



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 72.733/2
du 25 janvier 2023

sur

un avant-projet de décret spécial de la Région wallonne
‘modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes
institutionnelles et la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à
achever la structure fédérale de l’État, en vue de réduire de
moitié le seuil d’accès à la répartition complémentaire des
sièges et de supprimer les listes de suppléants pour l’élection
des membres du Parlement wallon’

Le 13 décembre 2022, 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 spécial de la Région wallonne 'modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, en vue de réduire de moitié le seuil d'accès à la répartition complémentaire des sièges et de supprimer les listes de suppléants pour l'élection des membres du Parlement wallon'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 25 janvier 2023. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur et Xavier MINY, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 janvier 2023.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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 tend notamment à modifier l'article 28 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, ainsi que les articles 28*bis*, § 2, 29*ter*, alinéa 4, 29*septies*, alinéa 9, 29*octies*, alinéas 1^{er}, 2 et 5, 29*nonies* et 29*nonies*1, de la loi spéciale, ainsi que les articles 15, 16, 17, § 2, alinéa 4, 19, § 1^{er}, 20, § 2, 21, 22, § 1^{er}, 24 et 26 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 'visant à achever la structure fédérale de l'État' et les annexes 2 et 3 de cette dernière loi en tant notamment que ces dispositions concernent et mentionnent le régime des candidats suppléants.

L'article 28, alinéa 2, en projet de la loi spéciale (article 1^{er}, 2^o, de l'avant-projet) dispose ainsi comme suit :

« Les listes comprennent au maximum un nombre de candidats supérieurs de septante-cinq pour cent par rapport au nombre de membres à élire dans la circonscription. Le nombre de candidats est arrondi à l'unité immédiatement supérieure ».

Il résulte de ce dispositif qu'il est possible de déposer une liste incomplète¹.

L'article 28, alinéa 3, en projet, de la loi spéciale, prévoit toutefois ce qui suit :

« Par exception à l'alinéa 2, lorsqu'une seule liste est présentée dans la circonscription, ou lorsque plusieurs listes sont présentées et que le total des candidats sur l'ensemble de ces listes est égal ou inférieur au nombre de membres à élire dans la circonscription, les listes comprennent un nombre de candidats supérieur de septante-cinq pour cent par rapport au nombre de membres à élire dans la circonscription. Le nombre de candidats est arrondi à l'unité immédiatement supérieure ».

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

¹ Voir à ce sujet l'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', observation générale n° 2 (*Doc. parl.*, Parl. Wall., 2017-2018, n° 1064/1, pp. 5 et 6).

Il sera fait usage, dans ces hypothèses, de l'acte rectificatif ou complémentaire visé à l'article 123 du Code électoral vers lequel l'article 15 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 renvoie, cette dernière disposition étant elle-même modifiée, à cet effet notamment, par l'article 9 de l'avant-projet.

Il se déduit de cette disposition, ainsi que de l'article 16, § 1^{er}, de la loi du 16 juillet 1993, tel qu'il est modifié par l'article 10, 1^o, de l'avant-projet, que, lorsque les hypothèses dont il y est question se présentent, chacune des listes – y compris celles n'ayant présenté qu'un nombre très réduit de candidats et indépendamment du nombre de candidats que toutes les listes comprennent chacune initialement – doit comprendre, après rectification, un nombre de candidats supérieur de septante-cinq pour cent par rapport aux mandats à élire.

L'article 28, alinéa 3, en projet de la loi spéciale a pour objectif d'éviter des élections partielles en raison de la suppression des listes de candidats suppléants et, dans l'hypothèse d'une liste unique, d'éviter les cas d'élection sans lutte. Le mécanisme s'inspire sur ce dernier point de l'article L4142-7, § 2, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, qui dispose comme suit :

« § 2. Dans le cas des listes uniques, visées à l'article L4112-4, § 2, alinéa 2, par dérogation au paragraphe précédent, alinéa 1, point 1^o, le nombre de candidats est supérieur de 25 % au nombre de conseillers à élire. Le nombre de candidats est arrondi à l'unité immédiatement supérieure »².

Néanmoins, le dispositif envisagé ne concerne pas exclusivement les hypothèses de liste unique et fixe un pourcentage nettement plus élevé. Or, une telle procédure, en plaçant sur un pied d'égalité toutes les listes incomplètes et en leur imposant d'atteindre chacune un nombre de candidats supérieur à septante-cinq pour cent par rapport au nombre de mandats à élire sans avoir égard à leur situation concrète avant rectification, 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. Cette restriction, quoiqu'uniformément applicable, est de nature à affecter plus spécialement les « petites listes »³.

