

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2003-2004

7 NOVEMBRE 2003

Proposition de loi prévoyant la cessation du mandat de membre du Parlement européen en cas d'élection à une autre assemblée parlementaire

(Déposée par M. Luc Van den Brande et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition de loi vise à renforcer le rôle de l'électeur en privant de leur premier mandat les parlementaires qui se portent candidats à l'élection d'une autre assemblée parlementaire et qui y sont élus, de sorte qu'ils ne pourront exercer que le dernier mandat pour lequel ils ont été élus.

La structure fédérale de la Belgique fait que les élections du parlement fédéral et des conseils de région ont lieu simultanément ou à des dates rapprochées. Viennent en outre s'y ajouter les élections du Parlement européen, qui sont normalement organisées en même temps que les élections des conseils de région.

Les conditions d'éligibilité n'excluent pas qu'un membre du Parlement européen se porte candidat à l'élection de la Chambre des représentants, du Sénat, du Conseil flamand, du Conseil régional wallon ou du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale.

Nous ne souhaitons rien modifier à cet égard. Il convient de permettre à un élu de se porter candidat à un autre niveau de pouvoir que celui dont il fait partie. Il peut d'ailleurs s'avérer utile de savoir comment fonctionne un autre niveau de pouvoir et quels problèmes s'y posent.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2003-2004

7 NOVEMBER 2003

Wetsvoorstel houdende de beëindiging van het mandaat van lid van het Europees Parlement ten gevolge van de verkiezing voor een andere parlementaire assemblee

(Ingediend door de heer Luc Van den Brande c.s.)

TOELICHTING

Dit wetsvoorstel beoogt de inspraak van de kiezer te versterken door parlementsleden die zich kandidaat stellen bij verkiezingen voor een andere parlementaire assemblee en verkozen worden verklaard, vervallen te verklaren van hun eerste mandaat zodat ze alleen het mandaat kunnen opnemen waarvoor zij het laatst verkozen werden.

Onze federale staatsstructuur heeft tot gevolg dat er kort op elkaar volgende of gelijktijdige verkiezingen zijn voor het federale Parlement en de Raden van de gewesten. Daarnaast zijn er ook nog de verkiezingen van het Europees Parlement, die normaliter gelijktijdig met de verkiezingen van de gewestraden worden georganiseerd.

De verkiesbaarheidsvoorwaarden sluiten niet uit dat een lid van het Europees Parlement zich kandidaat stelt voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de Senaat, de Vlaamse Raad, de Waalse Gewestraad, of de Brusselse Hoofdstedelijke Raad.

Dit voorstel wil daarin geen wijzigingen aanbrengen. Het moet mogelijk blijven om zich verkiesbaar te stellen voor een ander bestuursniveau dan datgene waarvan men deel uitmaakt. Het kan trouwens nuttig zijn om de werking en de problemen van een ander bestuursniveau te leren kennen.

Bien qu'aucune obligation constitutionnelle ou légale n'existe en la matière, normalement, le candidat qui est déclaré élu, exerce effectivement son mandat. Il en va autrement lorsque ce candidat exerce déjà un mandat parlementaire. Il ne peut exercer qu'un seul mandat en raison de l'incompatibilité constitutionnelle ou légale qui existe entre deux mandats parlementaires. La législation actuellement en vigueur lui laisse le choix entre poursuivre l'exercice du mandat parlementaire qu'il exerce ou démissionner de ses fonctions et exercer le nouveau mandat pour lequel il a été élu.

Il va de soi que cette possibilité de choix n'est pas de nature à renforcer la participation citoyenne ni la crédibilité du monde politique. L'électeur escompte à juste titre qu'un candidat élu exerce effectivement son mandat. Le personnel politique qui exerce un mandat parlementaire et est déclaré élu pour un mandat parlementaire d'un autre niveau de pouvoir, mais qui renonce à exercer ce dernier mandat, donne l'impression de ne pas prendre au sérieux le verdict de l'électeur. La confiance dans les institutions politiques n'en sort pas renforcée parce que l'électeur a le sentiment d'avoir été trompé: au lendemain des élections, il doit constater que son suffrage est subordonné au plan de carrière du politique.

