

LA MOBILITÉ PARLEMENTAIRE VOLONTAIRE

PAR

LAURENCE GALLEZ

ASSISTANTE DE RECHERCHE À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN
COLLABORATRICE PARLEMENTAIRE AU PARLEMENT FRANCOPHONE BRUXELLOIS
ET À L'ASSEMBLÉE RÉUNIE DE LA COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE

BENOIT GORS

ASSISTANT DE RECHERCHE À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN
AVOCAT AU BARREAU DE BRUXELLES

ET

STANISLAS ADAM

ASPIRANT FWO À L'UNIVERSITÉ DE GAND

La Constitution établit le régime parlementaire (1). Elle arrête les éléments essentiels du mandat représentatif : élection, durée, indemnité. Elle énumère les principes applicables au statut des représentants de la Nation : incompatibilités, inviolabilité, irresponsabilité. Par les procédures qu'elle organise et au travers des règles qu'elle érige, la Constitution garantit la continuité de la fonction parlementaire (2), autant qu'elle protège l'indépendance de l'assemblée (3). La Constitution tend à préserver le « libre exercice du mandat » électoral (4).

(1) F. DELPÉRÉE, «La Constitution et le régime parlementaire», *Rev. b. dr. const.*, 2006, p. 13.

(2) J. VAN NIEUWENHOVE, «De samenstelling van het federale Parlement», in X, *Parlementair Recht - Commentaar en teksten*, Gand, Mys & Breesch, 1998, A.2.2.1., p. 30.

(3) Cette autonomie est notamment consacrée par l'article 60 de la Constitution. Aux termes de cette disposition, chacune des deux chambres fédérales arrête son règlement qui précise le mode selon lequel elle exerce ses attributions. Pour les autorités fédérées, voy. art. 118, §2 de la Constitution et notamment art. 44 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (*M.B.*, 15 août 1980).

(4) G. VEDEL, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2002 (rééd.), p. 397.

Des crises – dont le Professeur Francis Delpérée a analysé les procédures constitutionnelles – peuvent toutefois survenir et entraver la permanence de la fonction parlementaire. Traditionnellement, une distinction est opérée entre les causes « collectives » – qui concernent l'assemblée dans son ensemble – et les causes « individuelles » de cessation anticipée du mandat parlementaire (5). Ces dernières mettent en jeu la mobilité parlementaire.

La mobilité parlementaire correspond à l'idée que l'élu peut voir, en cours de mandat, sa situation modifiée tant à l'égard de l'assemblée dont il fait partie qu'à l'égard de son parti ou de son groupe politique. Pour prendre une formule plus imagée, le parlementaire n'est pas enchaîné à son siège dans l'assemblée.

Deux formes de mobilité au moins peuvent être distinguées. La mobilité peut d'abord être volontaire en ce sens qu'elle est choisie par le parlementaire. Elle est le reflet de la seule volonté du mandataire, la conséquence directe d'un ou plusieurs de ses actes qui remettent en cause soit sa qualité d'élu, soit sa position au sein de l'assemblée.

La mobilité peut aussi être involontaire. Elle est alors le résultat d'une cause externe mais qui affecte directement l'exercice ou la poursuite du mandat (6).

La présente contribution aborde la problématique de la mobilité parlementaire volontaire. Après un examen des différentes hypothèses de mobilité volontaire (I), les effets de celle-ci tant à l'égard de l'élu (II) que du groupe politique auquel il se rattache (III) seront examinés.

(5) Voy. notamment F. HAMON, M. TROPER et G. BURDEAU, *Droit constitutionnel*, 27^e éd., Paris, L.G.D.J., 2001, p. 597; G. VEDEL, *op. cit.*, p. 397; J. VELU, *Le Statut des gouvernants*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 483, n° 320. Pour une analyse en droit comparé de la fin du mandat parlementaire, voy. M. VAN DER HULST, *Le mandat parlementaire*, Genève, Union interparlementaire, 2000, pp. 18-27.

(6) Le décès, la maladie, l'exclusion du parti ou du groupe politique, la déchéance des fonctions en cas d'incompatibilité et de non démission par l'élu ou encore le renvoi par l'assemblée ou les électeurs. Ce dernier cas de figure ne se rencontre toutefois pas dans le système institutionnel belge. La Constitution prohibe la révocation individuelle par les électeurs dès lors qu'elle instaure l'interdiction du mandat impératif (P. WIGNY, *Droit constitutionnel. Principes et droit positif*, t. I^{er}, Bruxelles, Bruylant, 1952, p. 232). Les règlements d'assemblée ne connaissent que de l'exclusion temporaire d'un parlementaire au titre de sanction disciplinaire. Voy., par exemple, art. 63 et 65 du Règlement de la Chambre des représentants.

I. — LES HYPOTHÈSES DE MOBILITÉ

Avant de procéder au relevé des hypothèses de mobilité volontaire, il importe de répondre à une question préalable. Existe-t-il un «droit à la mobilité parlementaire»? La réponse semble affirmative même si la Constitution, les lois et les règlements d'assemblée appréhendent difficilement cette réalité propre à l'hémicycle. Comme le rappelle Francis Delpérée, «nul ne peut être contraint d'exercer la fonction pour laquelle il a été [...] élu et [...] nul ne peut non plus être obligé d'exercer indéfiniment la fonction qu'il a postulée et exercée» (7). On peut ajouter que nul ne peut être contraint de demeurer dans sa famille politique. Le «droit à la mobilité parlementaire» n'est toutefois pas absolu. Il connaît des limites. Ainsi, dans certains cas, le mandataire qui quitte son groupe politique ne pourra pas rejoindre un autre groupe, il devra siéger comme indépendant (8).

Lorsque l'on procède à la classification, toute relative qu'elle soit, des hypothèses de mobilité volontaire, trois catégories semblent pouvoir être dégagées.

Le parlementaire peut, d'abord, *renoncer à ses fonctions* (9). Diverses circonstances peuvent l'amener à poser ce choix.