² Cette disposition résulte d'un amendement déposé pendant les travaux en commission parlementaire et adopté par celle-ci, qui n'a pas été soumis à l'avis de la section de législation (*Doc. parl.*, Parl. Wall., 2016-2017, n° 669/4, amendement n° 2, p. 2 ; n° 669/5 p. 30).

³ On notera par ailleurs qu'il est tout à fait possible qu'une liste, pourtant certaine d'avoir un nombre de candidats suffisant pour éviter l'application de l'article 28, alinéa 3, en projet, pourrait tout de même décider de présenter une liste incomplète avec l'intention précise de nuire à une liste concurrente qui ne pourrait que difficilement atteindre le nombre de cent septante-cinq pour cent (arrondi s'il y a lieu) par rapport au nombre de membres à élire dans la circonscription. Un tel mécanisme pourrait par conséquent contraindre en pratique chaque liste à présenter des listes comprenant un nombre élevé de candidats afin d'éviter tout risque d'application du mécanisme et restreindre dans les faits la liberté de présenter des listes incomplètes.

Comme la section de législation l'a déjà précisé, la volonté d'éviter des élections partielles constitue certes un objectif légitime⁴. Compte tenu toutefois de l'obligation pesant sur l'auteur de l'avant-projet de se conformer 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, il lui appartient de mettre sur pied un mécanisme n'entraînant pas des effets aussi disproportionnés pour certains candidats se présentant seuls ou en nombre réduit au sein d'une liste, tels que ceux exposés ci-avant.

Par ailleurs, le système envisagé paraît ne pas avoir tenu compte du risque pouvant résulter de ce qu'en l'absence de possibilité effective, pour les intéressés, de parvenir à une rectification des listes en application de l'article 15 de la loi du 16 juillet 1993, tel qu'il est modifié par l'article 9 de l'avant-projet, c'est l'élection elle-même qui ne pourra se dérouler.

L'avant-projet doit être fondamentalement revu à la lumière de la présente observation.

Les observations particulières qui suivent sont émises sous réserve de l'observation générale ainsi formulée.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 9

1. Dans la phrase liminaire, dès lors que l'article 9 ne se limite pas à modifier le paragraphe 3 de l'article 15 de la loi du 16 juillet 1993, les signes et chiffre « , § 3, » seront omis.

2. Au 1^{er}, compte tenu de l'insertion, par l'article 1^{er}, 3^o, de l'avant-projet, d'un alinéa 3 à l'article 28 de la loi spéciale, il convient, de l'accord du délégué du Ministre, de viser également cette dernière disposition à l'article 15, § 2^{ter}, de la loi du 16 juillet 1993.

Dans le texte en projet, il y a donc lieu de remplacer les mots « alinéas 2 et 4 » par les mots « alinéas 2 à 4 ».

⁴ Voir l'observation générale II formulée dans l'avis 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° 50-1050/001, pp. 20 et 21) et l'observation générale n° 2 formulée dans l'avis 62.962/4 du 28 février 2018 précité.

Article 10

L'article 16, § 1^{er}, en projet de la loi du 16 juillet 1993 (article 10, 1°, de l'avant-projet) énonce la même règle que celle qui figure à l'article 28, alinéa 3, en projet de la loi spéciale (article 1^{er}, 3°, de l'avant-projet), même si elle est formulée en des termes différents⁵.

Une même norme ne peut figurer dans deux textes différents, encore moins lorsqu'elles sont appelées à figurer respectivement dans une loi spéciale et dans une loi adoptée à la majorité ordinaire.

Ainsi qu'il résulte du commentaire de la disposition à l'examen, l'article 16, § 1^{er}, en projet a plutôt pour objet de tenir compte de l'article 28, alinéa 3, en projet de la loi spéciale.

Toutefois, cette dernière disposition aura pour effet que ne se présenteront plus les cas de figure, liés au fait que le nombre total de candidats à l'élection est au maximum égal au nombre de sièges à pourvoir, permettant actuellement au bureau principal de circonscription, en vertu de l'article 16, § 1^{er}, aujourd'hui en vigueur, de proclamer élus l'ensemble des candidats.

Il en résulte que, plutôt que de reproduire au paragraphe 1^{er} en projet de l'article 16 de la loi du 16 juillet 1993 le contenu normatif des règles énoncées à l'article 28, alinéa 3, en projet de la loi spéciale, il y a lieu d'abroger l'article 16, § 1^{er}, en question.