La présente proposition n'instaure pas de nouvelle incompatibilité. Une incompatibilité est «l'interdiction faite à une personne qui est élue à un mandat ou qui exerce une fonction ou un mandat, d'être simultanément titulaire d'un autre mandat ou fonction, de l'exercer»(1). En cas d'incompatibilité absolue, le titulaire d'un mandat ou d'une fonction est obligé de renoncer à sa qualité de titulaire pour pouvoir exercer un mandat ou une fonction incompatible avec l'exercice de l'autre. En cas d'incompatibilité relative, la personne ne peut exercer simultanément deux fonctions ou mandats incompatibles. Dans les cas d'incompatibilité tant absolue que relative, le titulaire a le choix d'exercer ou non l'autre mandat ou fonction.

La présente proposition prévoit que le mandat de membre du Parlement européen s'achève lorsque son titulaire s'est porté candidat à un mandat au sein d'une autre assemblée parlementaire et a été élu, et ce, même avant qu'il soit question d'exercer simultanément deux mandats. Elle tend à attacher une conséquence de plein droit au fait d'avoir été élu pour une autre assemblée parlementaire et règle donc en fait la déchéance d'un mandat parlementaire.

(1) K. Muylle, «Parlementaire en ministeriële onverenigbaarheden», in M. Van Der Hulst et L. Veny, «Parlementair Recht, Commentaar en teksten», 1999, n° 3, p. 3.5.-2.

Hoewel geen grondwettelijke of wettelijke verplichting geldt, neemt een kandidaat die verkozen wordt verklaard zijn mandaat normaliter ook effectief op. Anders is het wanneer die kandidaat reeds een parlementair mandaat bekleedt. Omdat er een grondwettelijke of wettelijke onverenigbaarheid bestaat tussen twee parlementaire mandaten, kan hij slechts één mandaat opnemen. Volgens de geldende wetgeving heeft hij de keuze tussen het verder uitoefenen van het parlementaire mandaat dat hij bekleedt of ontslag nemen en het nieuwe mandaat opnemen waarvoor hij verkozen werd.

Het spreekt voor zich dat die keuzemogelijkheid geen goede zaak is voor de inspraak van de kiezer en de geloofwaardigheid van de politiek. De kiezer verwacht terecht dat een kandidaat die verkozen is, zijn mandaat ook effectief opneemt. Wie een parlementair mandaat bekleedt en verkozen wordt verklaard voor een parlementair mandaat van een ander bestuursniveau, maar dat laatste mandaat niet wenst op te nemen, geeft de indruk de uitspraak van de kiezer ernstig te nemen. Dat komt het vertrouwen in de politieke instellingen niet ten goede omdat de kiezer de indruk heeft te zijn misleid: na de verkiezingen komt hij tot de vaststelling dat zijn stem ondergeschikt is aan de persoonlijke loopbaanplanning van de politicus.

Dit voorstel voert geen nieuwe onverenigbaarheid in. Een onverenigbaarheid is «het verbod voor een persoon die tot een mandaat verkozen wordt of die een functie of een ambt uitoefent, om terzelfder tijd titularis te zijn van een ander mandaat of ambt, om het uit te oefenen»(1). In geval van een absolute onverenigbaarheid is de titularis van een mandaat of ambt verplicht afstand te doen van zijn hoedanigheid van titularis om een onverenigbaar mandaat of ambt op te kunnen nemen. In geval van een relatieve onverenigbaarheid mag een persoon twee onverenigbare ambten of mandaten niet tegelijkertijd uitoefenen. Zowel bij een absolute als een relatieve onverenigbaarheid heeft de titularis de keuze het andere mandaat of ambt al dan niet op te nemen.