Un mandataire peut démissionner pour des motifs qui ne sont pas politiques, et qui relèvent, par conséquent, de sa vie privée ou professionnelle. La survenance ou le maintien d'une situation d'incompatibilité légale dans le chef d'un élu à la suite d'un choix personnel en est un exemple (10).

Des raisons politiques peuvent également justifier une démission (11). Soit que le parlementaire veuille par cet acte marquer une rupture avec sa formation politique ou avec la vie politique en général, soit que des pressions publiques ou partisans l'y contraignent.

(7) F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles-Paris, Bruylant-L.G.D.J., 2000, p. 880, n° 1057.

(8) Voy. *infra*.

(9) Cette hypothèse est à distinguer de celle où un mandataire décide de renoncer à son indemnité parlementaire, tout en désirant siéger de manière ponctuelle dans l'assemblée. Sur cette problématique, voy. M. UYTENDAELE et A. FEYT, *Quand politique et droit s'emmêlent*, Bruxelles, éd. Luc Pire, 2006, pp. 11-22 et *infra*.

(10) Dans ce cas, il remettra volontairement son mandat à l'assemblée. Toutefois, s'il ne le fait pas, il doit, en principe, être déchu de ses fonctions par l'assemblée.

(11) F. DELPÉRÉE, *op. cit.*, p. 884, n° 1062.

En tout état de cause, la démission est un droit reconnu à chaque parlementaire (12). Elle produit «d'elle-même ses effets» (13).

Sans aller jusqu'à démissionner, le parlementaire peut vouloir *quitter son parti politique ou son groupe politique*. Un désaccord permanent peut justifier sa décision. Dans ce cas, le parlementaire souhaite demeurer titulaire de son mandat dans l'assemblée concernée tout en se distanciant de sa formation politique et en rejoignant une autre – c'est l'exemple type du transfuge (14) – ou en siégeant à titre d'indépendant (15).

Enfin, la *perte volontaire d'une condition d'éligibilité* (16) peut également être classée parmi les hypothèses étudiées même si un tel acte ne vise sans doute pas, lorsqu'il est posé, directement l'exercice de la fonction pour laquelle le parlementaire a été élu.

Avant d'analyser les implications que peuvent avoir ces différentes situations sur le mandat parlementaire, il y a lieu de passer rapidement en revue quelques règles procédurales qui s'appliquent à celles-ci.

La démission ou le départ d'un groupe politique doit être signifié au président de l'assemblée (17). Les règlements d'assemblée n'abordent toutefois cette question qu'à travers l'éventuelle modification de la composition des groupes politiques.

La signification du changement est effectuée par le président de groupe à la Chambre des représentants et au Sénat (18). Au Parlement flamand, elle se fait au moyen d'une lettre signée par le président de groupe et le parlementaire concerné (19).

(12) F. DELPÉRÉE et D. DELAHAUT-MONSEUR, «Le remplacement d'un parlementaire», *Les cahiers constitutionnels*, 1985, n° 3, p. 54.

(13) F. DELPÉRÉE, *op. cit.*, p. 884, n° 1062.

(14) Pour une définition du transfuge politique, voy., par exemple, la proposition de loi sanctionnant les transfuges parlementaires, *Doc. parl.*, Sén., sess. extr. 1995, n° 1-72/1, p. 1.

(15) Il n'existe que quelques parlements dans le monde où les droits (et le statut) des parlementaires indépendants sont définis. Voy. X., «Les parlementaires non-inscrits», *Informations constitutionnelles et parlementaires*, 1993, n° 165, p. 21. Toute autre est la question de savoir si l'on peut être élu comme indépendant.

(16) On vise par là le changement de nationalité ou de domicile. La déchéance des droits civils et politiques, étant décidée par le pouvoir judiciaire, n'est pas à classer dans la même catégorie. Voy. à ce sujet, A.-E. BOURGAUX, «Le statut du parlementaire. Réformes ou révolution?», *Rev. dr. U.L.B.*, 1997, n° 16, pp. 51-53.

(17) Le Code électoral, en son article 234, précise, en ce qui concerne le Parlement fédéral, que «lorsque les Chambres sont réunies, elles ont seules le droit de recevoir la démission de leurs membres. Lorsqu'elles ne sont pas réunies, la démission peut être notifiée au Ministre de l'intérieur».

(18) Art. 11, al. 1 du Règlement de la Chambre des représentants et art. 18, al. 3 du Règlement du Sénat.

(19) Art. 8, al 3 du Règlement du Parlement flamand.

Aux Parlements bruxellois, wallon et de la Communauté française, enfin, la procédure diffère selon la cause de la modification. Ainsi, celle-ci est portée à la connaissance du président sous la signature du membre intéressé, s'il s'agit d'une démission; sous la signature du président du groupe, s'il s'agit d'une radiation; et sous la double signature du membre et du président du groupe, s'il s'agit d'une adhésion (20). Etant entendu que la décision de quitter son groupe politique est suivie, en principe, dans les faits par la radiation du membre « en partance » par ledit groupe.

Lorsque le mandataire démissionnaire siège à titre d'indépendant, il lui appartient de prévenir lui-même le président de l'assemblée. Les règlements n'envisagent pas cette hypothèse, mais cette solution paraît cohérente.

II. — LES CONSÉQUENCES INDIVIDUELLES DE LA MOBILITÉ

La mobilité parlementaire a des conséquences, que l'on peut qualifier d'individuelles, qui touchent directement le mandataire public dans l'exercice de la fonction pour laquelle il a été élu.

Parmi celles-ci, l'incidence la plus radicale du changement opéré par le parlementaire est sans conteste la perte de son mandat. Cette situation est-elle envisageable en Belgique? Il y a lieu d'apporter à cette question une réponse nuancée.

Hormis le cas de la démission qui ne suscite pas cette interrogation, les autres cas de mobilité appellent une analyse distincte.

