

LA LIMITATION DU CUMUL DE MANDATS PAR LES DÉPUTÉS WALLONS

Geoffrey Grandjean

CRISP | « *Courrier hebdomadaire du CRISP* »

2015/10 N° 2255-2256 | pages 5 à 98

ISSN 0008-9664

Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2015-10-page-5.htm>

Pour citer cet article :

Geoffrey Grandjean, « La limitation du cumul de mandats par les députés wallons », *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2015/10 (N° 2255-2256), p. 5-98.

Distribution électronique Cairn.info pour CRISP.

© CRISP. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Courrier hebdomadaire

n° 2255-2256 • 2015

La limitation du cumul de mandats par les députés wallons

Geoffrey Grandjean

CRISP

Courrier hebdomadaire

Rédacteur en chef : Cédric Istasse

Assistante éditoriale : Fanny Giltaire

Le *Courrier hebdomadaire* répond à un cahier des charges méthodologique défini par le CRISP et est élaboré en étroite association avec le rédacteur en chef. Il bénéficie des remarques et suggestions faites par l'équipe de recherche du CRISP et par des spécialistes bénévoles choisis en fonction des sujets traités.

Le *Courrier hebdomadaire* est soutenu par l'Administration générale de l'Enseignement et de la Recherche scientifique de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Il est également publié avec l'aide financière du Fonds de la recherche scientifique-FNRS.

Une version numérique du *Courrier hebdomadaire* est disponible en *pay per view* (au numéro) et en accès gratuit pour les abonnés sur le site portail de CAIRN (<http://www.cairn.info>).

Le numéro simple : 6,90 euros – le numéro double : 12,40 euros

Abonnement : 235,00 euros

Souscription, commandes et informations :

CRISP – Place Quetelet, 1A – 1210 Bruxelles

Tél : 32 (0)2 211 01 80 – Fax : 32 (0)2 219 79 34

<http://www.crisp.be> – info@crisp.be

Banque 310-0271576-62

IBAN BE51 3100 2715 7662 – Swift BBRUBEBB

Éditeur responsable : Jean Faniel – Place Quetelet, 1A – 1210 Bruxelles

Tous droits de traduction, d'adaptation ou de reproduction par tous procédés, y compris la photographie et le microfilm, réservés pour tous pays.

ISSN 0008 9664

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
1. LE CUMUL DES MANDATS : LES TERMES DU DÉBAT	7
1.1. Mesure du phénomène	7
1.2. Arguments en faveur et en défaveur de la limitation du cumul des mandats	9
2. LA QUESTION DU CUMUL DES MANDATS EN BELGIQUE	17
2.1. L'Autorité fédérale	18
2.2. La Communauté germanophone	24
2.3. La Région de Bruxelles-Capitale	24
3. LA LIMITATION DU CUMUL DES MANDATS EN RÉGION WALLONNE	29
3.1. La déclaration de politique régionale du gouvernement Demotte II	29
3.2. Le projet de décret spécial	33
3.2.1. Le texte déposé par le gouvernement wallon	33
3.2.2. L'avis du Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne	35
3.2.3. L'avis de la section de législation du Conseil d'État	36
3.2.4. L'avis de l'Union des villes et communes de Wallonie (UVCW)	39
3.3. La prise en considération et l'examen de l'exposé général	40
3.3.1. Demandes d'informations supplémentaires et d'auditions	40
3.3.2. La question du statut de bourgmestre empêché	41
3.3.3. Les discussions générales	44
3.4. Les avis des experts	46
3.4.1. L'avis de Jean Bourtembourg	47
3.4.2. L'avis de Marc Uyttendaele	48
3.4.3. L'avis de Christian Behrendt	50
3.5. L'examen des articles	51
3.5.1. La multiplication des mandats	52
3.5.2. Le caractère partiel de l'incompatibilité	55
3.5.3. Le <i>momentum</i>	57
3.5.4. Le taux de pénétration	60
3.5.5. La mixité	62
3.6. Le vote des articles	63
3.7. Le vote du décret spécial	65
3.8. L'arrêt de la Cour constitutionnelle	67
4. LES EFFETS DE LA MISE EN ŒUVRE DU DÉCRET SPÉCIAL WALLON	72
4.1. Le critère du taux de pénétration	72
4.2. L'élaboration des listes électorales en vue du scrutin multiple du 25 mai 2014	78
4.3. La validation des élections du 25 mai 2014, la vérification des pouvoirs et la composition finale du Parlement wallon	88
4.4. Quel avenir pour le décret spécial ?	95
CONCLUSION	96

INTRODUCTION

Selon une enquête réalisée en 2014 par Cumuleo, les représentants politiques belges cumulent en moyenne entre cinq et huit mandats (rémunérés)¹. Aux yeux de certains citoyens, ce cumul est problématique. Ils estiment en effet que les élus sont dans l'incapacité d'exercer effectivement et sérieusement plusieurs mandats en même temps. Par ailleurs, la dimension financière entre en ligne de compte. En effet, exercer plusieurs mandats signifie potentiellement percevoir plusieurs rétributions. Le cumul des mandats peut dès lors entacher l'image des représentants politiques et favoriser le développement d'un sentiment de méfiance à leur égard au sein de la population.

Afin de pallier cette image négative et de promouvoir de nouvelles formes de gouvernance, l'accord de majorité politique 2009-2014 conclu par l'exécutif wallon (gouvernement Demotte II : PS/Écolo/CDH) a prévu la limitation du cumul des mandats dans le chef des députés du Parlement wallon². Cet accord gouvernemental s'est ensuite concrétisé, le 9 décembre 2010, par la promulgation d'un décret spécial (dit décret décumul)³. La règle est assez simple : il n'est dorénavant plus possible à un député wallon de cumuler son mandat avec une fonction de bourgmestre, d'échevin ou de président d'un conseil de l'action sociale. Cette règle n'est toutefois pas absolue, puisqu'un quart des membres de chaque groupe politique sont autorisés à cumuler ; les députés bénéficiant de cette exception sont désignés sur la base de leur taux de pénétration électorale.

L'analyse du décret spécial de 2010 – fruit d'un accord politique soutenu, de manière différente, par les trois partenaires de la majorité régionale wallonne – constitue une occasion de saisir la place des arguments juridiques dans un débat politique ayant un caractère technique. Cette analyse permet de situer les différents acteurs intervenus dans ce dossier. En effet, si quelques arguments politiques ont été invoqués à différentes reprises, force est de constater que ce sont avant tout des justifications juridiques qui ont été mobilisées. Une question centrale guide donc la présente contribution : comment les arguments juridiques ont-ils permis aux acteurs politiques de se positionner par rapport au projet de décret spécial limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon ?

Afin de guider le lecteur, une analyse chronologique est proposée. Premièrement, après la présentation de quelques repères théoriques, une contextualisation replace l'initiative du gouvernement wallon par rapport aux autres initiatives ayant vu le jour au sein du système politique belge. La question du décumul des mandats ne s'est en effet pas uniquement posée en Région wallonne. Ce faisant, cette contextualisation permet de cerner au mieux les raisons ayant motivé le législateur wallon à légiférer sur le sujet.

¹ Cumuleo, « Dans quels partis se cachent les plus gros cumuls ? », 20 mai 2014, www.cumuleo.be. Le créateur du site Cumuleo, Christophe Van Gheluwe, a souhaité aller au bout de la démarche entreprise par l'État en termes de publication des listes des mandats, les services de l'État n'ayant selon lui « pas souhaité donner à [ces listes] une visibilité particulière ».

