



UHASSELT

KNOWLEDGE IN ACTION

KU LEUVEN



Maastricht University

Faculteit Rechten

master in de rechten

Masterthesis

Rechterlijk toezicht op parlementaire reglementen: scheiding der machten of gat in de rechtstaat?

Marthe Van Kerckhoven

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten, afstudeerrichting overheid en recht

PROMOTOR :

Prof. dr. Jan THEUNIS

De transnationale Universiteit Limburg is een uniek samenwerkingsverband van twee universiteiten in twee landen: de Universiteit Hasselt en Maastricht University.



UHASSELT

KNOWLEDGE IN ACTION

www.uhasselt.be

Universiteit Hasselt
Campus Hasselt:
Martelarenlaan 42 | 3500 Hasselt
Campus Diepenbeek:
Agoralaan Gebouw D | 3590 Diepenbeek

2023
2024



Maastricht University

Faculteit Rechten

master in de rechten

Masterthesis

Rechterlijk toezicht op parlementaire reglementen: scheiding der machten of gat in de rechtstaat?

Marthe Van Kerckhoven

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten, afstudeerrichting overheid en recht

PROMOTOR :

Prof. dr. Jan THEUNIS

SAMENVATTING

In dit onderzoek wordt het functioneren en het toezicht van parlementaire reglementen van het Belgische federale parlement besproken. De evenwichtsoefening van de autonomie van de wetgevende vergadering en een controle hierop staat centraal. In België zijn de parlementaire documenten belangrijke bronnen van het parlementair recht. Ze worden opgesteld en gecontroleerd door de kamers van het parlement zelf en onttrekken zich van een rechterlijk toezicht. Dit doet twijfels rijzen omtrent de transparantie van het proces en roept vragen op omtrent de toepassing van een samenwerking der machten. Deze masterproef zal onderzoek doen naar de noodzaak van een rechterlijk controlemechanisme op deze regelgeving. Daarbij wordt ook teruggekoppeld naar de scheiding der machten en de invloed van het hele mechanisme op de democratische rechtsstaat.

De basis voor dit onderzoek wordt gelegd door te gaan kijken naar de structuur van het Belgische parlement, waarbinnen deze set van regels zich bevinden. Ook de grondwettelijke grondslag en ideeën achter de regeling van de parlementaire reglementen worden overlopen. Het onderzoek verkent de principes van de scheiding der machten en de rol van checks and balances, met een focus op het potentieel gebrek aan extern toezicht op de wetgevende macht.

In dat kader worden de reglementen tegen het licht gehouden. Een analyse van de huidige praktijk van het opstellen en wijzigen van reglementen door parlementsleden zelf, zonder externe controle, legt de problematiek verder bloot. De bestaande autonomie kan namelijk leiden tot situaties waarin parlementaire besluiten onvoldoende worden getoetst aan democratische principes en rechtsstatelijke normen. Zo geraakte België ook reeds achterop in het thema van de exclusieve bevoegdheid van de wetgevende kamers om de geloofsbrieven te onderzoeken. In dat onderwerp wordt gebruik gemaakt van gelijkaardige praktijken, waarover het Europese Hof voor de Rechten van de Mens zich dan ook al herhaaldelijk negatief over uitsprak. Hoe gaat België verder met deze problemen om?

Om dit onderzoek te vervolledigen, werd gekeken naar parlementaire structuur in Frankrijk, waar een gelijkaardig systeem wordt gebruikt als in België, maar waar een toezichtsorgaan wel zorgde voor een evolutie van de traditionele structuren. Het bestaan van dergelijk toezicht in Frankrijk laat toe om meer inzicht te verwerven in de voordelen en beperkingen ervan, ook voor België.

Op het einde van dit onderzoek zal duidelijk zijn wat de gevolgen zijn van onze huidige structuur omtrent de parlementaire reglementen. Een eerste evaluatie van de mogelijke invoering van een rechterlijk toezicht op de reglementen, in het licht van de scheiding der machten en de democratische rechtsstaat draagt bij aan de juridische discussie over de noodzaak van hervorming en kunnen als basis dienen voor verdere juridische onderzoeken en beleidsaanpassingen.

DANKWOORD

Het schrijven van een masterscriptie was voor mij allesbehalve een evidentie. Na vijf jaren opleiding aan de Universiteit van Hasselt tot master in de rechten, heb ik veel bijgeleerd. Tot het einde van de opleiding bleef het een boeiend leerproces. Ik deed niet enkel interessante kennis op, ik leerde ook aan mezelf werken. Deze jaren hebben geholpen om mezelf te ontdekken en te achterhalen waar men sterktes liggen, maar ook mijn zwaktes, zoals een masterscriptie schrijven.

In de eerste plaats wil ik mijn promotor, prof. dr. Jan Theunis, bedanken, voor het introduceren van dit boeiend thema, maar ook van het publiek recht in het algemeen. Al sinds de interessante lessen Staatsrecht in mijn eerste bachelor in de rechten, was mijn liefde voor het publiek recht aangewakkerd. Het uitvoeren van een onderzoek was een compleet andere ervaring, bedankt om mij bij te staan tot het einde.

Daarnaast hebben vrienden en familie een grote rol gespeeld in dit verhaal. Zij hebben mij telkens gesteund en gemotiveerd en aangemoedigd om toch te blijven doorgaan. Ik wil dan ook graag mijn ouders bedanken, om mij vijf jaren mijn ding te laten doen en mij toch op te vangen wanneer nodig. Ik wil mijn vriendinnen van de rechtenopleiding bedanken, voor alle hulp aangeboden onderweg en te delen in zowel de mooie als de moeilijke momenten. Ook een oprechte dank jullie wel aan mijn vriendinnen die me al langer bijstaan dan de afgelopen vijf jaar. Jullie plaatsten zaken in een ander perspectief en het allerbelangrijkste, jullie zorgden ervoor dat ik weer in mezelf ging geloven. Tot slot zeg ik dank u aan mijn vriend, waarbij ik steeds terecht kon wanneer ik vast liep en die vastberaden was om me bij te staan gedurende de hele weg. Alle grote en kleine momenten met jullie worden geapprecieerd. Bedankt.

Marthe Van Kerckhoven

Laakdal, 5 augustus 2024

INHOUDSOPGAVE

INLEIDING.....	7
HOOFDSTUK I. ONDERZOEKSCONTEXT.....	7
Afdeling I. Onderwerp en probleemstelling.....	7
Afdeling II. Beperkingen.....	8
HOOFDSTUK II. ONDERZOEKSVRAGEN.....	11
HOOFDSTUK III. ONDERZOEKSMETHODE.....	13
Afdeling I. Methodologie.....	13
Afdeling II. Opbouw van het onderzoek.....	14
DEEL I. THEORETISCH KADER.....	15
HOOFDSTUK I. HET PARLEMENT.....	15
HOOFDSTUK II. PARLEMENTAIRE REGLEMENTEN EN DE GRONDWET.....	17
HOOFDSTUK III. SCHEIDING DER MACHTEN.....	19
HOOFDSTUK IV. DE RECHTERLIJKE MACHT.....	23
Afdeling I. Functionele rechterlijke macht.....	23
Afdeling II. Raad van State.....	23
Afdeling III. Het Grondwettelijk Hof.....	24
Afdeling IV. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens.....	25
§1 Artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.....	26
Deel II. REFLECTIE OP DE STATUS QUO.....	29
HOOFDSTUK I. DE PARLEMENTAIRE REGLEMENTEN AN SICH.....	29
Afdeling I. Kenmerken.....	29
Afdeling II. Huidige controle.....	30
Afdeling III. Inhoudelijke relevantie en wijzigingen.....	31
HOOFDSTUK II. DE GELOOFSBRIEVEN PROBLEMATIEK.....	33
Afdeling I. Opkomende kritiek.....	33
Afdeling II. Belgische veroordeling door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.....	34
Afdeling III. Mogelijkheden tot hervormingen.....	35
TUSSENBSLUIT.....	37
DEEL III. RECHTSVERGELIJKING: FRANKRIJK.....	39
DEEL IV. BESLUIT: GEVOLGEN VAN RECHTERLIJK TOEZICHT.....	43
HOOFDSTUK I. VOORDELEN.....	43
HOOFDSTUK II. NADELEN.....	44
HOOFDSTUK III. MOGELIJKHEDEN.....	44
HOOFDSTUK IV. AANBEVELINGEN.....	45
BIBLIOGRAFIE.....	46

INLEIDING

HOOFDSTUK I. ONDERZOEKSCONTEXT

Afdeling I. Onderwerp en probleemstelling

28 September 2021. "[Sihame El Kaouakibi] zetelt sinds april [2021] als onafhankelijke in het Vlaams Parlement, maar is eigenlijk al sinds oktober 2020 afwezig. Ze is officieel in ziekteverlof en hoefde de zittingen dus niet bij te wonen om recht te hebben op haar volledige wedde."¹

18 April 2023. "Onthullingen over een gunstige pensioenregeling voor Kamerleden roepen weer vragen op over hoe de parlementaire pensioenen tot stand komen. 'Is het normaal dat parlementsleden hun pensioenregels zelf schrijven?'"²

1. In de afgelopen jaren is de onafhankelijkheid van de Belgische parlementen herhaaldelijk in een negatief daglicht gekomen, zo tonen ook bovenstaande citaten uit verschillende nieuwsartikelen aan. Een parlements lid dat maandenlang afwezig is door zich ziek te melden, en ondertussen geen controlearts over de vloer krijgt, maar wel haar volledige wedde.³ Kamerleden die hun pensioen kunnen aanvullen boven het vastgestelde Wijninckx-plafond, een regeling die wordt georganiseerd door de vzw Pensioenkas voor de Volksvertegenwoordigers, waarin onder andere parlementsleden zitting hebben.⁴ Deze regelingen bleven lange tijd onder de radar en lijken geen enkel toezicht te ondergaan. Het doet dan ook vragen rijzen over de manier waarop parlementsleden in staat zijn hun eigen regels vast te stellen en daarmee weggkomen, ongeacht de praktische en vaak dure gevolgen, althans zo lijkt het.

2. In het huidige systeem in België is de regeling voor de interne werking van de parlementen opgenomen in hun respectievelijke reglementen, opgesteld door het betrokken parlement zelf. Deze reglementen bevatten onder andere bepalingen over de zittingstermijnen van parlementsleden, de indiening en behandeling van wetsvoorstellen en resoluties, de agenda van parlementaire vergaderingen, commissies, enzovoort.⁵ De grondslag voor deze reglementen ligt in de Belgische Grondwet.⁶

¹ W. VAN DE VELDE, 'Vlaamse Parlement pakt Sihame El Kaouakibi aan', De Tijd, 28 september 2021, <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/vlaanderen/vlaamse-parlement-pakt-sihame-el-kaouakibi-aan/10335236> [geconsulteerd op 27 juli 2024].

² S. ROMANS, 'Gunstige pensioenregeling brengt federaal parlement opnieuw in verlegenheid', De Tijd, 18 april 2023, <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/federaal/gunstige-pensioenregeling-brengt-federaal-parlement-opnieuw-in-verlegenheid/10461480.html> [geconsulteerd op 27 juli 2024].

³ W. VAN DE VELDE, 'Vlaamse Parlement pakt Sihame El Kaouakibi aan', De Tijd, 28 september 2021, <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/vlaanderen/vlaamse-parlement-pakt-sihame-el-kaouakibi-aan/10335236> [geconsulteerd op 27 juli 2024].

⁴ S. ROMANS, 'Gunstige pensioenregeling brengt federaal parlement opnieuw in verlegenheid', De Tijd, 18 april 2023, <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/federaal/gunstige-pensioenregeling-brengt-federaal-parlement-opnieuw-in-verlegenheid/10461480.html> [geconsulteerd op 27 juli 2024].

⁵ Reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers (hierna: 'Regl.K.');

⁶ Art. 60 GW.

3. De reglementen worden gecontroleerd en gewijzigd volgens de procedures die zijn vastgelegd in eigen regels van de parlementen zelf.⁷ Wanneer een nieuwe legislatuur aanvangt, gebeurt vaak een hernieuwing van het reglement. Voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers is er een reglementaire commissie die het beheer en de aanpassing van het reglement opvolgt. De betreffende commissie bestaat uit leden van de Kamer.⁸ Er bestaat geen permanente commissie voor het Reglement van de Senaat; een dergelijke commissie wordt alleen opgericht als de werkzaamheden van de Senaat dit vereisen.⁹ Het zijn wel telkens parlamentsleden zelf die beslissen over wanneer en hoe de wijzigingen van de reglementen gebeuren.¹⁰

4. In het licht van de democratie geldt een scheiding der machten tussen de uitvoerende, wetgevende en rechterlijke macht. Dit betekent dat elke macht een apart systeem volgt en autonoom beslissingen maakt omtrent hun toegeschreven bevoegdheden. Om het gevaar van toekomstige autoriteit te voorkomen en ervoor te zorgen dat iedereen zijn taken zorgvuldig uitoefent, geldt er een systeem van checks and balances tussen de drie machten.¹¹ Op die manier voeren de verschillende machten een controle uit op elkaar. Het probleem bij de parlementaire reglementen zit net bij het gebrek aan toezicht. Volgens de huidige regelgeving beslissen de parlamentsleden dus zelf over hun reglement.

5. De grote autonomie voor de kamers en de afwezigheid van rechterlijke controle in het huidige Belgische systeem maakt het onderwerp uit van dit onderzoek. Specifieker zal er gekeken worden of er nood is aan een toezicht van de rechterlijke macht over de parlementaire reglementen of dat dergelijk rechterlijk toezicht net onwettig zou zijn. De bestaande rechtsleer omtrent parlementaire reglementen is echter erg beperkt en gaat niet dieper in op de eventuele nood voor hervorming van het huidige systeem. Aldus is het noodzakelijk en nuttig om een eerste onderzoek te verrichten en zo een juridische bijdrage te leveren zodat de aandacht van de rechtsleer getrokken wordt. Het onderzoek zal plaatsvinden in het domein van de scheiding en samenwerking der machten. Deze principes zijn essentieel voor de democratie en worden beschouwd als de fundamenteën van de rechtsstaat.¹² Een eventueel toezicht van de rechterlijke macht zal dus ook moeten beantwoorden aan deze principes en moet bovendien mogelijk zijn in licht van de bevoegdheden van de rechterlijke instanties zelf. Uit dit onderzoek zal blijken of de democratie ook op het gebied van de parlementaire reglementen stand houdt of dat er een leemte is die moet worden opgevuld.

Afdeling II. Beperkingen

6. Het is belangrijk te benadrukken dat dit onderzoek zich uitsluitend richt op rechterlijk toezicht op de parlementaire reglementen van de kamers. Hoewel de scheiding der machten niet

⁷ Art. 180 Regl.K.; art. 91 Regl.S.

⁸ Art. 180, eerste lid Regl.K.

⁹ Art. 19 en 20 Regl.S.

¹⁰ Art. 180, eerste lid Regl.K.; Art. 19 Regl.S.

¹¹ P. Popelier, "Scheiding der Machten: De Verhouding Tussen Rechter en Politiek in België", Tijdschrift voor Constitutioneel Recht (TvCR) 2010, no. 2, (96) 96.

¹² A. ALEN, "Scheiding" of "samenwerking" der machten?, Brussel, Academiae Analecta, Mededelingen van de Koninklijke Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten van België, Klasse der Letteren, Jaargang 52, 1990 nr.1, p. 14.

alleen van toepassing is op de relatie tussen de wetgevende en rechterlijke macht, maar ook op die met de uitvoerende macht, wordt de uitvoerende macht hier buiten beschouwing gelaten. De reden hiervoor is dat deze niet relevant is voor het onderwerp van dit onderzoek, aangezien de focus ligt op de rol van de rechterlijke macht. Een onderzoek naar de taken van de uitvoerende macht en haar controlerende rol ten opzichte van de wetgevende macht zou ons te ver van het huidige onderzoeksdoel afleiden.

7. Verder richt dit onderzoek zich uitsluitend op het federaal parlement van België en worden de deelstaten niet afzonderlijk besproken. De gemeenschappen en gewesten hebben hun eigen parlement en volgen hun eigen regels en parlementaire reglementen. De grootste verschillen in werking ontstaan door de uiteenlopende bevoegdheden van de verschillende overheden. Door het onderzoek te beperken tot het federale niveau, wordt de noodzaak vermeden om in te gaan op de specifieke inhoud van deze bevoegdheden, die weliswaar invloed kunnen hebben op de reglementen, maar niet noodzakelijk direct in de procedures en regels tot uiting komen. Opvallend is ook het gebruik van een eenkamerstelsel bij de deelstaten, hetgeen al een vereenvoudiging inhoudt ten opzichte van de bicamerale werking op federaal niveau. Bovendien vinden de reglementen voor de deelstaten hun juridische grondslag in diverse documenten, zoals de Grondwet, de Bijzondere Wet ter Hervorming der Instellingen en aanvullingen zoals het Bijzonder Decreet over de Vlaamse instellingen voor het Vlaams Parlement. Het betrekken van de deelstaten zou een uitleg over de complexe staatsstructuren vereisen en het onnodig ingewikkeld maken. Aangezien de inhoud van de reglementen sterk op elkaar lijkt en een vergelijkbaar onderzoek zou uitlokken, is besloten deze aspecten buiten beschouwing te laten. Daarom richt dit onderzoek zich enkel op het federaal parlement, dat reeds uit twee kamers en dus twee reglementen bestaat.

