CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 62.255/4
du 7 novembre 2017

sur

une proposition de décret spécial de la Région wallonne ‘modifiant l’article L1332-18 et l’annexe 3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation’

‡LW-AHLROEDAI-GCCFFQW‡

Le 6 octobre 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement wallon à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de décret spécial 'modifiant l'article L1332-18 et l'annexe 3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation' déposée par MM. DERMAGNE, FOURNY et WAHL (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2017-2018, n° 894/001).

La proposition a été examinée par la quatrième chambre le 7 novembre 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Bernadette VIGNERON, greffier**.**

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 novembre 2017.

*

‡LW-AHLROEDAI-GCCFFQW‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition ‡, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, la proposition appelle les observations suivantes.

OBSERVATION GÉNÉRALE

L'article 1er de la proposition a pour objet de modifier l'article L1332-18 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après le code) 'relatif au financement général des communes'. Cette disposition doit faire l'objet d'un décret adopté conformément à l'article 35, § 2, de loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', selon lequel toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages.

L'article 2 de la proposition et ses annexes 3A et 3B tendent à fixer, d'une part, la composition des districts et cantons électoraux pour l'élection des membres des conseils provinciaux en exécution de l'article L2212-6 du code et, d'autre part, la composition des circonscriptions électorales pour l'élection des membres du Parlement wallon en exécution de l'article 5 de la loi du 16 juillet 1993 'visant à achever la structure fédérale de l'État'.

Conformément à l'article 35, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980, les décrets mentionnés au chapitre II, sections Ière et Ière*bis* (articles 24 à 31*ter*), à savoir les décrets relatifs à la composition et aux élections du Parlement wallon, doivent être adoptés à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.

L'article 2 de la proposition et l'annexe 3B règlent une matière mentionnée à l'article 35, § 3, de la loi spéciale et n'appellent donc pas d'observation, sous réserve des observations particulières qui suivent.

Quant à la composition des districts et cantons électoraux pour l'élection des membres des conseils provinciaux, l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 4°, c), de la loi spéciale du 8 août 1980 prévoit que les Régions sont compétentes pour l'élection des organes provinciaux, étant entendu que les décrets ayant pour effet de diminuer la proportionnalité de la répartition des sièges par rapport à la répartition des voix doivent être adoptés à la majorité visée à l'article 35, § 3, de la loi spéciale.

L'article 2 de la proposition et l'annexe 3A tendent à remplacer l'annexe 3 du code, insérée par le décret spécial du 13 octobre 2011 'modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en matière de composition des collèges

‡ S'agissant d'une proposition de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

‡LW-AHLROEDAI-GCCFFQW‡

et conseils provinciaux'. Ce décret spécial a diminué d'un tiers le nombre de conseillers provinciaux, ce qui a eu pour effet de diminuer la proportionnalité du scrutin [1].

Or, l'article 2 de la proposition de décret spécial n'a pas pour effet de diminuer le nombre de sièges à élire par province mais de modifier les limites de certains districts électoraux. Ce n'est que dans l'hypothèse où la fixation des limites des districts électoraux a pour effet de diminuer la proportionnalité de la répartition des sièges par rapport à la répartition des voix que l'adoption d'un décret spécial s'impose en vertu de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 4°, c), de la loi spéciale.

Tel n'est pas le cas en l'espèce.

Il suit de ce qui précède que les dispositions de la proposition doivent être scindées et faire l'objet de deux décrets distincts, à savoir un décret spécial pour fixer la composition des circonscriptions électorales pour l'élection des membres du Parlement wallon et un décret ordinaire pour les autres dispositions.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 2 et annexe

1. L'article L1332-18 et l'annexe 3 actuelle du code ne concernent que les élections provinciales.

Il n'y a dès lors pas lieu d'insérer des dispositions relatives aux élections régionales (annexe 3B en projet) dans ce code.

2. L'annexe 1 de la loi du 16 juillet 1993 fixe la composition des circonscriptions électorales pour l'élection des membres du Parlement wallon.

Il convient dès lors de modifier cette dernière loi.

En outre, comme rappelé dans l'observation générale, ce sont les seules dispositions qui doivent faire l'objet d'un décret spécial.

3. Comme cela ressort du commentaire des articles, pour l'élection du Parlement wallon, le nombre de sièges à pourvoir par circonscription varie de 4 à 13.

[1] Voir l'avis n° 49.193/4 donné le 16 février 2010 sur un avant-projet devenu le décret spécial du 13 octobre 2011 (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2010-2011, n° 449/1, pp. 9-12).