En ce qui concerne, tout d'abord, la perte volontaire d'une condition d'éligibilité, la formulation des dispositions légales, prévoyant les conditions pour être élu dans les différentes assemblées législatives, n'est pas homogène. Au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et au Parlement de la Communauté germanophone, un membre doit satisfaire aux conditions d'éligibilité « pour entrer en fonction et pour exercer celle-

(20) Art. 9, al. 2 du Règlement du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, art. 11, al. 2 du Règlement du Parlement wallon et art. 10, al. 2 du Règlement du Parlement de la Communauté française.

ci» (21) (22). Dans les autres assemblées, l'élu doit remplir ces conditions en vue des élections mais il n'est pas précisé s'il doit en être le cas tout au long de la législature (23). Pour Marc Uyttendaele, «s'agissant d'un droit politique – celui d'exercer une fonction élective – (...) toute restriction à ce droit doit résulter d'un texte exprès et clair» (24). Etant donné l'imprécision du texte sur ce point, la perte d'une condition d'éligibilité en cours de mandat ne pourrait dès lors entraîner la perte de celui-ci. Pour Francis Delpérée par contre, la perte d'une des conditions d'éligibilité a une influence directe sur le mandat en cours et la procédure à suivre en pareille circonstance variera en fonction de l'apparition ou non d'une contestation sur l'inéligibilité (25). Tout en reconnaissant également qu'un parlementaire ne peut plus exercer son mandat lorsqu'il ne remplit plus une des conditions qui lui a permis d'être élu, Anne-Emmanuelle Bourgaux considère qu'il serait souhaitable que «les textes envisagés prévoient *expressis verbis* que les conditions d'éligibilité doivent être réunies durant tout le mandat (...) et qu'ils organisent une procédure précise, définissant par qui, devant qui, comment et à quel moment la perte d'une condition d'éligibilité d'un parlementaire peut être soulevée» (26). Nous ne pouvons qu'être d'accord avec cette recommandation assurant plus de sécurité juridique.

En ce qui concerne, ensuite, l'hypothèse du changement de parti ou du retrait du parti, il n'existe pas en droit belge de dispositions prévoyant que celui-ci emporte la perte du mandat parlementaire. Sans doute les partis touchés par ce type de «trahison» invoquent-ils, à ce moment-là, la déontologie du parlementaire qui devrait pousser celui qui s'exclut à rendre le mandat au parti grâce auquel

(21) M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge. Regards sur un système institutionnel paradoxal*, 3^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 205, n° 165.

(22) Art. 12 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises (*M.B.*, 14 janvier 1989) et art. 5 de la loi du 6 juillet 1990 réglant les modalités de l'élection du Conseil de la Communauté germanophone (*M.B.*, 20 juillet 1990).

(23) Art. 64 et 69 de la Constitution et art. 24bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

(24) M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 205, n° 165.

(25) F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, *op. cit.*, p. 885, n° 1062. Dans le premier cas, l'assemblée constate la perte de la condition et procède à l'installation du suppléant. Dans le second cas, elle juge de la contestation et prononce le cas échéant la déchéance du parlementaire de sa fonction.

(26) A.-E. BOURGAUX, *op. cit.*, p. 53.

il a été élu, et, par voie de conséquence, à démissionner (27) mais les quelques tentatives de couler cette idée en une règle juridique n'ont jamais abouti (28). On notera que dans certains pays, comme l'Inde et le Sri Lanka notamment, le fait pour un parlementaire de quitter son parti entraîne pour celui-ci la déchéance de sa fonction. Le contexte politique de ces Etats (29) explique cependant en grande partie l'adoption de pareille mesure, qui a d'ailleurs suscité certaines critiques quant à sa constitutionnalité (30) (31).

Lorsque la mobilité parlementaire n'implique pas la perte du mandat électif, elle peut affecter la participation de l'élu au travail parlementaire.

Dans les différentes assemblées, la composition du bureau (32) et des commissions (33) est déterminée selon le système de la représen-

(27) Il existe des règles éthiques propres aux formations politiques qui prévoient l'obligation pour l'élu, en cas de transfuge ou d'exclusion, de remettre son mandat au président du parti. On peut se demander quelle est la valeur juridique d'un tel engagement. La réponse peut se fonder sur l'article 42 de la Constitution. Celui-ci établit le principe de la représentation nationale (M. VERDUSSEN, «Article 42», in M. VERDUSSEN (dir.), *La Constitution belge. Lignes & entrelignes*, Bruxelles, Le Cri édition, 2004, p. 143). Il instaure l'interdiction du mandat impératif. De cette interdiction découlent les caractéristiques du mandat parlementaire (A. DI STEFANO, Cl. RIBETTE et J. RAULINE, «Mandat parlementaire», in X, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, pp. 619 et 620). Il est général, représentatif et irrévocable (J. VELU, *op. cit.*, p. 71; P. AVRIL et J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, 2^e éd., Paris, Monstreherstien, 1996, pp. 29-31; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Inleiding tot het publiek recht*, Deel 2, *Overzicht publiek recht*, 3^{ème} éd., Brugge, Die Keure, 2001, p. 215). Il résulte de cette prohibition du mandat impératif que le parlementaire est libre tant à l'égard de son électorat que de son parti (A. ALÉN en K. MUYLLE, *Compendium van het Belgisch staatsrecht*, Deel 1A, 2^e éd., Mechelen, Kluwer, 2004, p. 97; R. ERGEC, *Introduction au droit public*, t. I, *Le système institutionnel*, 2^e éd., Diegem, Story-Scientia, 1994, p. 137). Ainsi, «les conventions que les partis font parfois signer à leurs représentants, aux termes desquelles ces derniers s'engagent à renoncer à leur mandat dans l'hypothèse où ils changeraient de parti, sont [inconstitutionnelles] et, partant, contraires à l'ordre public» (M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 265, n° 198). Elles contreviennent à l'interdiction du mandat impératif. Par conséquent, le mandat parlementaire appartient au représentant de la Nation lui-même. Certes, il est souvent élu en raison de son appartenance à une formation politique ou à une idéologie particulière. Il n'en demeure pas moins qu'une fois élu, le mandat représentatif dont il est investi lui est personnel. Il ne pourrait d'une manière ou d'une autre être contraint de le remettre à ses électeurs ou à son parti. Pour une interprétation approfondie de l'article 42 de la Constitution, voy. A.-E. BOURGAUX, *op. cit.*, pp. 135 et suiv.