HOOFDSTUK II. ONDERZOEKSVRAGEN

8. De onafhankelijkheid die de wetgevende macht heeft op het gebied van de interne werking van het parlement, lijkt op het eerste gezicht onbetwistbaar. De vraag die hieruit voortvloeit is of het parlement, dat de enige instelling is die rechtstreeks verkozen wordt, terecht een autonomie van dergelijke omvang krijgt. Centraal in dit onderzoek staat de mogelijkheid voor een rechterlijke controle op de parlementaire reglementen, alsook de vraag van noodzakelijkheid van dergelijk toezicht. De centrale onderzoeksvraag in deze masterscriptie luidt als volgt: "In hoeverre en op welke manier is er nood aan rechterlijk toezicht op de parlementaire reglementen in België en wat zijn de implicaties hiervan voor de democratische rechtsstaat?" Derhalve vormt een evaluerende vraagstelling het uitgangspunt van dit onderzoek, met als hoofddoel het verkennen en afwegen van de mogelijkheden voor rechterlijk toezicht op de parlementaire reglementen, rekening houdend met de beginselen van een democratische rechtsstaat.¹³

9. Het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag gebeurt aan de hand van verschillende subonderzoeksvragen. Deze luiden als volgt:

- Welke positie hebben de parlementaire reglementen in ons rechtsstelsel? (definiërende onderzoeksvraag)
- Over welke mogelijkheden beschikt de rechterlijke macht reeds om toezicht te houden op het parlement? (beschrijvende onderzoeksvraag)
- Wat is het belang van toezicht op de parlementaire reglementen? (evaluerende onderzoeksvraag)
- Hoe verschilt de Belgische toepassing van deze in Frankrijk? (vergelijkende onderzoeksvraag)

¹³ L. KESTEMONT, P. SCHOUKENS, K. HENDRICKX en E. TERRYIN (eds.), *Rechtswetenschappelijk schrijven*, Leuven, Acco, 2020, 32.

HOOFDSTUK III. ONDERZOEKSMETHODE

Afdeling I. Methodologie

10. Het gevoerde onderzoek is rechtswetenschappelijk en zuiver monodisciplinair van aard. Dit houdt in dat er enkel wordt ingegaan op het juridische aspect. De parlementaire reglementen worden onder loep genomen aan de hand van juridische bronnen. Deze bronnen zullen bestudeerd en verwerkt worden om een beeld te scheppen van de situatie in het Belgische Parlement. Voor de rechtsvergelijking zullen opnieuw juridische bronnen geconsulteerd worden om hetzelfde te doen voor *l'Assemblée nationale* en *le Sénat* van Frankrijk.

11. De centrale onderzoeksvraag 'Hoe kan rechterlijk toezicht uitgeoefend worden op parlementaire reglementen in België en wat zijn de implicaties hiervan voor de democratische rechtsstaat?' is een evaluerende onderzoeksvraag. Er zal namelijk een waardering gemaakt worden van de controle op parlementaire reglementen in het licht van de democratie, meer bepaald de scheiding der machten en haar *checks and balances*. Door het nagaan van de regelgeving hieromtrent wordt er getracht te evalueren of de democratie standhoudt in het Belgische parlementaire recht.

12. De definiërende en beschrijvende subonderzoeksvragen zullen de basis leggen voor een correcte evaluatie omtrent de parlementaire documenten.¹⁴ Hierbij wordt het kader gevormd waarbinnen de evaluatie en de rechtsvergelijking kan plaatsvinden. Bij deze vragen zal aan bod komen wat parlementaire reglementen zijn en wat hun karakteristieken inhouden. Ook de verhoudingen met de betrokken staatsmachten zullen worden uiteengezet. Het geeft weer wat de situatie momenteel is en waarmee rekening gehouden moet worden in dit onderzoek. Daaropvolgend zal het evaluerend onderzoek plaatsvinden.¹⁵ Hierbij worden de eventuele problematieken met de bestaande manier van werken onderzocht en geëvalueerd. Er wordt beoordeeld of en op welke manier de huidige regelgeving tegemoetkomt aan de leer van de scheiding of eerder aan de leer van de samenwerking der machten. Het onderzoek richt zich op de vraag in hoeverre rechterlijk toezicht kan worden uitgeoefend binnen een democratisch systeem.

13. Om een breder perspectief te bieden, wordt het onderzoek afgesloten met een rechtsvergelijking waarin Frankrijk wordt geanalyseerd.¹⁶ De rechtsvergelijking zal bijdragen tot het vinden van gepaste maatregelen voor het gelijkaardige systeem in België. Het betreft dan ook een microrechtsvergelijking in het kader van het parlementair recht en de uitgestrekte autonomie van de organen. Frankrijk is gekozen vanwege het vergelijkbare rechtssysteem, de tertium comparationis is de parlementaire reglementen die in beide landen dezelfde functie hebben.¹⁷

¹⁴ L. KESTEMONT, P. SCHOUKENS, K. HENDRICKX en E. TERRY (eds.), *Rechtswetenschappelijk schrijven*, Leuven, Acco, 2020, 30-31.

¹⁵ L. KESTEMONT, P. SCHOUKENS, K. HENDRICKX en E. TERRY (eds.), *Rechtswetenschappelijk schrijven*, Leuven, Acco, 2020, 32.

¹⁶ L. KESTEMONT, P. SCHOUKENS, K. HENDRICKX en E. TERRY (eds.), *Rechtswetenschappelijk schrijven*, Leuven, Acco, 2020, 31.

¹⁷ L. KESTEMONT, P. SCHOUKENS, K. HENDRICKX en E. TERRY (eds.), *Rechtswetenschappelijk schrijven*, Leuven, Acco, 2020, 52-54.

Interessant in Frankrijk is het feit dat er reeds sprake is van rechterlijke controle. Hierdoor is het mogelijk de voor- en nadelen ervan te evalueren. Dit biedt een praktisch voorbeeld, positieve resultaten kunnen eventueel worden opgenomen in de Belgische structuur.

Afdeling II. Opbouw van het onderzoek

14. Het eerste deel van dit onderzoek schetst het theoretische kader waarbinnen dit onderzoek plaatsvindt. Het vangt aan met een algemeen overzicht van de structuur van het parlement, waarbinnen de parlementaire reglementen zich situeren, in het eerste hoofdstuk. In het tweede hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de aard en inhoud van de parlementaire reglementen, waarbij hun specifieke karakteristieken worden uiteengezet. Vervolgens behandelt het derde hoofdstuk het principe van de scheiding der machten met een nadruk op de rol van de rechterlijke macht. Deze rechterlijke rol wordt verder geanalyseerd in het vierde hoofdstuk, waarin het Belgische Grondwettelijk Hof en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens kort worden voorgesteld.

15. In het tweede deel van dit onderzoek wordt eerst gekeken naar de inhoud van de parlementaire reglementen zelf, samen met een blik op welke bepalingen van belang zijn om beschermd te worden door extern toezicht, vormt dit het eerste hoofdstuk. Vervolgens belicht het tweede hoofdstuk een gelijkaardig onderwerp dat al vaker is besproken en onderzocht, namelijk de problematiek van de geloofsbrieven. Dit is eveneens een onderwerp waarover het parlement autonoom beslist. In 2020 oordeelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens echter dat deze praktijk in strijd was met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.¹⁸

16. Het derde deel zal de rechtsvergelijking bevatten met de wetgevende vergadering van Frankrijk. Frankrijk heeft een overeenkomstig systeem wat betreft de parlementaire reglementen, ook daar bestaat voor elke kamer een eigen reglement. De autonomie van het parlement en van de reglementen, is net zoals de inhoud van de parlementaire reglementen erg gelijkaardig aan die van België. Het belangrijkste verschil tussen de twee landen bevindt zich net in het onderdeel van een toezicht op de handelingen van de wetgevende vergaderingen. In eenzelfde systeem kan dus wel een toets aan de grondwet plaatsvinden, zo lijkt het.

17. Tot slot zal de afweging gemaakt worden in het vierde deel omtrent de waarde van een rechterlijke toetsing van de parlementaire reglementen. Hierbij worden de gevolgen van dergelijk toezicht besproken en de nadelen en voordelen opgesomd en tegen elkaar afgewogen.

¹⁸ EHRM 10 juli 2020, nr. 310/15, Mugemangango/België.

DEEL I. THEORETISCH KADER

HOOFDSTUK I. HET PARLEMENT

18. Het Belgische parlementaire stelsel is uniek vanwege de federale structuur van het land, waarbij verschillende gewesten en gemeenschappen elk hun eigen bevoegdheden en wetgevende organen hebben.¹⁹ Dit heeft als resultaat dat er zes parlementen²⁰ bestaan binnen België, deze zullen niet apart behandeld worden, aangezien deze overeenkomstige structuren en werking delen met het federale parlement, op dit laatste zal in dit werk de focus gelegd worden. De term "het parlement" verwijst in dit onderzoek specifiek naar het federale parlement van België.

19. Het Belgische federale parlement vormt het hart van de nationale wetgevende macht en bestaat uit twee kamers: de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat. Deze kamers vertolken de wil van het volk van de drie gewesten, drie gemeenschappen, alsook het federale niveau. De werking van het parlement wordt bepaald door een complex systeem van regels en procedures, vastgelegd in de parlementaire reglementen.²¹

20. De Kamer van Volksvertegenwoordigers, ook wel de 'federale kamer' genoemd, is samengesteld uit rechtstreeks verkozen leden die de Belgische bevolking vertegenwoordigen. De leden van de Kamer worden verkozen voor een termijn van vijf jaar. Het parlementair werk in de Kamer omvat onder meer het indienen, bespreken en stemmen over wetsvoorstellen en amendementen. Fracties, die bestaan uit leden van dezelfde politieke partij of coalitie, spelen een centrale rol in het organiseren van het parlementaire werk en het vormen van meerderheden.²²

21. De Senaat vervult een meer specifieke rol in het Belgische parlementaire systeem. Oorspronkelijk opgericht als een vertegenwoordiging van de Belgische gewesten en gemeenschappen, heeft de Senaat in de loop der jaren verschillende hervormingen ondergaan. Momenteel heeft de Senaat een beperkte rol en concentreert zich voornamelijk op de vertegenwoordiging van de deelstaten in de federale wetgeving. De Senaat kan ook optreden als een forum voor debat over onderwerpen van nationaal belang.²³

22. Naast de indeling in kamers, bestaan er andere compartimenten binnen het parlement. Zo is er een onderverdeling in fracties en commissies. De fracties zijn gevormd op grond van politieke partijen of coalities en spelen een cruciale rol in het wetgevingsproces.²⁴ Ze organiseren zich om gezamenlijke standpunten in te nemen, wetgevingsinitiatieven te ontwikkelen en politieke strategieën te bepalen.²⁵ De fracties worden samengesteld volgens de verkiezingsresultaten, in de senaat betekent dit dat een samenstelling met onafhankelijke senatoren of kleine politieke

¹⁹ M. BRANS, L. DE WINTER en W. SWENDEN, *The politics of Belgium. Institutions and policy under bipolar and centrifugal federalism*, Oxon, Routledge, 2009, p.2-7.

²⁰ Art. 36 en 115 GW.

²¹ Art. 60 GW; M. VAN DER HULST, *Het federale parlement*, Heule, INNI publishers, 1994, 257 p.

²² M. VAN DER HULST, *Het federale parlement*, Heule, INNI publishers, 1994, 257 p.

²³ M. VAN DER HULST, *Het federale parlement*, Heule, INNI publishers, 1994, 257 p.

²⁴ DE SENAAT, *Brochure federaal parlement*, p. 17.

²⁵ M. VAN DER HULST, *Het federale parlement*, Heule, INNI publishers, 1994, 257 p.

groepen samen, niet mogelijk is.²⁶ De commissies binnen het parlement zijn belast met het voorbereiden van wetgevende dossiers, waarbij ze hoorzittingen kunnen organiseren met deskundigen en belanghebbenden.²⁷

23. Op hun beurt vormen de plenaire vergaderingen de hoogste besluitvormende instanties binnen het parlement. Hier worden wetten besproken, gewijzigd en gestemd. Plenaire debatten bieden parlementsleden de mogelijkheid om hun standpunten over verschillende onderwerpen kenbaar te maken en om te onderhandelen over compromissen.²⁸

24. De voornaamste bevoegdheid van het parlement is om wetskrachtige normen uit te vaardigen. De federale wetgevende kamers overleggen, debatteren en stemmen over onderwerpen en stellen de formele wetten op.²⁹

²⁶ DE SENAAT, Brochure federaal parlement, p. 17.

²⁷ DE SENAAT, Brochure federaal parlement, p. 15.

²⁸ DE SENAAT, Brochure federaal parlement, p. 16.

²⁹ Art. 76 GW.

HOOFDSTUK II. PARLEMENTAIRE REGLEMENTEN EN DE GRONDWET

25. Naast hun taak om normen uit te vaardigen, oefenen de kamers ook een politieke, administratieve en rechtsprekende functie uit. Het betreffen de niet-wetgevende handelingen, deze worden dus niet geclassificeerd als formele wet, maar worden wel overlegd en beslist door het parlement.³⁰

26. Parlementaire reglementen vormen het juridische kader waarbinnen het parlement opereert. Ze bevatten gedetailleerde voorschriften met betrekking tot de organisatie van het parlementaire werk, de procedures voor het indienen en behandelen van wetsvoorstellen, en de rechten en plichten van parlementsleden.³¹ Volgens Van Der Hulst en Muylle "[...] zijn de Reglementen van Kamer en Senaat - naast de Grondwet en (in uitzonderlijke gevallen) de wet - de belangrijkste geschreven bronnen van het parlementair recht."³²

27. De grondslag waarop deze reglementen bestaan, is artikel 60 van de Grondwet. Hierin wordt de reglementaire autonomie van beide kamers gelezen en is bedoeld om de onafhankelijkheid van de Kamers te waarborgen, zowel tegenover elkaar als tegenover de uitvoerende macht.³³ Dergelijke grondwettelijke grondslag verraadt meteen het uitzonderlijke karakter van de reglementen, het betreffen niet louter huishoudelijke reglementen of reglementen van orde.

28. Een eerste karakteristiek van de reglementen is de algemene draagwijdte en dwingende kracht van bepaalde bepalingen.³⁴ Steunend op een grondwetsbepaling regelen de kamers de uitoefening van hun respectievelijke bevoegdheden eigenhandig.³⁵ De parlementaire reglementen vormen niet enkel de belangrijkste geschreven bronnen binnen het parlementair recht, ze functioneren ook daarbuiten als bron van publiek recht en moeten sinds 2003 ook in het *Belgische Staatsblad* worden bekendgemaakt.³⁶ Ten tweede herbergen de teksten van het reglement ook basisbeginselen, zoals de bepaling die inhoudt dat een wetsontwerp als basis wordt overgenomen voor de artikelsgewijze bespreking in plenaire vergadering.³⁷ Een derde kenmerk dat specifiek is voor de reglementen is de procedure tot wijziging ervan. Dit is namelijk erg eenvoudig, zeker in vergelijking met de wetgevingsprocedure en kan bijgevolg snel gerealiseerd worden.³⁸ Om af te

³⁰ K. MUYLLE, "Rechterlijke controle op niet-wetgevende handelingen van een wetgevende vergadering: democratie versus rechtsstaat, of toch maar scheiding der machten", in A. ALEN en J. VAN NIEUWENHOVE (eds.), *Leuvense Staatsrechtelijke Standpunten I*, Brugge, die Keure, 2008, 141.

³¹ Reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers; Reglement van de Senaat.

³² M. VAN DER HULST en K. MUYLLE, *Het federale Parlement : samenstelling, organisatie en werking*, Heule, INNI publishers, 2017, p.529.

³³ M. VAN DER HULST en K. MUYLLE, *Het federale Parlement : samenstelling, organisatie en werking*, Heule, INNI publishers, 2017, p.529.

³⁴ M. VAN DER HULST en K. MUYLLE, *Het federale Parlement : samenstelling, organisatie en werking*, Heule, INNI publishers, 2017, p.531.

