297 (2015-2016) — N° 1

PARLEMENT WALLON

SESSION 2015-2016

29 SEPTEMBRE 2015

PROPOSITION DE DÉCRET

modifiant l'article L4145-6 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation afin d'assurer la proportionnalité du scrutin lors des élections communales

déposée par

MM. Hazée et Henry

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

RÉSUMÉ

Le fossé entre les citoyens et leurs représentants ne cesse de se creuser. Le désenchantement démocratique va croissant. Dans ce cadre, les modalités d'organisation du scrutin doivent être examinées, afin de mieux faire correspondre le vote des citoyens et la représentation effective par les élus et rétablir plus d'égalité dans notre démocratie.

En effet, la formule de calcul de la proportionnalité appliquée au niveau communal, la clé Imperiali, comporte actuellement des éléments profondément inégalitaires entre les électeurs et entre les listes. Il en résulte une altération parfois importante de la proportionnalité, avec, dans une série de communes, la constitution de majorités en sièges sur la base d'une minorité en voix (parfois de 45%, 43% voire même 41%), la non-représentation au conseil communal de certaines sensibilités pourtant soutenues par les électeurs (parfois même avec 9 voire 11%) ou l'octroi d'une prime considérable à la liste la plus forte.

La proposition a pour objet d'organiser une transposition plus juste des voix en sièges afin de mieux respecter le vote des électeurs. Pour ce faire, les auteurs de la présente proposition proposent d'adopter la formule D'Hondt également au niveau communal.

DÉVELOPPEMENT

1. Introduction

Inquiet par le fossé entre les citoyens et leurs représentants et par le désenchantement démocratique qui en résulte, le Parlement wallon a décidé de mettre sur pied une Commission pour le renouveau démocratique.

Dans ce cadre, il est prévu de traiter, notamment, de l'enjeu de l'organisation des élections, avec en particulier le souci de mieux faire correspondre le vote des citoyens et la représentation effective par les élus. En la matière, les modalités de scrutin constituent certainement l'enjeu prioritaire à examiner.

Il faut en effet constater que notre système électoral dit proportionnel ne l'est en fait que partiellement, voire très partiellement. La formule de calcul de la proportionnalité est un facteur essentiel dans l'opération de transposition des voix en sièges, en particulier au niveau communal où l'on applique la méthode Imperiali plutôt que la méthode D'Hondt.

Les auteurs de la présente proposition de décret estiment que le moment est venu de proposer des solutions destinées à mieux respecter le vote des électeurs au niveau local et de rétablir plus d'égalité dans notre démocratie. Telle est l'ambition à laquelle la présente proposition de décret, complémentairement à d'autres textes, entend contribuer.

« L'amour de la démocratie est celui de l'égalité » - Montesquieu, De l'Esprit des Lois, 1748, première partie, livre 5, chapitre 3.

2. Proportionnalité du scrutin

2.1. Formules proportionnelles

Les formules électorales proportionnelles visent à permettre de supprimer, ou à tout le moins de limiter, les inégalités engendrées par les formules majoritaires. « Victor d'Hondt, dont on connaît l'implication personnelle en faveur de ce mode de scrutin, y voyait « une exigence logique de l'égalité de tous les citoyens devant l'urne du scrutin ». Paraphrasant John Stuart Mill, Frédéric Bouhon précise que ce que le système proportionnel permet d'éviter, c'est que le gouvernement soit aux mains de la majorité d'un parlement qui ne représente lui-même qu'une minorité en dehors du parlement ([1]).

Toutefois, certaines formules électorales proportionnelles peuvent maintenir une certaine inégalité entre les électeurs en surreprésentant les plus grandes listes, notamment à travers le choix de la formule. Tel est certainement le cas de la formule Imperiali ([2]), qui surreprésentent les partis électoralement les plus forts par rapport à la formule d'Hondt ([3]).

Du reste, comparant plusieurs formules, Frédéric Bouhon note que la formule Sainte-Lagüe ([4]) est la plus objectivement neutre. Au point de vue mathématique, il est possible d'imaginer encore d'autres possibilités qui, plus encore que la formule de d'Hondt, tendent à égaliser la représentation de toutes les formations politiques ([5]).

