GG

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 47.695/4
DU 26 MAI 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville de la Région wallonne, le 7 janvier 2010, d'une demande d'avis, sur un avant-projet de décret spécial "limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 12 et 26 mai 2010, a donné, à cette dernière date, l'avis suivant :

Examen de l'avant-projet de décret

1. L'avant-projet de décret spécial tend à prévoir que "chaque groupe politique [du Parlement wallon] ne peut compter en son sein plus d'un quart de membres de collèges communaux". Dans l'hypothèse où, lors du renouvellement du Parlement, il devrait apparaître qu'un groupe politique comporte une proportion d'élus membres de collèges communaux excédant un quart, seraient seuls admis à cumuler leur mandat de parlementaire wallon et de membre d'un collège communal, les députés dont le "taux de pénétration", lors du scrutin régional serait le plus élevé. Le "taux de pénétration" est défini comme étant "le résultat de la division du nombre de votes nominatifs obtenus par l'élu par le nombre de votes valables exprimés dans sa circonscription électorale".

Cet avant-projet se heurte à plusieurs objections en raison de l'incompétence de son auteur et de sa contrariété aux droits fondamentaux en matière électorale.

2. En ce qui concerne les règles répartitrices de compétence, l'avant-projet de décret excède les limites que la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après la "loi spéciale"), attribue aux régions en termes d'autonomie constitutive.

En effet, en ce qui concerne la composition du Parlement, les compétences dévolues au législateur régional se limitent, d'une part, à modifier le nombre de 75 membres (article 24, § 2, de la loi spéciale) et, d'autre part, à déterminer par décret des incompatibilités supplémentaires à celles déjà prévues par l'article 119 de la Constitution et par les articles 23 et 24*bis* de la loi spéciale et ce en vertu du paragraphe 3 de ce dernier article.

Le décret en projet ne tend pas à modifier le nombre de parlementaires, ni à fixer une norme d'incompatibilité. En effet, une incompatibilité entre deux ou plusieurs fonctions suppose que celles-ci ne peuvent être exercées simultanément. Or, si l'avant-projet de décret devait être adopté, certains parlementaires wallons pourraient continuer à cumuler cette fonction avec celle de membre d'un collège communal. Les deux fonctions ne seraient donc pas incompatibles. L'avant-projet tend en réalité à établir une règle de composition équilibrée au sein du Parlement entre les membres qui exercent

une fonction au sein d'un collège communal et ceux qui n'exercent pas une telle fonction. Une telle norme ne s'analyse pas comme une norme déterminant une incompatibilité supplémentaire, prévue par l'article 24*bis*, § 3, de la loi spéciale, mais bien comme une règle de composition du Parlement, sans rapport avec celles que le législateur peut, par décret spécial, établir en vertu de l'autonomie constitutive que lui accorde la loi spéciale.

Le législateur wallon est donc incompétent pour adopter le décret en avant-projet.

2.1. Surabondamment, à supposer même que l'avant-projet puisse être analysé comme déterminant une incompatibilité entre la fonction de parlementaire wallon et une autre fonction, *quod non*, le dispositif qu'il prévoit ne pourrait être admis car il méconnaît les droits fondamentaux.

2.2. Comme la section de législation l'a relevé dans plusieurs avis donnés en assemblée générale [(1)], en s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour constitutionnelle [(2)], il est un principe fondamental en droit électoral que l'électeur doit pouvoir prévoir l'effet utile de son vote. Si l'avant-projet est adopté, l'électeur qui choisira de voter pour un candidat aux élections régionales, membre d'un collège communal, sera dans l'impossibilité de prévoir si ce candidat, s'il est élu, exercera effectivement son mandat, en cumulant celui-ci avec son mandat communal, ou s'il devra renoncer à l'un ou l'autre de ces mandats. Or la circonstance que ce candidat exercera une fonction au sein d'un collège communal peut être déterminante dans le choix de l'électeur. L'imprévisibilité pour l'électeur de son vote résulte de ce que ce vote sera sans effet sur les facteurs qui détermineront pourtant les possibilités de cumul du candidat de son choix, à savoir le nombre de membres de collèges communaux au sein du groupe politique auquel le candidat s'il est élu appartiendrait et le "taux de pénétration" des élus qui se sont présentés dans d'autres circonscriptions que celle à laquelle cet électeur appartient.

---

(1) Avis 37.569/AG, donné le 23 août 2004, sur une proposition de loi modifiant les lois électorales, en vue de scinder la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde (*Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, n/ 333/2); voir également l'avis 36.148/2, donné le 1er décembre 2003 sur un avant-projet devenu la loi spéciale du 2 mars 2004 portant diverses modifications en matière de législation électorale (*Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, n/ 584/1).

(2) C.C., arrêt n/ 73/2003 du 26 mai 2003, B.16.3.

2.3. En outre, le critère retenu, à savoir le "taux de pénétration", pour déterminer les élus qui pourront continuer à exercer une fonction dans un collège communal est discriminatoire. D'abord, il est sans pertinence avec l'objectif poursuivi par l'avant-projet. Si l'objectif est en effet, suivant l'exposé des motifs, que le Parlement comporte des élus "en lien direct avec les réalités locales" mais ait également "la hauteur nécessaire pour arbitrer les positionnements locaux élus", il est sans pertinence de n'autoriser à cumuler les fonctions de parlementaire et de membres d'un collège communal que les seuls membres qui auront obtenu, au sein de leur groupe parlementaire, le "taux de pénétration" le plus élevé lors du scrutin régional. En outre, et surtout, ce critère est discriminatoire car les candidats n'ont pas les mêmes possibilités d'obtenir un "taux de pénétration" élevé selon qu'ils se présentent dans une petite ou dans une grande circonscription. Il est en effet évident qu'un "taux de pénétration" élevé est plus facile à atteindre dans les circonscriptions où le nombre maximum de candidats pouvant figurer sur une même liste, nombre qui est fonction de la taille de la circonscription, est moins élevé.

Dès lors que l'avant-projet porte atteinte à la prévisibilité par l'électeur de son vote et qu'est arbitraire le critère fixé pour départager entre les élus ceux qui ne pourront siéger que s'ils renoncent à leur mandat au sein du collège communal et ceux qui pourront cumuler les deux mandats, l'avant-projet constitue une ingérence dans la libre expression du peuple sur le choix du corps législatif, contraire à l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales [(3)].

3. Compte tenu des observations qui précèdent, l'examen de l'avant-projet de décret spécial ne sera donc pas poursuivi plus avant par la section de législation.

[(3)] Comme l'a jugé la Cour européenne des droits de l'homme, "le droit de se porter candidat aux élections et, le cas échéant, d'être élu serait illusoire si l'intéressé pouvait à tout moment en être arbitrairement privé" (Affaire Grosaru c. Roumanie, 2 mars 2010, req. n/ 78039/01).

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE, L. DETROUX,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, premier auditeur-chef de section.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

C. GIGOT P. LIÉNARDY