³⁵ M. VAN DER HULST, *Het federale parlement*, Heule, INNI publishers, 1994, p.200.

³⁶ M. VAN DER HULST en K. MUYLLE, *Het federale Parlement : samenstelling, organisatie en werking*, Heule, INNI publishers, 2017, p.529-531.

³⁷ M. VAN DER HULST, *Het federale parlement*, Heule, INNI publishers, 1994, p.200.

³⁸ M. VAN DER HULST, *Het federale parlement*, Heule, INNI publishers, 1994, p.200; M. VAN DER HULST, en K. MUYLLE, *Het federale Parlement : samenstelling, organisatie en werking*, Heule, INNI publishers, 2017, p.532.

sluiten moet nog vermeld worden dat het uitsluitend aan de betrokken kamer is om een interpretatie te geven aan haar reglement.³⁹

29. De inhoud van de reglementen wordt echter systematisch gesupplementeerd met gebruiken, praktijken en precedentes, zogenaamde ongeschreven regels. Gebruiken en praktijken zijn handelingen die als de normale manier worden beschouwd door een gewoonlijk optreden dat spontaan tot stand kwam. Een precedent is een beslissing genomen door een parlementaire assemblee om een interpretatieprobleem van het reglement te verhelpen, dat zoals reeds aangehaald, enkel door het betrokken assemblee zelf kan gebeuren.⁴⁰

³⁹ M. VAN DER HULST en K. MUYLLE, Het federale Parlement : samenstelling, organisatie en werking, Heule, INNI publishers, 2017, p.532.

⁴⁰ M. VAN DER HULST en K. MUYLLE, Het federale Parlement : samenstelling, organisatie en werking, Heule, INNI publishers, 2017, p.533.

HOOFDSTUK III. SCHEIDING DER MACHTEN

30. België is een representatieve parlementaire democratie, gebaseerd op twee essentiële beginselen die de in de Grondwet vastgelegde vrijheden garanderen. Deze beginselen zijn nationale soevereiniteit, waarbij het volk zijn vertegenwoordigers via verkiezingen kiest, en de scheiding der machten. Deze scheiding impliceert dat de verschillende machten onderling onafhankelijk opereren en elk hun eigen taken en verantwoordelijkheden uitvoeren.⁴¹ De reglementen van het parlement situeren zich binnen de wetgevende macht, bijgevolg speelt de scheiding der machten ook een rol bij de evaluatie van deze regels.

31. Dergelijke scheiding der machten is van kracht om de democratie te waarborgen, om iedere instelling voldoende autonomie te kunnen geven en een machtsbalans te verzekeren. Dit zorgt ervoor dat geen enkele persoon of instelling te veel macht krijgt of zelfstandig alle beslissingen kan doorvoeren.⁴² Montesquieu kwam in de 18e eeuw met deze machtscheiding, waarbij hij de uitvoerende, rechterlijke en wetgevende macht onderscheidde.⁴³ Montesquieu betoogt dat de drie afzonderlijke machten elkaar dienen te controleren, waarbij de concentratie van macht bij een beperkte elite van adel en geestelijkheid moet worden vermeden en bovendien moeten deze machten gezamenlijk optreden om te voorkomen dat een van hen dominantie verwerft.⁴⁴ Op nationaal niveau wordt deze verdeling van de macht gerepresenteerd door drie pijlers: de wetgevende macht, doorgaans bestaande uit een tweekamerparlement; de uitvoerende macht, geleid door een koning met de feitelijke macht vaak bij een eerste minister, of door een gekozen president; en de rechterlijke macht, met aan de top een constitutioneel hof.⁴⁵ Net zoals Montesquieu zich verzette tegen het absolutisme van de geestelijkheid en adel, bleef de scheiding der machten een middel om tirannie en absolute macht van koningen en vorsten te bestrijden en bijgevolg dus een manier om voldoende tegenwicht tegen de uitvoerende macht in te bouwen.⁴⁶

32. Hoewel de scheiding der machten vaak wordt beschouwd als een statisch concept, is dit in werkelijkheid niet zo. De rechtsstaat ontstaat en evolueert juist door de voortdurende interactie tussen de verschillende machten, waarbij het principe van macht en tegenmacht essentieel is. Voor het functioneren van een effectief systeem van checks and balances is het cruciaal dat elke macht de verantwoordelijkheden van de andere machten erkent en respecteert, en binnen haar eigen bevoegdheden opereert. Deze structuur is bedoeld om het vertrouwen van de burger in de rechtsstaat te behouden en te versterken.⁴⁷

⁴¹ A. ALEN, "Scheiding" of "samenwerking" der machten?, Brussel, Academiae Analecta, Mededelingen van de Koninklijke Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten van België, Klasse der Letteren, Jaargang 52, 1990 nr.1, p. 14.

⁴² R. FOQUÉ "Evenwicht van machten en rechtsstatelijke vernieuwing" in A. ALEN en L.J. WINTGENS (eds.), *De Trias Politica ruimer bekeken*, Gent, Larcier, 2000, (1) 3.

⁴³ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgische Staatsrecht*, Kluwer, Mechelen, 2011, p. 25.

⁴⁴ A. ALEN, "Scheiding" of "samenwerking" der machten?, Brussel, Academiae Analecta, Mededelingen van de Koninklijke Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten van België, Klasse der Letteren, Jaargang 52, 1990 nr.1, p. 14.

⁴⁵ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgische Staatsrecht*, Kluwer, Mechelen, 2011, p. 25.

⁴⁶ R. FOQUÉ "Evenwicht van machten en rechtsstatelijke vernieuwing" in A. ALEN en L.J. WINTGENS (eds.), *De Trias Politica ruimer bekeken*, Gent, Larcier, 2000, (1) 11-12.

⁴⁷ A. ALEN, "Scheiding" of "samenwerking" der machten?, Brussel, Academiae Analecta, Mededelingen van de Koninklijke Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten van België, Klasse der Letteren, Jaargang 52, 1990 nr.1, p. 14.

33. De scheiding der machten wordt vaak genoemd samen met de samenwerking der machten, wat benadrukt dat elke macht niet volledig autonoom is, maar dat er onderlinge controle plaatsvindt. Deze controle, het systeem van checks and balances, legt de nadruk op de autonomie van de burger, die beschermd moet worden door een rationeel bestuur. Dit bestuur moet willekeur door de overheid voorkomen, onder andere door machtsconcentratie tegen te gaan. De scheiding der machten is bedoeld om het algemeen belang te dienen en de rechtsbescherming van de burger te waarborgen, zonder daarbij onverantwoorde privileges en autonomie toe te kennen aan overheidsfunctionarissen.⁴⁸

34. De scheiding der machten is namelijk een tweesnijdend zwaard, gefundeerd op een samenspel van zowel autonomie als controle. Hoewel men zich kan beroepen op de scheiding der machten om onafhankelijkheid ten opzichte van andere staatsmachten af te dwingen, vormt dit principe evenzeer een grond om wederzijdse controle te rechtvaardigen. De drie staatsmachten zijn namelijk niet hermetisch afgesloten, maar komen onvermijdelijk met elkaar in contact. De hele theorie van de scheiding der machten is erop gericht dat de drie machten elkaar in evenwicht houden door checks and balances, een systeem van wederzijdse politiek-juridische controlemechanismen.⁴⁹

35. De leer van de scheiding der machten is essentieel voor een goed functionerende rechtspleging. Zo gaf Matthias Storme al eerder aan dat de evenwichten binnen het samenspel der machten van fundamenteel belang is, net zoals de volledige onafhankelijkheid van de rechter. Koen Lemmens vulde aan dat de scheiding der machten een middel is en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht een doel.⁵⁰ De onafhankelijkheid van de rechter is cruciaal voor de bescherming van de persoonlijke rechten en vrijheden van burgers tegen willekeur van de overheid. Deze onafhankelijkheid van de rechterlijke macht is niet alleen gebaseerd op het principe van de scheiding der machten, maar is ook vastgelegd in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).⁵¹ De rechterlijke macht kan dienen als tegenmacht tegenover de andere staatsmachten, een rol die de afgelopen jaren steeds belangrijker is geworden door de verzwakking van de oppositie in een monistisch systeem.⁵²

36. De onafhankelijkheid van rechters wordt gewaarborgd doordat zij voor het leven worden benoemd en slechts met hun eigen instemming kunnen worden ontslagen.⁵³ De rechterlijke macht moet onafhankelijk blijven van de uitvoerende macht, wat betekent dat de regering geen bevoegdheid heeft over de rechterlijke macht, en rechters geen ambtenaren van de regering zijn. Het is het parlement dat verantwoordelijk is voor het vaststellen van het statuut van de rechters.

⁴⁸ P. Popelier, "Scheiding der Machten: De Verhouding Tussen Rechter en Politiek in België", Tijdschrift voor Constitutioneel Recht (TvCR) 2010, no. 2, (96) 96.

⁴⁹ M. LÉLOUP, "Judicial self-government in de Belgische rechtsorde: over rechterlijke onafhankelijkheid, rechterlijke verantwoordelijkheid en de scheiding der machten", TBP 2022, afl. 1, (3) 21.

⁵⁰ K. Lemmens, "De scheiding der machten herontdekt", Juristenkrant 2009, afl. 182, (10) 10.

⁵¹ P. Popelier, "Scheiding der Machten: De Verhouding Tussen Rechter en Politiek in België", Tijdschrift voor Constitutioneel Recht (TvCR) 2010, no. 2, (96) 96.

⁵² P. Popelier, "Scheiding der Machten: De Verhouding Tussen Rechter en Politiek in België", Tijdschrift voor Constitutioneel Recht (TvCR) 2010, no. 2, (96) 100.

⁵³ P. Popelier, "Scheiding der Machten: De Verhouding Tussen Rechter en Politiek in België", Tijdschrift voor Constitutioneel Recht (TvCR) 2010, no. 2, (96) 101.

37. Om rechters vrij te houden van politieke belangen, mogen zij geen bezoldigde functies aanvaarden en wordt hun salaris wettelijk vastgesteld. Daarnaast zijn er verdragen waaraan België is gebonden, zoals artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, die de onafhankelijkheid van de rechter waarborgen. Voor de zittende magistratuur is hun onafhankelijkheid ook verankerd in artikel 151 van de Grondwet.⁵⁴

38. Met de toenemende emancipatie van de burger heeft de rechter een actievere rol op zich genomen, wat gevolgen heeft gehad voor zijn positie. De onafhankelijkheid van de rechter is echter nog steeds de kern van de scheiding der machten en is in België uitdrukkelijk erkend door de Grondwet als rechtsbeginsel. Aangezien de rol van de rechter zich blijft ontwikkelen, is er ook behoefte aan een controlemechanisme dat zich in gelijke mate aanpast aan de evolutie van de rechterlijke macht. Er dient gekeken te worden naar systemen die ervoor zorgen dat de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht blijft bijdragen aan de rechtsbescherming van de burger, zonder deze doelstelling uit het oog te verliezen. De politiek heeft hierbij kwaliteitscontrole ingevoerd, zowel bij de benoemingen en bevorderingen als bij de werking van het gerecht. Bovendien wordt dit versterkt door de erkenning van rechters dat de Belgische Staat aansprakelijk kan worden gesteld voor handelingen van een magistraat bij de uitoefening van zijn rechterlijke functie.⁵⁵

39. Het belang van de rechterlijke macht kan dus niet onderschat worden. Deze controlefunctie op de gang van zaken in een democratische rechtsstaat was uiterst belangrijk bij de scheiding der machten en zorgde voor een focus op de samenwerking der machten. De verminderde aandacht voor de scheiding der machten tussen de wetgevende en uitvoerende macht kan worden verklaard door een veranderd politiek landschap.

Zoals reeds vastgesteld, werd bij de instelling van de leer van de scheiding der machten, een aanzienlijke autonomie toegekend aan de wetgevende macht. Op die manier kon er voldoende tegenwicht geboden worden aan een sterke uitvoerende macht en daarmee ook aan koningen en vorsten, met als doel dictaturen te voorkomen. Vandaag de dag dient deze dynamiek echter anders te worden bekeken. De tegenstelling ligt niet langer primair tussen de wetgevende en uitvoerende macht, maar eerder tussen de meerderheid en de oppositie binnen het parlement zelf. Dergelijke verschuiving vond mede plaats doordat politieke partijen de ministers van de uitvoerende macht vanuit hun eigen gelederen ondersteunen. Bijgevolg zal het deel van de wetgevende macht dat dezelfde politieke partijen als de regering vertegenwoordigt, geneigd zijn minder streng te controleren en meer toe te laten. Het is juist de oppositie binnen de wetgevende macht die de cruciale taak vervult om de uitvoerende macht adequaat te controleren en deze ter verantwoording te roepen.⁵⁶

⁵⁴ P. Popelier, "Scheiding der Machten: De Verhouding Tussen Rechter en Politiek in België", Tijdschrift voor Constitutioneel Recht (TvCR) 2010, no. 2, (96) 101.

⁵⁵ P. Popelier, "Scheiding der Machten: De Verhouding Tussen Rechter en Politiek in België", Tijdschrift voor Constitutioneel Recht (TvCR) 2010, no. 2, (96) 101.

⁵⁶ K. MUYLLE, "Rechterlijke controle op niet-wetgevende handelingen van een wetgevende vergadering: democratie versus rechtsstaat, of toch maar scheiding der machten", in A. ALLEN en J. VAN NIEUWENHOVE (eds.), Leuvense Staatsrechtelijke Standpunten I, Brugge, die Keure, 2008, 156-159.

40. De rechterlijke macht valt buiten dit beeld, haar onafhankelijkheid blijft het allerbelangrijkste. Dit is echter niet vanzelfsprekend. In het verleden is de draagwijdte van arresten al tenietgedaan door nieuwe wetgeving. Zo werd bijvoorbeeld met de “wet van 30 augustus 1988 houdende wijziging van de wet van 3 november 1967 betreffende het loodsen van zeevaartuigen” de aansprakelijkheid van de Staat voor de gevolgen van rivierloodsen op de Schelde verworpen, terwijl het Hof van Cassatie in zijn arrest van 15 december 1983 de Staat hiervoor juist aansprakelijk had gesteld.⁵⁷ Ook tegenwoordig worden er soms voorstellen gedaan die de macht van de rechterlijke macht willen beperken. Zo heeft de N-VA een voorstel ingediend dat het parlement de bevoegdheid zou geven om te stemmen over arresten en deze desgewenst ongedaan te maken of terzijde te schuiven.⁵⁸

41. Die onafhankelijkheid van de rechterlijke macht binnen de scheiding der machten is dus niet altijd even goed verzekerd. De scheiding der machten moet gezien worden in de hedendaagse structuren en realiteiten. Het doel van de rechtsbescherming voor burgers mag hier echter niet bi uit het oog verloren worden.⁵⁹

⁵⁷Wet van 30 augustus 1988 houdende wijziging van de wet van 3 november 1967 betreffende het loodsen van zeevaartuigen, *BS* 17 september 1988; Cass. 15 december 1983, A.R. nr.6871, *Arr. Cass.* 1983, nr. 207,

⁵⁸ S. KELEPOURIS EN J. VAN HORENBEEK, ‘N-VA wil parlement ‘activistische’ rechters laten terugfluiten’, *De Morgen*, 28 februari 2023, <https://www.demorgen.be/snelnieuws/n-va-wil-parlement-activistische-rechters-laten-terugfluiten~bd454454/> [geconsulteerd op 30 juli 2024].

⁵⁹ A. ALEN, “Scheiding” of “samenwerking” der machten?, Brussel, *Academiae Analecta*, Mededelingen van de Koninklijke Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten van België, Klasse der Letteren, Jaargang 52, 1990 nr.1, p. 14.

HOOFDSTUK IV. DE RECHTERLIJKE MACHT

Afdeling I. Functionele rechterlijke macht

42. De rechterlijke macht vormt de derde pijler naast de wetgevende en de uitvoerende macht. In België wordt deze macht uitgeoefend door de gewone rechtscolleges, die bekend staan als "hoven en rechtbanken".⁶⁰ Het Hof van Cassatie fungeert als het hoogste rechtscollege binnen dit systeem. Gezamenlijk vormen zij de functionele rechterlijke macht. In het licht van een samenwerking der machten in plaats van een scheiding der macht, valt op te merken dat het uitsluitend de federale wetgever is, die de bevoegdheid heeft om de bevoegdheden van de gewone rechtscolleges vast te stellen en de procedurele regels te bepalen die voor deze rechtscolleges gelden.⁶¹

De hoven en rechtbanken hebben elk hun eigen materiële bevoegdheden, zo zijn bijvoorbeeld de arbeidsrechtbank en het arbeidshof bevoegd voor de geschillen omtrent onder andere het arbeidsrecht, de sociale zekerheid en voor vorderingen betreffende de collectieve schuldenregeling, respectievelijk in eerste aanleg en in hoger beroep.⁶² Binnen die bevoegdheden kunnen de rechters van dergelijke rechtscolleges administratieve besluiten en verordeningen toetsen aan hogere normen zoals wetten, decreten en de grondwet.⁶³ Sinds het Smeerkaasarrest kunnen deze hoven en rechtbanken ook formele wetten toetsen, maar enkel aan internationale normen met directe werking.⁶⁴ Het Hof van Cassatie heeft de taak om unanimititeit te behouden binnen de rechtspraak, dit Hof is dan ook bevoegd voor het hele grondgebied. Door de grote territoriale bevoegdheid en te beslissen in hoogste aanleg, is de bevoegdheid wel beperkt tot een oordeel in rechte. Een Cassatierechter is dus geen feitenrechter die uitspraak doet ten gronde.