(28) Voy. notamment la proposition de loi sanctionnant les transfuges parlementaires, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Sén., sess. extr. 1995, n° 1-72 et la proposition de loi sanctionnant les transfuges parlementaires, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1992-1993, n° 944. La régularité juridique de ces propositions peut d'ailleurs être discutée en rapport avec ce qui est dit à la note précédente.

(29) Le nombre de «défections» a atteint, il y a quelques années, des records.

(30) X, «L'exclusion de la Chambre d'un parlementaire qui change de parti, s'abstient, vote contrairement aux directives de son parti ou désobéit à un 'WHIP'», *Informations constitutionnelles et parlementaires*, 1989, n° 158, pp. 296-301 et X, «Les règles relatives au non-respect de la discipline de parti», *Informations constitutionnelles et parlementaires*, 1994, n° 167, pp. 64-74.

(31) Pour une analyse en droit comparé des cas de perte du mandat parlementaire, voy. M. VAN DER HULST, *op. cit.*, pp. 18-27.

(32) F. DELPÉRÉE, *op. cit.*, pp. 497-498, n° 532; M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 319, n° 231.

(33) *Ibid.*, pp. 501-502, n° 537; M. UYTENDAELE, *op. cit.*, pp. 311-313, n° 225.

tation proportionnelle des groupes politiques (34) (35). Le changement de parti a nécessairement dans ce cas des répercussions sur la situation du mandataire concerné. Celles-ci sont surtout perceptibles lorsque le parlementaire quitte un parti pour siéger à titre d'indépendant (36). S'il est président d'une commission, il ne peut plus l'être de même que s'il en est membre effectif ou suppléant. La qualité de rapporteur de commission ne peut dès lors plus lui être attribuée (37). Il ne peut plus non plus être membre du bureau de l'assemblée (38). Il est autorisé néanmoins à assister aux commissions même s'il n'en est plus membre, et y être entendu mais sans voix délibérative (39) (40).

Tout parlementaire peut prendre la parole en séance plénière lorsqu'il s'est inscrit à cette fin ou lorsqu'il l'a demandée et obtenue au cours du débat (41) (42). Dans certains cas cependant, l'appartenance à un groupe politique permet de s'exprimer oralement plus longtemps ou plus souvent. Au Sénat par exemple, le temps de parole dans les discussions générales d'un orateur mandaté par un

(34) Art. 11, al. 1 et 22, al. 2 du Règl. du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale; art. 9, 21, al. 2 et 84 du Règl. du Sénat; art. 2, al. 1 et 12, al. 2 du Règl. du Parlement de la Communauté française; art. 3, al. 1 et 14, al. 2 du Règl. du Parlement wallon; art. 11, al. 1, 12 et 21 du Règl. du Parlement flamand et art. 19 et 158 du Règl. de la Chambre des représentants. En ce qui concerne la Chambre des représentants toutefois, l'article 158 de son règlement prévoit expressément que les nominations relatives au bureau ne se font pas à la représentation proportionnelle des groupes politiques. En pratique, la composition de celui-ci s'en approche. Sur les difficultés rencontrées à propos de la composition du bureau de la Chambre, voy. K. MUYLLE et J. VAN NIEUWENHOVE, «Kroniek. Parlementair recht», *T.B.P.*, 2002, liv. 5, pp. 326 et 327.

(35) Voy. également *infra*.

(36) Sur l'influence de l'«arrivée» dans un groupe politique d'un parlementaire d'un autre groupe politique, voy. *infra*.

(37) Art. 28, al. 3 du Règl. du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale; art. 19, al. 2 du Règl. du Parlement de la Communauté française; art. 21, al. 2 du Règl. du Parlement wallon; art. 27, al. 1 du Règl. du Sénat; art. 78, al. 1 du Règl. de la Chambre des représentants; art. 36, al. 1 du Règl. du Parlement flamand.

(38) Voy. toutefois note *supra* concernant le bureau de la Chambre des représentants.

(39) Art. 32, al. 4 et 7 du Règl. du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale; art. 15, al. 2 du Règl. du Parlement de la Communauté française; art. 17, al. 2 du Règl. du Parlement wallon; art. 23, al. 5 du Règl. du Sénat; art. 31 et 158, al. 3 du Règl. de la Chambre des représentants; art. 28 du Règl. du Parlement flamand.

(40) Une commission du Sénat ou du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale peut cependant décider de refuser qu'un parlementaire «non-membre» y assiste. Le règlement du Parlement flamand énumère les cas où la commission est réservée à ses membres.

(41) On notera que le règlement du Parlement flamand précise que le président donne la parole alternativement à chaque groupe politique. Cela n'implique toutefois pas qu'il ne la donne pas à un membre siégeant à titre d'indépendant lorsqu'il en fait la demande.

(42) Art. 51, al. 1 du Règl. du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale; art. 28, al. 1 du Règl. du Parlement de la Communauté française; art. 34, al. 1 du Règl. du Parlement wallon; art. 38, al. 1 du Règl. du Sénat; art. 44, al. 1 du Règl. de la Chambre des représentants; art. 45, al. 1 du Règl. du Parlement flamand.

groupe politique est plus important que celui des autres orateurs (43). A la Chambre des représentants ainsi qu'aux Parlements bruxellois et de la Communauté française, seul un membre d'un groupe politique peut obtenir la parole après l'intervention d'un membre du gouvernement (44). Ces dispositions ont sans aucun doute plus d'influence sur la situation de l'élu devenu indépendant que sur celle du parlementaire migrant d'un parti à un autre.

