

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2010-2011

29 OCTOBRE 2010

Proposition de loi interdisant, en vue de lutter contre la mystification de l'électorat, les candidatures multiples lorsque les élections pour le Parlement européen coïncident avec celles pour les Chambres législatives fédérales, pour le Parlement flamand, pour le Parlement wallon ou pour le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale

(Déposée par MM. Dirk Claes
et Jan Durnez)

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition de loi vise à renforcer le rôle du citoyen-électeur en interdisant les candidatures multiples lorsque les élections pour le Parlement européen coïncident avec celles pour les Chambres législatives fédérales ou pour les Conseils de Région.

La législation actuelle permet d'être candidat et d'être élu dans plusieurs assemblées en cas d'élections simultanées. Il n'y a que pour l'élection des Chambres législatives fédérales que l'on ne peut être à la fois candidat à la Chambre et au Sénat. En revanche, rien ne s'oppose à ce que l'on soit à la fois candidat aux élections pour le Parlement européen, d'une part, et aux élections pour le Parlement wallon, pour le Parlement flamand ou pour le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, d'autre part, lorsque ces élections ont lieu en même temps. L'article 117 de la Constitution prévoit, en son alinéa 1^{er}, que les membres des Parlements régionaux sont élus tous les cinq ans et, en son alinéa 2, que ces élections coïncident avec les élections pour le Parlement européen, à moins qu'une loi, adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, n'en dispose

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2010-2011

29 OKTOBER 2010

Wetsvoorstel tot bestrijding van kiezersbedrog door het invoeren van een verbod van meervoudige kandidaatsstelling bij gelijktijdige verkiezingen van het Europees Parlement met de verkiezingen van de federale Wetgevende Kamers, het Vlaams Parlement, het Waals Parlement of het Brusselse Hoofdstedelijke Parlement

(Ingediend door de heren Dirk Claes
en Jan Durnez)

TOELICHTING

Dit wetsvoorstel heeft tot doel de inspraak van de kiezer te versterken door de meervoudige kandidaatsstelling bij gelijktijdige verkiezingen van het Europees Parlement enerzijds en de verkiezingen van de federale Wetgevende Kamers of de Gewestparlementen anderzijds onmogelijk te maken.

Krachtens de huidige wetgeving is het mogelijk bij gelijktijdige verkiezingen voor meer dan één assemblee kandidaat te zijn en verkozen te worden. Alleen voor de verkiezingen van de federale Wetgevende Kamers kan niemand tegelijk kandidaat zijn voor de verkiezingen van de Kamer en de Senaat. Het is wel mogelijk om tegelijk kandidaat te zijn voor bijvoorbeeld de verkiezingen van het Europees Parlement enerzijds en de verkiezingen van het Vlaams Parlement, het Waals Parlement of het Brusselse Hoofdstedelijke Parlement wanneer deze verkiezingen op dezelfde dag plaatsvinden. Artikel 117 van de Grondwet bepaalt in zijn eerste lid dat de leden van de Gewestparlementen om de vijf jaar worden verkozen en in zijn tweede lid dat deze verkiezingen op dezelfde dag plaatsvinden als die van de verkiezingen voor het Europees Parlement tenzij een wet aangenomen met

autrement. La qualité de membre du Parlement européen est cependant incompatible avec celle de député fédéral, de sénateur ou de membre du Parlement wallon, du Parlement flamand ou du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Étant donné qu'une personne élue pour deux ou plusieurs mandats entre lesquels il existe une incompatibilité constitutionnelle ou légale ne peut exercer qu'un mandat, elle doit se faire remplacer pour les autres mandats.

Il est évident que la participation citoyenne est loin d'y trouver son compte. Les électeurs qui ont voté pour un candidat élu dans plus d'une assemblée doivent constater après les élections que l'intéressé ne peut exercer qu'un mandat et qu'il doit se faire remplacer pour le ou les autres mandats par un suppléant pour lequel les électeurs n'ont pas voté. Ceux-ci ont dès lors l'impression d'être trompés.

Qui plus est, la candidature multiple en cas d'élections simultanées crée une discrimination tant pour les électeurs que pour les candidats. Les électeurs sont traités différemment parce qu'il leur est possible d'évaluer la portée de leur vote pour les candidats briguant un mandat dans une seule assemblée mais non pour les candidats briguant un mandat dans plus d'une assemblée. Les candidats à plus d'une assemblée sont traités plus favorablement du fait qu'ils disposent de plus de moyens pour mener leur campagne électorale et parce qu'ils pourront choisir, le cas échéant, quel mandat ils exerceront.