² Parlement wallon, *Déclaration de politique régionale wallonne*. « Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire », DOC 8 n° 1, 16 juillet 2009, p. 130.

³ Décret spécial wallon limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon, *Moniteur belge*, 22 décembre 2010.

Deuxièmement, sont analysés les débats parlementaires et la décision qui en a découlé. Si ces débats ont rapidement abouti, il n'en demeure pas moins qu'ils ont vu des oppositions entre les partis politiques, en ce compris au sein de la majorité régionale, ayant même incité certains représentants à introduire un recours en annulation du décret devant la Cour constitutionnelle. Troisièmement, nous nous intéressons aux effets de la mise en œuvre de la législation adoptée, singulièrement pour les représentants politiques. La conclusion synthétise cette analyse en soulignant la place fondamentale des arguments juridiques⁴.

⁴ Nous tenons à remercier vivement Jérôme Nossent pour son appui à la collecte de certaines données ainsi que Pierre Verjans pour ses précieux conseils.

1. LE CUMUL DES MANDATS : LES TERMES DU DÉBAT

Le décret spécial du 9 décembre 2010 limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon (dit décret décumul) vise un phénomène politique précis, à savoir le cumul vertical ; celui-ci est entendu comme le cumul d'un mandat parlementaire avec un mandat local⁵. Toutefois, d'autres types de cumul sont envisagés par la littérature scientifique. Ainsi, le cumul horizontal voit une situation de cumul dans plusieurs champs différents (politique, économique, culturel, etc.)⁶. Le cumul temporel renvoie, quant à lui, à l'absence de limitation de la durée d'exercice de certains mandats, qui sont donc renouvelables de manière illimitée⁷. Enfin, le cumul oblique concerne le cumul d'un mandat parlementaire avec une fonction ministérielle⁸.

1.1. MESURE DU PHÉNOMÈNE

Envisager la thématique du cumul des mandats nécessite de prendre en compte le contexte politique dans lequel se pose la question. En effet, les pratiques du cumul peuvent fortement diverger d'une région à l'autre ou d'un État à l'autre.

Par exemple, la France semble présenter une « systématisme »⁹ en termes de cumul des mandats. Pour expliquer cette spécificité, le politologue Yves Mény considère que la conception française traditionnelle de l'autorité, tendant à concentrer le pouvoir dans les mains de quelques responsables politiques, peut expliquer l'importance du cumul

⁵ P.-O. CAILLE, « Le cumul des mandats au regard des expériences étrangères », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, volume 116, n° 6, 2000, p. 1705.

⁶ Y. MÉNY, « Le cumul des mandats ou l'impossible séparation des pouvoirs ? », *Pouvoirs. Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n° 64, 1993, p. 133, citant J. BECQUART-LECLERCQ, « Cumul des mandats et culture politique », in A. MABILEAU (dir.), *Les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation*, Paris, Pedone, 1979, p. 102-128. Le cumul horizontal peut aussi désigner le « fait, pour une même personne, de détenir simultanément deux ou plusieurs mandats de même nature » (P.-O. CAILLE, « Le cumul des mandats au regard des expériences étrangères », *op. cit.*, p. 1704, citant J.-C. MASCLÉ, *Droit électoral*, Paris, Presses universitaires de France, collection « Droit fondamental. Droit politique et théorique », 1989, p. 139).

⁷ Y. MÉNY, « Le cumul des mandats ou l'impossible séparation des pouvoirs ? », *op. cit.*, p. 133.

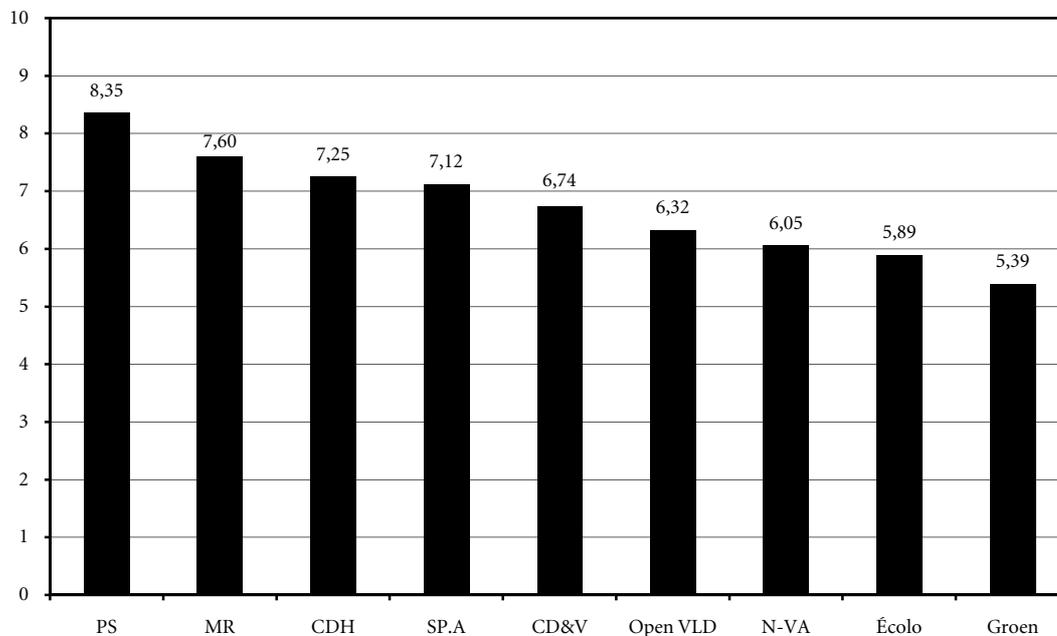
⁸ P.-O. CAILLE, « Le cumul des mandats au regard des expériences étrangères », *op. cit.*, p. 1705.

⁹ *Ibidem*, p. 1711.

des mandats en France¹⁰. De leur côté, les politologues Julien Dewoghélaère, Raul Magni Berton et Julien Navarro ont constaté que les parlementaires français de centre-gauche détiennent un peu moins de charges électives locales que les parlementaires de centre-droit. En outre, ils ont montré que le cumul des mandats est négativement lié à l'organisation d'un parti politique : plus un parti politique dispose faiblement de ressources organisationnelles, plus les parlementaires issus de ce parti ont tendance à cumuler¹¹. L'économiste Laurent Bach a également eu l'occasion d'insister sur les caractéristiques institutionnelles séparant la France des autres pays. D'une part, le système électoral et partisan français pousse les élus à développer une relation personnelle avec leurs électeurs ; d'autre part, étant donné la place donnée aux maires en France, une personnalisation du mandat de maire plus poussée qu'ailleurs peut être constatée, ce qui rend ce mandat plus prestigieux¹².

En Belgique, la situation est différente. Une enquête réalisée en 2014 par Cumuleo permet de connaître la situation en fonction des partis politiques. Ainsi, le graphique 1 présente les différentes moyennes de mandats rémunérés et non rémunérés cumulés, par parti politique, entre 2004 et 2012.

Graphique1. Nombre moyen de mandats rémunérés et non rémunérés cumulés, par parti politique (2004-2012)



Source : Cumuleo, « Dans quels partis se cachent les plus gros cumuls ? », 20 mai 2014, www.cumuleo.be.