Contrairement à d'autres pays (45), un parlementaire indépendant en Belgique peut déposer seul une proposition de loi, de décret ou d'ordonnance ou des amendements (46). Il n'est pas douteux toutefois qu'en pratique les chances que celle-ci ou ceux-ci aboutissent sont minces s'ils ne sont pas appuyés par au moins un membre d'un groupe politique. Dans le même ordre d'idées, si un mandataire conserve toujours le droit de poser des questions ou d'interpeller le gouvernement, il revient au président de l'assemblée, à qui il adresse une demande écrite en ce sens, de décider de la recevabilité de la question ou de l'interpellation. Ce dernier – ou plus précisément le bureau, le bureau élargi ou la conférence des présidents selon l'assemblée (47) – dispose ainsi d'un moyen de limiter l'impétuosité éventuelle d'un membre du parlement et ce d'autant plus s'il n'est pas soutenu par un groupe politique.

Enfin, le bureau – ou le bureau élargi – de chaque parlement décide de l'octroi de moyens financiers destinés à assurer le fonctionnement des groupes politiques (48). Le parlementaire qui ne fait plus partie d'un groupe perd alors le bénéfice de ces avantages matériels non négligeables dont l'un est la possibilité d'être assisté

(43) Art. 39, al. 1 du Règl. du Sénat.

(44) Art. 48, al. 4 du Règl. de la Chambre des représentants; art. 56, al. 4 du Règl. du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale; art. 28, al. 9 du Règl. du Parlement de la Communauté française.

(45) X. «Les parlementaires non-inscrits». *op. cit.*, pp. 24-25.

(46) Art. 80, al. 1 et 85, al. 1 du Règl. du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale; art. 39, al. 1 et 43, al. 1 du Règl. du Parlement de la Communauté française; art. 46, al. 1 et 50, al. 1 du Règl. du Parlement wallon; art. 56, al. 1 et 59, al. 1 du Règl. du Sénat; art. 75, al. 1 et 90, al. 1 du Règl. de la Chambre des représentants; art. 61, al. 1 et 62, al. 1 du Règl. du Parlement flamand.

(47) Art. 101 et suiv. du Règl. du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale; art. 59 et suiv. du Règl. du Parlement de la Communauté française; art. 66 et suiv. du Règl. du Parlement wallon; art. 69 et suiv. du Règl. du Sénat; art. 122 et suiv. du Règl. de la Chambre des représentants; art. 77 et suiv. du Règl. du Parlement flamand.

(48) Art. 9, al. 6 du Règl. du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale; art. 10, al. 3 du Règl. du Parlement de la Communauté française; art. 11, al. 5 du Règl. du Parlement wallon; art. 18, al. 4 du Règl. du Sénat; art. 8, al. 4 du Règl. du Parlement flamand.

d'un collaborateur universitaire (49) (50). Il dispose néanmoins toujours d'un collaborateur administratif (51). Il est remarquable toutefois que l'information concernant ces «aides au travail parlementaire» et leur répartition soit si difficilement accessible pour les personnes extérieures aux assemblées.

III. – LES CONSÉQUENCES COLLECTIVES DE LA MOBILITÉ

La mobilité parlementaire a également des conséquences, que l'on peut qualifier de collectives, qui affectent le groupe politique auquel l'élu appartenait (52).

Avant d'analyser celles-ci, il y a lieu d'examiner le concept même de groupe politique.

Le rassemblement par groupe des élus d'une assemblée a pour avantage indéniable de renforcer le poids de leurs actions et la crédibilité de leurs opinions collectivement exprimées (53). Mais quels sont les critères qui permettent de savoir si l'on est en présence d'un groupe politique qui peut, le cas échéant, prétendre à une reconnais-

(49) Voy. notamment Service des relations publiques de la Chambre des représentants de Belgique, *La Chambre.be-Magazine de la Chambre des représentants de Belgique*, Bruxelles, février 2005, p. 10.

(50) Le bureau et le Collège des questeurs du Sénat ont cependant décidé que tout sénateur peut engager à partir du 1^{er} janvier 2004 un collaborateur universitaire à mi-temps. Dotation du Sénat-Dépenses de l'exercice 2002, budget pour l'exercice 2003 et prévisions budgétaires pour l'exercice 2004, *Ann. parl.*, Sén., sess. ord. 2003-2004, n° 3-32, séance du 19 déc. 2003, p. 7. Voy. également Dotation du Sénat-Comptes 2004-Budget 2006, *Ann. parl.*, Sén., sess. ord. 2005-2006, n° 3-142, séance du 22 déc. 2005, p. 11; Projet de budget de fonctionnement du Parlement de la Communauté française pour l'exercice 2006, *Doc.*, Parl. Comm. fr., sess. ord. 2005-2006, n° 191/1, p. 3 et n° 191/2, p. 3; Proposition de budget des dépenses du Parlement pour l'année budgétaire 2006, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2005-2006, n° A-229/1, p. 7, 9 et 11; Projet de budget de fonctionnement du Parlement wallon pour l'année 2006, Rapport, *Doc. parl. w.*, sess. ord. 2005-2006, n° 4-II h/1, p. 4 et 10.

(51) Une résolution de la Chambre des représentants précise que l'élu qui change de parti ne conserve pas d'autre assistance que son secrétariat (Proposition de résolution relative à l'organisation de la future Chambre et au statut du futur député, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1993-1994, n° 1500/3, p. 2). S'il intègre un autre parti, il pourra cela dit profiter des collaborateurs universitaires «attribués» à ce groupe.

(52) Celles-ci sont susceptibles également d'affecter «financièrement» le parti politique auquel l'élu se «rattachait». Voy. l'art. 15 de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques et les travaux parlementaires relatifs à sa récente modification (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2003-2004, n° 251). Voy. également l'art. 9 du Règl. du Parlement flamand et l'art. 12 du Règl. du Parlement wallon.

(53) X, «Les parlementaires non-inscrits», *op. cit.*, pp. 3 à 38.

sance au sein d'une assemblée législative belge? On peut en dégager deux (54).