Tel est également l'avis de la Cour constitutionnelle qui, dans son arrêt n° 73/2003 du 26 mai 2003, a annulé la possibilité de double candidature pour la Chambre et le Sénat qui avait été instaurée par l'article 6 de la loi du 13 décembre 2002 portant diverses modifications en matière de législation électorale. La Cour motive cette annulation comme suit :

«B.16.3 [...] La mesure attaquée est de nature à tromper l'électeur puisqu'il ne peut pas apprécier l'effet utile de son vote. En outre, elle avantage sans justification raisonnable les candidats qui peuvent bénéficier de la double candidature.»

Bien que la Cour constitutionnelle ne se soit pas prononcée dans son arrêt sur une double candidature lors d'élections simultanées autres que les élections de la Chambre et du Sénat, il peut cependant en être déduit qu'une candidature multiple peut entraîner une inégalité de traitement des candidats et placer l'électeur dans une situation où il n'est plus en mesure de voter en connaissance de cause, ce qui a pour effet de diminuer son influence.

de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid, van de Grondwet er anders over beschikt. De hoedanigheid van Europees parlements lid is evenwel onverenigbaar met die van lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers of van de Senaat, van lid van het Vlaams Parlement, het Waals Parlement en het Brusselse Hoofdstedelijke Parlement.

Aangezien bij gelijktijdige verkiezingen een verkozen voor twee of meer mandaten tussen dewelke een grondwettelijke of wettelijke onverenigbaarheid geldt, slechts één mandaat kan opnemen, dient hij zich voor de andere mandaten te laten vervangen.

Het is evident dat dit voor de inspraak van de kiezer geen goede zaak is. Kiezers die hun stem hebben uitgebracht voor een kandidaat die verkozen is verklaard voor meer dan één assemblee, moeten na de verkiezingen vaststellen dat de betrokkene slechts één mandaat kan opnemen en zich voor de andere moet laten vervangen door een opvolger voor wie de kiezers niet hebben gestemd. De kiezer houdt hieraan de indruk over dat hij wordt misleid.

Tevens doet de meervoudige kandidaatstelling bij gelijktijdige verkiezingen een discriminatie van zowel kiezers als kandidaten ontstaan. De kiezers onderling worden verschillend behandeld doordat zij hun stem kunnen inschatten voor kandidaten die voor één assemblee kandidaat zijn, maar niet voor kandidaten die voor meer dan één assemblee kandidaat zijn. Kandidaten die zich voor meer dan één assemblee kandidaat stellen, worden gunstiger behandeld doordat zij over meer middelen kunnen beschikken om hun verkiezingscampagne te voeren en doordat zij in voorkomend geval kunnen kiezen welk mandaat zij opnemen.

Dit is ook de mening van het Grondwettelijk Hof dat in zijn arrest nr. 73/2003 van 26 mei 2003 de dubbele kandidaatstelling voor Kamer en Senaat die was ingevoerd door artikel 6 van de wet van 13 december houdende verschillende wijzigingen van de kieswetgeving, heeft vernietigd. Het Hof motiveert deze vernietiging als volgt :

«B.16.3 [...] De bestreden maatregel is van die aard dat de kiezer kan worden misleid vermits hij het nuttige effect van zijn stem niet kan inschatten en de maatregel bevoordeelt, zonder redelijke verantwoording, de kandidaten die de dubbele kandidatuur kunnen genieten.»

Hoewel het Grondwettelijk Hof zich in het arrest niet heeft uitgesproken over een dubbele kandidaatstelling bij andere gelijktijdige verkiezingen dan die van Kamer en Senaat, kan er toch uit afgeleid worden dat een meervoudige kandidaatstelling een ongelijke behandeling van kandidaten tot gevolg kan hebben en de kiezer niet met kennis van zaken kan kiezen en zijn invloed hierdoor vermindert.

Les constitutionnalistes estiment dès lors que les considérations développées par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 73/2003 s'appliquent tout autant à d'autres élections simultanées que les élections de la Chambre et du Sénat.