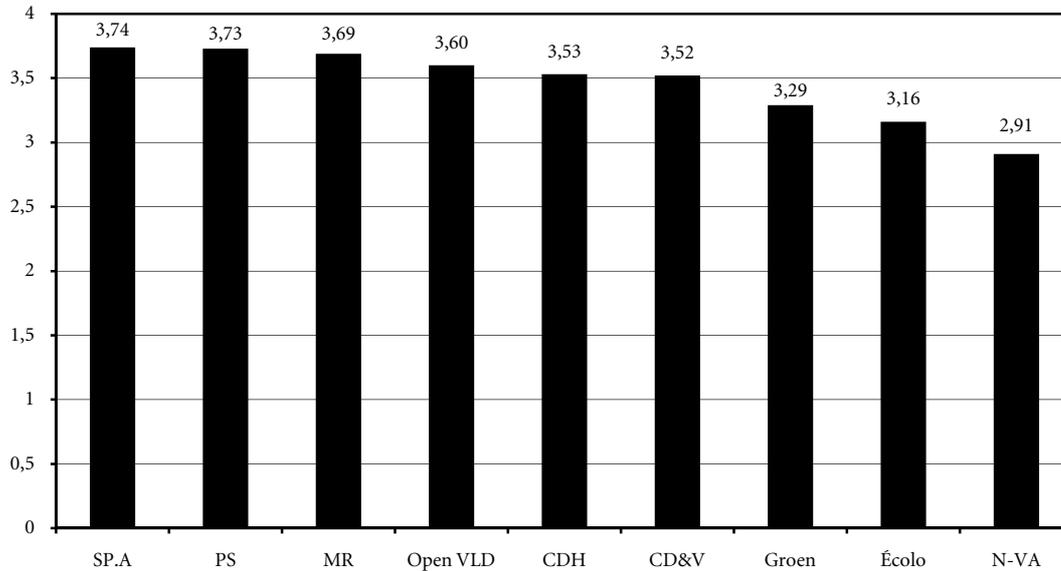
¹⁰ Y. MÉNY, « Le cumul républicain : la démocratie réduite aux acquêts ? », *Revue politique et parlementaire*, n° 991, 1997, p. 5.

¹¹ J. DEWOGHÉLAÈRE, R. MAGNI-BERTON, J. NAVARRO, « The “cumul des mandats” in Contemporary French Politics: An Empirical Study of the XII^e législature of the Assemblée nationale », *French Politics*, volume 4, n° 3, 2006, p. 312-332.

¹² L. BACH, *Faut-il abolir le cumul des mandats ?*, Paris, Rue d'Ulm, collection du Centre pour la recherche économique et ses applications, 2012, p. 26. Pour cette raison, cet auteur propose d'ailleurs un passage au scrutin proportionnel car il permettrait de briser le lien personnel aux législatives, étant entendu que les élus locaux ne seraient plus aussi attractifs lors de ces élections (*Ibidem*, p. 98-99).

Les trois partis traditionnels francophones arrivent en tête, leurs membres cumulant davantage que leurs collègues flamands. Des deux côtés de la frontière linguistique, les partis socialistes arrivent en tête, avec en moyenne respectivement 8,35 (PS) et 7,12 (SP.A) mandats cumulés par mandataire. Lorsque le calcul porte uniquement sur les mandats rémunérés, le nombre de cumuls est plus faible, mais la famille socialiste est à nouveau en tête (Graphique 2).

Graphique2. Nombre moyen de mandats rémunérés cumulés, par parti politique (2004-2012)



Source : Cumuleo, « Dans quels partis se cachent les plus gros cumuls ? », 20 mai 2014, www.cumuleo.be.

1.2. ARGUMENTS EN FAVEUR ET EN DÉFAVEUR DE LA LIMITATION DU CUMUL DES MANDATS

Nombre d'arguments qui sont à la base de la volonté de limiter le cumul des mandats ont été testés par des politologues.

Notre société contemporaine voit se développer un sentiment de méfiance – parfois important – des citoyens à l'égard des institutions et des représentants politiques¹³. Dans ce contexte, le décumul des mandats peut être vu comme un moyen permettant de

¹³ D'une manière générale, le degré de confiance envers les institutions diffère fortement d'une institution à l'autre. Parmi les institutions politiques, la méfiance est la plus grande vis-à-vis des partis politiques (79 %), de l'ensemble des gouvernements du pays (68 %) et de l'ensemble des parlements du pays (59 %). La méfiance est plus modérée à l'égard de la justice (50 %), de l'armée (49 %), de l'administration (44 %) et de la police (30 %). Cf. K. ABTS, M. SWYNGEDOUW, D. JACOBS, « Intérêt pour la politique et méfiance envers les institutions. La spirale de la méfiance enrayée ? », in L. VOYÉ, K. DOBBELAERE, K. ABTS (dir.), *Autres temps, autres mœurs. Travail, famille, éthique, religion et politique : la vision des Belges*, Bruxelles, Racine Campus, 2012, p. 173-214.

moderniser les institutions politiques et de revitaliser le régime démocratique¹⁴. Le cumul pose en effet la question de l'égalité entre les citoyens et les élus. Dans la mesure où la plupart des citoyens n'ont qu'un seul travail et un salaire unique, un sentiment de rupture de l'égalité peut être ressenti¹⁵. Toutefois, comme le constate le député français Matthias Fekl (PS)¹⁶, l'argument de la modernisation de la démocratie peut avoir un revers, celui de favoriser l'émergence de discours populistes¹⁷, fait d'une stigmatisation facile des élus couplée à un soupçon croissant.

Si le décumul permet de moderniser les institutions politiques et de revitaliser le régime démocratique, l'argument de la proximité entre l'élu et le citoyen peut être mobilisé en faveur du cumul. Tel a notamment été le cas lors des débats parlementaires français sur la limitation du cumul des mandats entre 1998 et 2000. Le politologue Rémi Lefebvre a ainsi constaté que le cumul des mandats est envisagé positivement par certains parlementaires, qui voient le mandat local comme faisant « partie d'un cursus traditionnel et républicain à préserver parce qu'il garantit un apprentissage sur le tas dont tire profit le travail législatif »¹⁸. Dans cette perspective, une double légitimité peut être revendiquée par les élus cumulant un mandat national et un mandat local : une première venant du haut (du savoir et des grandes écoles) et une seconde venant du bas (de l'élection et des pouvoirs locaux)¹⁹. « Le cumul permet, par le biais des élus, d'articuler *intuitu personae* l'échelon local et l'échelon national. »²⁰

L'argument de la proximité mérite d'être souligné car les perceptions des citoyens au sujet du cumul des mandats sont relatives et donc variables. À cet égard, le politologue Laurent Olivier a montré que la position de principe des citoyens à l'égard du cumul peut être différente de celle qu'ils ont sur une situation plus concrète impliquant un élu local au niveau de leur commune. Si une claire désapprobation du cumul des mandats peut être constatée lorsque les citoyens sont interrogés de manière générale sur le cumul, les résultats sont plus nuancés lorsque ce cumul concerne le maire de leur commune. « Un incontestable "effet maire", une personnalisation du statut de l'élu se manifeste (...), justifiant une plus grande tolérance de l'électeur à l'égard du maire cumulant. »²¹ Le sentiment de proximité par rapport à un élu cumulant influence donc directement la perception du cumul des mandats.

Lorsqu'il est question de cumul des mandats, l'argument de l'articulation entre le niveau local et le niveau national ou régional est souvent mis sur la table : le cumul permettrait aux parlementaires d'éclairer leur travail par l'expertise acquise au niveau local. Cet argument a pu faire l'objet de remises en question. Par exemple, Y. Mény est d'avis que « les intérêts locaux font oublier les perspectives nationales ou internationales et

¹⁴ M. FEKL, « Non-cumul, modernisation et démocratie », *Commentaire*, n° 141, 2013, p. 66.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*, p. 67.

