122 (2014-2015) — N° 2
126 (2014-2015) — N° 2

122 (2014-2015) — N° 2
126 (2014-2015) — N° 2

PARLEMENT WALLON

SESSION 2015-2016

28 AVRIL 2016

PROPOSITION DE DÉCRET

visant à supprimer l'effet dévolutif de la case de tête pour les élections communales et provinciales *

déposée par

MM. Jeholet, Crucke, Mme Defrang-Firket, M. Maroy, Mme Cornet et M. Bouchez

PROPOSITION DE DÉCRET SPÉCIAL

visant à supprimer l'effet dévolutif de la case de tête et les suppléants pour les élections du Parlement wallon *

déposée par

M. Jeholet, Mmes Durenne, Lecomte, MM. Wahl, Mouyard et Crucke

RAPPORT

présenté au nom de la Commission spéciale relative au renouveau démocratique

par
MM. Collignon, Fourny et Mouyard

3e session de la 10e législature
* Voir Doc. **122** (2014-2015) — N° 1
Doc. **126** (2014-2015) — N° 1
CRIC (2015-2016) — N° 154
CRAC (2015-2016) — N° 154

site internet : www.parlement-wallonie.be
courriel : courriel@parlement-wallonie.be

Mesdames,

Messieurs,

Votre Commission spéciale relative au renouveau démocratique s'est réunie, en séance publique de Commission, le 28 avril 2016 sous la présidence de M. Antoine, Président afin d'examiner la proposition de décret visant à supprimer l'effet dévolutif de la case de tête pour les élections communales et provinciales, déposée par MM. Jeholet, Crucke, Mme Defrang-Firket, M. Maroy, Mme Cornet et M. Bouchez (Doc. 122 (2014-2015) – N° 1) et la proposition de décret spécial visant à supprimer l'effet dévolutif de la case de tête et les suppléants pour les élections du Parlement wallon, déposée par M. Jeholet, Mmes Durenne, Lecomte, MM. Wahl, Mouyard et Crucke (Doc. 126 (2014-2015) – N° 1) ([1]) .

([1]) *Ont participé aux travaux* : MM. Antoine (Président), Collignon (co-Rapporteur), Crucke, Dufrane, Fourny (co-Rapporteur), Mme Gahouchi, M. Jeholet, Mme Leal Lopez (art. 47.4), M. Legasse, Mme Morreale, M. Mouyard (co-Rapporteur).

Ont assisté aux travaux : M. Hazée.
M. Furlan, Ministre des pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement et de l'Energie.

I. EXPOSE D'UN DES AUTEURS DES PROPOSITIONS DE DÉCRET

M. Jeholet rappelle que le MR est favorable à la suppression de l'effet dévolutif de la case de tête depuis très longtemps et n'a jamais varié dans sa position depuis les assises de la démocratie en 1999 où une série de mesures ont été prises concernant déjà le renouveau démocratique.

Un débat avait eu lieu sur l'effet dévolutif de la case de tête et une décision avait été prise à l'époque de supprimer pour l'ensemble des scrutins pour moitié l'effet dévolutif de la case de tête.

Déjà à l'époque, le Groupe MR aurait souhaité supprimer totalement l'effet dévolutif de la case de tête et revient donc aujourd'hui aux différents niveaux de pouvoir à travers des propositions sur le sujet tout en étant cohérent puisque la volonté est d'aborder l'effet dévolutif aux élections communales et provinciales mais aussi au niveau du Parlement wallon puisque l'autonomie constitutive permet de le faire en précisant évidemment que cela exige une majorité spéciale.

Un deuxième élément qu'il faut rappeler est qu'il convient de donner une égalité des chances aux candidats qui sont sur la liste, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui puisque certain(e)s candidat(e)s peuvent bénéficier de l'effet dévolutif de la case de tête.