Lors de son audition au Parlement flamand sur la proposition de décret spécial visant à instaurer des circonscriptions électorales provinciales pour le Parlement flamand, le professeur P. Van Orshoven a déclaré qu'il était indiqué, vu l'arrêt 73/2003, de supprimer la possibilité de candidatures multiples en cas d'élections simultanées pour des mandats qui sont incompatibles : *«Le Parlement fédéral doit aller plus loin. Il doit accepter ce que la Cour constitutionnelle a souligné, à savoir que lorsque le même législateur est habilité à régler la candidature à différentes élections, il viole le principe d'égalité s'il autorise cette candidature simultanée. C'est donc davantage qu'une simple considération d'opportunité. ... Dans l'hypothèse où l'une et l'autre candidatures ressortissent à la compétence fédérale, la Cour constitutionnelle a clairement signifié au législateur fédéral qu'il ne devait plus autoriser pareille situation.»* (Doc. Parl. Parlement flamand, 2003-2004, n° 1930/4, 12).

Ce point de vue du professeur Van Orshoven est partagé par le constitutionnaliste Hendrik Vuye dans la note qu'il a transmise à la Commission de la réforme institutionnelle et administrative du Parlement flamand : *«L'arrêt 73/2003 (...) a pour conséquence qu'une double candidature — Parlement européen & Parlement flamand — est contraire au principe selon lequel l'électeur doit pouvoir apprécier l'effet utile de son vote. En outre, ces doubles candidatures avantagent certains candidats, en violation des articles 10 et 11 de la Constitution.»* (Doc. parl., Parlement flamand, 2003-2004, n° 1930/4, 37).

Notre argumentation est la suivante : la Cour constitutionnelle a déduit de la lecture conjointe des incompatibilités — à savoir l'interdiction constitutionnelle ou légale d'exercer simultanément deux mandats parlementaires — et du principe d'égalité, l'interdiction implicite mais effective des candidatures doubles en cas d'élections simultanées pour des mandats incompatibles.

Ce principe s'applique donc également aux élections simultanées des assemblées régionales et du Parlement européen, eu égard à l'incompatibilité visée à l'article 42, alinéa 2, de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen et à celle organisée par l'article 24bis, § 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

Grondwetspecialisten zijn dan ook van oordeel dat de overwegingen van het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 73/2003 evenzeer van toepassing zijn voor andere gelijktijdige verkiezingen dan die van Kamer en Senaat.

Professor P. Van Orshoven heeft tijdens de hoorzitting in het Vlaams Parlement over het voorstel van bijzonder decreet tot invoering van provinciale kieskringen voor het Vlaams Parlement verklaard dat het aangewezen is, gegeven het arrest 73/2003, om de mogelijkheid van een meervoudige kandidaatstelling bij gelijktijdige verkiezingen voor mandaten die onverenigbaar zijn ongedaan te maken : *«Het Federaal Parlement moet verder gaan. Daar moet men aanvaarden wat het Grondwettelijk Hof heeft bepaald, namelijk dat wanneer dezelfde wetgever bevoegd is om de kandidaatstelling voor verschillende verkiezingen te regelen, deze wetgever het gelijkheidsbeginsel schendt indien hij die gelijktijdige kandidaatstelling toestaat. Dat is dus meer dan een opportuiniteits-overweging. ... In de hypothese dat zowel de kandidaatstelling van het ene als van het andere behoort tot de federale bevoegdheid, heeft de federale wetgever een vrij duidelijke voorzet gekregen van het Grondwettelijk Hof om dat niet meer toe te staan.»* (Parl. St. Vlaams Parlement, 2003-2004, nr. 1930/4, 12).

Dit standpunt van professor Van Orshoven werd gedeeld door grondwetspecialist Hendrik Vuye in de nota die hij aan de commissie voor Institutionele en Bestuurlijke Hervorming van het Vlaams Parlement overmaakte : *«Het arrest 73/2003 heeft tot gevolg dat een dubbele kandidatuur — Europees Parlement & Vlaams Parlement — in strijd is met het beginsel dat de kiezer het nuttig effect van zijn stem moet kunnen beoordelen. Tevens bevoordeelt dergelijke dubbele kandidatuur sommige kandidaten, hetgeen een schending inhoudt van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.»* (Parl. St. Vlaams Parlement, 2003-2004, nr. 1930/4, 37).

Onze argumentatie is de volgende : het Grondwettelijk Hof heeft uit een gecombineerde lezing van de onverenigbaarheden, namelijk het grondwettelijk of wettelijk verbod op het gelijktijdig uitoefenen van twee parlementaire mandaten en het gelijkheidsbeginsel een werkelijk, zij het impliciet, verbod afgeleid van dubbele kandidaatstelling bij gelijktijdige verkiezingen voor onverenigbare mandaten.