Dit voorstel voorziet in het verlies van het mandaat van lid van het Europees Parlement wanneer men zich kandidaat heeft gesteld en verkozen is voor een andere parlementaire assemblee zelfs voordat er sprake is van het gelijktijdig opnemen of uitoefenen van twee mandaten. Het beoogt een gevolg van rechtswege toe te kennen aan het feit van verkozen te zijn voor een andere parlementaire assemblee. Het bevat dus in feite een regeling in verband met de vervallenverklaring van een parlementair mandaat.

(1) K. Muylle, «Parlementaire en ministeriële onverenigbaarheden», in M. Van Der Hulst en L. Veny, *Parlementair Recht, Commentaar en teksten*, 1999, nr. 3, blz. 3.5.-2.

Le texte proposé prévoit que ce mandat s'achève de plein droit sans que soit laissée à l'intéressé la faculté de choisir entre le mandat dont il est titulaire et le nouveau mandat pour lequel il a été élu (1).

La présente proposition vise ainsi à faire en sorte que les parlementaires qui se portent candidat à un mandat au sein d'une autre assemblée parlementaire et sont élus exercent effectivement leur nouveau mandat et ne fassent pas fi de la volonté de l'électeur. Si elle n'oblige toutefois pas l' élu à exercer son nouveau mandat parlementaire, la présente proposition n'en incite pas moins fortement l'intéressé à assumer celui-ci. Elle entend assurer ainsi un meilleur respect de la volonté de l'électeur et accroître la transparence lors des élections.

La présente proposition de loi vise à insérer dans la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen un article 44*bis* prévoyant que le membre du Parlement européen qui s'est porté candidat à l'élection d'une autre assemblée parlementaire et a été élu membre de celle-ci perd sa première qualité au moment de son élection et de la proclamation de celle-ci. S'il achève, par suppléance, un mandat au sein d'une autre assemblée, la prestation de serment est l'instant où il perd sa première qualité. La seule exception à ce principe concerne le mandat de membre du Conseil de la Communauté germanophone, qui est compatible avec celui de membre du Parlement européen.

À l'encontre du principe de la présente proposition de loi, on pourrait objecter qu'un élu ne peut exercer effectivement son mandat qu'après la validation des élections et la vérification des pouvoirs. Les cas où les élections sont déclarées invalides sont toutefois si exceptionnels que cette hypothèse est plutôt d'ordre théorique. Il en va de même pour un élu dont les pouvoirs n'ont pas été acceptés.

On peut d'ailleurs se poser la question de savoir si une réforme de la réglementation actuelle relative à la validation et à la vérification des pouvoirs est conciliable avec l'article 3 du Premier Protocole de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui garantit le droit à des élections libres au scrutin secret, et avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en la matière.

(1) Voir également «*Voorstel van bijzonder decreet houdende wijziging van het bijzonder decreet van 26 juni 1995 houdende invoering van onverenigbaarheden met het mandaat van lid van de Vlaamse Raad, Vlaams Parlement, stuk nr. 1547 (2002-2003), nr. 2*».

Het bepaalt dat het mandaat van rechtswege een einde neemt zonder dat aan de titularis de keuze wordt gelaten tussen dat mandaat en het nieuwe mandaat waarvoor hij verkozen is (1).

Zodoende wil dit voorstel bewerkstelligen dat parlementsleden die zich kandidaat stellen voor een andere parlementaire assemblee en verkozen zijn, hun mandaat ook effectief opnemen en de uitspraak van de kiezer ook ernstig nemen en niet naast zich neerleggen. Het houdt evenwel geen verplichting in om het nieuwe parlementaire mandaat op te nemen, ofschoon het daartoe een sterke stimulans inhoudt. Het voorstel wil op die wijze de inspraak van de kiezer versterken en de transparantie bij verkiezingen verhogen.

Dit voorstel voegt in de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europees Parlement een artikel 44*bis* in dat bepaalt dat wanneer een lid van het Europees Parlement zich kandidaat heeft gesteld bij de verkiezingen voor een andere parlementaire assemblee en daarvoor verkozen is, hij zijn eerste hoedanigheid verliest op het tijdstip van zijn verkiezing en de publieke afkondiging ervan. Indien hij door opvolging een mandaat in een andere assemblee voleindigt dan is de eedaflegging het moment waarop hij zijn eerste hoedanigheid verliest. De enige uitzondering op dat principe is het mandaat van lid van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap dat verenigbaar is met het mandaat van lid van het Europees Parlement.