Il faut donner un signal aux électeurs en ayant une élection plus directe dans le cadre de laquelle le poids du choix des électeurs lors des différents scrutins pèserait plus et correspondrait plus aux choix que les électeurs feraient.

Il n'est pas rare de voir, toutes listes et partis confondus, des candidats qui font de très bons résultats électoraux avec des votes personnalisés et qui ne sont pas élus alors qu'une deuxième ou troisième personne sur la liste avec des résultats nettement moindres est élue et siège dans les différentes assemblées.

Il y a donc une incompréhension des citoyens qui ne comprennent pas pourquoi tel candidat qui a eu tant de voix et qui a inspiré une certaine confiance des électeurs n'est pas élu par rapport à d'autres qui ont fait des scores moindres en termes de voix de préférence.

Il convient donc de mieux respecter le choix des électeurs en ayant une élection plus directe.

Le vote en case de tête pourra toujours avoir lieu et on pourra toujours voter pour un parti et pas nécessairement pour des candidats sur la liste. C'est évidemment important et la comptabilisation de ces voix contribuera à la répartition de sièges entre les différentes listes ayant participé au scrutin.

Par contre, il est clair que l'effet dévolutif de la case de tête ne jouera plus pour l'attribution des sièges aux candidats au sein de la même liste.

Les électeurs pourront toujours faire confiance et voter pour un parti mais par rapport aux candidats sur la liste, il n'y aura plus de poids et de conséquence pour ces voix.

L'objectif est de le faire aussi au Parlement de Wallonie. C'est l'objet de la proposition (Doc. 126 (2014-2015) – N°1).

Il est clair que certains diront qu'au Parlement de Wallonie, ce n'est pas la même chose car dans les arrondissements, il y a des grandes communes et des plus petites et que les candidats issus des petites communes ont moins la capacité de récolter sur leur nom un grand nombre de voix.

Est pris l'exemple d'un arrondissement avec une commune de 55 000 habitants et une commune de 4 000 habitants et il est clair que si le choix émane de cette petite commune, un candidat a peut être moins de chance de récolter des suffrages que dans une ville importante et ce qui vaut pour le Parlement de Wallonie vaut également pour le scrutin communal ou provincial. Ainsi, dans une commune de 18 000 habitants, il peut y avoir un centre urbain de 6 000 habitants et puis un petit village de 600 habitants, et on pourrait aussi se dire que le candidat du petit village de 600 habitants a beaucoup moins de chance d'obtenir des suffrages. Or, dans ce cas, tout le monde semble dire que cela ne pose pas de problème.

Même chose au niveau des élections provinciales puisque par canton, il peut aussi y avoir un canton de 80 000 habitants et un canton de 7 000 habitants.

Le raisonnement qui est développé par d'aucuns pour s'opposer à la suppression de l'effet dévolutif de la case de tête pour les élections du Parlement wallon ne tient donc pas la route.

Il y a un autre argument qui est souvent avancé et qui consiste à dire qu'il faudrait peut être se concerter avec les autres niveaux de pouvoir pour faire la même chose.

Mais l'intervenant entend souvent qu'en termes de gouvernance, la Wallonie veut être le bon élève par rapport aux autres et il est donc proposé de continuer à l'être en montrant l'exemple sur ce point sans nécessairement attendre une concertation avec les autres entités.

De même, il est remarqué qu'en 2010, peu de personnes se sont inquiétées de savoir si les autres Régions avaient adopté un décret limitant le cumul des mandats. Force est de constater qu'aucune mesure similaire n'a été votée à ce jour dans d'autres assemblées et qu'en Wallonie, le PS et le cdH considèrent à présent que le décret du 9 décembre 2010 constitue une ineptie.

Dès lors, il est demandé pourquoi la Wallonie ne pourrait pas se différencier sur la question de la suppression de l'effet dévolutif de la case de tête. A titre d'exemple, il est relevé que le vote électronique reste encouragé en Communauté germanophone et qu'il demeure d'application en Région bruxelloise. Des divergences peuvent donc exister entre niveaux de pouvoir.