43. Uit de bespreking van de bevoegdheden van de hoven en rechtbanken blijkt dat deze rechtscolleges niet bevoegd zijn om parlementaire reglementen te toetsen. Dit type geschillen valt buiten het huidige bereik van de bevoegdheden van de functionele rechterlijke macht. Bovendien verschillen administratieve besluiten en verordeningen, afkomstig van de uitvoerende macht, wezenlijk van parlementaire reglementen, die interne documenten van de wetgevende macht zijn.

Afdeling II. Raad van State

44. Buiten de functionele rechterlijke macht, bestaat in België ook de Raad van State. Dit is het hoogste bestuursrechtscollege in België en maakt deel uit van de organieke rechterlijke macht. De Raad van State is een "met eigenlijke rechtspraak belast orgaan", opgericht bij de wet van 23 december 1946, zoals vereist door artikel 146 van de Grondwet. Het doel van de oprichting was om rechtsbescherming te bieden tegen de administratieve overheid. Hoewel deze bevoegdheid eerder bij de gewone rechtscolleges lag, werd zij zelden uitgeoefend vanwege de terughoudende houding van de rechterlijke macht tegenover beslissingen tegen de overheid.⁶⁵ De oprichting van met eigenlijke rechtspraak belaste organen is een aangelegenheid die exclusief toekomt aan de

⁶⁰ Art. 40 GW.

⁶¹ Art. 150 GW; A. ALEN en K. MUYLLE, Handboek van het Belgische Staatsrecht, Kluwer, Mechelen, 2011, p. 599-600.

⁶² Art. 578-583 en 607 Ger.W.

⁶³ Art. 159 GW.

⁶⁴ Cass. 27 mei 1971, 'Smeerkaasarrest', Arr. Cass. 1971, 959.

⁶⁵ A. ALEN en K. MUYLLE, Handboek van het Belgische Staatsrecht, Kluwer, Mechelen, 2011, p. 472.

federale wetgever.⁶⁶ Daarenboven werd bij de grondwetswijziging van 18 juni 1993, die het bestaan van de Raad van State in de Grondwet verankerde, de federale wetgever belast met de taak om de samenstelling, bevoegdheden en werking van dit orgaan te bepalen.⁶⁷ Het is mogelijk voor de wetgever om de grondslag voor administratieve rechtscolleges uit te breiden van artikel 146 van de Grondwet naar artikel 145. Dit laatste artikel betreft de politieke rechten, die normaal onder de bevoegdheid van de gewone rechtscolleges vallen. Deze categorie van subjectieve rechten kan dus toegewezen worden aan de administratieve rechtscolleges zoals de Raad van State. Dit is niet mogelijk voor alle subjectieve rechten, de burgerlijke rechten uit artikel 144 van de Grondwet vallen onder de exclusieve bevoegdheid van de gewone rechtscolleges.⁶⁸

45. Het objectief contentieux staat tegenover het subjectief contentieux en betreft geen geschillen over subjectieve rechten zoals omschreven in de artikelen 144 en 145 van de Grondwet. In plaats daarvan richt het zich uitsluitend op de vraag of een handeling in overeenstemming is met het recht. Dit geldt voor de tuchtrechtscolleges en voor het beroep tot nietigverklaring van bestuurshandelingen bij de Raad van State, waarbij het voldoende is om een "belang" aan te tonen.⁶⁹

46. De Raad van State heeft twee afdelingen, de afdeling bestuursrechtspraak behandelt de administratieve rechtshandelingen en toetst deze aan hogere normen. De afdeling wetgeving van de Raad van State geeft advies omtrent wetsvoorstellen, ook hier wordt een toets aan hogere rechtsnormen uitgeoefend, maar deze keer voorafgaand aan de afkondiging van de besproken norm.⁷⁰

Afdeling III. Het Grondwettelijk Hof

47. Om de rechterlijke macht over het parlement verder te bespreken, richten we ons op het Grondwettelijk Hof. Dit hof is een constitutioneel hof en heeft de bevoegdheid om formele wetten aan de Grondwet te toetsen. Het werd oorspronkelijk opgericht als Arbitragehof maar groeide met de jaren uit tot een werkelijk Grondwettelijk Hof.⁷¹

48. Het Grondwettelijk Hof van België bestaat vandaag uit twaalf rechters, met een taalpariteit van zes Nederlandstalige leden en zes Franstalige leden.⁷² Deze taalpariteit weerspiegelt zich ook in het voorzitterschap, dat bestaat uit één Nederlandstalige voorzitter en één Franstalige voorzitter.⁷³ De rechters worden bijgestaan door 24 referendarissen, twee griffiers en een eigen administratief personeel.⁷⁴

⁶⁶ Art. 146 en 161 Gw.

⁶⁷ Art. 160 Gw.

⁶⁸ A. ALLEN en K. MUYLLE, Handboek van het Belgische Staatsrecht, Kluwer, Mechelen, 2011, p. 611.

⁶⁹ A. ALLEN en K. MUYLLE, Handboek van het Belgische Staatsrecht, Kluwer, Mechelen, 2011, p. 611.

⁷⁰ Art. 2 en 7 RvS-Wet.

⁷¹ J. THEUNIS, "Het Grondwettelijk Hof (1980-2020): van bevoegdheidshof over gelijkheidshof naar grondrechtenhof" in R. LEYSEN, J. THEUNIS, W. VERRIJDT en K. MUYLLE (eds.), *Semper perseverans: liber amicorum André Allen*, Antwerpen, Intersentia, 2000, (246) 250.

⁷² Art. 31 Bijzondere Wet op het Grondwettelijk Hof van 6 januari 1989, BS 7 januari 1989.

⁷³ Art. 33 Bijzondere Wet op het Grondwettelijk Hof van 6 januari 1989, BS 7 januari 1989.

⁷⁴ Art. 35, 40 en 42 Bijzondere Wet op het Grondwettelijk Hof van 6 januari 1989, BS 7 januari 1989.

49. De bevoegdheid van het Arbitragehof bij oprichting in 1980 betrof het toezicht op de bevoegdheidverdelende regels zodat de verschillende wetgevers in België hun eigen bevoegdheden niet overschreden.⁷⁵ In 1988 vond een bevoegdheidsuitbreiding plaats en vanaf nu kan het Hof wetgevende normen toetsen aan wat nu de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet zijn. De bedoeling van deze uitbreiding bestond erin de gelijkheid van het onderwijs te verzekeren. De toetsing aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, die het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel inhouden, zette de deur opnieuw open voor een meer verregaande bevoegdheid van het Hof. In het Biorim-arrest⁷⁶ sprak het Hof uit dat artikel 11 van de Grondwet gelezen wordt met een algemene draagwijdte. Bijgevolg werd het mogelijk om elk verschil in behandeling, uit elke wetskrachtige norm, aan te vechten op basis van de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie.⁷⁷

50. In 2003 en 2014 volgden nog twee maal een uitbreiding van de bevoegdheden van het Hof en de officiële benaming als Grondwettelijk Hof in 2007. Dit brengt de gehele Titel II en de artikelen 143, §1, 170, 172, 191 van de Grondwet ook onder de paraplu van toetsingsnormen van het Hof.⁷⁸ Formeel gezien is het Hof geen volwaardig grondwettelijk hof, maar door de toepassing van de ruime interpretatie van zijn toetsingsbevoegdheid, zorgde het Hof zelf ervoor dat het in werkelijkheid zijn nieuwe benaming waard is.⁷⁹

51. Het Grondwettelijk Hof toetst dus normen aan grondwettelijke bepalingen en principes. Dit gebeurt door middel van beroepen tot vernietiging, al dan niet voorafgegaan door een schorsingsberoep en prejudiciële vragen. De getoetste normen zijn wetten, decreten of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel.⁸⁰

Afdeling IV. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens

52. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens is het toezichthoudende orgaan bij het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het Hof en het Verdrag werden verwezenlijkt dankzij de Raad van Europa.⁸¹ Het Hof staat in voor de nakoming van de verplichtingen van het Verdrag en haar protocollen.⁸² Het aantal rechters staat op 47, voor iedere lidstaat die partij is aan het Verdrag.⁸³ Om de onafhankelijkheid van het Hof veilig te stellen, bestaan er onverenigbaarheden met de rechterlijke functie. Zo kan een rechter bij het Hof geen politiek

⁷⁵ J. THEUNIS, "Het Grondwettelijk Hof (1980-2020): van bevoegdheidshof over gelijkheidshof naar grondrechtenhof" in R. LEYSEN, J. THEUNIS, W. VERRIJDT en K. MUYLLE (eds.), *Semper perseverans: liber amicorum André Alen*, Antwerpen, Intersentia, 2000, (246) 246.

⁷⁶ GwH 13 oktober 1989, nr. 23/89.

⁷⁷ J. THEUNIS, "Het Grondwettelijk Hof (1980-2020): van bevoegdheidshof over gelijkheidshof naar grondrechtenhof" in R. LEYSEN, J. THEUNIS, W. VERRIJDT en K. MUYLLE (eds.), *Semper perseverans: liber amicorum André Alen*, Antwerpen, Intersentia, 2000, (246) 247-248.

⁷⁸ Art. 1 Bijzondere Wet op het Grondwettelijk Hof van 6 januari 1989, BS 7 januari 1989.

⁷⁹ J. THEUNIS, "Het Grondwettelijk Hof (1980-2020): van bevoegdheidshof over gelijkheidshof naar grondrechtenhof" in R. LEYSEN, J. THEUNIS, W. VERRIJDT en K. MUYLLE (eds.), *Semper perseverans: liber amicorum André Alen*, Antwerpen, Intersentia, 2000, (246) 250-251.

⁸⁰ Art. 1, 19 en 26 Bijzondere Wet op het Grondwettelijk Hof van 6 januari 1989, BS 7 januari 1989.

⁸¹ De Raad van Europa werd opgericht na de Tweede Wereldoorlog ter bescherming van de mensenrechten; S. SMIS, C. JANSSENS, S. MIRGAUX en K. VAN LAETHEM, *Handboek Mensenrechten*, Antwerpen, Intersentia, 2011, p. 216.

⁸² Art. 19 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

⁸³ Art. 20 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

mandaat hebben op hetzelfde moment. Bovendien zitten de rechters ten individuele titel en hebben zij bijgevolg geen verantwoording af te leggen tegenover de lidstaat die hen verkoos.⁸⁴

53. Het Europese Hof is een supranationaal orgaan, de *ratione personae* strekt zich uit naar interstatelijke, alsook individuele klachten.⁸⁵ Dergelijke individuen kunnen iedere natuurlijke persoon, niet-gouvernementele organisatie of iedere groep die beweert slachtoffer te zijn van een schending van de rechten in het Verdrag of de Protocollen uitmaken. Ook morele, indirecte en zelfs potentiële slachtoffers kunnen een verzoekschrift indienen. De uitspraken gebeuren in de vorm van arresten of adviezen.⁸⁶

54. De *ratione materiae* van het Hof is uitgewerkt in het Verdrag en de bijhorende Protocollen. Alle aangelegenheden in verband met de interpretatie en de toepassing van het Verdrag en de Protocollen behoren tot de rechtsmacht van het Hof. De artikelen 33, 34, 46 en 47 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens bepalen op welke manier de zaken kunnen worden voorgelegd aan het Hof.⁸⁷ Inhoudelijk beschermd het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens op de eerste plaats de burgerlijke en politieke rechten.⁸⁸

55. Bovendien nam het Hof een dynamische interpretatie aan. Het Verdrag wordt gezien als een 'levend instrument' en de bepalingen moeten bijgevolg worden geïnterpreteerd in het licht van de huidige maatschappij. Op die manier evolueren de bepalingen binnen de rechtspraak van het Hof.⁸⁹

§1 Artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

56. Bij de bespreking van de rechterlijke macht, kan ook artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens betrokken worden. Deze bepaling waarborgt namelijk het recht op een eerlijk proces, wat ook het recht op toegang tot de rechten inhoudt. Dit is van groot belang voor de effectiviteit van een goed functionerende rechterlijke macht. Artikel 6, §1 luidt als volgt: "*1. Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging heeft een ieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld. [...]*".⁹⁰ In de context van de parlementaire reglementen wordt verder ingegaan op het burgerlijke aspect. De burgerlijke rechten en verplichtingen uit artikel 6 worden autonoom geïnterpreteerd volgens het Verdrag zelf en kunnen dus niet gedefinieerd worden volgens nationale bepalingen.⁹¹ Bovendien verklaart het Europees

⁸⁴ S. SMIS, C. JANSSENS, S. MIRGAUX en K. VAN LAETHEM, *Handboek Mensenrechten*, Antwerpen, Intersentia, 2011, p. 278.

⁸⁵ A. HENRIKSEN, *International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2019, p.175.

⁸⁶ S. SMIS, C. JANSSENS, S. MIRGAUX en K. VAN LAETHEM, *Handboek Mensenrechten*, Antwerpen, Intersentia, 2011, p. 280-281.

⁸⁷ Art. 32 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens; S. SMIS, C. JANSSENS, S. MIRGAUX en K. VAN LAETHEM, *Handboek Mensenrechten*, Antwerpen, Intersentia, 2011, p. 283.

⁸⁸ A. HENRIKSEN, *International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2019, p.176.

⁸⁹ A. HENRIKSEN, *International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2019, p.177.

⁹⁰ Art. 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

⁹¹ EHRM 15 maart 2022, nr. 43572/18, Grzeda/Polen, overw. 287.

Hof voor de Rechten van de Mens dat artikel 6, §1 toepassing vindt, ongeacht status van de partijen of de aard van de wetgeving die op het geschil van toepassing is. Evenzo is de aard van de autoriteiten die jurisdictie hebben over de zaak irrelevant voor de toepassing van dit artikel. Het maakt dus geen verschil of het gaat om een gewone rechtbank, een administratieve autoriteit of een verschillende instantie.

57. Bij burgerlijke zaken is het wel van belang dat er een "geschil" bestaat dat betrekking heeft op een recht dat wordt erkend in het nationale recht van de betrokken staat. Dit geschil moet een zekere mate van ernst hebben en kan betrekking hebben op zowel het bestaan van een recht als op de reikwijdte en de wijze van uitoefening ervan. Bovendien moet de uitkomst van de procedure direct bepalend zijn voor het betrokken burgerlijk recht.⁹²

⁹² Guide on article 6 of the Convention - Right to a fair trial (civil limb).

