



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 62.962/4
du 28 février 2018

sur

un avant-projet de décret spécial de la Région wallonne
‘modifiant l’article 28 de la loi spéciale du 8 août 1980 de
réformes institutionnelles en vue de supprimer les listes de
suppléants lors de l’élection des membres du Parlement
wallon’

Le 9 février 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement wallon à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'modifiant l'article 28 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en vue de supprimer les listes de suppléants lors de l'élection des membres du Parlement wallon'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 28 février 2018. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc DETROUX et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 février 2018.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], 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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'avant-projet de décret spécial se donne pour seul objet de remplacer l'article 28, alinéas 1^{er} à 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après : la loi spéciale), en vue de supprimer les listes de suppléants pour l'élection des membres du Parlement wallon, de sorte que limité à cet objet, il devrait être complété par des dispositions modifiant les articles 28, alinéas 5 et 6, 29*octies*, alinéa 2, et 29*nonies*, alinéas 1 à 3, de la loi spéciale, en tant que ces dispositions, que la Région wallonne est habilitée à modifier, font mention de « candidat(s) suppléant(s) » ou de « candidats à la suppléance ».

La section de législation a toutefois été saisie, complémentirement à la présente demande d'avis, de deux autres demandes. La première, enrôlée sous le numéro 62963/4, est relative à un avant-projet de décret spécial 'modifiant les articles 29*octies* et 29*nonies* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en vue de supprimer l'effet dévolutif de la case de tête lors de l'élection des membres du Parlement wallon'. Cet avant-projet tend, d'une part, à remplacer l'article 29*octies*, alinéa 2, de la loi spéciale par un dispositif où la notion de candidat suppléant n'apparaît plus et, d'autre part, à abroger l'article 29*nonies*, alinéas 1^{er} à 3, de la loi spéciale. La seconde demande d'avis, enrôlée sous le numéro 62971/4, concerne un avant-projet de décret spécial 'modifiant l'article 28 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en vue d'instaurer l'obligation d'alterner systématiquement le genre des candidats sur les listes pour l'élection des membres du Parlement wallon'. Cet avant-projet remplace les alinéas 5 et 6 de l'article 28 de la loi spéciale par un dispositif où la notion de candidat suppléant n'apparaît plus.

Dans cette mesure, l'absence, dans le cadre du présent avant-projet de décret spécial, de dispositions modifiant les articles 28, alinéas 5 et 6, 29*octies*, alinéa 2, et 29*nonies*, alinéas 1^{er} à 3, de la loi spéciale ne soulève pas de difficulté en ce qui concerne la cohérence des dispositifs en projet.

Néanmoins, compte tenu de ce que le présent avant-projet de décret spécial suppose que les dispositions précitées soient également modifiées, il se recommande soit de regrouper l'ensemble des modifications prévues par les trois avant-projets de décret spécial

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

dans un avant-projet unique doté d'un nouvel intitulé, soit de compléter l'avant-projet par des dispositions modifiant les articles 28, alinéas 5 et 6, 29*octies*, alinéa 2, et 29*nonies*, alinéas 1^{er} à 3, de la loi spéciale, en tant que ces dispositions, que la Région wallonne est habilitée à modifier, font mention de « candidats titulaires », de « candidat(s) suppléant(s) » ou de « candidats à la suppléance ».

2. L'article 28, alinéa 2, 2°, en projet, de la loi spéciale, prévoit que les listes doivent compter autant de candidats qu'il y a de membres à élire, augmenté de six unités.

Ce dispositif n'envisage pas la possibilité de déposer une liste incomplète, au contraire de ce que prévoit le dispositif en vigueur. L'article 28, alinéa 2, de la loi spéciale énonce en effet que le nombre de candidats suppléants doit être égal à celui des candidats présentés aux mandats effectifs, sans pouvoir être supérieur à seize, ni inférieur à quatre lorsque le nombre de candidats présentés aux mandats effectifs est lui-même inférieur à quatre. Il en résulte qu'une liste comprenant un candidat titulaire et quatre candidats suppléants peut valablement être déposée. Selon l'article 29*ter*, alinéa 4 ¹, lorsqu'« une liste obtient plus de sièges qu'elle ne porte de candidats titulaires et suppléants, les sièges non attribués sont ajoutés à ceux revenant aux autres listes admises à la répartition » ².

