734 (2026-2027) — N° 1

PARLEMENT WALLON

SESSION 2026-2027

3 NOVEMBRE 2026

PROPOSITION DE DÉCRET

modifiant l'article L4145-5 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation afin d'assurer la proportionnalité du scrutin pour les élections communales

déposée par

M. Hazée, Mmes Cremasco, Linard et M. Mockel

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

RÉSUMÉ

La présente proposition de décret vise à assurer un meilleur respect des suffrages des électrices et électeurs afin d'établir davantage d'égalité dans la représentation démocratique pour les élections communales par le biais de l'imposition de la clé D'Hondt, déjà utilisée pour les autres scrutins, en lieu et place de la clé Imperiali actuellement prévue par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

DÉVELOPPEMENT

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

1. Introduction

Le système électoral appliqué en Belgique repose sur le principe de la représentation proportionnelle aux différents niveaux de pouvoir : les sièges sont répartis entre les listes en fonction du nombre de voix qu'elles obtiennent.

Toutefois, la formule de calcul retenue est un facteur essentiel dans l'opération de transposition des voix en sièges. Si la clé D'Hondt est utilisée pour les scrutins donnant lieu au renouvellement des Parlements et des Conseils provinciaux, tel n'est pas le cas au niveau communal où c'est la clé Imperiali qui est appliquée en Wallonie plutôt que la clé D'Hondt [1].

La clé D'Hondt n'établit pas une proportionnalité complète et favorise les grandes listes dans la dévolution des sièges par rapport à une proportionnalité parfaite. La clé Imperiali, quant à elle, augmente encore significativement cet avantage des grandes listes qu'elle surreprésente parfois de façon difficilement justifiable, de sorte qu'elle peut altérer significativement la proportionnalité.

Pour les auteurs de la présente proposition de décret, il est nécessaire d'assurer un meilleur respect des suffrages des électrices et électeurs afin d'établir davantage d'égalité dans la représentation démocratique.

2. Formules proportionnelles

Les formules électorales proportionnelles visent à permettre de supprimer, ou à tout le moins 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 le système proportionnel permet d'éviter que le gouvernement soit aux mains de la majorité d'un Parlement qui ne représente lui-même qu'une minorité en dehors du Parlement [2].

Toutefois, certaines formules électorales proportionnelles peuvent maintenir une certaine inégalité entre les électrices et électeurs en surreprésentant les plus grandes listes. Tel est certainement le cas de la formule Imperiali [3] qui surreprésente les listes électoralement les plus fortes dans une commune donnée par rapport à la formule d'Hondt [4].

De manière plus générale, comparant plusieurs formules, Frédéric Bouhon note que la formule Sainte-Lagüe [5] 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 d'Hondt, tendent à égaliser la représentation de toutes les formations politiques [6].

3. Rappel historique et état du droit

La Belgique a été pionnière dans l'émergence du scrutin proportionnel. Elle est en effet 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 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 l'article 29 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qui impose le scrutin proportionnel.

En ce qui concerne les élections locales, le principe de l'application de la représentation proportionnelle a été établi pour les élections communales par la loi du 15 avril 1920 et pour les élections provinciales par la loi du 19 octobre 1921.

Ce principe est désormais consacré dans la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. En effet, en même temps qu'elle attribue aux Régions la compétence d'organiser les élections des organes locaux, la loi spéciale précise, en son article 6, §1er, VIII, 4°, c), que les décrets et les ordonnances ayant pour effet, pour ces organes, de diminuer la proportionnalité de la répartition des sièges par rapport à la répartition

1. Sauf en Communauté germanophone, qui est compétente sur le territoire de la région de langue allemande en application de l'article 139 de la Constitution et où la clé d'Hondt est d'application pour la répartition des sièges depuis 2018 (Courrier hebdomadaire 2642-2643, CRISP, 2025 « Les résultats ds élections communales du 13 octobre 2024 en Wallonie » Benjamin Biard et Cédric Istasse, p.138).
2. F. 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.
3. Dans le « système Imperiali », le chiffre électoral de chaque liste est divisé successivement par 2, 3, 4, 5, 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 membre à élire.
4. 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.
5. 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 membre à élire.
6. Par exemple, en utilisant une suite de diviseurs très écartés.

des voix doivent être adoptés à la majorité des deux tiers.

Il faut toutefois observer que dans l'état actuel du droit, seul le niveau communal se voit appliquer la clé Impériali, comme le précise l'article L4145-5, §1er, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

4. 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 électrices et électeurs et la manière dont ils sont convertis en sièges dans les conseils communaux.

Un certain nombre de situations concrètes ont été exposées pour illustrer les constats posés. Il faut mentionner que ces illustrations ne sont pas exhaustives.

Afin d'éviter tout malentendu, il convient également de préciser que ces exemples n'expriment évidemment aucun jugement à l'égard des acteurs politiques locaux concernés, qui sont inscrits dans le cadre fixé par la législation.