¹⁷ Le discours populiste oppose, de manière duale, les élites au peuple. Alors que les premières sont envisagées comme éclectiques, cosmopolitiques, apatrides et internationales, le second est vu comme majoritaire, homogène et laborieux (J. JAMIN, *L'imaginaire du complot. Discours d'extrême droite en France et aux États-Unis*, Amsterdam, Amsterdam University Press, collection « IMISCOE Dissertations », 2009, p. 94-108).

¹⁸ R. LEFEBVRE, « Rapprocher l'élu et le citoyen. La "proximité" dans le débat sur la limitation du cumul des mandats (1998-2000) », *Mots. Les langages du politique*, n° 77, 2005, p. 49.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ L. OLIVIER, « La perception du cumul des mandats. Restrictions contextuelles et politiques à un apparent consensus », *Revue française de science politique*, volume 48, n° 6, 1998, p. 760.

engendrent trop souvent la myopie politique »²². De même, le constitutionnaliste français Patrick Auvret considère que la limitation du cumul des mandats n'empêche pas l'alimentation du travail parlementaire par les expériences locales. Il préfère ainsi la succession de mandats à leur cumul : « L'expérience locale sert à l'exercice d'un mandat national. Toutefois, une carrière politique peut prendre la forme d'occupations successives et non simultanées de diverses fonctions. Revenons donc à un cursus où l'on gravit les unes après les autres les marches du pouvoir et limitons dans le temps l'exercice des fonctions exécutives locales. »²³

Par ailleurs, la défense du cumul des mandats au nom de l'articulation entre le niveau local et le niveau national aboutit à une confrontation entre l'intérêt général et l'intérêt local. Dans le cadre de ses fonctions parlementaires, un parlementaire est censé représenter l'intérêt général et non un intérêt local en défendant les instructions données par les électeurs d'une circonscription précise²⁴. « Par sa fonction, il doit s'élever à la hauteur de l'intérêt national de façon à contribuer à l'expression de la volonté générale. »²⁵ À cet égard, la Constitution belge précise bien que « les membres des deux Chambres représentent la nation, et non uniquement ceux qui les ont élus »²⁶, faisant ainsi primer la souveraineté nationale sur la souveraineté populaire²⁷.

En outre, la limitation du cumul des mandats favoriserait la baisse de l'absentéisme en assurant une plus grande disponibilité des parlementaires, qui rempliraient effectivement et efficacement leur mandat²⁸. Elle serait dès lors une réponse à la « dérive de l'indisponibilité »²⁹. Cet argument pose directement la question de l'impact du cumul des mandats sur l'activité des parlementaires. Plusieurs auteurs se sont penchés sur cette question. Force est de constater que les résultats et les opinions divergent. Selon L. Bach, « le cumul des mandats a des conséquences dramatiques sur le fonctionnement du Parlement »³⁰ en France. Pour arriver à cette conclusion, l'auteur a collecté des données électorales et parlementaires de 1998 à 2008. En termes de travail parlementaire, cet auteur a pris en compte une large palette d'activités : activités générales (présence à l'Assemblée, poste à l'Assemblée et poste au gouvernement), activités publiques (séance publique et présence télévisée), activités législatives (présence en commission et rapports législatifs), activités de contrôle (participation aux groupes de contrôle) et activités de représentation

²² Y. MÉNY in J.-P. CAMBY *et al.*, « Dix constitutionnalistes répondent à deux questions concernant le cumul des mandats : interviews », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n° 6, 1997, p. 1592.

²³ P. AUVRET in *ibidem*, p. 1552.

²⁴ B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, collection « Champs », 1996, p. 209-210.

²⁵ J.-M. BLANQUER in J.-P. CAMBY *et al.*, « Dix constitutionnalistes répondent à deux questions concernant le cumul des mandats : interviews », *op. cit.*, p. 1555. Christophe Guettier va dans le même sens en affirmant que « le cumul des mandats porte effectivement atteinte aux principes mêmes qui fondent notre démocratie », à savoir celui du mandat représentatif (C. GUETTIER in *ibidem*, p. 1581).

²⁶ Article 42 de la Constitution coordonnée du 17 février 1994.

²⁷ La souveraineté populaire implique que chaque citoyen détient une partie de la souveraineté, alors que la souveraineté nationale implique que ce soit la nation, entité abstraite indivisible, qui détient la souveraineté (C. BEHRENDT, F. BOUHON, *Introduction à la théorie générale de l'État. Manuel*, 2^e éd., Bruxelles, Larcier, collection de la Faculté de droit de l'Université de Liège, 2011, p. 119).

²⁸ M. FEKL, « Non-cumul, modernisation et démocratie », *op. cit.*, p. 67.

²⁹ G. CARCASSONNE in J.-P. CAMBY *et al.*, « Dix constitutionnalistes répondent à deux questions concernant le cumul des mandats : interviews », *op. cit.*, p. 1561.

³⁰ L. BACH, *Faut-il abolir le cumul des mandats ?*, *op. cit.*, p. 9.

(questions écrites)³¹. Selon lui, le cumul des mandats introduit une contrainte de temps dans le chef des députés français, qui constitue la clé pour interroger le travail des cumulants. Or, le temps minimal qu'un maire consacre à sa commune est relativement important. Compte tenu de cette contrainte et de la meilleure perceptibilité du travail accompli au niveau local, « un député-maire attribuera spontanément la majeure partie de ses efforts vers son mandat de maire plutôt que vers son mandat de député »³². Pour L. Bach, le poids d'un mandat local affecte donc directement l'intensité du travail parlementaire : plus un mandat local est lourd, plus le travail parlementaire risque de diminuer. Il estime qu'« un député sans mandat local intervient en séance publique presque 75 % plus souvent qu'un député avec un gros mandat local et environ 50 % plus souvent qu'un député avec un petit ou moyen mandat local »³³. Toutefois, il note que deux activités ne sont pas négativement affectées par la détention de mandats locaux : les questions écrites et la présence aux séances de questions au gouvernement³⁴. Ces résultats prouvent, selon L. Bach, que, « face à une contrainte de temps plus forte, les députés préfèrent réduire avant tout les activités auxquelles leur circonscription est peu sensible »³⁵.

Outre ces résultats, il convient également de porter son attention sur les conséquences des campagnes électorales locales. Pour ce faire, L. Bach a comparé deux groupes de députés : d'une part, les députés « malheureux » (ceux qui sont dépourvus d'un mandat de maire d'une ville moyenne ou grande et qui se sont présentés durant leur mandat de député mais qui n'ont pas été élus localement) et, d'autre part, les députés « raisonnables » (ceux qui ne se sont pas présentés à une élection municipale durant leur mandat). L'auteur constate que les campagnes électorales locales ont des conséquences négatives : « La campagne municipale a un effet de premier ordre sur l'activité des députés arrivés à l'Assemblée sans mandat local : durant ces vingt-cinq dernières années, elle a entraîné en moyenne une réduction de la présence en commission de plus de 20 % et une réduction des interventions en séance du même ordre ; encore une fois, l'activité de questions écrites n'est pas affectée. »³⁶ Au final, l'ensemble de ces éléments poussent L. Bach à souligner les « conséquences dramatiques » du cumul des mandats sur l'activité parlementaire française.

Les économistes Abel François et Laurent Weill ne partagent pas la même opinion. Ils se sont penchés sur cette question en examinant l'incidence du cumul des mandats locaux sur l'activité des députés français. Pour ce faire, ils ont défini l'activité d'un député en faisant référence à « l'ensemble des fonctions parlementaires telles que définies par la Constitution et la pratique, c'est-à-dire le contrôle des administrations et de l'exécutif, la production de lois et la représentation des circonscriptions »³⁷. Les activités couvertes

³¹ *Ibidem*, p. 48-49.