Deel II. REFLECTIE OP DE STATUS QUO

HOOFDSTUK I. DE PARLEMENTAIRE REGLEMENTEN AN SICH

Afdeling I. Kenmerken

58. Zoals eerder genoemd zijn de parlementaire reglementen een van de belangrijkste bronnen van het parlementaire recht.⁹³ Het betreffen geen wetsskrachtige normen, maar wel parlementaire handelingen, in de rechtsleer benoemd als 'niet-wetgevende handelingen'.⁹⁴ Deze regels maken het raamwerk uit van de structuur en werking van de kamers van de wetgevende macht.⁹⁵ De onafhankelijkheid van de wetgevende vergaderingen staat in dit vraagstuk momenteel op de eerste plaats, zo werd bepaald door de grondwetgever in artikel 60 van de Grondwet. Bijgevolg is een bekrachtiging door de Koning niet vereist, de reglementen worden dus strikt gescheiden van de wetten in formele zin.⁹⁶ Ook de Raad van State sprak zich bevestigend uit voor de autonomie van de vertegenwoordigers van de natie omtrent de uitoefening van hun eigen bevoegdheden.⁹⁷

59. Dat het opstellen van de regels voor en door de kamers wel in overeenstemming moet zijn met de Grondwet, is vanzelfsprekend, ook andere hogere rechtsregels, die de autonomie van de wetgevende kamers inperken, moeten worden gerespecteerd. Jan Velaers merkte echter eerder reeds op dat er geen enkel rechtscollege competent is om deze regelgeving aan de hogere normen te toetsen.⁹⁸ De uitspraak van de gewone hoven en rechtbanken die geen onderscheid maken voor een wetgevend orgaan als partij en zich bijgevolg bevoegd verklaren, zodat de leden van de kamers dezelfde bescherming wordt geboden voor hun subjectieve rechten, trok de heer Velaers toch in vraag in het kader van de scheiding der machten en dus die soevereiniteit van zowel de Kamer van Volksvertegenwoordigers als de Senaat.⁹⁹

60. Hier tegenover staat Koen Muylle, die zich beroept op de voortschrijdende evolutie om meer rechterlijk toezicht toe te staan, ook op niet-wetgevende handelingen, om die sterke autonomie van de parlementen toch anders te gaan bekijken.¹⁰⁰ Hoewel sommige handelingen van het parlement nog steeds buiten het bereik van rechterlijke controle vallen, heeft de huidige ontwikkeling geleid tot aanvullende mogelijkheden voor rechters om toezicht te houden. Met betrekking tot de niet-wetgevende handelingen verdeelt Muylle deze in drie categorieën: politieke, administratieve en juridische handelingen van de wetgevende macht. Binnen deze drie categorieën zijn inmiddels bepaalde handelingen onderworpen aan rechterlijke controle, wat enkele jaren

⁹³ M. VAN DER HULST en K. MUYLLE, Het federale Parlement : samenstelling, organisatie en werking, Heule, INNI publishers, 2017, p.529.

⁹⁴ K. MUYLLE, "Rechterlijke controle op niet-wetgevende handelingen van een wetgevende vergadering: democratie versus rechtsstaat, of toch maar scheiding der machten", in A. ALEN en J. VAN NIEUWENHOVE (eds.), Leuvense Staatsrechtelijke Standpunten I, Brugge, die Keure, 2008, (137) 140.

⁹⁵ M. VAN DER HULST en K. MUYLLE, Het federale Parlement : samenstelling, organisatie en werking, Heule, INNI publishers, 2017, p.529.

⁹⁶ J. VELAERS, De grondwet - een artikelsgewijze commentaar, Brugge, Die Keure, 2019, p. 262.

⁹⁷ Adv. RvS 11 mei 1983, nr. 15.454/VR.

⁹⁸ J. VELAERS, De grondwet - een artikelsgewijze commentaar, Brugge, Die Keure, 2019, p. 262.

⁹⁹ J. VELAERS, De grondwet - een artikelsgewijze commentaar, Brugge, Die Keure, 2019, p. 263.

¹⁰⁰ K. MUYLLE, "Rechterlijke controle op niet-wetgevende handelingen van een wetgevende vergadering: democratie versus rechtsstaat, of toch maar scheiding der machten", in A. ALEN en J. VAN NIEUWENHOVE (eds.), Leuvense Staatsrechtelijke Standpunten I, Brugge, die Keure, 2008, (137) 139-143.

geleden nog als volstrekt onmogelijk werd beschouwd vanwege de strikte toepassing van de scheiding der machten.¹⁰¹

61. De regeling van de interne werking van het parlement is deel van de administratieve functie van de wetgevende vergaderingen. De administratieve functie omvat zowel de autonome beslissingen omtrent de manier waarop de eigen bevoegdheden worden uitgeoefend, via reglement of individuele beslissing, als het beheer van zijn diensten en personeel, waaronder het statuut van de leden valt, alsook de benoemingen en ontslagen.¹⁰² Binnen deze categorie van parlementaire activiteiten, vond reeds een evolutie plaats ten opzichte van het beheer van de diensten en het personeel. Ook deze optredens waren eerst uitgesloten van een extern toezicht, reeds in 1996 oordeelde het Grondwettelijk Hof echter dat het ontbreken van een annulatieberoep voor de ambtenaren van de wetgevende vergadering strijdig is met het gelijkheidsbeginsel.¹⁰³ Het Hof stelde een lacune vast en de wetgever vulde deze leemte op door de mogelijkheid te voorzien voor een beroep tot vernietiging bij de Raad van State met betrekking tot overheidsopdrachten en leden van hun personeel.¹⁰⁴

62. De overige administratieve handelingen blijven echter buiten de draagwijdte van deze regeling.¹⁰⁵ Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens oordeelde zelfs dat de interne werking van de parlementaire assemblees buiten het toepassingsgebied van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens valt.¹⁰⁶ Artikel 6 omvat de toegang tot de rechter, dit is dus niet gegarandeerd voor de besproken handelingen, dit doordat de maatregelen geen burgerlijke rechten en verplichtingen of gegrondheid van een strafvervolgning betreffen, zoals het artikel wel vereist.¹⁰⁷ De enige uitzondering op de onbevoegdheid van de gewone rechtscolleges met betrekking tot de regels van de interne werking van de kamers, is wanneer een subjectief recht in het geding is.¹⁰⁸

Afdeling II. Huidige controle

63. Een kwaliteitscontrole op de parlementaire reglementen kan er nochtans voor zorgen dat de regelgeving transparant en legitiem is en dat er een correcte naleving van de vastgestelde

¹⁰¹ K. MUYLLE, "Rechterlijke controle op niet-wetgevende handelingen van een wetgevende vergadering: democratie versus rechtsstaat, of toch maar scheiding der machten", in A. ALEN en J. VAN NIEUWENHOVE (eds.), *Leuvense Staatsrechtelijke Standpunten I*, Brugge, die Keure, 2008, (137) 139-143.

¹⁰² K. MUYLLE, "Rechterlijke controle op niet-wetgevende handelingen van een wetgevende vergadering: democratie versus rechtsstaat, of toch maar scheiding der machten", in A. ALEN en J. VAN NIEUWENHOVE (eds.), *Leuvense Staatsrechtelijke Standpunten I*, Brugge, die Keure, 2008, (137) 142-143.

¹⁰³ GWH 15 mei 1996, nr. 31/96.

¹⁰⁴ K. MUYLLE, "Rechterlijke controle op niet-wetgevende handelingen van een wetgevende vergadering: democratie versus rechtsstaat, of toch maar scheiding der machten", in A. ALEN en J. VAN NIEUWENHOVE (eds.), *Leuvense Staatsrechtelijke Standpunten I*, Brugge, die Keure, 2008, (137) 148-149.

¹⁰⁵ K. MUYLLE, "Rechterlijke controle op niet-wetgevende handelingen van een wetgevende vergadering: democratie versus rechtsstaat, of toch maar scheiding der machten", in A. ALEN en J. VAN NIEUWENHOVE (eds.), *Leuvense Staatsrechtelijke Standpunten I*, Brugge, die Keure, 2008, (137) 149-150.

¹⁰⁶ K. MUYLLE, "Rechterlijke controle op niet-wetgevende handelingen van een wetgevende vergadering: democratie versus rechtsstaat, of toch maar scheiding der machten", in A. ALEN en J. VAN NIEUWENHOVE (eds.), *Leuvense Staatsrechtelijke Standpunten I*, Brugge, die Keure, 2008, (137) 150.

¹⁰⁷ EHRM 27 augustus 1991, nr. 13057/87, Demicoli/Malta.

¹⁰⁸ Rb. Brussel (Vz.) 21 april 1997, *T.B.B.R.* 1997, 539.

procedures en regels is. Een rechterlijke controle bestaat vooralsnog niet, of zeer miniem. Een interne controle bestaat wel, in de vorm van een wijzigingsprocedure.

64. Een interne controle betreft het wijzigen van parlementaire reglementen. Hierdoor kunnen interne controleorganen eerdere regels aanpassen. Zoals eerder vermeld, is het wijzigingsproces relatief eenvoudig. Dergelijke aanpassing begint met de bespreking van voorstellen tot wijziging in een bijzondere commissie. In de Kamer van Volksvertegenwoordigers bestaat deze commissie uit 23 leden, die een evenredige vertegenwoordiging van de verschillende politieke partijen weerspiegelen. In de Senaat bestaat de commissie uit leden van het bureau en voorzitters van de fracties, zoals vastgelegd in artikel 87 van het Reglement van de Senaat.¹⁰⁹ Na afronding van de bespreking en stemming in de commissie, brengt de rapporteur verslag uit in de plenaire vergadering. Dit rapport wordt vervolgens behandeld in dezelfde context als een wetsvoorstel.

65. Uit de bespreking van de huidige controle blijkt dat het bestaande toezicht heel erg beperkt is. De vraag die gesteld kan worden is of dit wenselijk is voor de betrokken bepalingen.

Afdeling III. Inhoudelijke relevantie en wijzigingen

66. De parlementaire reglementen bevatten voorschriften en bepalingen over de organisatie van het parlement, de procedures voor wetsvoorstellen en de rechten en plichten van de leden van de assemblee. De rechten van de leden bestaan het stemrecht¹¹⁰, het initiatiefrecht¹¹¹ en het vragenrecht¹¹². De plichten opgenomen in de reglementen bestaan onder andere uit het vertegenwoordigen van hun kiezers, het aanwezig zijn op de plenaire vergadering¹¹³ en de zittingen en een geheimhoudingsplicht¹¹⁴.

67. Een algemeen overzicht van de inhoud omvat 'de organisatie en werking van de Kamer', 'de wetgevende functie', 'de controle- en informatiefunctie', 'diverse bepalingen' en voor de Senaat ook 'de regeling van belangenconflicten'.¹¹⁵ Dit omvat onder andere de mogelijkheid om te beslissen over de samenstellingen binnen de Kamer¹¹⁶, vervanging van leden¹¹⁷, quorum¹¹⁸, tuchtregels¹¹⁹ enzovoort, zelfs het ontbinden van de Kamer¹²⁰. Deze laatste kort opsomming van van bepalingen, kunnen mogelijk problematisch zijn, indien onderworpen aan eenvoudige en snelle wijzigingen, zonder een behoorlijk toezicht.

¹⁰⁹ M. VAN DER HULST, Het federale parlement, Heule, INNI publishers, 1994, 257 p.

¹¹⁰ Art. 58-61 Regl.K.; Art. 41-44 Regl.S.

¹¹¹ Art. 75 Regl.K.; Art. 54 Regl.S.

¹¹² Art. 124 Regl.K.; Art. 67 Regl.S.

¹¹³ Art. 40 Regl.K.; Art. 34 Regl.S.

¹¹⁴ Art. 67 Regl.K.

¹¹⁵ Regl. K.; Regl. S.

¹¹⁶ Art. 10, 11 and 19-21 Regl.K.; art. 7, 16 and 19 Regl.S.

¹¹⁷ Art. 12 Regl.K.; Art. 17.3 and 19.4 Regl.S.

¹¹⁸ Art. 42 Regl.K.; Art. 45 Regl.S.

¹¹⁹ Art. 62-66 Regl.K.; Art. 81-83 Regl.S.

¹²⁰ Art. 181 Regl.K.

68. Het belang van de parlementaire reglementen mag niet onderschat worden. De burgers van de rechtsstaat hebben stemplicht, daarna is het cruciaal voor het parlement om zo efficiënt mogelijk te werken. De parlementsleden komen op voor de burgers en de vergaderingen moeten gericht zijn op het algemeen belang. Eigenbelang hoort niet thuis in een kamer van volksvertegenwoordigers.

69. Ook tuchtmaatregelen voor de eigen leden zijn opgenomen in de parlementaire reglementen. Uiteraard kunnen parlementsleden gewoonweg menselijke fouten maken, naar de aard van hun functie moeten zij echter ook gepast gesanctioneerd worden indien nodig. Doordat deze regeling in het reglement van elke kamer vervat zit, kunnen de sancties gemakkelijk worden aangepast door de zetelende parlementsleden. Zo werd een wijziging doorgevoerd in 2024 in het Reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.¹²¹ Een subtiele wijziging in de tekst veranderde toen een sanctie van een maand, naar maximaal een maand. Weinig tekstueel verschil, maar de sanctie werd in feite teruggebracht tot potentieel slechts één dag, hetgeen hoogstwaarschijnlijk geen substantiële impact zal hebben. Het betrof de sanctie die staat op het schenden van de geheimhoudingsplicht met betrekking tot de informatie uit niet-openbare vergaderingen, hetgeen van belang is voor de communicatie onderling. Maar verhalen naar buiten brengen voordat beslissingen zijn genomen, kan ook voor miscommunicatie naar de burgers leiden. Bijgevolg staat het vertrouwen in het parlement soms ook op het spel.

¹²¹ Wijzigingen van artikel 67 van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers wat de proportionaliteit van de opgelegde sancties betreft, BS 9 april 2024.

HOOFDSTUK II. DE GELOOFSBRIEVEN PROBLEMATIEK

70. Net zoals artikel 60 van de Grondwet de autonomie voor de parlementaire reglementen vastlegt, bepaalt artikel 48 dat elke Kamer de bevoegdheid heeft om de geloofsbrieven van haar eigen leden te beoordelen en de bijbehorende geschillen op te lossen. Elke Kamer is dus soeverein in het oordeel over haar eigen leden.¹²² De Raad van State oordeelde in 1982 dat de controle van de geloofsbrieven een exclusieve bevoegdheid is en er bijgevolg geen inmenging kan zijn door de uitvoerende of rechterlijke macht, noch door een andere vergadering.¹²³ In 2000 verklaarde het Grondwettelijk Hof, nog onder de naam 'Arbitragehof', dat de soevereiniteit die de Grondwet verleent met betrekking tot het onderzoek van de geloofsbrieven impliceert dat het parlement zelfstandig beslissingen neemt over deze kwesties en tevens dat er geen beroep mogelijk is tegen deze beslissingen.¹²⁴ In dat arrest verklaarde het Hof dat *"Tot de basisbeginselen van de democratische opbouw van de Staat behoort de regel dat de verkozen wetgevende Kamers in de uitoefening van hun opdracht over de meest ruime onafhankelijkheid beschikken. Die onafhankelijkheid uit zich onder meer in het toezicht dat zij zelf uitoefenen op hun leden zowel ter zake van de geldigverklaring van het mandaat als van de wijze waarop dit bij wege van verkiezingen wordt verworven. Van dat basisbeginsel is artikel 48 van de Grondwet een toepassing, welk artikel stelt dat elke Kamer de geloofsbrieven van haar leden onderzoekt en de geschillen die hieromtrent rijzen, beslecht."*

Afdeling I. Opkomende kritiek

71. Toch werd deze regeling meer en meer in vraag gesteld en zelfs afgekeurd in de rechtsleer.¹²⁵ In 2010 bespraken Sébastien Van Drooghenbroeck en François Belleflamme de tekortkomingen van de regeling omtrent een eerlijke rechtsbedeling, in het licht van de toen nog toekomstige, federale verkiezingen van 2011. Er werd toen vastgesteld dat de keuze om vast te houden aan een gebrekkige grondwetsbepaling gerechtvaardigd werd om geen juridische chaos te ontketen.¹²⁶ Hoewel de kritiek van dergelijke autonome controle in 2010 ook zeker niet nieuw was, bleef het voordien bij een berouw van de waarden van een rechtsstaat, waarbij geen rechter op kon tegen de keuze van de grondwetgever op grond van een eventuele schending met een internationale of Europese norm. Dit veranderde echter door ontwikkelingen in mensenrechtenwetgeving en door een opkomend rechterlijk activisme omtrent voorrang van dergelijke normen boven nationale en dus ook grondwettelijke wetgeving.¹²⁷

¹²² M. WOUTERS, "Baas in eigen huis? De afbakening van het onderzoek van de geloofsbrieven in de context van de trapsgewijze samenstelling van de senaat" in A. REZSÖHÁZY en M. VAN DER HULST (eds.), *Parlementair Recht En Grondrechten*, Brugge, Die Keure, 2010, (41) 41.

¹²³ Raad van State 12 mei 1982, arrest De Laet, nr 22.250.

¹²⁴ GwH 23 februari 2000, nr. 20/2000, overw. B.3.

¹²⁵ J. VELAERS, De grondwet - een artikelsgewijze commentaar, Brugge, Die Keure, 2019, p. 177. Zie ook Advies van het Wetenschappelijk Comité van de Commissies voor de politieke vernieuwing, *Parl. St. Kamer, 2000-2001*, Doc. 50-1421/001, 116-117.

¹²⁶ S. VAN DROOGHENBROECK, "Les assemblées, juges du contentieux postélectoral: une institution en sursis?" in A. REZSÖHÁZY en M. VAN DER HULST (eds.), *Parlementair recht en grondrechten*, Brugge, Die Keure, 2010, (1) 2-3.

¹²⁷ S. VAN DROOGHENBROECK, "Les assemblées, juges du contentieux postélectoral: une institution en sursis?" in A. REZSÖHÁZY en M. VAN DER HULST (eds.), *Parlementair recht en grondrechten*, Brugge, Die Keure, 2010, (1) 3.