Le premier, de nature arithmétique, tient de l'évidence. Pour être un groupe, il faut en principe être plusieurs. En ce qui concerne les groupes politiques plus particulièrement, le nombre nécessaire de membres pour bénéficier de cette qualification, et éventuellement d'une reconnaissance ouvrant le droit à diverses prérogatives, varie d'une assemblée à l'autre (55). Le Sénat requiert le seuil minimal de deux sénateurs (56). A la Chambre et aux Parlements wallon et de la Communauté française, un groupe politique doit être composé d'au moins cinq parlementaires pour être reconnu (57). Le Parlement bruxellois tient compte, quant à lui, du pourcentage de sièges que le groupe représente (58). Le Parlement flamand fixe, pour sa part, deux seuils. Ainsi, on parle de groupe politique à partir de trois membres (59) mais la qualité de groupe politique reconnu n'est attribuée qu'à partir de cinq (60) (61).

(54) Voy. notamment la définition proposée par le CRISP, dans son 'vocabulaire politique', www.crisp.be/VocPol/vocpol.asp?terme=groupe%20politique. Le règlement de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe précise que, pour qu'un groupe politique soit reconnu, il doit «s'engager à respecter la promotion des valeurs du Conseil de l'Europe notamment le pluralisme politique, les droits de l'homme et la prééminence du droit» (Règl., art. 17, al.1). Les Parlements bruxellois (Règl., art. 9, al. 3 et 4), wallon (Règl., art. 11, al. 3 et 4) et de la Communauté française (Règl., art. 10, al. 4 et 5) prévoient le refus ou le retrait de la reconnaissance d'un groupe politique en cas de condamnation d'un ou de plusieurs membres pour actes racistes ou xénophobes ou en cas de condamnation du parti sur la base de l'art. 15ter de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques. Le Parlement flamand refuse, dans ce cas, l'octroi de la dotation aux partis politiques représentés dans l'assemblée (Règl., art. 9, al. 6).

(55) F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, op. cit., p. 499, n° 535; M. UYTENDAELE, op. cit., p. 309, n° 225.

(56) L'article 18 du règlement du Sénat ne fixe aucun seuil mais sa formulation implique que le groupe comprenne au moins deux sénateurs (M. UYTENDAELE, *ibid.*). Les travaux parlementaires confirment cette solution. Voy. la proposition de nouveau Règlement du Sénat, Rapport, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1994-1995, n° 1373/1, p. 41.

(57) Art. 10, al. 2 du Règl. du Parlement de la Communauté française; art. 66 et suiv. du Règl. du Parlement wallon; art. 69 et suiv. du Règl. du Sénat; art. 122 et suiv. du Règl. de la Chambre des représentants. Parfois, certains avantages sont néanmoins réservés aux groupes reconnus qui comptent un nombre plus élevé de membres que le seuil requis pour la reconnaissance. Ainsi, le bénéfice de 'membres associés' au bureau de la Chambre est réservé aux groupes reconnus d'au moins douze membres et qui n'ont ni président, ni vice-président, ni secrétaire au bureau (Règl., art. 3, al. 3).

(58) Un groupe doit réunir 10 % des sièges au sein du groupe linguistique correspondant pour être reconnu au Parlement bruxellois (Règl., art. 9, al. 1). Ce type de solution se retrouve parfois à l'étranger, par exemple au *Bundestag*, où le seuil est fixé à cinq pour cents (X. «Les parlementaires non-inscrits», op. cit., pp. 3 et 7).

(59) Règl., art. 8, al. 1.

(60) Règl., art. 8, al. 3.

(61) La différence entre un groupe politique reconnu et un groupe politique non-reconnu réside notamment dans l'octroi au premier de moyens financiers et non au second (v. *infra*), dans

Le deuxième critère est spécifique aux assemblées rejetant le principe de «groupes techniques», ce qui est le cas en Belgique. Un groupe politique doit être constitué en fonction d'affinités politiques (62). Contrairement à d'autres assemblées, telles que le Parlement européen (63), le rassemblement d'un certain nombre d'élus indépendants ou ne pouvant constituer un groupe politique n'est pas prévu dans les règlements parlementaires belges. Seuls les règlements du Sénat et du Parlement bruxellois précisent toutefois que l'organisation en groupe politique a lieu d'après les listes sur lesquelles les parlementaires ont été élus (64). Dans les autres assemblées, le choix des partenaires est en principe libre. En pratique cependant, les groupes politiques sont en général composés de membres élus sur les listes d'un même parti (65) (66).

Lorsqu'un parlementaire démissionne, un suppléant prend sa place et poursuit l'exercice de sa fonction (67) (68). Ce départ a nor-

la répartition du temps de parole en séance plénière (Règl., art. 45) ainsi que dans la possibilité de participer au bureau élargi (Règl., art. 16). Il n'y pas pour l'instant de groupe politique non-reconnu au Parlement flamand. On notera que les deux concepts «groupe politique» et «groupe politique reconnu» sont utilisés dans tous les règlements d'assemblée – excepté celui du Sénat où l'on parle de «groupe politique» et de «groupe politique représenté dans les commissions permanentes» mais de manière assez confuse.

(62) Voy. notamment la proposition de nouveau Règlement du Sénat, Rapport, *op. cit.*, p. 39 et H. VAN IMPE, *Le régime parlementaire en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 1968, pp. 95 et suiv. Pour une discussion approfondie de ce critère, voy. H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, vol. 2, Bruxelles, Bruylant-Publ. F.U.S.L., 1996, pp. 376 à 387. Au Sénat de France, la reconnaissance d'un groupe est subordonnée à une déclaration politique, signée par ses membres et formulant les objectifs et les moyens de la politique qu'ils préconisent (Règl., art. 5, al. 2). Il convient de noter cependant que ni le bureau ni le Sénat ne peuvent s'ériger en juges d'une telle déclaration (www.senat.fr/role/fiche/groupepol.html).