‡LW-AHLROEDAI-GCCFFQW‡

Dans son arrêt n° 169/2015 du 26 novembre 2015, la Cour constitutionnelle a fait valoir ce qui suit :

« B.11.1. Bien que le législateur puisse choisir, pour les motifs mentionnés en B.10.2 et en B.10.3, d'organiser les élections pour les Parlements régionaux sur la base de circonscriptions électorales, il doit prendre en considération les différences quant au seuil électoral naturel qui découlent de ce choix.

L'objectif consistant à favoriser la proximité des électeurs et des candidats et la volonté de maintenir un système auquel les uns et les autres sont habitués ne peuvent justifier les différences quant au seuil électoral naturel qui découlent de la répartition en circonscriptions électorales que si ces différences demeurent dans des limites raisonnables.

B.11.2. Les parties requérantes font valoir que les dispositions en cause donnent lieu à des disparités considérables quant à la hauteur des seuils électoraux naturels à atteindre pour chaque circonscription, qui varieraient de 7,69 % à 50 %. Il est exact, comme le fait valoir le Conseil des ministres, que ces pourcentages, qui expriment le rapport entre le nombre de votes exprimés et le nombre de sièges à pourvoir dans chaque circonscription et non le rapport entre le nombre de votes exprimés et le nombre de voix devant être obtenu pour gagner un siège, devraient être nuancés. En effet, l'application du système de calcul de la répartition des sièges entre les listes, dit « système D'Hondt », ne permet pas de déterminer, *a priori* et indépendamment du résultat concret des élections, le nombre de voix devant être obtenu par une liste pour l'obtention d'un siège. Il n'en demeure pas moins que des écarts importants entre les seuils électoraux naturels à atteindre ne peuvent manquer d'apparaître lorsque le nombre de sièges à pourvoir par circonscription varie de 2 à 13.

B.12.1. Bien que chaque répartition en circonscriptions électorales mène à des différences quant au seuil électoral naturel, les différences découlant des dispositions en cause ne peuvent être considérées comme restant dans des limites raisonnables.

B.12.2. Ainsi que la Cour l'a jugé par son arrêt n° 149/2007 du 5 décembre 2007, s'il peut être admis qu'une circonscription électorale où quatre mandats sont à répartir est compatible avec le système de la représentation proportionnelle, tel n'est pas le cas pour les circonscriptions où seuls deux ou trois mandats sont à répartir et où le seuil électoral est, pour cette raison, déraisonnablement élevé.

B.12.3. Enfin, s'il est certes exact que la possibilité de faire usage du droit de se grouper et de mettre en œuvre le mécanisme de l'apparentement a pour effet, en pratique, de diminuer le seuil électoral naturel, cette possibilité ne saurait suffire à corriger la discrimination constatée dès lors, d'une part, que la mise en œuvre de ce mécanisme ne peut avoir lieu que pour les listes qui font une déclaration préalable de groupement et, d'autre part, que l'apparentement n'est ouvert qu'aux listes qui ont obtenu dans une circonscription au moins un nombre de voix égal ou supérieur à 66 % du diviseur électoral, celui-ci étant directement fonction du nombre de sièges à répartir dans la circonscription ».

‡LW-AHLROEDAI-GCCFFQW‡

Compte tenu des éléments figurant dans le dossier joint à la demande d'avis, il apparaît que la proposition de décret spécial satisfait aux critères mis en avant par l'arrêt n°169/2015 de la Cour constitutionnelle.

4. L'annexe 3A en projet définit elle-même les limites des districts électoraux.

Dans l'article L2212-6, alinéa 1er, du code, il convient dès lors de remplacer les mots « visés à l'article 88 du Code électoral » par les mots « conformément à l'annexe 3 du présent code ».

Article 3

Selon l'article 3 de la proposition, les dispositions en projet produisent leurs effets le 30 septembre 2017.

Or, il n'est pas requis de faire rétroagir les nouvelles règles.

En effet, d'une part, l'article 39*ter* de la Constitution [2] ne s'applique pas aux élections provinciales et, d'autre part, cette disposition constitutionnelle n'autorise pas l'entrée en vigueur rétroactive des dispositions de la proposition relatives aux élections régionales.

L'article 3 de la proposition doit dès lors être omis.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON Pierre LIÉNARDY

[2] Selon lequel :
« La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 qui règle les élections de la Chambre des représentants ou d'un Parlement de communauté ou de région, et qui est promulgué moins d'un an avant la date prévue de la fin de la législature, entre en vigueur au plus tôt un an après sa promulgation ».

‡LW-AHLROEDAI-GCCFFQW‡