Le groupe MR affirme donc être clairement favorable à cette suppression pour les élections communales, provinciales et régionales.

Une convergence est sans doute possible sur ce point et le sujet aurait dû rester d'initiative parlementaire. L'annonce du Ministre Furlan sur un projet de décret est regrettable et il aurait été encore possible aujourd'hui de retirer l'effet dévolutif du projet de décret, ce qui n'est pourtant pas fait. Il est dommage de ne pas avoir pu trouver un consensus.

Il est ajouté que la procédure visant à pourvoir la vacance d'un siège au sein du conseil communal constitue un autre élément important de la proposition de décret à l'examen. Il est relevé que M. le Ministre a affirmé à plusieurs reprises qu'il serait attentif à cette problématique, notamment en réponse à des questions posées par MM. Hazée et Fourny sur la commune de Vresse-sur-Semois.

Ce thème ne semble pas abordé dans l'avant-projet de décret et la majorité n'a déposé aucune proposition de décret dans ce sens. Un amendement pourrait néanmoins être déposé pour retirer cet aspect de la proposition à l'examen et ce, pour dégager le consensus.

Il faut pourtant pouvoir trouver une solution adéquate lorsqu'un élu abandonne sa fonction en cours de mandat et qu'il n'y a plus de suppléant sur sa liste. La solution prônée par M. le Ministre était d'attribuer obligatoirement le siège devenu vacant à un candidat issu d'une liste différente de celle du conseiller communal, ce qui revient à modifier la représentation issue du choix des électeurs.

Cette solution est d'autant plus interpellante pour le groupe MR qu'elle peut s'avérer problématique en cas de majorité restreinte. La proposition à l'examen vise donc à ne rendre cette mesure obligatoire que lorsque le conseil communal compte moins de trois quarts de ses effectifs.

En conclusion, il est estimé qu'une convergence peut exister avec les propositions des autres groupes et il faut regretter que cette réforme ne soit pas restée une initiative parlementaire et que le Ministre Furlan n'ait pas privilégié la concertation entre groupes parlementaires, laquelle aurait sans doute pu conduire à un accord.

Au contraire, il est aujourd'hui constaté une absence de confiance et le refus de la majorité de discuter une série de sujets importants. L'intervenant est par conséquent d'avis qu'en l'absence de perspectives de consensus, il est nécessaire de voter sur les textes à l'examen.

II. DISCUSSION GÉNÉRALE

M. Collignon rappelle que les positions communes au PS et au cdH figurent dans la DPR et le fait que les deux partis parlent d'une même voix ne constitue dès lors pas une surprise.

Cependant, si une position commune existe quant à la suppression de l'effet dévolutif de la case de tête au niveau communal, l'intervenant reconnaît que le débat n'est pas tranché pour ce qui concerne les autres élections.

Concernant les élections communales, le commissaire considère que l'effet de la case de tête est déjà relativement limité dans les faits.

Par rapport aux autres élections où la circonscription est plus large, il existe un intérêt d'avoir un maillage qui corresponde à l'ensemble du maillage du territoire.

Il est donc nécessaire de disposer de règles équilibrées qui vont dans le sens de l'intérêt général, en tenant compte du fait que la lecture n'est pas la même selon la taille de la circonscription. La question de la représentation des jeunes ou des femmes doit également être justement prise en considération.

Il est, par ailleurs, remarqué que les arguments du MR manquent de cohérence et varient selon la problématique évoquée. Il faudrait ainsi de la concertation entre niveaux de pouvoirs pour le CETA mais pas pour les règles électorales, ce qui est étonnant.

Il est souhaité attendre le décret du Ministre Furlan et il est ajouté que des éléments de la proposition de décret du MR ne satisfont en outre pas les membres du groupe PS et n'arrivent pas à convaincre qu'il s'agit d'une avancée pour la démocratie.