³² *Ibidem*, p. 56.

³³ Sont titulaires d'un « petit » mandat, les députés qui ne sont que conseiller général ou régional ou maire d'une ville de moins de 9 000 habitants qui n'est pas un chef-lieu de circonscription. Sont titulaires d'un mandat « moyen », les députés qui sont maires d'une ville de moins de 30 000 habitants qui soit est un chef-lieu de circonscription soit comporte plus de 9 000 habitants. Sont titulaires d'un « gros » mandat, les députés qui sont soit maire d'une ville de plus de 30 000 habitants, soit président de conseil général ou régional (*Ibidem*, p. 57).

³⁴ *Ibidem*, p. 62.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *Ibidem*, p. 69.

³⁷ A. FRANÇOIS, L. WEILL, « Le cumul de mandats locaux affecte-t-il l'activité des députés français ? », *Revue économique*, volume 65, n° 6, 2014, p. 883.

renvoient à la législature 2002-2007. Cette analyse empirique, empruntée au modèle d'économie politique, s'appuie sur trois éléments concrets : les propositions de lois, les rapports d'information et les questions au gouvernement, reflétant chacun une des trois fonctions principales de l'activité parlementaire³⁸. Les auteurs montrent que le cumul des mandats exerce une incidence positive sur l'activité parlementaire, bien que cette incidence soit faible. Selon eux, il en découle un effet de complémentarité entre un mandat local et un mandat parlementaire, qui est plus important que l'effet de substitution³⁹. Autrement dit, la détention d'un mandat local constitue un levier⁴⁰ dans le cadre de l'exercice d'un mandat à l'Assemblée nationale. Sur cette base, les deux auteurs en déduisent que « l'interdiction du cumul des mandats ne serait pas la solution miracle pour améliorer l'activité parlementaire à l'Assemblée nationale »⁴¹. Et d'en souligner alors le risque : « Une simple interdiction risquerait de faire émerger des comportements d'évitement de la part des élus, de même qu'un abandon progressif des fonctions parlementaires par les hommes politiques les plus influents localement. »⁴²

Le politologue Luc Rouban va dans le même sens qu'A. François et L. Weill, en présentant son analyse des impacts du cumul des mandats sur l'activité parlementaire⁴³. Pour sa part, il a mis en perspective l'activité réelle des députés français lors de la législature 2007-2012 : nombre de questions, nombre de propositions de lois personnelles, nombre d'avis et de rapports, nombre d'interventions en séance publique, nombre d'interventions en commission, présence dans des délégations ou dans des missions d'information, présidence ou vice-présidence de groupes d'études et nombre d'activités extra-parlementaires. L'auteur ne constate pas une influence positive probante du cumul des mandats sur l'activité parlementaire. Les députés ne cumulant pas ont un taux d'activité légèrement supérieur à ceux qui cumulent, le nombre d'habitants des communes dans lesquelles le député exerce un mandat n'a pas d'effet sur le niveau d'activité parlementaire, et il n'y a pas de corrélation entre le nombre de mandats et l'investissement dans le travail parlementaire⁴⁴. Au final, c'est davantage la posture politique des élus et leur personnalité qui semblent constituer la clé permettant de jauger l'activité parlementaire⁴⁵.

Un autre aspect du débat porte sur les conséquences, en termes de cumul des mandats, de l'évolution des rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif. À titre indicatif, lorsque les débats sur le cumul des mandats se sont posés en France, de nombreux auteurs ont souligné la faible valorisation de l'institution parlementaire dans

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*, p. 884-897.

⁴⁰ En 1993, Y. Mény avait déjà souligné l'effet de levier que procure, non pas le mandat local, mais bien le mandat parlementaire, à avoir qu'il permet de réduire la concurrence politique, de renforcer le prestige de l'élu local et d'augmenter sa capacité d'intervention et d'influence (Y. MÉNY, « Le cumul des mandats ou l'impossible séparation des pouvoirs ? », *op. cit.*, p. 133).

⁴¹ A. FRANÇOIS, L. WEILL, « Le cumul de mandats locaux affecte-t-il l'activité des députés français ? », *op. cit.*, p. 900-901.

⁴² Il convient toutefois de contextualiser cette affirmation, puisque les auteurs précisent bien que les organes législatifs sont faiblement valorisés – tant institutionnellement que politiquement – dans le cadre du régime politique que constitue la V^e République (cf. *infra*), ce qui n'est pas le cas, par exemple, en Belgique.

⁴³ L. ROUBAN, *Le cumul des mandats et le travail parlementaire*, Paris, Centre de recherches politiques de Sciences Po, collection « Élections 2012. Les électors politiques », n° 9, 2012.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 2-3.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 5.

le cadre de la V^e République⁴⁶, ce qui peut entraîner un repli de certains élus sur leurs terres locales, où ils peuvent effectivement exercer leur influence. D'une manière générale, le renforcement du pouvoir exécutif dans nos démocraties européennes peut favoriser une forme de « cumul-consolation », qui voit le parlementaire « se replier sur son mandat local pour compenser la faiblesse de ses pouvoirs de parlementaire »⁴⁷. Selon le constitutionnaliste français Bernard Chantebout, le cumul des mandats pourrait même favoriser la dépendance du pouvoir législatif au pouvoir exécutif. Les parlementaires ayant également une charge locale pourraient se retrouver dans une situation de dépendance par rapport à l'exécutif qui distribue les subventions aux collectivités locales⁴⁸. Au final, le cumul des mandats pourrait se révéler néfaste pour la séparation des pouvoirs, car il instituerait une osmose, une confusion des pouvoirs, un mélange des rôles et des genres et une indifférenciation des intérêts⁴⁹.

En Région wallonne, quelques chiffres peuvent être proposés pour illustrer l'évolution des rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif. Au niveau du Parlement wallon, 1 107 projets de décret et 800 propositions de décret ont été déposés de 1995 à 2013 (cf. Tableau 1). Le ratio est donc de 1,4 projet de décret pour une proposition. Excepté pour les sessions extraordinaires⁵⁰ et les sessions ordinaires de 1995-1996, 2004-2005, 2005-2006 et 2010-2011, le nombre des projets de décret est systématiquement supérieur à celui des propositions de décret. Le travail législatif wallon trouve donc majoritairement sa source dans les textes déposés par le pouvoir exécutif. Par conséquent, ce dernier participe de manière active au processus d'inflation normative⁵¹ et un nouvel équilibre voit le jour entre les pouvoirs législatif et exécutif, en faveur de ce dernier. Le fait de cumuler un mandat parlementaire avec celui de membre d'un collège communal peut donc favoriser la dépendance du Parlement wallon par rapport au gouvernement wallon.

⁴⁶ A. FRANÇOIS, L. WEILL, « Le cumul de mandats locaux affecte-t-il l'activité des députés français ? », *op. cit.*, p. 901 ; L. BACH, *Faut-il abolir le cumul des mandats ?*, *op. cit.*, p. 104. Quant à lui, le juriste français Pierre-Olivier Caille souligne la contribution de la V^e République au développement du cumul des mandats, à la fois par l'organisation institutionnelle et par les conditions d'exercice du pouvoir (P.-O. CAILLE, « Le cumul des mandats au regard des expériences étrangères », *op. cit.*, p. 1719-1727).

⁴⁷ *Ibidem*, p. 1726.