Men zou tegen het principe van dit voorstel het bezwaar kunnen inroepen dat een verkozene pas effectief zijn mandaat kan opnemen na de geldigverklaring van de verkiezingen en na het onderzoek van de geloofsbrieven. Het aantal keren dat verkiezingen ongeldig worden verklaard is echter zo uitzonderlijk geworden dat die hypothese veeleer theoretisch is. Hetzelfde geldt voor een verkozene van wie de geloofsbrieven niet worden aanvaard.

Overigens kan de vraag worden gesteld of een herziening van de huidige regeling inzake de geldigverklaring en het onderzoek van de geloofsbrieven verenigbaar is met artikel 3 van het Eerste Protocol van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, dat het recht op eerlijke en geheime verkiezingen waarborgt, en de rechtspraak van het Europees Hof van de rechten voor de mens daarover.

(1) Zie ook het advies van de Raad van State over het Voorstel van bijzonder decreet houdende wijziging van het bijzonder decreet van 26 juni 1995 houdende invoering van onverenigbaarheden met het mandaat van lid van de Vlaamse Raad, Vlaams Parlement, stuk nr. 1547 (2002-2003), nr. 2.

La validation et la vérification des pouvoirs relèvent actuellement de la compétence des chambres législatives et des conseils communautaires et régionaux. Dans son arrêt *Podkolzina*, la Cour européenne des droits de l'homme est arrivée à la conclusion que, lors de la procédure de constat d'inéligibilité d'un candidat, une décision «équitable et objective» doit être prise afin «d'éviter tout abus de pouvoir».

Bien que l'arrêt *Podkolzina* de la Cour européenne des droits de l'homme n'aborde que la procédure de constat d'inéligibilité d'un candidat, ce raisonnement peut également s'appliquer à l'autre volet de la vérification des pouvoirs, à savoir la validité des opérations électorales. En toute logique, la procédure permettant de statuer sur la validité des opérations électorales doit être, comme le précise la Cour, «de nature à garantir une décision équitable et objective, ainsi qu'à éviter tout abus de pouvoir». Dans la mesure où, dans le cadre de la vérification des pouvoirs, l'on ne s'y emploie pas systématiquement, il convient de se demander si l'article 48 de la Constitution et l'article 31 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, qui garantissent le monopole des chambres législatives et des conseils communautaires et régionaux en la matière, sont conciliables avec l'article 3 du Premier protocole de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, tel qu'il est interprété par la Cour européenne des droits de l'homme. Dans la mesure où la procédure ne garantit pas l'impartialité de l'organe de décision, il convient de répondre par la négative»(1).

On ne peut dès lors pas exclure une réforme de la réglementation en vigueur. Une telle réforme sort toutefois du champ d'application de la présente proposition.

La présente proposition de loi forme un tout avec d'autres propositions mettant fin au mandat de membre du Parlement fédéral, du Conseil flamand, du Conseil de la Communauté française, du Conseil régional wallon, du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et du Conseil de la Communauté germanophone.

Thans zijn de geldigverklaring en het onderzoek van de geloofsbrieven de bevoegdheid van de wetgevende Kamers en van de Gemeenschaps- en Gewestraden. In het arrest-*Podkolzina* is het EHRM tot de conclusie gekomen dat bij beslissingen omtrent de verkiesbaarheid van een kandidaat «een rechtvaardige en objectieve beslissing» moet genomen worden die «elk machtsmisbruik vermijdt».