(63) Voy. notamment N. CLINCHAMPS, *Parlement européen et droit parlementaire - Essai sur la naissance du droit parlementaire de l'Union européenne*, Paris, L.G.D.J., 2006, pp. 281 et suiv. et X. «Les parlementaires non-inscrits», *op. cit.*, pp. 21-23. Le Parlement européen se réserve néanmoins la faculté de refuser la constitution d'un groupe technique dès lors que les députés concernés affirment, sans équivoque, ne pas partager des affinités politiques, comme ce fut le cas il y a quelques années avec le 'groupe TDI' dont faisait notamment partie Jean-Marie Le Pen (K. MUYLLE et J. VAN NIEUWENHOVE, «Kroniek. Parlementair recht», 2002, *op. cit.*, pp. 328 à 331). Les juridictions communautaires ont confirmé cette prérogative (TPICE, 2 octobre 2001, *Martínez e.a. c. Parlement*, T-222/99, T-327/99 et T-329/99, *Rec.*, p. II-2823; CJCE, 29 juin 2004, *Front National c. Parlement*, C-486/01, *Rec.*, p. I-6289). (Voy. égal. K. MUYLLE et J. VAN NIEUWENHOVE, «Kroniek. Parlementair recht», *T.B.P.*, 2005, liv. 3, pp. 175 et 176). Cet exemple démontre que même là où la formule du groupe technique est admise, elle n'est viable que sous réserve d'une entente minimale entre ses membres.

(64) Art. 9, al. 1 du Règl. du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et 18, al. 1 du Règl. du Sénat.

(65) Les groupes politiques ristroignent d'ailleurs à «leur» parti une partie de l'allocation octroyée par l'assemblée. M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 311, n° 225.

(66) Voy. K. MUYLLE, J. VAN NIEUWENHOVE, «Kroniek. Parlementair recht», 2002, *op. cit.*, p. 331.

(67) F. DELFÈRE, *op. cit.*, p. 938 et pp. 985 et 986, n° 1124, n°s 1184 et 1185.

(68) S'il n'y a plus de suppléant, une élection partielle pourra être organisée, sur décision de l'assemblée, pour désigner un nouveau parlementaire (C. élect., art. 106 et Loi spéc. du 8 août

malement peu d'impact sur le groupe politique auquel l'élu appartenait si ce n'est peut-être en terme de continuité du travail parlementaire entrepris par le démissionnaire.

Il en va autrement du transfuge ou du mandataire qui décide de siéger désormais à titre d'indépendant (69). Dans ces cas de figure, les équilibres politiques au sein de l'assemblée peuvent être modifiés. Se pose dès lors la question de savoir quelles en sont les répercussions pour le ou les groupe(s) politique(s) concerné(s).

En ce qui concerne la qualification même de groupe politique, celle-ci est acquise pour toute la législature aux Parlements flamand et de la Communauté française (70) (71). Cette règle a des effets importants. Quelles que soient les modifications subies par la suite dans la composition du groupe politique, celui-ci garde le bénéfice des moyens financiers qui lui sont octroyés par l'assemblée et ne voit pas sa participation au bureau et aux commissions parlementaires perturbée (72). Le règlement de la Chambre pourrait être interprété dans un sens identique (73).

La réponse n'est, par contre, pas comparable concernant le Parlement bruxellois. Si un groupe politique reconnu, suite aux résultats électoraux, le reste quelles que soient les variations que connaît

1980 de réformes institutionnelles, art. 27). Voy. à ce sujet, H. DELPÉRÉE, *op. cit.*, p. 938, n° 1124 et F. DELPÉRÉE et D. DELAHAUT-MONSEUR, *op. cit.* Voy. toutefois à propos de la démission «refusée» de Marc Wilmots de son mandat de sénateur, K. MUYLLE, J. VAN NIEUWENHOVE, «Kroniek. Parlementair recht», *T.B.P.*, 2006, liv. 1, pp. 22 et 23.

(69) Si ce dernier cas de figure est envisageable dans tous les parlements, toutes les assemblées n'autorisent toutefois pas les transfuges. Ainsi, un sénateur est toujours libre de quitter son groupe politique ou peut être exclu de celui-ci mais il ne pourra pas alors se rallier à un autre groupe. Il doit en ce cas siéger comme indépendant. Voy. art. 18 et 84 du Règl. tels qu'interprétés dans les travaux parlementaires. Proposition de nouveau Règlement du Sénat, *op. cit.*, pp. 43-44.

(70) Art. 10, al. 2 du Règl. du Parlement de la Communauté française; art. 8, al. 3 et 11, al. 1 du Règl. du Parlement flamand; art. 158, al. 1 du Règl. de la Chambre des représentants. Il y est en effet précisé que le nombre de parlementaires requis pour obtenir la reconnaissance s'examine tantôt au jour de la première séance qui suit le renouvellement de l'assemblée tantôt au début de la législature.

(71) Concernant la Communauté française, la question ne s'est toutefois pas encore posée en pratique.

(72) En ce qui concerne le Parlement flamand, voy. M. ELST, «Het nieuwe reglement van het Vlaams Parlement», *C.P.D.K.*, 2003, pp. 245-246.

(73) Cette interprétation extensive se déduit non pas de l'article 11 du règlement, consacré aux groupes politiques, mais de l'article 158. Celui-ci dispose, en son alinéa 1^{er}, que «les nominations auxquelles la Chambre est appelée à procéder parmi ses membres, à l'exception de celles relatives au Bureau, se font à la représentation proportionnelle des groupes politiques. Cette représentation proportionnelle des groupes politiques est fixée sur la base du nombre de sièges obtenus par ces mêmes groupes après chaque élection de la Chambre des représentants». Il semble donc que la reconnaissance, ainsi que les effets qui s'y attachent, soient acquis pour l'ensemble de la législature.

sa composition, la représentation de celui-ci au sein des commissions et du bureau et le calcul de sa dotation peuvent évoluer en fonction des effets de ces modifications sur la représentation proportionnelle des groupes politiques au sein de l'assemblée (74) (75). Une même interprétation peut être dégagée, pour le Parlement wallon, de la formulation de son règlement (76).