2.2. Rappel historique et état du droit

La Belgique est la pionnière du scrutin proportionnel. La Belgique est le premier pays au monde à avoir instauré le scrutin proportionnel au plus haut niveau de ses institutions politiques. C'est la loi du 29 décembre 1899 relative à l'application de la représentation proportionnelle aux élections législatives ([6]) qui a fait basculer la Belgique d'un système jusqu'alors majoritaire à un système proportionnel.

Depuis la révision du 15 novembre 1920, le principe de la proportionnalité de la représentation est inscrit dans la Constitution. Au-delà du principe, il appartient alors au législateur, en vertu de l'article 62, alinéa 2 de la Constitution de définir de façon plus précise les modalités de scrutin. Pour les élections régionales wallonnes, c'est la loi spéciale qui impose le scrutin proportionnel ([7]).

En ce qui concerne les élections locales, le principe de l'application de la représentation proportionnelle a été acquis pour les élections communales par la loi du 15 avril 1920 relative à la formation des listes des électeurs communaux et modifiant certaines dispositions de la loi du 12 septembre 1895 et pour les élections provinciales par la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales.

Il est désormais consacré dans la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. En effet, en même temps qu'elle attribue aux Régions la compétence d'organiser les élections des organes locaux, la loi spéciale précise que les décrets et les ordonnances 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 des deux-tiers.

([1]) Fr. Bouhon, Droit électoral et principe d'égalité, l'élection des assemblées législatives nationales en droits allemand, belge et britannique, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 777, n° 685.

([2]) Dans le « système Imperiali », le chiffre électoral de chaque liste est divisé successivement par 1; 1 1/2; 2; 2 1/2; 3; 3 1/2; 4; 4 1/2, etc., et les quotients sont rangés dans l'ordre de leur importance jusqu'à avoir, pour l'ensemble de toutes les listes, autant de quotients que de membres à élire.

([3]) Dans le « système D'Hondt », le chiffre électoral de chaque parti est divisé successivement par 1, 2, 3, etc. et les quotients sont rangés dans l'ordre de leur importance. En cas de quotients identiques, le premier siège est attribué au quotient qui est le résultat du plus grand diviseur. L'attribution a lieu jusqu'à ce que tous les sièges soient répartis. Chaque parti obtient autant de sièges qu'il a de quotients les plus élevés.

([4]) En application de la méthode Sainte-Laguë, le chiffre électoral de chaque parti est divisé successivement par 1, 3, 5, 7, etc., et les quotients sont rangés dans l'ordre de leur importance jusqu'à avoir, pour l'ensemble de toutes les listes, autant de quotients que de membres à élire.

([5]) Par exemple, en utilisant une suite de diviseurs très écartés.

([6]) *MB*, 30 décembre 1899.

([7]) Art. 29, §1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Il faut toutefois observer que dans l'état actuel du droit, seul le niveau communal se voit appliquer la clé Impériali (voir l'article L4145-6, §1er du Code de la démocratie locale et de la décentralisation).

3. Pour plus d'égalité entre les électeurs et entre les listes: appliquer la clé D'Hondt au scrutin communal

Il résulte de l'utilisation de la formule Imperiali un hiatus important, dans la représentation des sensibilités démocratiques, entre les suffrages exprimés par les électeurs et la manière dont ils sont convertis en sièges dans les conseils communaux.

3.1. Ainsi, l'effet inégalitaire de ces règles électorales au niveau communal peut être à l'origine de majorités en sièges qui ne correspondent pas à des majorités en voix.

En se basant concrètement sur les résultats électoraux de 2012, à Ciney par exemple, la liste Union emporte 52% des sièges avec 46,67% des voix exprimées. À Gesves, la liste GEM emporte 52,94% des sièges avec 45,32% des voix. Etc.

Cette situation se rencontre également dans certaines grandes villes. Ainsi, à Charleroi, le PS a pu obtenir 58,82% des sièges avec 47,69% des voix. À Mouscron, le cdH reçoit 51,35% des sièges avec 45,54% des voix. Dans ces deux communes, la majorité a été ouverte à deux et une autre(s) liste(s) mais la disproportion dans la représentation au conseil subsiste.