Si pour le niveau local, un accord peut toujours être envisagé, il est constaté que pour le niveau régional, la cohérence est de mise et le débat doit aussi se situer à l'échelon fédéral où existe une proposition du VLD sur le sujet.

M. Hazée tient à exprimer quelques réserves et commence par indiquer qu'en ce qui concerne la répartition des voix entre les listes et la traduction en terme de représentation, les écarts importants qui peuvent exister et que l'intervenant a évoqué dans un autre débat déjà restent pour son groupe une question centrale. Ainsi, avant de savoir quel est le candidat élu sur une liste, il faut savoir à quelle liste est attribué le siège. Les écarts sont aujourd'hui trop importants.

Quant au sens de l'élection, il est rappelé qu'il doit s'agir d'un choix de personnes mais aussi un choix entre des projets politiques qui peuvent être différents.

L'équilibre qui avait été trouvé avec la pondération à 50% de l'effet dévolutif paraissait assez significatif de cette conciliation entre le choix des personnes, des équipes et des projets.

Le groupe Écolo craint donc que mettre à mal cet équilibre mette en danger la logique collective de l'élection.

Aussi, le commissaire affirme ne pas rejoindre la proposition du MR qu'il juge davantage tournée vers l'individu, conformément à la philosophie générale du parti.

Il faut néanmoins reconnaître que le système actuel n'est pas optimal notamment pour ce qui concerne la constitution des listes ou pour les suppléants.

Il est enfin indiqué que l'enjeu du renouvellement politique est important et que plus la démocratie fonctionne avec un grand nombre de personnes avec des rôles différents, plus elle peut être nourrie.

L'enjeu est certes collectif mais chaque liste gagne également à se régénérer.

Aussi, le groupe Écolo craint que cette réforme freine le renouvellement et que, ce qu'il considère comme une prime au sortant, affaiblisse la capacité du système démocratique à se régénérer, que ce soit en termes d'âge des élus ou de genre.

Les jeunes et les femmes peuvent en effet apparaître désavantagés par ce système comme l'a signalé Mme Géradon lors d'une réunion précédente.

La question de la parité est donc fondamentale. Entre le fort et le faible, c'est la loi qui protège et c'est la liberté qui peut opprimer. Le législateur a finalement fait en sorte par la tirette que les femmes puissent prendre leur juste place au sein de nos assemblées et il serait regrettable que cette réforme conduise finalement à un recul de ce qui, depuis plusieurs élections, constitue un mouvement historique et salutaire.

Il est observé que l'on se rapproche de la parité au niveau régional mais le chemin est encore long au niveau local.

L'intervenant revient également sur l'enjeu de la législation relative aux dépenses électorales évoqué par Mme Morreale lors d'une précédente réunion de Commission. Cette législation permet encore d'avoir des moyens importants pour certains candidats et en particulier pour la figure de proue.

Pour l'intervenant, il s'agit du plus grand facteur d'écart entre les candidats puisque les budgets peuvent être très différents entre la tête de liste - souvent un homme - et les autres candidats et il faut se demander comment agir à cet égard.

Le commissaire s'interroge encore sur le paradoxe d'une suppression de l'effet dévolutif alors qu'est maintenue la case de tête. Il s'agirait en fait de proposer aux électeurs de voter pour désigner des candidats dont l'ordre est fixé au moment même où ils font leur choix. Les électeurs votent dès lors pour ceux que les autres électeurs au même moment décideront d'élire.

Enfin, si l'intervenant déclare comprendre la logique du MR de vouloir montrer l'exemple aux autres niveaux de pouvoir sans la partager, il n'y a pas d'éléments qui peuvent expliquer dans une argumentation une différence entre communes et provinces d'un côté et Région de l'autre.