72. Volgens die tendens kwam in 2010 ook het arrest-*Grosaru* van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.¹²⁸ In dit arrest werd het verkiezingssysteem van Roemenië in strijd geacht met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Deze beslissing leek het einde van het Belgische systeem te betekenen omwille van de gelijkaardige feiten.¹²⁹ Toch durfden zowel de Raad van State en het Grondwettelijk Hof als de gewone rechtscolleges zich niet bevoegd verklaren vanwege artikel 48 van de Grondwet.¹³⁰ Ook de politici zagen dit arrest niet als aanzet tot herziening van het Belgische systeem. Bij de zesde staatshervorming in 2011 werd niet aan artikel 48 van de Grondwet geraakt. Hoewel er wel een voorstel was ingediend om het Grondwettelijk Hof toen al bevoegd te verklaren voor geschillen omtrent de verkiezingen, bleef de parlementaire bevoegdheid op dat vlak onveranderd.¹³¹

Afdeling II. Belgische veroordeling door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

73. De situatie werd opnieuw een spraakmakend thema toen een zaak tegen België aanhangig werd gemaakt voor het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. De heer Mugemangango kwam op bij de verkiezingen van 2014 maar werd niet verkozen en wil hertelling van de stemmen. Wanneer het Waals Parlement deze vraag afwijst, stapt hij naar het Europees Hof voor een schending van artikel 3 van Protocol nr. 1 en Artikel 13 van het Verdrag.¹³² Op 10 juli 2020 sprak het Europese Hof voor de Rechten van de Mens zich uit over de zaak. De beslissing is unaniem en de postelelectorale verkiezingsgeschillenbeslechting van België is wel degelijk in strijd met het Verdrag. Het onderzoek van de geloofsbrieven is een schending van het recht op vrije en eerlijke verkiezingen en het recht op een effectief rechtsmiddel. Het ontbreekt aan een instantie die klachten omtrent de verkiezingen effectief kan onderzoeken.¹³³

74. Na de veroordeling van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, moet er dus wel degelijk een oplossing komen voor het onderzoek van de geloofsbrieven. Het Hof gaf reeds aan in het arrest aan welke voorwaarden cumulatief voldaan moet zijn zodat het systeem wel in overeenkomst is met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.¹³⁴ Ten eerste moet er een beroepsorgaan zijn dat onpartijdig is. Ten tweede moet diens beoordelingsvrijheid in de wet worden verduidelijkt. Tot slot moet er voorzien zijn in procedurele waarborgen, die ervoor zorgen dat beslissingen op een 'eerlijke, objectieve en voldoende gemotiveerde' manier worden

¹²⁸ EHRM 2 maart 2010, nr. 78039/01, *Grosaru/Roemenië*.

¹²⁹ M. LELOUP, "Kroniek van een aangekondigde verdragsschending: het onderzoek van de geloofsbrieven getoetst aan de Europese mensenrechtenstandaarden", TBP 2020, afl. 8, (383) 383.

¹³⁰ K. MUYLLE, "Rechterlijke controle op niet-wetgevende handelingen van een wetgevende vergadering: democratie versus rechtsstaat, of toch maar scheiding der machten", in A. ALLEN en J. VAN NIEUWENHOVE (eds.), *Leuvense Staatsrechtelijke Standpunten I*, Brugge, die Keure, 2008, (137) 151-152.

¹³¹ J. VELAERS, *De grondwet - een artikelsgewijze commentaar*, Brugge, Die Keure, 2019, p. 180.

¹³² EHRM 10 juli 2020, nr. 310/15, *Mugemangango/België*, overw. 1.

¹³³ EHRM 10 juli 2020, nr. 310/15, *Mugemangango/België*, overw. 70; M. LELOUP, "Het onderzoek van de geloofsbrieven na de verkiezingen van 2024: tussen Kamer en aanbeeld", TBP 2023, afl. 9, (571) 571-572.

¹³⁴ M. LELOUP, "Het onderzoek van de geloofsbrieven na de verkiezingen van 2024: tussen Kamer en aanbeeld", TBP 2023, afl. 9, (571) 571-572.

genomen.¹³⁵ Het is wel toegelaten dat het parlement zelf, zelfs partijdig, de zaak behandelt, onder voorbehoud dat er een mogelijkheid is tot beroep bij een onafhankelijk en onpartijdig orgaan.¹³⁶

75. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zelf bepaalt niet dat de controle van dergelijke verkiezingsbetwistingen door een rechterlijke instantie moet gebeuren. Bij het toetsen aan de voorwaarden wordt verwezen naar de vaste rechtspraak van het Hof met betrekking tot artikel 13 van het Verdrag, hetgeen het recht op een effectief rechtsmiddel inhoudt, maar niet vereist dat het een rechtsmiddel door een rechterlijke instantie uitmaakt.¹³⁷ De uitspraak biedt dus ook de mogelijkheid dat een parlementair orgaan, indien het aan de voormelde voorwaarden voldoet, het onderzoek uitoefent, althans in theorie.¹³⁸ De rechtsleer twijfelt echter over die mogelijkheid in de praktijk. Zo wijst Mathieu Leloup op een eerder standpunt van het Hof in datzelfde arrest, namelijk dat parlementsleden in wezen niet 'politiek neutraal' kunnen zijn.¹³⁹ De heer Leloup vraagt zich bijgevolg af hoe men de toets van onpartijdigheid kan doorstaan wanneer het parlement, dat volledig bestaat uit dergelijke niet objectieve leden, zelf oordeelt.¹⁴⁰ Dezelfde vraag wordt gesteld door Jurgen Goossens, die dergelijke onpartijdigheid ook als onmogelijkheid ziet.¹⁴¹

Afdeling III. Mogelijkheden tot hervormingen

76. Het gevolg van het gewezen arrest betekent in ieder geval dat een hervorming noodzakelijk is inzake het huidige systeem van de geloofsbrieven. Hoewel het arrest oordeelde over het Waals Parlement is het te goeder trouw om de identieke systemen van de andere wetgevende vergaderingen evenzeer te herzien.¹⁴² De manier van hervormen zal een oplossing moeten bieden aan het gebrek aan procedurele waarborgen en de Belgische regelgeving zal dus gewijzigd moeten worden om tegemoet te komen aan de kritiek van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.¹⁴³

77. Voor het federaal parlement is echter een grondwetswijziging vereist om verandering te kunnen doorvoeren. De procedure voor dergelijke grondwetswijziging is echter allesbehalve evident en gaat in twee fases. Ten eerste moeten de te wijzigen artikelen aangeduid worden door

¹³⁵ EHRM 10 juli 2020, nr. 310/15, *Mugemangango/België*, overw. 70; J. GOOSSENS en R. DE LANGE, "Mugemangango t. België (EHRM (GK), nr. 310/15) – Verkiezingsgeschil: mag het parlement zelf beslissen?", *European Human Rights Cases* 2020, (1) 3.

¹³⁶ LELOUP, "Kroniek van een aangekondigde verdragsschending: het onderzoek van de geloofsbrieven getoetst aan de Europese mensenrechtenstandaarden", *TBP* 2020, afl. 8, (383) 398.

¹³⁷ S. VAN DROOGHENBROECK, "Les assemblées, juges du contentieux postélectoral: une institution en sursis?" in A. REZSÖHÁZY en M. VAN DER HULST (eds.), *Parlementaire recht en grondrechten*, Brugge, Die Keure, 2010, (1) 41; J. GOOSSENS en R. DE LANGE, "Mugemangango t. België (EHRM (GK), nr. 310/15) – Verkiezingsgeschil: mag het parlement zelf beslissen?", *European Human Rights Cases* 2020, (1) 3.

¹³⁸ M. LELOUP, "Het onderzoek van de geloofsbrieven na de verkiezingen van 2024: tussen Kamer en aanbeeld", *TBP* 2023, afl. 9, (571) 573.

¹³⁹ EHRM 10 juli 2020, nr. 310/15, *Mugemangango/België*, overw. 98; M. LELOUP, "Het onderzoek van de geloofsbrieven na de verkiezingen van 2024: tussen Kamer en aanbeeld", *TBP* 2023, afl. 9, (571) 573.

¹⁴⁰ M. LELOUP, "Het onderzoek van de geloofsbrieven na de verkiezingen van 2024: tussen Kamer en aanbeeld", *TBP* 2023, afl. 9, (571) 573.

¹⁴¹ J. GOOSSENS en R. DE LANGE, "Mugemangango t. België (EHRM (GK), nr. 310/15) – Verkiezingsgeschil: mag het parlement zelf beslissen?", *European Human Rights Cases* 2020, (1) 3-4.

¹⁴² LELOUP, M., "Kroniek van een aangekondigde verdragsschending: het onderzoek van de geloofsbrieven getoetst aan de Europese mensenrechtenstandaarden", *TBP* 2020, afl. 8, (383) 390.

¹⁴³ LELOUP, M., "Kroniek van een aangekondigde verdragsschending: het onderzoek van de geloofsbrieven getoetst aan de Europese mensenrechtenstandaarden", *TBP* 2020, afl. 8, (383) 391.

zowel de wetgevende kamers als de Koning, waarna na ontbinding van de kamers volgt en enkel deze bepalingen aangepast kunnen worden. Om die aanpassing te realiseren is daarbij ook nog een twee derde meerderheid vereist.¹⁴⁴ Dit betekent dat de parlementsleden, die geen partij meer zouden mogen zijn bij de controle op de eigen verkiezing, toch nog de controle zullen moeten uitoefenen om de grondwetswijziging te realiseren.¹⁴⁵

78. Om een wijziging te kunnen implementeren moet de aandacht ook gericht worden op welk orgaan de taak als beroepsinstantie zal uitoefenen. Door gebrek aan een officiële oplossing, wordt voorlopig nog gekeken naar de rechtsleer. Daar komt vooral het Grondwettelijk Hof naar voren, als onafhankelijk en onpartijdig rechtscollege.¹⁴⁶ Wat kan bijdragen aan deze beslissing, is de bijzondere samenstelling van het Hof, dat voor de helft bestaat uit gewezen parlementsleden. Hierdoor is er een politiek randje aanwezig bij het Hof en dus ook haar beslissingen. Bovendien is het de gewoonte dat de samenstelling een weergave is van de politieke verhoudingen. Dergelijk compositie laat toe om meer politieke inzichten te hebben in de zaken en creëert een zeker evenwicht tussen de meerderheids- en minderheidspartijen.¹⁴⁷ Dat het Grondwettelijk Hof sterk is geëvolueerd sinds haar oprichting is bekend, een van de bevoegdheidsuitbreidingen omvatte echter ook het vernemen van de beroepen tot vernietiging van sancties wegens inbreuken op de regels over de beperking en de controle van verkiezingsuitgaven door Kamerleden. Een nieuwe bevoegdheid omtrent de geloofsbrieven, sluit hier dus bij aan.¹⁴⁸

79. Er kan echter een probleem gemaakt worden van de *in abstracto* beoordeling die het Grondwettelijk Hof uitvoert, in plaats van in concreto onderzoek. Net zoals de lange termijnen van het Hof moeilijkheden kan veroorzaken. Een administratief rechtscollege, zoals de Raad van State, moet daarom ook bekeken worden. Opnieuw zou het om een instantie gaan die onafhankelijk en onpartijdig kan beslissen, de beginselen van behoorlijke rechtsbedelingen zullen hierbij gerespecteerd worden. De voeling met de politieke materie is bij de Raad van State minder aanwezig, aangezien het enkel rechters zijn die hierin zetelen. Een alternatief, en nieuw, administratief rechtscollege, dat slechts enkele specifieke bevoegdheden toegewezen krijgt, kan echter snel expertise ontwikkelen en daardoor een mogelijke oplossing bieden.¹⁴⁹

80. Indien er een nieuwe instantie wordt opgericht, kan dit ook gaan om een onafhankelijke commissie in plaats van een administratief rechtscollege. De samenstelling kan dan gekozen worden en men kan opteren om parlementsleden aan te duiden voor maximaal de helft van de leden. Op die manier blijft de politieke voeling beschermd en wordt de verandering eventueel

¹⁴⁴ S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2021, p. 46-48.

¹⁴⁵ J. GOOSSENS en R. DE LANGE, "Mugemangango t. België (EHRM (GK), nr. 310/15) – Verkiezingsgeschil: mag het parlement zelf beslissen?", *European Human Rights Cases* 2020, (1) 5.

¹⁴⁶ K. MUYLLE, "Rechterlijke controle op niet-wetgevende handelingen van een wetgevende vergadering: democratie versus rechtsstaat, of toch maar scheiding der machten", in A. ALEN en J. VAN NIEUWENHOVE (eds.), *Leuvense Staatsrechtelijke Standpunten I*, Brugge, die Keure, 2008, (137) 139-143.

¹⁴⁷ LELOUP, M., "Kroniek van een aangekondigde verdragsschending: het onderzoek van de geloofsbrieven getoetst aan de Europese mensenrechtenstandaarden", *TBP* 2020, afl. 8, (383) 394.

¹⁴⁸ LELOUP, M., "Kroniek van een aangekondigde verdragsschending: het onderzoek van de geloofsbrieven getoetst aan de Europese mensenrechtenstandaarden", *TBP* 2020, afl. 8, (383) 394.

¹⁴⁹ LELOUP, "Kroniek van een aangekondigde verdragsschending: het onderzoek van de geloofsbrieven getoetst aan de Europese mensenrechtenstandaarden", *TBP* 2020, afl. 8, (383) 395-397.

vlotter aanvaard. De overige leden kunnen dan van rechtscolleges komen of academici zijn. Bovendien kan het om een niet-permanente commissie gaan, die slechts samengeroepen wordt indien nodig. De samenstelling van het orgaan wordt dan wel voorafgaand reeds vastgelegd in duidelijke en objectieve regels.¹⁵⁰

TUSSENBESLUIT

81. Na het bespreken van de huidige reglementen en de recente wijzigingen ervan, werd duidelijk dat een sterke onafhankelijkheid voor de parlementen niet ten allen tijde geschikt is. Dit wordt gezien in de context van een democratische rechtsstaat, waarin de volkssoevereiniteit en de scheiding der machten de belangrijkste principes uitmaken. De scheiding der machten is dan ook een veelbesproken onderwerp, samen met de samenwerking der machten. Een scheiding der machten in een rechtsstaat is namelijk geen strikte scheiding, er is nood aan toezicht op de verschillende machten. Op die manier kan elke instantie onafhankelijk werken en heeft toch een verplichting tot verantwoording afleggen tegenover anderen. Een parlementaire macht die te sterk op zichzelf staat en te weinig concurrentie heeft, past niet in dat plaatje. Zo werd ook bevestigd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens omtrent het autonome onderzoek van de parlementen bij de geloofsbrieven. Het Belgische systeem wordt bijgevolg langzaamaan een eenzaat in het Europese landschap, verschillende landen stelden reeds een toezicht in.¹⁵¹ Aan de hand van het verhaal van de geloofsbrieven en de uitspraken door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wordt ook de bredere tendens duidelijk. Een tendens waarbij het Europees Hof vaker uitspraak moet doen omtrent zaken die aansluiting vinden bij de leer van de scheiding der machten. De rol van deze leer in de Europese rechtspraak, geniet meer en meer aandacht in de internationale rechtsleer. In België moet er nog aan begonnen worden.¹⁵² Misschien is het nu tijd om met een brede lens naar ons parlementair recht te kijken en oplossingen bieden alvorens een opeenstapeling van problemen plaatsvindt. Het warm water hoeft hiervoor niet uitgevonden te worden, voorbeelden kunnen binnen Europa gevonden worden.

¹⁵⁰ LELOUP, "Kroniek van een aangekondigde verdragsschending: het onderzoek van de geloofsbrieven getoetst aan de Europese mensenrechtenstandaarden", TBP 2020, afl. 8, (383) 395-397.

¹⁵¹ MICHEL, B., "Verkiezingsfouten en het onderzoek van de geloofsbrieven: is de Tweede Kamer rechter in eigen zaak?" Nederlands Juristenblad 2012, afl. 31, (2180) 2182.

¹⁵² LELOUP, "Kroniek van een aangekondigde verdragsschending: het onderzoek van de geloofsbrieven getoetst aan de Europese mensenrechtenstandaarden", TBP 2020, afl. 8, (383) 400-401.

DEEL III.