Dans plusieurs communes wallonnes, il arrive même qu'un résultat inférieur à 45% des voix permette à la liste la plus forte d'obtenir la majorité absolue des sièges! Pour prendre le cas de Stavelot, 43,00% ont suffi pour obtenir 9 sièges sur 17! À Beloeil, 43,17% des voix permettent de recueillir 52,17% des sièges. À Honnelles, il n'a même fallu que 41,52% des voix pour obtenir 9 sièges sur 17! Etc.

3.2. Il faut également constater qu'une part importante des électeurs n'est pas représentée au conseil communal en raison de l'application de la clé Imperiali, qui a pour effet de rendre plus difficile l'accès au 1er siège.

Ainsi, à Chièvre, le CDH n'emporte aucun siège malgré son score de 8,17%. De même, à Gedinne ou à Houyet, Ecolo n'entre pas au conseil communal malgré des scores de 9,43% et 9,89%.

A Rendeux, la liste GC emporte même 100% des sièges avec 88,12% des voix, laissant la liste Nous sans siège malgré son score de 11,88%!

Du fait de l'application de la méthode de calcul prévue à l'article L4145-6, §1er, alinéa 1er, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, un grand nombre de voix d'électeurs qui ont voté pour une liste moyenne ou petite ne sont donc pas représentées. En conséquence, un suffrage exprimé en faveur d'une plus grande liste se voit finalement attribué une plus grande valeur.

3.3. L'utilisation de la clé Imperiali peut aussi avoir pour effet de donner une prime considérable au vainqueur. Ainsi, à Jurbise, la LB emporte 80,95% des sièges avec 68,13% des suffrages. En conséquence, la liste IC (6,43%) n'a pas d'élu alors qu'elle aurait eu un élu si la clé d'Hondt était appliquée.

De même, à Wavre par exemple, la LB reçoit 64,52% avec 55,14% des voix.

3.4. En conclusion, l'effet inégalitaire de la clé Imperiali accroît donc, d'une manière difficilement justifiable, la force des plus grosses listes. Il peut aller jusqu'à donner une majorité en sièges à une minorité en voix. Plus grave, l'application du mécanisme Imperiali renforce le sentiment d'injustice des électeurs qui assistent, impuissants, à la perte de leurs voix.

Subsidiairement, il faut également mesurer que cette disproportion dans la représentation est encore plus grande au sein des intercommunales (et autres entités dérivées des communes), puisqu'une agrégation et une nouvelle dévolution altérée sont opérées à partir du résultat en sièges au sein des conseils communaux, soit à partir d'un résultat qui est déjà lui-même fortement altéré par rapport aux voix exprimées par les électeurs.

Selon les auteurs, le contexte de la perte de confiance dans le système électoral et plus généralement, de la crise de confiance des gens à l'égard des représentations commandent de moderniser ces règles presque centenaires. Se situant à plusieurs années du prochain scrutin électoral, le moment est bien choisi pour adapter les règles régissant les élections communales avant leur prochaine échéance.

Il convient de rencontrer la nécessité de mieux respecter les votes des électeurs en améliorant la proportionnalité du scrutin, en organisant une transposition plus juste de voix en sièges afin que les majorités formées soient plus conformes aux votes exprimés et, partant, en assurant ainsi une plus grande égalité entre les électeurs et entre les listes.

Cette proposition vise donc à corriger le système de la démocratie représentative pour les élections communales en renforçant l'égalité du scrutin.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

Comme explicité dans les développements de la présente proposition, il est proposé d'assurer la proportionnalité du scrutin communal en appliquant la clé D'Hondt, à l'instar des autres scrutins.

Article 2

La disposition prévoit l'entrée en vigueur du dispositif le jour de sa publication au *Moniteur belge*. Elle sera appliquée pour la première fois lors des élections communales de 2018.

PROPOSITION DE DÉCRET

modifiant l'article L4145-6 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation afin d'assurer la proportionnalité du scrutin lors des élections communales

Article 1er

Dans l'article L4145-6 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, le paragraphe 1er est remplacé par ce qui suit :

« §1er. Le bureau communal et le bureau de district divisent successivement par 1, 2, 3, 4, 5, *et cetera*, le chiffre électoral de chacune des listes et rangent les quotients dans l'ordre de leur importance jusqu'à concurrence d'un nombre total de quotients égal à celui des membres à élire. ».

Art. 2

Le présent décret entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

S. Hazée

P. Henry