Il existe en effet des communes de différentes tailles et l'effet dévolutif dans ce cadre là peut pondérer la force d'une grande ville par rapport à d'autres communes et la force d'un centre par rapport à une périphérie. Et l'orateur de considérer que la même dialectique peut se retrouver au niveau communal. Sur le plan conceptuel, il semble donc difficile de définir une division principale entre un cas de figure où il faudrait supprimer l'effet dévolutif et d'autres cas de figure où il ne faudrait pas le faire.

Concernant l'exemple du vote électronique, **M. Fourny** souligne que la Communauté germanophone est tout à fait isolée et une unité de vue avec la Wallonie sera nécessaire à défaut de quoi la Communauté ne sera plus en mesure de prendre seule des initiatives en termes de vote électronique que ce soit pour des raisons pratiques, financières ou techniques.

L'intervenant réclame donc de la cohérence dans les mesures qui sont prises et affirme assumer le fait que cela ne fait pas partie de l'accord politique.

Quant à la proposition du MR de ne pas remplacer les suppléants pour autant que le conseil communal compte encore trois quarts de ses membres, l'intervenant estime qu'il s'agit d'une vue réductrice de la vie démocratique locale et qu'il suffit d'imaginer une telle règle appliquée au Parlement de Wallonie pour se rendre compte que la mesure est inopportune.

Le mécanisme qui est proposé par M. le Ministre dans son avant-projet a le mérite d'éviter des élections partielles aussi inutiles que coûteuses lorsque cela porte sur le remplacement d'une personne qui fait partie d'une minorité dans un conseil communal. Le modèle est par ailleurs appliqué de manière extrêmement limitée.

Créer de telles exceptions que celles proposées par le texte à l'examen serait un déni de démocratie auquel le groupe cdH refuse de participer.

M. Jeholet regrette qu'il ne soit pas davantage pris compte de l'autonomie constitutive de la Région.

Il est observé que M. Fourny refuse la suppression de l'effet dévolutif par souci de cohérence avec le Fédéral et la Région bruxelloise mais estime par ailleurs que cette mesure pourrait être appliquée aux élections provinciales et communales. Le souci de cohérence de M. Fourny sur ce point est donc remis en cause par l'intervenant car la mesure ne serait applicable qu'au niveau communal et pas aux autres, ce qui serait difficile à comprendre.

M. Fourny argue qu'il ne s'agit pas du même niveau de pouvoir et que le niveau communal est le plus proche des citoyens. De plus, il souligne que les élections n'ont pas lieu au même moment.

M. Jeholet se dit par ailleurs surpris d'entendre à nouveau que l'adoption du décret limitant le cumul des mandats était une erreur. Il constate qu'aucun texte visant à revenir sur ces mesures n'a pourtant été déposé.

Il faut en outre à nouveau regretter que le Gouvernement n'ait pas tenu sa promesse en ne laissant pas la place à la seule initiative parlementaire et en déposant un avant-projet de décret.

L'Exécutif a ainsi parasité le travail de la Commission.

Il faut condamner de surcroît le ton méprisant de la majorité et particulièrement celui adopté par le président du groupe cdH. Et l'intervenant de conclure que

le Groupe MR n'attend plus rien de la Commission spéciale et le regrette.

Il est ajouté que M. Fourny portera la responsabilité de l'échec de cette Commission spéciale.

M. Hazée estime tout d'abord qu'il serait complètement incompréhensible pour la population de revoir le décret limitant le cumul dans le chef des parlementaires wallons.

Quant à la cohérence entre les différents niveaux de pouvoir, le commissaire rappelle que la Wallonie possède non seulement une autonomie constitutive mais également une autonomie dans toute une série de politiques. Aussi, le sort de la Région ne doit pas être subordonné à ce que déciderait une autre Région.

Si toute une série de questions appelle une concertation, il n'en reste pas moins que la Wallonie peut évidemment faire ses propres choix, comme elle l'a d'ailleurs fait sur le dossier CETA.

Le cas de la Communauté germanophone qui a choisi la clé d'Hondt plutôt que la clé Imperiali pour les élections communales constitue une autre illustration de cette liberté de choix.