«Hoewel het EHRM het in het arrest-*Podkolzina* heeft over de procedure waarbij de onverkiesbaarheid van een kandidaat wordt vastgesteld, kan de redenering ook toegepast worden op het andere luik van het onderzoek van geloofsbrieven, met name de geldigheid van de kiesverrichtingen. Logischerwijs moet ook de procedure waarbij uitspraak wordt gedaan over de geldigheid van de kiesverrichting van die aard zijn dat ze, in de woorden van het Hof «een rechtvaardige en objectieve beslissing waarborgt en elk machtsmisbruik vermijdt». Inzoverre het onderzoek van de geloofsbrieven dat niet systematisch doet, moet de vraag gesteld worden of artikel 48 van de Grondwet en artikel 31 BWHI, die het monopolie van de wetgevende Kamers en van de Gemeenschaps- en Gewestraden in deze verzekeren, verenigbaar zijn met artikel 3 van het Eerste Protocol EVRM, zoals geïnterpreteerd door het EHRM. Inzoverre de procedure de onpartijdigheid van het beslissingsorgaan niet waarborgt, moet de vraag ontkennend beantwoord worden»(1).

Een herziening van de thans geldende regeling mag dus niet worden uitgesloten. Een dergelijke herziening valt evenwel buiten het voorwerp van dit voorstel.

Dit voorstel moet samen gelezen worden met de andere voorstellen houdende de beëindiging van het mandaat van lid van het federaal Parlement, de Vlaamse Raad, de Franse Gemeenschapsraad, de Waalse Gewestraad, de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, en de Raad van de Duitstalige Gemeenschap.

Luc VAN den BRANDE.
Ludwig CALUWÉ.
Sabine de BETHUNE.
Stefaan DE CLERCK.
Mia DE SCHAMPHELAERE.
Etienne SCHOUPPE.
Erika THUIS.
Hugo VANDENBERGHE.
Marc VAN PEEL.

(1) K. Muylle et J. Van Nieuwenhove, «Parlement Recht», in «*Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*», 2003, n° 3, p. 191-192.

(1) K. Muylle en J. Van Nieuwenhove, «Parlement Recht», in «*Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*», 2003, nr. 3, blz. 191-192.

PROPOSITION DE LOIArticle 1^{er}

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

Art. 2

Un article 44*bis*, libellé comme suit, est inséré dans la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen :

« Art. 44*bis*. — Le membre du Parlement européen qui, étant candidat aux élections des Chambres législatives fédérales ou d'un conseil de communauté ou de région, à l'exception du Conseil de la Communauté germanophone, est élu, perd sa qualité de membre du Parlement européen dès la proclamation de son élection.

Le membre du Parlement européen qui, en tant que suppléant, achève le mandat d'un membre des Chambres législatives fédérales ou d'un conseil de communauté ou de région, à l'exception du Conseil de la Communauté germanophone, perd sa qualité de membre du Parlement européen dès l'instant où il prête serment en tant que membre des Chambres législatives fédérales ou d'un conseil de communauté ou de région. »

9 octobre 2003.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

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

Art. 2

In de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europees Parlement wordt een artikel 44*bis* ingevoegd, luidende :

« Art. 44*bis*. — Het lid van het Europees Parlement dat zich kandidaat heeft gesteld bij de verkiezingen van de federale Wetgevende Kamers of van een Gemeenschaps- of Gewestraad, de Raad van de Duitstalige Gemeenschap uitgezonderd, en verkozen is, verliest zijn hoedanigheid van lid van het Europees Parlement zodra zijn verkiezing openbaar is afgekondigd.

Het lid van het Europees Parlement dat door opvolging een mandaat van lid van de federale Wetgevende Kamers of van een Gemeenschaps- of Gewestraad, de Raad van de Duitstalige Gemeenschap uitgezonderd, voleindigt, verliest zijn hoedanigheid van lid van het Europees Parlement van zodra hij de eed aflegt als lid van de federale Wetgevende Kamers of van een Gemeenschaps- of Gewestraad. »

9 oktober 2003.

Luc VAN den BRANDE.
Ludwig CALUWÉ.
Sabine de BETHUNE.
Stefaan DE CLERCK.
Mia DE SCHAMPHELAERE.
Etienne SCHOUPPE.
Erika THIJS.
Hugo VANDENBERGHE.
Marc VAN PEEL.