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 2024, à Anderlues, par exemple, la liste arrivée en tête a obtenu 12 sièges sur 23 (52,2 %) avec 47,18 % des voix. Il en est de même à Beyne-Heusay avec 47,38 % des voix. A Braives, la liste la plus importante reçoit 10 sièges sur 17 (soit 58,8 %) avec 48,29 % des suffrages. A Ciney, la liste dominante se voit attribuer 13 sièges sur 25 avec 47,67 % des voix. A Durbuy, la liste la plus importante reçoit 11 sièges sur 21 (52,4 %) avec 46,95 % des voix. A Grez-Doiceau, une liste obtient 12 sièges sur 23 avec 47,55 % des voix. A Mettet, la liste la plus forte emporte 56,5 % des sièges (13 sièges sur 23) avec 49,33 % des voix. A Nassogne, la liste arrivée en tête recueille 10 sièges sur 17 (58,8 %) avec 47,94 % des voix.

Cette situation se rencontre également dans certaines grandes villes ou chefs-lieux. Ainsi, à Seraing, la liste la plus forte reçoit 51,3 % des sièges (20 sièges sur 39) avec 47,14 % des voix. A Marche-en-Famenne, la liste la plus forte recueille 56 % des sièges avec 48,62 % des voix. A Charleroi, la liste la plus forte a pu obtenir une majorité de sièges (26 sur 51, soit 51 %) avec 43,69 % des voix. Dans ces deux dernières situations, la majorité a été ouverte à une autre liste mais la disproportion dans la représentation au conseil communal subsiste.

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. Tel a par exemple été le cas en 2024 à Fleurus : une liste a obtenu 15 sièges sur 27 (55,6 %) avec 44,86 % des voix. Aussi à Estaimpuis, où la liste la plus forte a emporté 11 sièges sur 21 (52,4 %) avec 44,46 % des voix exprimées.

Tel était également le cas, en 2018, par exemple à Charleroi avec 41,29 % des voix.

Tel fut encore le cas, en 2012, par exemple à Stavelot (43,00 %), à Beloeil (43,17 %) ou à Honnelles (41,52 %).

Il faut également constater qu'une part importante des électrices et 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 premier siège.

Ainsi, en 2024, à Ohey, la liste la plus forte obtient 70,6 % des sièges (12 sièges sur 17) avec 62,2 % des voix tandis qu'une liste qui a recueilli 8,9 % n'est pas représentée.

Il en est de même, toujours en 2024, à Froidchapelle, pour une liste avec 9,52 % des voix ou encore à Lens pour une liste qui a obtenu 9,20 %. Dans ces deux communes, dont l'assemblée est composée de 15 sièges, la liste qui arrive en tête voit par contre chacun de ces sièges représenter respectivement 5,4 % et 5,5 % des suffrages exprimés.

Du fait de l'application de la méthode de calcul prévue à l'article L4145-5, §1er, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, un grand nombre d'électrices et d'électeurs qui ont voté pour une liste moyenne ou petite ne sont donc pas représentés. En conséquence, un suffrage exprimé en faveur d'une plus grande liste se voit finalement attribuer une plus grande valeur, parfois dans une proportion manifestement démesurée.

Ce seuil parfois considérable pour entrer au conseil communal peut aussi être particulièrement décourageant pour des mouvements citoyens émergents.

L'utilisation de la clé Imperiali peut aussi avoir pour effet de donner une prime considérable au vainqueur. Ainsi, en 2024, à Pecq, la liste la plus forte emporte 70,6 % des sièges avec 53,67 % des suffrages.

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 électrices et électeurs qui assistent, impuissants, à la perte de leurs voix. Tel est plus encore le cas lorsque le pouvoir est finalement exercé à partir d'une minorité des suffrages exprimés.

Subsidiairement, il faut également mesurer que cette disproportion dans la représentation est encore plus grande au sein des associations sans but lucratif communales, régies communales autonomes, intercommunales, sociétés de logement de service public (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 électrices et électeurs.

Pour les auteurs de la présente proposition de décret, ce contexte de la perte de confiance dans les institutions et plus généralement de la crise de confiance à l'égard des représentations commandent de moderniser

ces règles plus que centenaires. Se situant à plusieurs années du prochain scrutin électoral, le moment est par ailleurs bien choisi pour adapter les règles régissant les élections communales avant leur prochaine échéance, sans spéculation sur les tendances électorales de ce prochain scrutin.

Il convient de rencontrer la nécessité de mieux respecter les votes des électrices et électeurs en améliorant la proportionnalité du scrutin par le biais d'une transposition plus juste des 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 électrices et électeurs ainsi qu'entre les listes.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

Comme explicité dans le développement de la présente proposition de décret, il est proposé d'assurer la proportionnalité du scrutin communal en appliquant la clé D'Hondt, déjà utilisée pour les autres scrutins, en lieu et place de la clé Imperiali.

Article 2

Cet article prévoit que la présente proposition de décret sera appliquée pour la première fois lors des élections communales de 2030.

PROPOSITION DE DÉCRET

modifiant l'article L4145-5 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation afin d'assurer la proportionnalité du scrutin pour les élections communales

Article 1er

Dans l'article L4145-5 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, le paragraphe 1er est remplacé par ce qui suit :

« §1er. Le bureau communal divise successivement par 1, 2, 3, 4, 5, et cetera, le chiffre électoral de chacune des listes et range 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 lors du prochain renouvellement intégral des conseils communaux.

S. HAZÉE

V. CREMASCO

B. LINARD

F. MOCKEL