L'intervenant rejoint par ailleurs M. Fourny quant au fait qu'on ne peut légiférer pour établir un régime de droit qui aboutirait à ce que des sièges ne soient pas pourvus. Il faut néanmoins trouver des modalités permettant d'éviter d'organiser des élections qui seraient coûteuses. Est cité à titre d'exemple le cas de la commune de Vresse-sur-Semois dont la situation n'est ni satisfaisante ni régulière.

En ce qui concerne la case de tête, le commissaire s'étonne qu'aucun intervenant n'a réagi par rapport aux objections qu'il a évoquées, à savoir les impacts sur le renouvellement ou encore sur la parité.

Il est estimé que l'impact de l'effet dévolutif devrait être pondéré car il est inimaginable que quelqu'un qui n'obtiendrait aucune voix soit malgré tout élu grâce et uniquement à cet effet dévolutif. Le supprimer pourrait s'avérer préjudiciable pour la société.

Enfin, sur le contentieux à la Cour constitutionnelle par rapport aux circonscriptions régionales, il est répété qu'il y a effectivement des candidats et des citoyens qui ont attaqué cet arrêté pris par un gouvernement dans lequel Ecolo se trouvait. Il s'agit cependant d'un arrêté technique qui se limite à appliquer une législation fixant des règles. Si le Gouvernement n'avait pas agi de la sorte, il aurait commis un abus de droit ou se serait mis dans une situation de carence tout à fait inadmissible.

M. Collignon insiste sur le fait que les élections fédérales et régionales sont désormais concomitantes et qu'il serait dès lors compliqué d'expliquer aux citoyens que les règles sont différentes d'un scrutin à l'autre. Il s'agit d'une difficulté majeure.

En ce qui concerne la représentation et le renouvellement, il est répété qu'au niveau de la commune, l'effet de la case de tête s'avère finalement marginal puisque cela retombe sur le 2e ou le 3e élu.

Par ailleurs, si les objections formulées par M. Hazée sont validées pour les scrutins qui concernent une large circonscription, il est relevé que sur 262 communes, seule une vingtaine comptent plus de 25.000 habitants. Or, dans les plus petites circonscriptions, il est plus aisé de se faire connaître et par conséquent d'être élu, ce qui atténue également le différentiel en termes d'égalité.

La position du Groupe PS vise donc à assurer les équilibres.

M. Jeholet demande le vote sur les deux propositions.

III. EXAMEN ET VOTES DES ARTICLES

Doc. 122 (2014-2015) – N° 1

Article 1er

L'article 1er n'a fait l'objet d'aucun commentaire particulier.

Vote

L'article 1er a été rejeté par 4 voix contre 3 et 1 abstention.

Le rejet de l'article 1er entraîne le rejet de l'ensemble de la proposition de décret.

Doc. 126 (2014-2015) – N° 1

Article 1er

L'article 1er n'a fait l'objet d'aucun commentaire particulier.

Vote

L'article 1er a été rejeté par 5 voix contre 3.

Le rejet de l'article 1er entraîne le rejet de l'ensemble de la proposition de décret.

IV. VOTE SUR L'ENSEMBLE

Le rejet de l'article 1er entraîne le rejet de l'ensemble de la proposition de décret (Doc. 122 (2014-2015) – N° 1).

L'auteur de la proposition de décret souhaite que celle-ci soit portée à l'ordre du jour de la prochaine séance plénière.

Le rejet de l'article 1er entraîne le rejet de l'ensemble de la proposition de décret (Doc. 126 (2014-2015) – N° 1).

L'auteur de la proposition de décret souhaite que celle-ci soit portée à l'ordre du jour de la prochaine séance plénière.

V. RAPPORT

À l'unanimité des membres, il a été décidé de faire confiance au Président et aux Rapporteurs pour l'élaboration du rapport.

Les Rapporteurs,

C. Collignon

D. Fourny

G. Mouyard

Le Président,

A. Antoine