RECHTSVERGELIJKING: FRANKRIJK

82. Toen in 1831 bevoegdheden en principes moesten worden neergeschreven om de Belgische Grondwet uit te maken, werd gekeken naar structuren in onze buurlanden. Daarbij zat ook Frankrijk met een invloed op het nieuwe België. Zo werd overgenomen van Frankrijk om de kamers de opdracht te geven het onderzoek naar de geloofsbrieven uit te voeren.¹⁵³ Sébastien Van Drooghenbroeck en François Belleflamme merken op dat de Belgische systemen niet mee geëvolueerd zijn met de moderne gang van zaken. Zo is het moeilijk om te blijven vasthouden aan die exclusieve bevoegdheden voor de wetgevende organen zonder de dreiging van vorsten zoals bij oprichting wel het geval was. Ook Frankrijk, die zorgde voor de inspiratie, stapte ondertussen over op een hervormd systeem.¹⁵⁴ Zo blijft België achterop met slechts vier andere Europese landen waar de parlementen alleen oordelen over de geloofsbrieven van hun leden.¹⁵⁵

83. Voor we de vergelijking van het toezicht maken, is het het waard om de reglementen van beide landen even naast elkaar te leggen.¹⁵⁶ Net zoals in de Belgische Kamer en Senaat wordt ook de organisatie van de kamer uiteengezet in de reglementen van het Franse parlement. Zo wordt er voorzien in een Bureau, alsook groepen en commissies.¹⁵⁷ Verdere gelijkenissen zijn de opnames van de wetgevende procedures¹⁵⁸, de controle- en informatiefuncties van de kamers¹⁵⁹ en de keuring van de begroting¹⁶⁰. Waardoor de grote lijnen van de reglementen overeenkomen tussen beide landen. Ook in Frankrijk genieten de wetgevende kamers een zekere autonomie om hun eigen reglementen op te stellen en te wijzigen.¹⁶¹ Het grote verschil waar verder wordt op ingegaan, is het feit dat die wijzigingen in Frankrijk wel degelijk onder controle staan, op grond van artikel 61 van de Franse Grondwet.¹⁶²

84. De hervorming in Frankrijk kwam in 1958 met de instelling van de Vijfde Franse Republiek. De grondwet van 1958 creëert beperkingen aan de parlementaire autoriteit voor de eerste keer in haar geschiedenis.¹⁶³ Bij deze staathervorming werd een toezicht ingevoerd op de handelingen van de wetgevende kamers door *le Conseil constitutionnel*.¹⁶⁴ Het is dus geen echt grondwettelijk

¹⁵³S. VAN DROOGHENBROECK, "Les assemblées, juges du contentieux postélectoral: une institution en sursis?" in A. REZSÖHÁZY en M. VAN DER HULST (eds.), *Parlementaire recht en grondrechten*, Brugge, Die Keure, 2010, (1) 18.

¹⁵⁴S. VAN DROOGHENBROECK, "Les assemblées, juges du contentieux postélectoral: une institution en sursis?" in A. REZSÖHÁZY en M. VAN DER HULST (eds.), *Parlementaire recht en grondrechten*, Brugge, Die Keure, 2010, (1) 18-20.

¹⁵⁵B. Michel, "Verkiezingsfouten en het onderzoek van de geloofsbrieven: is de Tweede Kamer rechter in eigen zaak?" *Nederlands Juristenblad* 2012, afl. 31, (2180) 2182.

¹⁵⁶Le Règlement de l'Assemblée nationale (Fr.); Le Règlement du Sénat (Fr.).

¹⁵⁷Art. 3, 11, 19 Regl.K.; Art. 8, 19, 30 en 26 Règlement de l'Assemblée nationale (Fr.); Art. 7, 16 en 19 Regl.S.; Art. 2bis, 5, 7 en 8bis Règlement du Sénat (Fr.).

¹⁵⁸Art. 71-121 Regl.K.; Art 81-131 Règlement de l'Assemblée nationale (Fr.); Art. 53-60 Regl.S.; Art. 16 en 47ter Règlement du Sénat (Fr.).

¹⁵⁹Art.121-156 Regl.K.; Art. 132-145 Règlement de l'Assemblée nationale (Fr.); Art. 66 Regl.S.; Art. 19bis A Règlement du Sénat (Fr.).

¹⁶⁰Art. 106 Regl.K.; Art 146 Règlement de l'Assemblée nationale (Fr.); Art. 19bis A Règlement du Sénat (Fr.).

¹⁶¹Art. 82 Règlement de l'Assemblée nationale (Fr.).

¹⁶²L'ASSEMBLÉE NATIONALE, *Fiche n° 43 Le Règlement de l'Assemblée nationale*, p. 2 (Fr.).

¹⁶³D. PROVINÉ, "Courts in the Political Process in France", in H. JACOB, E. BLANKENBURG, H. KRITZER, D. PROVINÉ en J. SANDERS, (eds.), *Courts, Law and Politics in Comparative Perspective*, New Haven, Yale University Press, 1996, 177 (184).

¹⁶⁴S. BOYRON, "France" in D. OLIVER en C. FUSARO (eds.), *How Constitutions Change*, Oxford, Hart Publishing, 2011, (115) 132-133.

hof, dat in Frankrijk toezicht houdt, maar wel een Grondwettelijke Raad. Zeker bij de staats hervorming in 1958 hield Frankrijk nog vast aan administratieve instanties die toezicht hielden in plaats van volledig onafhankelijke hoven.¹⁶⁵ *Le Conseil constitutionnel* heeft dan ook een opmerkelijke samenstelling, er zetelen negen leden en dit eenmalig voor negen jaar. Drie van de leden worden aangeduid door de President van Frankrijk, de andere zes worden benoemd door de kamers van het parlement. *L'Assemblée nationale* kan drie stoeltjes invullen, alsook *Le Sénat*. Naast de genoemde leden zijn de voormalige presidenten van de Republiek automatisch lid van de raad, en dit voor het leven.¹⁶⁶

85. Niet alleen regelmatigheid van de verkiezingen van de parlementsleden en senatoren wordt expliciet ingeschreven in de grondwet als bevoegdheid voor *le Conseil constitutionnel*.¹⁶⁷ Artikel 61 van de Grondwet van de Republiek onderwerpt ook concreet de wijzigingen aan de reglementen van zowel *L'Assemblée nationale* als *Le Sénat* aan een inspectie van de raad. Het eerste lid van artikel 61 luidt als volgt: "*Les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.*" [eigen onderlijning]

86. Opmerkelijk aan dergelijke grondwettelijk toets, is dat dit voorafgaand aan de uitvoering van de bepalingen gebeurt. Zoals reeds vermeld is *le Conseil constitutionnel* geen grondwettelijk hof, zoals België dit kent. Bovendien konden oorspronkelijk enkel de President, de Eerste Minister en de voorzitters van beide kamers van het parlement de procedure in gang zetten. Op verzoek van de President werd dit recht in 1974 ook toegekend aan 60 *députés* of 60 *sénateurs*.¹⁶⁸ Op die manier bleef de Franse Grondwettelijk Raad meer en meer toegroeien naar de functie van een constitutioneel hof zoals gekend in België vandaag. Sinds 2010 kunnen gewone rechtscolleges ook parlementaire handelingen voorleggen aan *le Conseil constitutionnel* om getoetst te worden aan de Franse Grondwet.¹⁶⁹

87. Maar toch blijft dit toezichthoudend orgaan in Frankrijk een beetje een aparte categorie, het kreeg daarom nooit de naam van een hof en behield dus gewoon de titel van Grondwettelijke Raad.¹⁷⁰ De raad heeft de bevoegdheid om voorgestelde wetgeving te toetsen op onverenigbaarheid met de grondwet en andere juridische gebreken. Dit kan slechts na doorverwijzing. Daarop worden herzieningen gevraagd of beslist om de wet onveranderd te laten. beslist worden om de wet te laten zoals ze werd verwezen of om herzieningen de raad de wet en

¹⁶⁵ D. PROVINCE, "Courts in the Political Process in France", in H. JACOB, e.a. (eds.), *Courts, Law and Politics in Comparative Perspective*, New Haven, Yale University Press, 1996, 177 (184).

¹⁶⁶ Art. 56 Constitution du 4 octobre 1958 (Fr).

¹⁶⁷ Art. 59 Constitution du 4 octobre 1958 (Fr).

¹⁶⁸ S. BOYRON, "France" in D. OLIVER en C. FUSARO (eds.), *How Constitutions Change*, Oxford, Hart Publishing, 2011, (115) 139.

¹⁶⁹ S. BOYRON, "France" in D. OLIVER en C. FUSARO (eds.), *How Constitutions Change*, Oxford, Hart Publishing, 2011, (115) 132-133.

¹⁷⁰ S. BOYRON, "France" in D. OLIVER en C. FUSARO (eds.), *How Constitutions Change*, Oxford, Hart Publishing, 2011, (115) 132-133

laat deze ongewijzigd of eist herzieningen.¹⁷¹ Wanneer een voorgelegde wet of een bepaling ervan niet in overeenkomst is met de Franse Grondwet, kan deze wet niet afgekondigd worden.¹⁷² Op die manier worden wetten toch onderworpen aan een grondwettelijkheidstoets.

88. De raad kreeg na verloop van tijd meer en meer wetten voorgelegd en koos er dan ook voor om strenger op te treden tegenover het parlement. Dankzij de aanwezigheid van die controledruk denken de parlementsleden harder na over de wetteksten die ze opstellen. Bovendien helpt het minderheden in het parlement om druk te zetten en daarbij hun standpunten kracht bij te zetten. Toch zal de raad zelden een voorstel van het parlement volledig afkeuren, hun advies gebeurt met nuance en richt zich enkel tot stukken van de tekst. Hierbij geven ze vaak al een voorstel tot herformulering. Dergelijke nuance zorgt ervoor dat de raad haar statuut van objectieve bewaker van de grondwet behoudt.¹⁷³

89. Binnen het eerste jaar van bestaan van de Grondwettelijke Raad, op 6 juni 1959, werd een voorstel voor het reglement van *l'Assemblée nationale* doorverwezen door de voorzitter van het assemblee. De Grondwettelijke Raad sprak zich in haar beslissing onder andere uit over de bepaling omtrent de bestraffing met tuchtrechtelijke sancties van overtredingen, waarop de straf volgens de Franse Grondwet het ambtshalve ontslag van het kamerlid is.¹⁷⁴ In diezelfde beslissing werden ook bepaalde bepalingen zelf gedeeltelijk in overeenkomst met de grondwet verklaard. De aangeduide artikelen worden goedgekeurd, onder voorwaarden van de opmerkingen van de raad bij elk van deze bepalingen zelf.¹⁷⁵ In 2021 wenste *l'Assemblée nationale* tevens een wijziging van haar reglement. Dat voorstel hield in dat de conferentie van voorzitters de deelname, beraadslaging of stemming ingrijpend kon veranderen, in geval van uitzonderlijke voorwaarden. De raad vond deze bepaling onvoldoende gespecificeerd, waardoor zij vast stelde niet in staat te zijn om de draagwijdte ervan te beoordelen. Het voorstel werd in strijd geacht met de Franse grondwet.¹⁷⁶ Het parlement moest het voorstel dus eerst herzien en in dit geval verduidelijken en beter motiveren, alvorens de wijziging kon doorgevoerd worden. Op die manier is het voorstel voldoende met redenen omkleed alvorens de wijziging in rechte treedt.

90. Bij het bespreken van het toezichthoudende orgaan van Frankrijk, komen gelijkenissen naar boven met de Raad van State, afdeling Wetgeving van België. Ook dit orgaan heeft een toezichthoudende functie en kan aangesteld worden door de voorzitters van elke kamer of door minstens één derde van de kamerleden gezamenlijk.¹⁷⁷ Een belangrijk verschil met de Franse raad is dat het advies dat gegeven wordt door de Raad van State over wetsvoorstellen niet bindend is.

¹⁷¹ D. PROVINE, "Courts in the Political Process in France", in H. JACOB, e.a. (eds.), *Courts, Law and Politics in Comparative Perspective*, New Haven, Yale University Press, 1996, (177) 191.

¹⁷² Art. 22 Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

¹⁷³ D. PROVINE, "Courts in the Political Process in France", in H. JACOB, e.a. (eds.), *Courts, Law and Politics in Comparative Perspective*, New Haven, Yale University Press, 1996, (177) 192-193.

¹⁷⁴ CC (Fr.) 24 juni 1959, ECLI:FR:CC:1959:59.2.DC, Journal officiel du 3 juillet 1959, page 6642, overw. 1.

¹⁷⁵ CC (Fr.) 24 juni 1959, ECLI:FR:CC:1959:59.2.DC, Journal officiel du 3 juillet 1959, page 6642, overw. 2.

¹⁷⁶ CC (Fr.) 1 april 2021, ECLI : FR : CC : 2021 : 2021.814.DC, Journal officiel du 3 avril 2021, texte n°1.

¹⁷⁷ Art. 2, §1 en §2 RVS-Wet.

91. Bijgevolg kunnen er geen wetten tegengehouden worden voor de afkondiging ervan.¹⁷⁸ Daarnaast is advies van de Raad van State bij wetsvoorstellen van het parlement facultatief, behoudens uitzonderlijke gevallen.¹⁷⁹ De belangrijkste opmerking voor dit onderzoek is dat wijzigingen aan de reglementen buiten de bevoegdheid van de Raad van State blijven, aangezien de raad zich enkel mag uitspreken over teksten van wetgevende aard.¹⁸⁰

92. Toch is een vergelijking met Het Grondwettelijk Hof ook dichtbij. Een onafhankelijke instantie met de macht om wetten tegen te houden of ongedaan te maken. Zowel de Grondwettelijke Raad als het Grondwettelijk Hof zorgen ervoor dat bepaalde bepalingen uit het positief recht blijven. Bovendien kan ook een gelijkenis gezien worden bij de benoemingen van de leden, in Frankrijk zijn zes zetels van de negen te benoemen door l'Assemblée nationale en le Sénat, in België worden de twaalf leden van Het Grondwettelijk Hof benoemd door de Koning, de kandidaten worden echter voorgedragen door de Kamer van Volksvertegenwoordigers afgewisseld met de Senaat.¹⁸¹

93. Een extern toezicht op de reglementen van wetgevende vergadering is dus wel degelijk een mogelijkheid, zo toont Frankrijk met haar Grondwettelijke Raad. Op die manier blijft de respectievelijke kamer bevoegd voor aanpassingen in haar eigen reglement, maar kan er toch een toezicht gebeuren op basis van grondwettelijke bepalingen en principes. Dit kan gebeuren door de voorstellen voor te leggen aan een externe instantie, zoals in Frankrijk. Het voordeel van een beoordeling voorafgaand aan de afkondiging van de wetten, verordeningen en reglementen, is dat strijdigheden met grondwettelijke principes nooit in het rechtsverkeer komen, dergelijk preventief optreden vermijdt de nood aan schadebeperking achteraf. Bovendien worden de voorstellen niet louter goed- of afgekeurd, maar gebeuren de beoordelingen met het oog op verbetering. Op die manier kunnen de voorstellen vlot herzien worden en op die manier grondwetconform geïmplementeerd worden. Het externe aspect van de controle zorgt ook voor een kans voor minderheden om gehoord en gezien te worden voordat de meerderheid rechten en plichten afkondigt.¹⁸²

¹⁷⁸ J. VAN NIEUWENHOVE, "Art. 2 RvS-wet" in D. BIJNENS, F. EGGERMONT, C. JENART, W. VERRIJDT (eds.), *Publiek procesrecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Mechelen, Wolters Kluwer Belgium, losbl., p. 14.

¹⁷⁹ Art. 2, §2-4 RvS-Wet; J. VAN NIEUWENHOVE, "Art. 2 RvS-wet" in D. BIJNENS, F. EGGERMONT, C. JENART, W. VERRIJDT (eds.), *Publiek procesrecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Mechelen, Wolters Kluwer Belgium, losbl., p.5.

¹⁸⁰ J. VAN NIEUWENHOVE, "Art. 2 RvS-wet" in D. BIJNENS, F. EGGERMONT, C. JENART, W. VERRIJDT (eds.), *Publiek procesrecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Mechelen, Wolters Kluwer Belgium, losbl., p. 7.

¹⁸¹ Art. 32 Bijzondere Wet op het Grondwettelijk Hof van 6 januari 1989, BS 7 januari 1989.

¹⁸² D. PROVINCE, "Courts in the Political Process in France", in H. JACOB, e.a. (eds.), *Courts, Law and Politics in Comparative Perspective*, New Haven, Yale University Press, 1996, (177) 193.

DEEL IV.

BESLUIT: GEVOLGEN VAN RECHTERLIJK TOEZICHT

94. In dit onderzoek nam de onafhankelijkheid van de wetgevende vergaderingen een centrale positie in. Uit de voorgaande onderzoeksresultaten blijkt dat dit zich ook voordoet in de realiteit van het parlementaire recht. Deze autonomie komt voort uit een scheiding der machten die bescherming bood aan burgers en tegen een te sterke uitvoerende macht. Een veranderde realiteit in de verhoudingen van de drie staatsmachten vraagt echter om een nieuwe evaluatie van de positie van de wetgevende macht met betrekking tot haar autonomie over de parlementaire reglementen.