Dit geldt dus ook voor de gelijktijdige verkiezingen voor de gewestassemblees en het Europees Parlement gezien de onverenigbaarheid bepaald in artikel 42, tweede lid, van de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europese parlement en de onverenigbaarheid bepaald in artikel 24bis, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Le fait que, dans ce dernier cas, l'incompatibilité soit édictée respectivement par une loi ordinaire et par une loi spéciale — et non par la Constitution — n'affecte en rien cette interdiction.

Notre conclusion n'est pas davantage remise en cause par la prohibition expresse des candidatures simultanées prévue lors des élections fédérales ni par le fait que la Cour constitutionnelle n'ait annulé qu'une exception — temporaire car conçue comme une mesure transitoire — à cette interdiction.

D'une part, il semble pouvoir se déduire de l'arrêt que l'interdiction d'une candidature simultanée est une conséquence nécessaire de l'incompatibilité existant entre deux mandats qui sont à pourvoir lors d'élections simultanées. D'autre part, la Cour constitutionnelle n'hésite pas à qualifier les lacunes de la législation d'inconstitutionnelles (« en tant que... »).

Cela signifie concrètement que l'article 21, § 5, alinéa 1^{er}, de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen (« Un candidat ne peut figurer sur plus d'une liste ») et l'article 28bis, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (« Un candidat ne peut figurer sur plus d'une liste pour la même élection ») sont contraires au principe d'égalité dans la mesure où ils n'interdisent pas la candidature simultanée en cas d'élections simultanées du Parlement européen et du Parlement flamand, ce qui revient à dire qu'ils contiennent *implicitement* une telle interdiction.

Nous pouvons poursuivre logiquement notre raisonnement et considérer que nos propositions de loi ne tendent pas à instaurer une interdiction, mais à expliciter une interdiction existante, que la Cour constitutionnelle infère du principe d'égalité. En d'autres termes, nos propositions de loi ne feraient que transformer l'interdiction qualifiée ci-dessus d'« implicite » en interdiction explicite, ce qui est une bonne chose pour la sécurité juridique, mais ne porte naturellement pas préjudice à l'existence de cette interdiction implicite.

Une autre considération importante est le fait qu'une candidature multiple lors d'élections simultanées ne favorise pas la transparence de la politique. Du fait de la candidature multiple et du nombre considérable de « faux candidats », l'électeur éprouve plus de difficultés à suivre les élections. Or, dans une démocratie représentative, les élections sont le moment par excellence de participation à la vie politique.

Force nous est de constater que les nombreuses candidatures multiples tant aux élections législatives fédérales du 18 mai 2003 qu'aux élections des parlements des entités fédérées et du Parlement

Dat de onverenigbaarheid in dit geval niet in de Grondwet, maar in een gewone wet en in een bijzondere wet is bepaald, doet geen afbreuk aan het verbod.

Ook het feit dat er voor de federale verkiezingen in een uitdrukkelijk verbod van gelijktijdige kandidaatstelling was voorzien en het Grondwettelijk Hof slechts een uitzondering — die van tijdelijke aard was, want opgevat als een overgangsmaatregel — op dat verbod heeft vernietigd, doet geen afbreuk aan onze conclusie.

Eenzijds lijkt uit het arrest immers te kunnen worden afgeleid dat het verbod van gelijktijdige kandidaatstelling een noodzakelijke consequentie is van de onverenigbaarheid van twee mandaten die bij gelijktijdige verkiezingen te begeven zijn. Anderzijds schrikt het Grondwettelijk Hof er niet voor terug leemten in de wetgeving ongrondwettig te verklaren (« in zoverre... »).

Dat betekent concreet dat artikel 21, § 5, eerste lid, van de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europese parlement (« Een kandidaat mag niet voorkomen op meer dan één lijst »), respectievelijk artikel 28bis, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (« Een kandidaat mag niet voorkomen op meer dan één lijst voor een zelfde verkiezing ») strijdig zijn met het gelijkheidsbeginsel in zoverre zij de gelijktijdige kandidaatstelling bij gelijktijdige verkiezingen van het Europese en het Vlaamse parlement niet verbieden, wat erop neerkomt dat zij zodanig verbod *impliciet* bevatten.