Quant au Sénat, cette problématique a fait l'objet de longs débats lors de la dernière réforme en profondeur du règlement d'assemblée. Ceux-ci ont abouti au résultat suivant : « Lorsque la composition des groupes politiques subit des modifications qui influencent la représentation proportionnelle, le bureau propose, s'il y a lieu, une nouvelle répartition des mandats » (art. 84, al. 4 du Règlement). L'idée est de ne pas sanctionner injustement le groupe victime d'un transfuge tout en laissant au bureau la possibilité de rééquilibrer la répartition entre groupes si « le paysage politique » de l'assemblée est bouleversé (77) (78). En ce qui concerne la subven-

(74) Cette interprétation, qui aurait dû être intégrée dans le règlement, a été adoptée à l'occasion de la démission d'un parlementaire qui avait eu pour conséquence de « faire tomber » son ancien groupe politique en-dessous du seuil requis pour la reconnaissance (Article 9-Interprétation, Rapport fait au nom de la commission spéciale du Règlement, *Doc.*, Cons. Rég. Bxl.-Cap., sess. ord. 1997-1998, n° A-247/1, p. 3). Voy. toutefois la proposition, devenue caduque, visant à inscrire dans le règlement, en cas de transfuge, le principe du maintien de la reconnaissance et des avantages qui y sont liés (*Doc.*, Cons. Rég. Bxl.-Cap., sess. ord. 1995-1996, 24 juin 1996, A-97/1).

(75) On remarquera que l'Assemblée de la Commission communautaire française fonctionne sur un mode différent. Il est en effet prévu que dès le moment où un groupe ne réunit plus les 10 % de sièges qu'exige la reconnaissance, il perd immédiatement cette dernière dès lors qu'il ne réunit plus les deux tiers des élus de la liste (art. 12, al. 1 du Règlement de l'Assemblée de la Commission communautaire française). Et en ce qui concerne le Parlement de la Communauté germanophone, le règlement ne donne aucune indication quant au retrait éventuel de la reconnaissance dans le cas où un groupe reconnu « tomberait », en cours de législature, sous le seuil de trois élus. Une décision du bureau de cette assemblée établit toutefois le principe du maintien des avantages financiers. Voy. *Beschluss bezüglich der finanziellen und materiellen Unterstützung der parlamentarischer Arbeit seiner Mitglieder, der anerkannte Fraktionen und der nicht anerkannte Fraktionen*, 29 novembre 2004, art. 1 al. 2 (L'utilisation de ce document à des fins scientifiques a reçu l'autorisation du bureau, que les auteurs tiennent à remercier. Cette décision ne concerne toutefois que les avantages financiers).

(76) Voy. *Règl.*, art. 11, al. 2, art. 13, al. 3 et art. 14, al. 2. Comme pour le Parlement de la Communauté française, la question ne s'est pas encore posée en pratique.

(77) Proposition de nouveau Règlement du Sénat, *Rapport, op. cit.*, pp. 178-180. Notons également que l'article 84, al. 4 du règlement du Sénat a été récemment complété, le 27 octobre 2005, par la phrase suivante : « Lorsque la composition des groupes politiques subit une modification qui porte sur un membre de la [commission chargée du suivi du Comité permanent R], celui-ci perd sa qualité de membre de ladite commission ». Cette commission est pourtant composée, contrairement aux commissions permanentes, de membres élus directement par l'assemblée. La modification fait suite au départ de Hugo Coveliers du groupe VLD alors qu'il était président de cette commission. (*Règl.*, art. 86bis). Il a dû dès lors remettre son mandat (*Ann. parl.*, Sénat, sess. ord. 2005-2006, n° 3/132, séance du 10 novembre 2005). (Voy. également K. MUYLLE et J. VAN NIEUWENHOVE, « Kroniek. Parlementair recht », 2006, *op. cit.*, pp. 217 à 219). On peut toutefois regretter ce type d'adaptation des règles applicables lorsqu'elle semble relever, comme

tion octroyée aux groupes politiques en vertu de l'article 18, alinéa 4, rien n'est par contre prévu en cas de défection de membres. On n'oubliera pas toutefois qu'un groupe peut ne comprendre que deux sénateurs et que chaque sénateur bénéficie déjà d'avantages individuels (79). Le problème qui pourrait se poser n'en est donc pas vraiment un.



Si la mobilité parlementaire volontaire a des implications pour l'élu pris individuellement qui sont assez uniformes, bien qu'elles soient exprimées en des termes très différents dans les règlements des assemblées parlementaires, les effets collectifs de celle-ci varient, quant à eux, sensiblement d'une assemblée à l'autre.

Il est étonnant, d'ailleurs, que les conséquences sur le travail parlementaire d'un phénomène qui n'est pas inhabituel – voire même courant aujourd'hui – soient si difficiles à appréhender.

La diversité des formules utilisées, qui n'évite pas parfois une certaine confusion, démontre toutefois la réalité de l'indépendance organique des assemblées législatives, ce qui est une preuve de leur caractère démocratique.

L'imprécision de certaines dispositions des règlements d'assemblée, voire leurs omissions, permettent en outre aux mandataires de prendre une décision politique en fonction du cas d'espèce, même si elle poursuivra peut-être des intérêts particuliers.

Il n'empêche que la solution qui sera proposée alors ne sera pas adoptée par l'ensemble des parlementaires mais, dans la plupart des cas, par le bureau de l'assemblée qui ne représente pas tous les élus. Certes, la composition de ce dernier est le reflet du vote des électeurs. Néanmoins, la fixation de règles claires, que celui-ci devrait appliquer, contribuerait à assurer une saine transparence tant pour

en l'espèce, d'une politique du cas par cas. Cela étant, c'est «en pratiquant» les textes que l'on peut vérifier s'ils sont adéquats ou s'ils sont réformables.

(78) La pratique démontre que cette faculté constitue à ce jour une solution d'exception, sans doute parce que d'autres équilibres – notamment linguistique – empêchent que l'on ne modifie trop aisément l'identité des membres du bureau. Voy. à ce sujet les discussions qui ont entouré le départ de M. Moreels du groupe CVP au Sénat (*Ann. parl.*, Sénat, sess. ord. 2000-2001, n° 2/69, séance du 10 octobre 2000, pp. 8-14). La logique linguistique, de même que la présence de femmes au bureau, y ont été privilégiées à l'arithmétique politique.

(79) Voy. *supra*.

les citoyens que pour le parlementaire qui s'apprête à poser un choix important en cours de mandat.