En n'envisageant plus la possibilité de déposer une liste incomplète et en prévoyant que les listes doivent compter six candidats de plus que le nombre de sièges à pourvoir dans la circonscription, le dispositif en projet consacre dans la procédure électorale applicable à l'élection des membres du Parlement wallon une modalité qui restreint de manière sensible le droit, fondamental dans une démocratie représentative, dont dispose chaque citoyen de se présenter à l'élection du Parlement wallon dès lors qu'il remplit les conditions prévues à l'article 24*bis*, § 1^{er}, de la loi spéciale, disposition que la Région wallonne n'est par ailleurs pas habilitée à modifier. En effet, actuellement, une liste incomplète, dès lors qu'elle compte cinq candidats – étant un effectif et quatre suppléants ³ – peut se présenter dans toute circonscription pour l'élection du Parlement wallon. En vertu du dispositif en projet, cette liste devra, pour pouvoir valablement prendre part à l'élection, présenter au minimum dix candidats (circonscription à quatre sièges) et jusqu'à dix-neuf candidats (circonscription à treize sièges).

Interrogé quant à savoir si l'article 28, alinéa 2, 2°, en projet, ne risque pas de porter atteinte au droit d'éligibilité dont les conditions sont fixées à l'article 24*bis*, § 1^{er}, de la loi spéciale, le délégué du Ministre-Président a répondu :

« Après vérification, il ne nous semble pas que l'obligation pour une liste de contenir un nombre minimal de candidats risque de porter atteinte à l'article 24*bis*, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980.

¹ Applicable en l'absence de groupement de listes.

² Voir la règle analogue prévue à l'article 29*octies*, alinéa 5, en cas de groupement de listes.

³ Lesquels seront tous élus si la liste obtient cinq sièges (article 29*ter*, alinéa 4, et 29*octies*, alinéa 5, de la loi spéciale) ; voir également l'article 28*bis*, § 2, alinéa 3 de la loi spéciale.

Par exemple, l'article 117, alinéa 3, du Code électoral prévoit un nombre minimal de candidats pour les listes de candidats suppléants en disposant ce qui suit :

‘le nombre maximum de candidats suppléants est fixé à la moitié du nombre des candidats titulaires, majorée d'une unité. Si le résultat de la division par deux du nombre de ces candidats comporte des décimales, celles-ci sont arrondies à l'unité supérieure. Il doit toutefois y avoir au moins six candidats suppléants’.

Ainsi, l'article 28, alinéa 2, 2°, de l'avant-projet de décret a-t-il pour objectif d'éviter des élections partielles en raison de la suppression des listes de candidats suppléants. C'est pour cela qu'il est proposé d'augmenter le nombre de candidats (effectifs, en l'absence de suppléants) sur chaque liste et de prévoir un nombre minimum ».

Si la volonté d'éviter des élections partielles constitue assurément un objectif légitime ⁴ et si la mesure en projet est sans conteste de nature à contribuer à cet objectif, il convient, pour que cette mesure puisse être considérée comme conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, que l'auteur de l'avant-projet puisse établir que la restriction imposée aux candidats à l'élection du Parlement wallon est proportionnée au regard de l'objectif poursuivi, ce qui serait le cas s'il pouvait être démontré que le dispositif actuel, consistant à autoriser les listes incomplètes de cinq candidats – étant constituées d'un effectif et de quatre suppléants –, a conduit ou serait susceptible de conduire, en ce qui concerne l'organisation d'élections partielles, à des difficultés justifiant la consécration d'un régime plus strict.

Le dispositif sera réexaminé à la lumière de cette observation.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

⁴ Voir l'observation générale II de l'avis n° 30.168/2 donné le 28 juin 2000 sur un avant-projet devenu la loi spéciale du 22 janvier 2002 ‘modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises en vue de réduire de moitié l'effet dévolutif des votes exprimés en case de tête et de supprimer la distinction entre candidats titulaires et candidats suppléants pour l'élection du Conseil flamand, du Conseil régional wallon et du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale’, *Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, n° 1050/1, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/30168.pdf>.