Pour le même motif, à l'article 10, 2°, de l'avant-projet, plutôt que de remplacer l'article 16, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 juillet 1993 par une disposition contenant le membre de phrase « Lorsque le nombre de candidats régulièrement présentés conformément à l'article 14, le cas échéant après accomplissement des formalités décrites au paragraphe 1^{er}, est supérieur à celui des mandats à conférer, », il suffit d'y remplacer les mots « Si le nombre de candidats effectifs régulièrement présentés conformément à l'article 14 est supérieur à celui des mandats à conférer, la liste » par les mots « La liste » puisque il y aura toujours, en vertu du mécanisme envisagé par l'article 28, alinéa 3, de la loi spéciale, un nombre de candidats supérieur à celui des sièges à pourvoir.

⁵ À cet égard, l'expression « les listes » à l'article 28, alinéa 3, première phrase, en projet de la loi spéciale (article 1^{er}, 3°, de l'avant-projet) a la même portée que l'expression « chaque liste » à l'article 16, § 1^{er}, alinéa 2, première phrase, en projet de la loi du 16 juillet 1993 (article 10, 1°, de l'avant-projet).

Article 20

L'article 20 modifie les modèles II (b) et II (c) ⁶ de l'annexes 3] du livre 1^{er} des annexes à la loi ordinaire du 16 juillet 1993.

Dans le modèle II (b) en projet, les mots « Conseil régional wallon » seront chaque fois remplacés par les mots « Parlement wallon ».

Dans le modèle II (c) en projet, les mots « Wallonischen Regionalrat » et les mots « Conseil régional wallon » seront remplacés respectivement par les mots « Wallonischen Parlaments » et les mots « Parlement wallon ».

Dans ce même modèle, la colonne reprenant la version en langue néerlandaise des notes explicatives sera omise.

Annexes

Conformément aux règles de la légistique et à ce qu'annoncent les articles 18 à 20, l'intitulé et la numérotation des annexes « Art. N1 », « Art. N2 » et « Art. N3 » seront remplacés respectivement par les mots et chiffres « Annexe 1 », « Annexe 2 » et « Annexe 3 » ⁷, ces intitulés pouvant être complétés, comme à l'annexe 3, si l'auteur de l'avant-projet le souhaite. Les autres règles de la légistique seront également respectées en l'occurrence ⁸. Les intitulés des annexes modificatives et des annexes modifiées doivent être distinguées ⁹.

Chacune de ces annexes, et pas seulement la troisième, sera en outre pourvue, *in fine*, de la formule « Vu pour être annexé au décret spécial du ... modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, en vue de réduire de moitié le seuil d'accès à la répartition complémentaire des sièges et de supprimer les listes de suppléants pour l'élection des membres du Parlement wallon ».

⁶ Il y a lieu d'écrire « modèles II (b) et II (c) » et non « modèles 1b et c, ». Cette correction doit également être faite dans l'intitulé de l'annexe 3 de l'avant-projet.

⁷ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 174 et formule F 4-2-13-2.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*, recommandation n° 174, alinéa 2, a), et formule F 4-2-13-2.

OBSERVATION FINALE

En vertu de l'article 39^{ter} de la Constitution, inséré par la révision constitutionnelle du 6 janvier 2014,

« [l]a 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 ».

L'attention du législateur est attirée sur le fait que les dispositions proposées, si elles sont promulguées dans le laps de temps visé dans cette disposition, ne trouveront pas à s'appliquer au scrutin immédiatement consécutif¹⁰.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Esther CONTI

Pierre VANDERNOOT

¹⁰ En ce sens, l'observation finale formulée dans les avis 70.520/2, 70.521/2, 70.522/2 et 70.523/2 donnés le 2 février 2022 sur respectivement une proposition de loi spéciale 'modifiant la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et la loi spéciale relative aux Institutions bruxelloises du 12 janvier 1989, en vue de permettre aux électeurs handicapés et aux électeurs âgés de 75 ans ou plus de voter par correspondance pour les élections du Parlement flamand, du Parlement wallon et du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale', (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-2219/002), une proposition de loi 'modifiant la loi du 6 juillet 1990 réglant les modalités de l'élection du Parlement de la Communauté germanophone, en vue de permettre aux électeurs handicapés ou aux électeurs âgés de 75 ans ou plus de voter par correspondance pour ces élections' (*ibidem*, n° 55-2220/002), une proposition de loi 'modifiant la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen, en vue de permettre aux électeurs handicapés et aux électeurs âgés de 75 ans ou plus de voter par correspondance pour ces élections' (*ibidem*, n° 55-2221/002) et une proposition de loi 'modifiant le Code électoral, en vue de permettre aux électeurs handicapés et aux électeurs âgés de 75 ans ou plus de voter par correspondance pour l'élection de la Chambre des représentants' (*ibidem*, n° 55-2222/002); ainsi que celle formulée dans l'avis 71.501/2 du 15 juin 2022 sur une proposition de loi 'modifiant le Code électoral, en vue de supprimer le système de candidats suppléants pour les élections législatives' (*ibidem*, n° 55-2514/002).