We kunnen onze redenering logisch doortrekken en stellen dat onze wetsvoorstellen niet strekken tot het invoeren van een verbod, maar een bestaand, door het Grondwettelijk Hof uit het gelijkheidsbeginsel afgeleid verbod expliciteren. Met andere woorden, het hierboven « impliciet » genoemde verbod zou door onze wetsvoorstellen alleen maar in een expliciet verbod worden omgezet, wat een goede zaak is voor de rechtszekerheid, maar uiteraard geen afbreuk doet aan het bestaan van dat impliciete verbod.

Een andere belangrijke overweging is dat een meervoudige kandidatuurstelling bij gelijktijdige verkiezingen de transparantie van het politieke gebeuren niet ten goede komt. De meervoudige kandidaatstelling en het aanzienlijk aantal « schijnkandidaten » maken het er voor de kiezer niet makkelijker op om de verkiezingen te volgen. Nochtans zijn in een representatieve democratie verkiezingen het inspraakmoment bij uitstek.

We stellen vast dat de talrijke meervoudige kandidaatstellingen zowel bij de verkiezingen voor het federale Parlement van 18 mei 2003 als bij de verkiezingen voor de deelstaatarlamenten en het

européen du 13 juin 2004, ont assurément affaibli le rôle de l'électeur.

Pour ces raisons, la présente proposition prévoit que quiconque se présente aux élections du Parlement européen ne peut pas être simultanément candidat aux élections des Chambres législatives fédérales ou des Conseils régionaux, lorsque ces dernières élections ont lieu le même jour que les élections du Parlement européen.

Elle insère à cet effet, dans l'article 21, § 5, de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen, un alinéa qui prévoit que nul ne peut se porter simultanément candidat aux élections du Parlement européen et aux élections législatives fédérales ou à celles du parlement d'une entité fédérée lorsque ces élections sont organisées en même temps.

La présente proposition de loi forme un tout avec la proposition de loi spéciale qui insère, pour les élections des Parlements de Région, une disposition similaire applicable si ces élections sont organisées le même jour que les élections des Chambres législatives fédérales ou du Parlement européen.

*
* *

Europees Parlement op 13 juni 2004 de inspraak van de kiezer niet ten goede zijn gekomen.

Om deze redenen bepaalt dit voorstel dat wie zich kandidaat stelt voor de verkiezingen van het Europees Parlement niet tegelijk kandidaat kan zijn voor de verkiezingen van de federale Wetgevende Kamers of van de Gewestraden wanneer deze laatste verkiezingen op dezelfde dag plaatsvinden als de verkiezingen van het Europees Parlement.

Hier toe wordt in artikel 21, § 5, van de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezingen van het Europees Parlement een nieuw lid ingevoegd dat bepaalt dat niemand tegelijk kandidaat kan zijn voor de verkiezingen van het Europees Parlement en voor de verkiezingen van het federale Parlement of deelstaatparlement wanneer deze verkiezingen gelijktijdig worden georganiseerd.

Dit wetsvoorstel moet samen gelezen worden met een voorstel van bijzondere wet dat voor de verkiezingen van de Gewestparlementen een gelijkaardige bepaling invoert indien deze verkiezingen op dezelfde dag worden georganiseerd als de verkiezingen van de federale Wetgevende Kamers of van het Europees Parlement.

Dirk CLAES.
Jan DURNEZ.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

À l'article 21, § 5, de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen, sont apportées les modifications suivantes :

a) l'alinéa suivant est inséré entre les alinéas 1^{er} et 2 :

« Nul ne peut se porter simultanément candidat pour les élections du Parlement européen et pour les élections des Chambres législatives fédérales, du Parlement wallon, du Parlement flamand ou du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, si ces élections ont lieu le même jour. »;

b) à l'alinéa 3, qui devient l'alinéa 4, le mot « deux » est remplacé par le mot « trois ».

14 octobre 2010.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 21, § 5, van de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europees Parlement worden de volgende wijzigingen aangebracht :

a) tussen het eerste en het tweede lid wordt het volgende lid ingevoegd :

« Niemand mag zich tegelijk kandidaat stellen voor de verkiezingen van het Europees Parlement en de verkiezingen van de federale Wetgevende Kamers, van het Vlaams Parlement, het Waals Parlement of het Brussels Hoofdstedelijk Parlement wanneer deze verkiezingen op dezelfde dag plaatsvinden. »;

b) in het derde lid, dat het vierde lid wordt, wordt het woord « twee » vervangen door het woord « drie ».

14 oktober 2010.

Dirk CLAES.
Jan DURNEZ.