⁴⁸ B. CHANTEBOUT in J.-P. CAMBY *et al.*, « Dix constitutionnalistes répondent à deux questions concernant le cumul des mandats : interviews », *op. cit.*, p. 1565.

⁴⁹ Y. MÉNY in *ibidem*, p. 1593.

⁵⁰ Dans le cas des sessions extraordinaires – c'est-à-dire au début des législatures –, le gouvernement wallon est souvent moins productif. Cette période est surtout caractérisée par le « relèvement de caducité ». Il s'agit de la possibilité offerte aux députés de reprendre certaines propositions formulées sous l'ancienne législature pour les faire revivre sous la nouvelle législature. Le nombre de propositions plus important lors des sessions extraordinaires découle donc directement de cette possibilité offerte aux membres du parlement wallon. Cf. décret wallon du 16 juin 1982 relatif aux conséquences du renouvellement du Conseil régional wallon sur les projets et propositions de décret pendant devant ce Conseil (*Moniteur belge*, 19 août 1982).

⁵¹ G. HISPALIS, « Pourquoi tant de loi(s) ? », *Pouvoirs. Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, volume 3, n° 114, 2005, p. 101-115.

Tableau 1. Nombre de projets de décret et de propositions de décret déposés au Parlement wallon, par session (1995-2013)

	SE 1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	SE 1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004
Projets de décret	3	29	43	68	79	3	32	45	72	100	92
Propositions de décret	57	30	38	23	13	29	26	16	25	18	41

	SE 2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	SE 2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
Projets de décret	1	27	54	68	70	67	1	42	52	72	87
Propositions de décret	19	75	75	44	40	40	60	20	54	35	22

SE : session extraordinaire.

Source : Parlement wallon, *Rapport d'activités de l'assemblée. Session ordinaire 2012-2013 (5^e session de la 9^e législature)*, s.l. [Namur], octobre 2013, p. 93.

L'on peut également mettre en avant le possible renouvellement générationnel pouvant découler de la limitation des cumuls. À cet égard, Y. Mény estime que le cumul est « la meilleure garantie de survie et de renouvellement de la technocratie d'État »⁵² tout en anéantissant le pluralisme politique⁵³. Le cumul peut alors être considéré comme un moyen de verrouiller les carrières politiques au profit d'une élite peu représentative de la population⁵⁴. La limitation du cumul des mandats permettrait dès lors un partage du pouvoir, une circulation et un renouvellement des dirigeants politiques⁵⁵. Toutefois, comme le souligne le constitutionnaliste français Jean-Claude Colliard⁵⁶, cette vision des choses est peut-être un peu simpliste. En effet, détenir un mandat, c'est détenir une parcelle du pouvoir politique. Cela entraîne notamment la formalisation d'une autorité, la mise en valeur d'une prééminence et la maîtrise d'un territoire. Tous les candidats n'étant pas égaux, cela pourrait aboutir à la compétition entre quelques candidats qui seraient aptes à se faire véritablement concurrence, ne permettant pas, *in fine*, le renouvellement attendu.

Enfin, il est à noter que la volonté de certains élus de cumuler relève d'une stratégie politique déjà explorée par les politologues. Ainsi, Y. Mény a envisagé le cumul des mandats comme constituant une « stratégie du baobab », du nom de cet arbre dont la voracité ne permet à aucune autre plante de croître à son ombre⁵⁷. A. François décrit ainsi cette stratégie du baobab : « L'homme politique qui détient plusieurs mandats en même temps peut être comparé à un baobab. Afin de survivre, le baobab essaie de capturer les ressources naturelles limitées, spécialement l'eau, pour limiter le développement de compétiteurs qui pourraient le priver d'une partie de ces ressources. À l'instar du baobab, détenir simultanément plusieurs mandats sur un territoire géographique limité rend possible la concentration des ressources politiques et électorales

⁵² Y. MÉNY, « Le cumul des mandats ou l'impossible séparation des pouvoirs ? », *op. cit.*, p. 135.

⁵³ Y. MÉNY in J.-P. CAMBY *et al.*, « Dix constitutionnalistes répondent à deux questions concernant le cumul des mandats : interviews », *op. cit.*, p. 1592.

⁵⁴ L. ROUBAN, *Le cumul des mandats et le travail parlementaire*, *op. cit.*, p. 1.

⁵⁵ J.-C. COLLIARD in J.-P. CAMBY *et al.*, « Dix constitutionnalistes répondent à deux questions concernant le cumul des mandats : interviews », *op. cit.*, p. 1570.

⁵⁶ *Ibidem.*

⁵⁷ Y. MÉNY, *La corruption de la République*, s.l. [Paris], Fayard, collection « L'espace du politique », 1992, p. 89.

et dissuade la compétition. Cela entraîne l'apparition de barrières empêchant l'entrée dans le processus électoral. Le cumul est donc une stratégie rationnelle pour optimiser la survie politique. »⁵⁸

En se focalisant sur la campagne législative de 1993 en France, A. François a confirmé l'hypothèse de la stratégie du baobab. En effet, il a pu constater que le cumul des mandats permet aux hommes politiques de concentrer différents types de ressources politiques disponibles : les revenus politiques permettant aux élus d'exécuter uniquement leurs tâches politiques, les budgets publics pouvant les aider à être élus, les supports logistiques pouvant être financés par l'argent public reçu et, enfin, les financements d'une campagne électorale (qui sont plus aisés à obtenir lorsque les représentants politiques détiennent plusieurs mandats)⁵⁹. Au final, le cumul relève d'une stratégie politique, en ce sens qu'il peut faire gagner les élections. Le constitutionnaliste Guy Car cassonne a d'ailleurs soulevé le fait que « le cumul, aussi longtemps qu'il n'est pas juridiquement interdit, est politiquement obligatoire »⁶⁰. Cette affirmation prend tout son sens dans le cas wallon, où une partie des élus sont autorisés à cumuler (cf. *infra*). Enfin, dans la continuité de l'argument de la stratégie politique, B. Chantebout n'hésite pas à affirmer que le cumul des mandats est antidémocratique : « L'un des buts de ceux qui le pratiquent est d'empêcher l'apparition de compétiteurs locaux. Il écarte ainsi de l'exercice des mandats électifs quantité d'hommes de valeur ; il aboutit à la constitution de fiefs où la vie politique est dominée par le clientélisme ; et il réduit la classe politique à quelques centaines d'hommes qui, les scandales aidant, ont globalement perdu beaucoup de leur crédit. »⁶¹

⁵⁸ A. FRANÇOIS, « Testing the “Baobab Tree” Hypothesis: The “cumul des mandats” as a Way of Obtaining More Political Resources and Limiting Electoral Competition », *French Politics*, volume 4, n° 3, 2006, p. 271.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 271-287.

⁶⁰ G. CARCASSONE in J.-P. CAMBY *et al.*, « Dix constitutionnalistes répondent à deux questions concernant le cumul des mandats : interviews », *op. cit.*, p. 1562.

⁶¹ B. CHANTEBOUT in *ibidem*, p. 1565.

2. LA QUESTION DU CUMUL DES MANDATS EN BELGIQUE

La thématique du cumul de mandats et des incompatibilités n'est assurément pas nouvelle en Belgique. Différentes dispositions règlent cette matière, qu'elles soient constitutionnelles ou législatives.