95. De parlementaire reglementen omvatten de gehele werking van beide kamers van het parlement. Dit betekent dat de organisatie van het proces waarbij wetskrachtige normen tot stand komen en bijgevolg hun plaatsvinden in het rechtsverkeer, in handen is van de parlementsleden. Deze parlementsleden hebben tevens de bevoegdheid om de regels meteen toe te passen en zo de het landschap van de wetskrachtige normen vormen.

96. Een mogelijk rechterlijk toezicht komt naar voren in het kader van de samenwerking der machten, waar niet enkel de onafhankelijkheid van de verschillende machten van belang is, maar eveneens de mogelijkheid om elkaar tot verantwoording te roepen. Op die manier zorgen alle machten er samen voor dat alle bevoegdheden correct worden uitgevoerd.

HOOFDSTUK I. VOORDELEN

97. Door het invoeren van een rechterlijke controle op de parlementaire reglementen, wordt ingespeeld op de nieuwe positie van de wetgevende macht vandaag. De behoefte aan een uiterst sterke positie voor de wetgevende macht, is afgenomen door de verschuiving naar een dynamiek van oppositie versus meerderheid in plaats van wetgevende macht versus uitvoerende macht. De rechterlijke macht daarentegen blijft in haar rol als beschermer van de rechten van de burgers. Het voordeel dat een rechterlijke controle op de parlementaire reglementen biedt, is de vermindering van de concentratie van macht binnen één staatsmacht. Hoewel de bevoegdheid bij het parlement blijft, kunnen rechters het werk controleren. Dit bevordert de praktische samenwerking tussen de verschillende machten, zoals het principe van de check and balances het vereist. Een goede verhouding tussen de staatsmachten onderling draagt bij aan een goede werking van de verschillende taken binnen een democratische rechtsstaat.

98. Een rechterlijke controle houdt verder in dat er een toetsing op grondwettelijkheid plaatsvindt. Dit zorgt ervoor dat de reglementen in overeenstemming blijven met de principes van de rechtsstaat en de fundamentele rechten van burgers. Dit voorkomt dat parlementaire besluiten in strijd zijn met grondwettelijke normen en bevordert daarmee de rechtszekerheid.

99. Een toezichtsorgaan zoals de rechterlijke macht biedt ook ruimte voor minderheidsstandpunten. Burgers, en in het bijzonder minderheden, kunnen op die manier rekenen op een onafhankelijke instantie om hun rechten te beschermen. Ook bij de parlementaire

reglementen kan de tussenkomst van een rechter verzekeren dat handelingen niet voortdurend vanuit hetzelfde perspectief worden genomen.

HOOFDSTUK II. NADELEN

100. Bij het evalueren van de mogelijkheid voor een rechterlijk toezicht, komen ook de nadelen aan de orde. Het invoeren van rechterlijk toezicht op de parlementaire reglementen vormt onvermijdelijk een inmenging van buitenaf in de interne aangelegenheden van het parlement, wat de autonomie van de wetgevende vergaderingen inperkt.

101. Een externe bevoegdheid voor de rechterlijke macht leidt onvermijdelijk tot een extra werklast. Dit komt niet ten goede aan het bestaande probleem van de hoge werkdruk en aanzienlijke achterstanden binnen de Belgische rechterlijke macht. Ook voor de kamers betekent dit een extra procedure, wat bijkomende werkdruk en wachttijd met zich meebrengt. Dit nadeel dient echter genuanceerd te worden, aangezien de werkdruk geen argument mag zijn om democratische waarden ter discussie te stellen.

HOOFDSTUK III. MOGELIJKHEDEN

102. Bij de implementatie van rechterlijk toezicht moeten verschillende aspecten in overweging worden genomen. Allereerst is de keuze van het toezichthoudende orgaan van belang. Mogelijke opties zijn het Grondwettelijk Hof, de Raad van State, of het oprichten van een nieuwe instantie, die vergelijkbaar is met de Grondwettelijke Raad in Frankrijk.

103. Het Grondwettelijk Hof heeft als voordeel dat het voor de helft samengesteld is uit voormalig parlementsleden. De politieke achtergrond kan waardevol zijn om het perspectief van de parlementsleden zelf niet te vergeten. Bovendien lijkt een grondwettelijk hof een logische keuze om een grondwettelijke toets uit te voeren, aangezien dit in wezen hun fundamentele bevoegdheid is. Een nadeel van het toekennen van de controlebevoegdheid over parlementaire reglementen aan het Grondwettelijk Hof is echter dat de toetsing pas achteraf plaatsvindt, wanneer de wijzigingen reeds zijn doorgevoerd en mogelijk al toegepast zijn.

104. De Raad van State komt wel tegemoet aan het criterium van het tijdstip, dat wil zeggen dat de toetsing door de Raad van State voor de afkondiging van de wijziging kan plaatsvinden. De afdeling Wetgeving van de Raad werkt al op die manier bij de wetsvoorstellen. De bestaande adviesprocedure heeft weliswaar het nadeel niet bindend te zijn. Desondanks biedt het wel een maatstaf voor de overeenstemming met hogere rechtsnormen.

105. Bij de overweging om een nieuwe instantie op te richten dat als toezichthoudend orgaan zal functioneren, kan de Grondwettelijke Raad van Frankrijk als voorbeeld dienen. De toetsing gebeurt dan zowel voorafgaand aan de afkondiging als is van bindende aard. De nieuwe instantie heeft bovendien de mogelijkheid zich te specificeren op het parlementair contentieux.

106. Een ander belangrijk aspect is het waarborgen van een evenwicht tussen autonomie en toezicht. Dit kan worden bereikt door duidelijke regels en procedures te ontwikkelen die de rol van de toezichthoudende instantie beperken tot essentiële grondwettelijke kwesties, zonder in te grijpen in dagelijkse parlementaire processen.

107. Mijns inziens biedt een rechterlijke controle een meerwaarde, en er zijn verschillende mogelijkheden voor de organisatie ervan. Een dergelijke hervorming vereist echter de bereidheid om noodzakelijke aanpassingen door te voeren, inclusief een grondwetsherziening, gezien de grondwettelijke verankeringen bij dit onderwerp. Afgeleid uit het voorbeeld van de Franse Grondwettelijke Raad en de reeds bestaande instanties en werking van de Belgische rechterlijke macht, stel ik de mogelijkheid voor om de Raad van State en het Grondwettelijk Hof te combineren en beide bevoegd te verklaren. Dit voorkomt de noodzaak om een nieuwe instantie op te richten en wordt de complexiteit van het ontwikkelen van een samenstelling, werking en procedure voor een nieuw orgaan vermeden. Een combinatie van de bestaande organen van de organieke rechterlijke macht vermijdt dit. Bovendien combineert het ook de voordelen van beide instanties. De Raad van State kan voorafgaand aan de uitvaardiging van de bepalingen advies uitbrengen, waardoor de toetsing plaatsvindt voordat de regel in het rechtsverkeer treedt en toepasbaar is. Het Grondwettelijk Hof kan vervolgens achteraf bindende beslissingen nemen, waarbij ook het politieke perspectief in acht wordt genomen. Een hervorming is in elk geval aangeraden, zodat deze grondig kan worden aangepakt en een situatie zoals bij de problematiek van de geloofsbrieven, met het arrest Mugemangango, wordt vermeden.

HOOFDSTUK IV. AANBEVELINGEN

108. Het is duidelijk dat de invoering van rechterlijk toezicht op parlementaire reglementen geen eenvoudige toevoeging inhoudt aan de bevoegdheden van een rechterlijk orgaan. Het is daarom van cruciaal belang om een gebalanceerd systeem te ontwikkelen dat de autonomie van het parlement respecteert, terwijl het tegelijkertijd adequate checks and balances introduceert.

109. Aanbevolen wordt om een gedetailleerde evaluatie uit te voeren van de verschillende toezichtsmodellen en hun impact op de huidige parlementaire structuur. Dit zou kunnen leiden tot de implementatie van een systeem dat zowel effectief als efficiënt is in het waarborgen van de naleving van democratische en grondwettelijke principes.

110. Door voort te bouwen op de ervaringen en modellen uit andere landen, zoals Frankrijk, kan België zijn parlementaire systemen verder versterken en moderniseren, met het oog op een robuuste en rechtvaardige democratie.

Deze conclusie biedt een samenvattend overzicht van de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen van de masterproef en kan dienen als uitgangspunt voor verdere discussie en onderzoek.

BIBLIOGRAFIE

1. Wetgeving

Europees

Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

België

De gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994, *BS* 17 februari 1994.

Gerechtigd Wetboek van 10 oktober 1967, *BS* 31 oktober 1967.

De Bijzondere Wet op het Grondwettelijk Hof van 6 januari 1989, *BS* 7 januari 1989.

De Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen van 8 augustus 1980, *BS* 15 augustus 1980.

Gecoördineerde Wetten op de Raad van State van 12 januari 1973, *BS* 21 maart 1973.

Wet van 30 augustus 1988 houdende wijziging van de wet van 3 november 1967 betreffende het loodsen van zeevaartuigen, *BS* 17 september 1988.

Reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, *BS* 2 oktober 2003.

Reglement van de Senaat, aangenomen op 17 december 2013.

DE SENAAT, Brochure federaal parlement.

Frankrijk

La Constitution du 4 octobre 1958.

Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

Le Règlement de l'Assemblée nationale.

Le Règlement du Sénat.

L'ASSEMBLEE NATIONALE, *Fiche n° 43 Le Règlement de l'Assemblée nationale*.

2. Rechtspraak

EHRM 15 maart 2022, nr. 43572/18, Grzeda/Polen.

EHRM 10 juli 2020, nr. 310/15, Mugemangango/België.

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

EHRM 27 augustus 1991, nr. 13057/87, Demicoli/Malta.

GwH 23 februari 2000, nr. 20/2000.

GwH 13 oktober 1989, nr. 23/89.

GWH 15 mei 1996, nr. 31/96.

CC (Fr.) 24 juni 1959, ECLI:FR:CC:1959:59.2.DC, Journal officiel du 3 juillet 1959, page 6642.

Cass. 15 december 1983, A.R. nr.6871, Arr. Cass. 1983, nr. 207.

Cass. 27 mei 1971, 'Smeerkaasarrest', Arr. Cass. 1971, 959.

Adv. RvS 11 mei 1983, nr. 15.454/VR.

Rb. Brussel (Vz.) 21 april 1997, T.B.B.R. 1997, 539.

3. Rechtsleer

Boeken

ALEN, A. en MUYLLE, K., *Handboek van het Belgische Staatsrecht*, Kluwer, Mechelen, 2011, 1055 p.

BRANS, M., DE WINTER, L. en SWENDEN, W., *The politics of Belgium. Institutions and policy under bipolar and centrifugal federalism*, Abingdon Oxon, Routledge, 2009, 256 p.

HENRIKSEN, A., *International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2019, 340 p.

KESTEMONT, L., SCHOUKENS, P., HENDRICKX, K. en TERRY, E. (eds.), *Rechtswetenschappelijk schrijven*, Leuven, Acco, 2020, 144 p.

SOTTIAUX, S., *Grondwettelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 516 p.

SMIS, S., JANSSENS, C., MIRGAUX, S. en VAN LAETHEM, K., *Handboek Mensenrechten*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 660 p.

VAN DER HULST, M., *Het federale parlement*, Heule, INNI publishers, 1994, 257 p.

VAN DER HULST, M. en MUYLLE, K., *Het federale Parlement : samenstelling, organisatie en werking*, Heule, INNI publishers, 2017, 720 p.

VELAERS, J., *De grondwet - een artikelsgewijze commentaar*, Brugge, Die Keure, 2019, 824 p.

Bijdragen in verzamelwerken

BOYRON, S., "France" in OLIVER, D. en FUSARO, C. (eds.), *How Constitutions Change*, Oxford, Hart Publishing, 2011, 115-142.

FOQUÉ, R., "Evenwicht van machten en rechtsstatelijke vernieuwing" in ALEN, A. en WINTGENS, L.J. (eds.), *De Trias Politica ruimer bekeken*, Gent, Larcier, 2000, 1-23.

MUYLLE, K., "Rechterlijke controle op niet-wetgevende handelingen van een wetgevende vergadering: democratie versus rechtsstaat, of toch maar scheiding der machten", in ALEN A. en VAN NIEUWENHOVE J. (eds.), *Leuvense Staatsrechtelijke Standpunten I*, Brugge, die Keure, 2008, 137-172.

PROVINE, D., "Courts in the Political Process in France", in JACOB, H., BLANKENBURG, E., KRITZER, H., PROVINE, D., SANDERS, J. (eds.), *Courts, Law and Politics in Comparative Perspective*, New Haven, Yale University Press, 1996, 177-248.

VAN DROOGHENBROECK, S., "Les assemblées, juges du contentieux postélectoral: une institution en sursis?" in REZSÖHÁZY, A. en VAN DER HULST, M. (eds.), *Parlementair recht en grondrechten*, Brugge, Die Keure, 2010, 1-39.

VAN NIEUWENHOVE, J., "Art. 2 RvS-wet" in BIJNENS, D., EGGERMONT, F., JENART, C., VERRIJDT, W. (eds.), *Publiek procesrecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Mechelen, Wolters Kluwer Belgium, losbl., z.p.

WOUTERS, M., "Baas in eigen huis? De afbakening van het onderzoek van de geloofsbrieven in de context van de trapsgewijze samenstelling van de senaat" in REZSÖHÁZY, A. en VAN DER HULST, M. (eds.), *Parlementair Recht En Grondrechten*, Brugge, Die Keure, 2010, 41-48.

THEUNIS, J., "Het Grondwettelijk Hof (1980-2020): van bevoegdheidshof over gelijkheidshof naar grondrechtenhof" in LEYSEN, R., THEUNIS, J., VERRIJDT, W. en MUYLLE, K. (eds.), *Semper perseverans: liber amicorum André Alen*, Antwerpen, Intersentia, 2000, 247-256.

Bijdragen in tijdschriften

ALEN, A., "Scheiding" of "samenwerking" der machten?, Brussel, Academiae Analecta, Mededelingen van de Koninklijke Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten van België, Klasse der Letteren, afl. 52, 1990.

GOOSSENS, J., en DE LANGE, "Mugemangango t. België (EHRM (GK), nr. 310/15) – Verkiezingsgeschil: mag het parlement zelf beslissen?", European Human Rights Cases 2020, 1-8.

LELOUP, M., "Kroniek van een aangekondigde verdragsschending: het onderzoek van de geloofsbrieven getoetst aan de Europese mensenrechtenstandaarden", TBP 2020, afl. 8, 383-407.

LELOUP, M., "Judicial self-government in de Belgische rechtsorde: over rechterlijke onafhankelijkheid, rechterlijke verantwoordelijkheid en de scheiding der machten", TBP 2022, afl. 1, 3-24.

LELOUP, M., "Het onderzoek van de geloofsbrieven na de verkiezingen van 2024: tussen Kamer en aanbeeld", TBP 2023, afl. 9, 571-584.

LEMMENS, K., "De scheiding der machten herontdekt", Juristenkrant 2009, afl. 182, 10-11.

MICHEL, B., "Verkiezingsfouten en het onderzoek van de geloofsbrieven: is de Tweede Kamer rechter in eigen zaak?" Nederlands Juristenblad 2012, afl. 31, 2180-2186.

POPULIER, P., "Scheiding der Machten: De Verhouding Tussen Rechter en Politiek in België", Tijdschrift voor Constitutioneel Recht (TvCR) 2010, nr. 2, 96-118.

Overige

ROMANS, S., 'Gunstige pensioenregeling brengt federaal parlement opnieuw in verlegenheid', De Tijd, 18 april 2023, <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/federaal/gunstige-pensioenregeling-brengt-federaal-parlement-opnieuw-in-verlegenheid/10461480.html> [geconsulteerd op 27 juli 2024].

VAN DE VELDE, W., 'Vlaamse Parlement pakt Sihame El Kaouakibi aan', De Tijd, 28 september 2021, <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/vlaanderen/vlaamse-parlement-pakt-sihame-el-kaouakibi-aan/10335236> [geconsulteerd op 27 juli 2024].

KELEPOURIS, S. EN VAN HORENBEEK, J., 'N-VA wil parlement 'activistische' rechters laten terugfluiten', De Morgen, 28 februari 2023, <https://www.demorgen.be/snelnieuws/n-va-wil-parlement-activistische-rechters-laten-terugfluiten~bd454454/> [geconsulteerd op 30 juli 2024].

Guide on article 6 of the Convention - Right to a fair trial (civil limb).