

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2010-2011

29 OCTOBRE 2010

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

(Déposée par MM. Dirk Claes
et Jan Durnez)

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition de loi spéciale a pour objet de rendre impossibles les candidatures multiples lorsque les élections pour le Parlement wallon ou pour le Parlement flamand coïncident avec celles pour les Chambres législatives fédérales ou pour le Parlement européen.

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 les Parlements de Région, d'une part, et aux élections pour les Chambres législatives fédérales ou pour le Parlement européen, d'autre part, lorsque ces élections ont lieu en même temps.

Pourtant, la qualité de membre d'un Parlement de Région est incompatible avec, entre autres, celle de député fédéral, de sénateur et de membre du Parlement européen.

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.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2010-2011

29 OKTOBER 2010

Voorstel van bijzondere wet tot bestrijding van kiezersbedrog door de invoering van een verbod van meervoudige kandidaatstelling bij gelijktijdige verkiezingen van de Gewestparlementen met de verkiezingen van de federale Wetgevende Kamers of van het Europees Parlement

(Ingediend door de heren Dirk Claes
en Jan Durnez)

TOELICHTING

Dit voorstel van bijzondere wet beoogt de meervoudige kandidaatstelling bij gelijktijdige verkiezingen voor het Vlaams Parlement of het Waals Parlement enerzijds en de verkiezingen van de federale Wetgevende Kamers of het Europees Parlement 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 Kamer en Senaat. Het is echter wel mogelijk om tegelijk kandidaat te zijn voor de verkiezingen van de Gewestparlementen enerzijds en de verkiezingen van de federale Wetgevende Kamers of het Europees Parlement anderzijds wanneer deze verkiezingen op dezelfde dag plaatshebben.

Nochtans is de hoedanigheid van lid van een Gewestparlement onder meer onverenigbaar met die van lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers, van de Senaat en van het Europees Parlement.

Vermits een verkozene 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.

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 double ou 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 :

«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 double candidature 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.

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

Voor de inspraak van de kiezer is dit geen goede zaak. Kiezers die hun stem hebben uitgebracht voor een kandidaat die verkozen is verklaard voor meer dan één assemblee, moeten na de verkiezingen vaststellen dat 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 dubbele of 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 2002 houdende verschillende wijzigingen van de kieswetgeving, heeft vernietigd. Het Hof motiveert deze vernietiging als volgt :

«De bestreden maatregel is van die aard dat de kiezer kan worden misleid vermits hij het nuttig 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 dubbele 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.

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

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 lorsque les élections pour les assemblées régionales coïncident avec celles pour le Parlement fédéral et pour le Parlement européen, eu égard à l'incompatibilité visée à l'article 119 de la Constitution, à celle 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 24*bis*, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Notre conclusion n'est pas 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

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 prof. 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 beoordeelt 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 van de Gewestassemblees met de verkiezingen van het federale Parlement en het Europese Parlement, gezien de onverenigbaarheid bepaald in artikel 119 van de Grondwet, 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 24*bis*, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

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

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 28bis, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'article 17, § 4, de la loi spéciale relative aux Institutions bruxelloises (« Un candidat ne peut figurer sur plus d'une liste pour la même élection ») et 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 ») sont contraires au principe d'égalité dans la mesure où ils n'interdisent pas la candidature simultanée en cas d'élections simultanées, 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 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 d'un des Parlements de Région ne peut pas être simultanément candidat aux élections des Chambres législatives fédérales ou du Parlement européen, lorsque ces élections ont lieu le même jour.

Elle insère à cet effet, dans l'article 28bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui contient les dispositions relatives à la présentation de candidats pour le Parlement wallon et pour le Parlement flamand, un alinéa interdisant les candidatures multiples lorsque les élections du Parlement

van de onverenigbaarheid van twee mandaten die bij gelijktijdige verkiezingen te begeben zijn. Anderzijds schrikt het Grondwettelijk Hof er niet voor terug leemten in de wetgeving ongrondwettig te verklaren (« in zoverre... »).

Dat betekent concreet dat artikel 28bis, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en artikel 17, § 4, van de bijzondere wet met betrekking tot de Brusselse instellingen (« Een kandidaat mag niet voorkomen op meer dan één lijst voor een zelfde verkiezing ») en 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 ») strijdig zijn met het gelijkheidsbeginsel in zoverre zij de gelijktijdige kandidaatstelling bij gelijktijdige verkiezingen niet verbieden, wat erop neerkomt dat zij zodanig verbod *implicitet* 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 voor de kiezer er 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 bij de verkiezingen voor het federale Parlement van 18 mei 2003 als bij de verkiezingen voor de deelstaatparlementen en het 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 één van de Gewestparlementen niet tegelijk kandidaat kan zijn voor de verkiezingen van de federale Wetgevende Kamers of van het Europees Parlement wanneer deze verkiezingen op dezelfde dag plaatsvinden.

Hiertoe wordt in artikel 28bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat de bepalingen bevat met betrekking tot de voordracht van kandidaten voor het Vlaams Parlement en het Waals Parlement, een nieuw lid ingevoegd dat een verbod op meervoudige kandidaatstelling inhoudt

wallon et du Parlement flamand coïncident avec celles du Parlement fédéral ou du Parlement européen.

Elle insère une disposition similaire dans la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

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

*
* *

PROPOSITION DE LOI SPÉCIALE

Article 1^{er}

La présente loi spéciale règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Art. 2

À l'article 28*bis*, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, inséré par la loi spéciale du 16 juillet 1993, sont apportées les modifications suivantes :

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

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

2^o à l'alinéa 3, qui devient l'alinéa 4, le mot « deux » est remplacé par le mot « trois ».

Art. 3

À l'article 17, § 4, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises sont apportées les modifications suivantes :

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

bij gelijktijdige verkiezingen van het Vlaams Parlement en het Waals Parlement met die van het Federaal Parlement of het Europees Parlement.

Een gelijkaardige bepaling wordt ingevoegd in de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen.

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

Dirk CLAES.
Jan DURNEZ.

*
* *

VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET

Artikel 1

Deze bijzondere wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 28*bis*, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, ingevoegd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1^o tussen het tweede en het derde lid wordt het volgende lid ingevoegd :

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

2^o in het derde lid, dat het vierde lid wordt, wordt het woord « twee » vervangen door het woord « drie ».

Art. 3

In artikel 17, § 4, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1^o tussen het eerste en het tweede lid wordt het volgende lid ingevoegd :

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

2° à l'alinéa 2, qui devient l'alinéa 3, les mots «l'interdiction indiquée à l'alinéa précédent» sont remplacés par les mots «l'interdiction indiquée aux deux alinéas précédents».

14 octobre 2010.

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

2° in het tweede lid, dat het derde lid wordt, worden de woorden «het in het vorige lid gestelde verbod» vervangen door de woorden «het verbod gesteld in de vorige twee leden».

14 oktober 2010.

Dirk CLAES.
Jan DURNEZ.