Ainsi, dès l'indépendance du pays, la Loi fondamentale a disposé que l'on ne pouvait « être à la fois membre des deux Chambres »⁶². Par contre, il a fallu attendre la révision constitutionnelle du 5 mai 1993 pour qu'un député ou un sénateur ne puisse plus devenir ministre fédéral tout en continuant à siéger dans son assemblée⁶³. Actuellement, la qualité de membre de la Chambre des représentants ou du Sénat est également incompatible, entre autres, avec celle de membre d'un Parlement régional ou communautaire (sauf, naturellement, dans le cas des sénateurs de Région ou de Communauté)⁶⁴, avec celle de fonctionnaire ou d'employé salarié de l'État⁶⁵, avec celle de membre d'un conseil provincial⁶⁶, avec celle de ministre régional ou communautaire⁶⁷, avec celle de secrétaire d'État du gouvernement fédéral⁶⁸, avec celle de secrétaire d'État d'un gouvernement régional ou communautaire⁶⁹ et avec celle de membre du Parlement européen⁷⁰. En outre, la loi du 4 mai 1999 dispose que le mandat de parlementaire fédéral ne peut être cumulé avec plus d'un mandat exécutif rémunéré, à savoir notamment celui de bourgmestre,

⁶² Article 35 de la Constitution du 7 février 1981, devenu l'article 47 de la Constitution coordonnée du 17 février 1994.

⁶³ Article 36 § 2 de la Constitution du 5 mai 1993, devenu l'article 50 de la Constitution coordonnée du 17 février 1994. Cf. aussi la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, *Moniteur belge*, 20 juillet 1993.

⁶⁴ Article 24 bis § 2 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *Moniteur belge*, 15 août 1980.

⁶⁵ Loi du 6 août 1931 établissant des incompatibilités et interdictions concernant les ministres et ministres d'État, ainsi que les membres et anciens membres des Chambres législatives, *Moniteur belge*, 14 août 1931. Cf. aussi la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, *Moniteur belge*, 20 juillet 1993.

⁶⁶ Loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales, *Moniteur belge*, 24 octobre 1921.

⁶⁷ Loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, *Moniteur belge*, 20 juillet 1993 ; loi du 4 décembre 1996 modifiant la loi du 6 août 1931 établissant des incompatibilités et interdictions concernant les ministres et ministres d'État, ainsi que les membres et anciens membres des Chambres législatives, *Moniteur belge*, 31 décembre 1996.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ Loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen, *Moniteur belge*, 25 mars 1989.

d'échevin ou de président d'un conseil de l'aide sociale⁷¹. Enfin, la loi du 6 janvier 2014 a établi une incompatibilité entre un mandat de sénateur de Région ou de Communauté et une fonction de bourgmestre, d'échevin ou de président d'un centre public d'aide sociale⁷².

De récents écrits synthétisent les dispositions en vigueur en matière d'interdiction de cumul⁷³. Il ne convient donc pas de s'attarder davantage ici sur cet état des lieux. En revanche, avant d'étudier, dans les prochains chapitres, le décret spécial du 9 décembre 2010 limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon, il est utile de passer en revue les différentes initiatives ayant vu le jour dans les autres niveaux de pouvoir belges, et singulièrement au niveau de l'Autorité fédérale, de la Communauté germanophone et de la Région de Bruxelles-Capitale. Cette contextualisation permet de constater que les députés wallons n'ont pas été les seuls à vouloir régler la question du cumul entre un mandat parlementaire et un mandat local. Cette mise en perspective se base uniquement sur les travaux parlementaires lors des sessions de 2009 ou 2010 à 2014, dans la mesure où le présent *Courrier hebdomadaire* ne vise aucunement une mise en perspective historique globale de la thématique du cumul des mandats dans le système institutionnel belge.

2.1. L'AUTORITÉ FÉDÉRALE

De nombreuses initiatives législatives voient le jour au Parlement fédéral durant la législature 2010-2014, c'est-à-dire lorsque le gouvernement Leterme II (CD&V/MR/PS/Open VLD/CDH) est en affaires courantes puis sous le gouvernement Di Rupo (PS/CD&V/MR/SP.A/Open VLD/CDH). Si la plupart d'entre elles n'aboutissent pas, une proposition de loi spéciale est adoptée le 13 juillet 2012.

À la Chambre des représentants, sept propositions de loi ou propositions de loi spéciale sont déposées et prises en considération. Toutes deviennent caduques le 28 avril 2014, en raison de la dissolution des Chambres.

Primo, une proposition de loi modifiant la loi du 6 août 1931 (établissant des incompatibilités et interdictions concernant les ministres, anciens ministres et ministres d'État, ainsi que les membres et anciens membres des Chambres législatives) est déposée, le 13 octobre 2010, par trois députés du MR : Olivier Maingain, Jacqueline Galant et

⁷¹ Loi du 4 mai 1999 modifiant la loi du 6 août 1931 établissant des incompatibilités et interdictions concernant les ministres et ministres d'État, ainsi que les membres et anciens membres des Chambres législatives, *Moniteur belge*, 28 juillet 1999.

⁷² Loi du 6 janvier 2014 modifiant la loi du 6 août 1931 établissant des incompatibilités et interdictions concernant les ministres et ministres d'État, ainsi que les membres et anciens membres des Chambres législatives, *Moniteur belge*, 31 janvier 2014. Pour les sénateurs de Communauté, tel était déjà le cas depuis la loi du 12 août 2000 modifiant la même loi du 6 août 1931 (*Moniteur belge*, 26 août 2000).

⁷³ Cf. notamment F. PIRET, « Le statut des mandataires locaux et le cumul des mandats », *Revue de droit communal*, n° 2, 2007, p. 17-27 ; A.-F. COLLA, « Essai de synthèse sur les incompatibilités parlementaires : dépassement de leurs revers pour une moralisation de la politique », *Annales de droit de Louvain*, volume 72, n° 3, 2012, p. 287-367.

Damien Thiéry⁷⁴. La loi du 6 août 1931 prévoit notamment qu'un député fédéral ou un sénateur ne peut cumuler sa fonction parlementaire avec plus d'un mandat exécutif rémunéré comme bourgmestre, échevin ou président d'un conseil de l'action sociale⁷⁵. Les auteurs de la proposition considèrent que des problèmes se posent quant à l'application des dispositions de cette loi, aucun mécanisme de contrôle efficace n'étant organisé. Ils proposent, d'une part, que chaque membre de la Chambre des représentants ou du Sénat doive communiquer aux présidents de ces deux assemblées toutes les données utiles relatives à ses mandats et fonctions (si un membre ne respecte pas cette obligation, il serait sanctionné par une retenue de 25 % sur le montant brut de son indemnité parlementaire pendant toute la durée du manquement) et, d'autre part, que soit instituée une commission *ad hoc*, ayant pour mission d'examiner les déclarations rendues par les parlementaires et, en cas de dépassement de la limite du cumul autorisée, de signifier à l'organisme concerné l'infraction du parlementaire afin que celui-ci soit démis de ses fonctions.

Secundo, une proposition de loi modifiant la même loi est déposée, le 6 décembre 2010, par Catherine Fonck (CDH)⁷⁶. Outre les dispositions déjà évoquées, la loi du 6 août 1931 prévoit une limitation de type pécuniaire dans le chef des parlementaires exerçant une fonction ou un mandat en dehors de leur mandat parlementaire. Toutefois, la loi n'aborde pas la situation des parlementaires exerçant une fonction spéciale dans le cadre de leur mandat (président de l'assemblée, président de bureau, président du collège des questeurs, vice-président, questeur, secrétaire, président de commission permanente ou président de groupe politique). Considérant que, dans certains cas, les conséquences en matière de rétribution peuvent être substantielles (notamment quand un député cumule son mandat avec celui de membre d'un collège communal), C. Fonck propose que les indemnités perçues dans le cadre de fonction spéciale ou pour l'exercice d'un mandat dans un collège communal soient limitées à 50 % de l'indemnité parlementaire. Son objectif est d'assurer une plus grande égalité de traitement entre les parlementaires, de garantir une plus grande transparence et d'opérer des économies en réduisant les frais de fonctionnement du Parlement fédéral.

Tertio, une proposition de loi modifiant la même loi est déposée, le 6 décembre 2010, par six députés du groupe Écolo-Groen! : Olivier Deleuze, Stefaan Van Hecke, Meyrem Almaci, Juliette Boulet, Wouter de Vriendt et Thérèse Snoy et d'Oppuers⁷⁷. Ceux-ci

⁷⁴ Chambre des représentants, *Proposition de loi modifiant la loi du 6 août 1931 établissant des incompatibilités et interdictions concernant les ministres, anciens ministres et ministres d'État, ainsi que les membres et anciens membres des Chambres législatives*, déposée par O. Maingain et consorts, DOC 53 0379/001, 13 octobre 2010.

⁷⁵ Cette loi a notamment été modifiée par la loi du 4 décembre 1996 modifiant la loi du 6 août 1931 établissant les incompatibilités et interdictions concernant les ministres, anciens ministres et ministres d'État ainsi que les membres et anciens membres des Chambres législatives (*Moniteur belge*, 31 décembre 1996). Cette loi découle de la décision du groupe de travail Langendries (23 juin 1996) visant à empêcher le cumul d'un mandat parlementaire (député fédéral ou sénateur) avec plus d'un mandat exécutif rémunéré.

⁷⁶ Chambre des représentants, *Proposition de loi modifiant la loi du 6 août 1931 établissant des incompatibilités et interdictions concernant les ministres, anciens ministres et ministres d'État, ainsi que les membres et anciens membres des Chambres législatives*, déposée par C. Fonck, DOC 53 0770/001, 6 décembre 2010.

⁷⁷ Chambre des représentants, *Proposition de loi modifiant la loi du 6 août 1931 établissant des incompatibilités et interdictions concernant les ministres, anciens ministres et ministres d'État, ainsi que les membres et anciens membres des Chambres législatives*, déposée par O. Deleuze, S. Van Hecke et consorts, DOC 53 0777/001, 6 décembre 2010.

souhaitent ajouter une incompatibilité supplémentaire, interdisant le cumul entre un mandat de membre de la Chambre des représentants ou du Sénat avec un mandat exécutif rémunéré comme bourgmestre, échevin ou président d'un conseil de l'action sociale. Les raisons invoquées sont les suivantes. Premièrement, le cumul des mandats pose le problème du cumul des pouvoirs. Deuxièmement, ce cumul pose des questions en termes de conflits d'intérêts et les risques de collusion entre l'intérêt général et les intérêts particuliers. Troisièmement, le cumul des mandats soulève l'écueil de la non-disponibilité (l'exercice de fonctions exécutives locales a un caractère absorbant qui ne permet pas aux parlementaires d'exercer leur mandat avec toute la disponibilité voulue). Quatrièmement, contestant l'argument selon lequel le cumul avec des fonctions exécutives locales permet aux parlementaires d'être en contact avec la réalité locale journalière, les auteurs de la proposition estiment qu'il y a d'autres moyens pour être au courant de cette réalité, comme être conseiller communal ou s'investir dans la vie communale.

Quarto, une proposition de loi modifiant la même loi est déposée, le 6 décembre 2010, par trois députés du CDH : Catherine Fonck, Christian Brotcorne et Myriam Delacroix-Rolin⁷⁸. Ce texte, qui est la reprise d'une ancienne proposition de loi⁷⁹, vise à éviter tout risque de conflit d'intérêts pour un ministre entre sa fonction ministérielle et un mandat externe. Pour ce faire, il est proposé de rendre la fonction ministérielle incompatible avec un mandat de membre d'un conseil d'administration d'une entreprise publique autonome (dépendant soit de l'État, soit d'une Communauté, soit d'une Région) ou de membre d'un conseil d'administration d'une société à but lucratif. Cette initiative trouve son origine dans le fait que le cumul de certaines fonctions ne créerait pas les conditions optimales d'indépendance nécessaires dans l'exercice des mandats.

Quinto, une proposition de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en ce qui concerne le cumul des mandats du Parlement de la Communauté française, du Parlement wallon, du Parlement flamand et du Parlement bruxellois avec d'autres fonctions est déposée, le 19 novembre 2010, par deux députés du MR : O. Maingain et D. Thiéry⁸⁰. L'article 24 bis § 2 ter de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et l'article 12 § 2 de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises du 12 janvier 1989 prévoient qu'un membre du Parlement de la Communauté française, du Parlement wallon, du Parlement flamand ou du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale ne peut cumuler sa fonction parlementaire avec plus d'un mandat exécutif rémunéré comme bourgmestre, échevin ou président d'un conseil de l'action sociale. Les auteurs de la proposition considèrent que des problèmes se posent quant à l'application des dispositions de cette loi, aucun mécanisme de contrôle efficace n'étant organisé. Ils suggèrent donc, d'une part, que chaque membre des quatre assemblées concernées doit communiquer aux présidents de ces institutions toutes les données

⁷⁸ Chambre des représentants, *Proposition de loi modifiant la loi du 6 août 1931 établissant des incompatibilités et interdictions concernant les ministres, anciens ministres et ministres d'État, ainsi que les membres et anciens membres des Chambres législatives*, déposée par C. Fonck et consorts, DOC 53 0776/001, 6 décembre 2010.

⁷⁹ Chambre des représentants, *Proposition de loi modifiant l'article 2 de la loi du 6 août 1931 établissant les incompatibilités et interdictions concernant les ministres, anciens ministres et ministres d'État ainsi que les membres et anciens membres des chambres législatives*, déposée par M. Wathelet, DOC 51 1393/001, 19 octobre 2004.

⁸⁰ Chambre des représentants, *Proposition de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en ce qui concerne le cumul du mandat du Parlement de la Communauté française, du Parlement wallon, du Parlement flamand et du Parlement bruxellois avec d'autres fonctions*, déposée par O. Maingain et D. Thiéry, DOC 53 0635/001, 19 novembre 2010.

utiles relatives à ses mandats et fonctions (si un membre ne respecte pas cette obligation, il serait sanctionné par une retenue de 25 % sur le montant brut de son indemnité parlementaire pendant toute la durée du manquement) et, d'autre part, que soit instituée une commission *ad hoc*, ayant pour mission d'examiner les déclarations rendues par les parlementaires et, en cas de dépassement de la limite du cumul autorisée, de signifier à l'organisme concerné l'infraction du parlementaire afin que celui-ci soit démis de ses fonctions. On retrouve donc les principes déjà énoncés dans la proposition de loi du 13 octobre 2010 mentionnée *supra*.

Sexto et *septimo*, deux initiatives sont déposées, le 6 décembre 2010, par C. Fonck (CDH) : une proposition de loi spéciale modifiant la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 en ce qui concerne le cumul des mandats⁸¹ et une proposition de loi modifiant la loi de réformes institutionnelles du 31 décembre 1983 pour la Communauté germanophone⁸². Ces textes visent à intégrer, dans le calcul des indemnités parlementaires de base, les indemnités reçues dans le cadre de l'exercice de fonction spéciale (président de l'assemblée, président de bureau, président du collège des questeurs, vice-président, questeur, secrétaire, président de commission permanente ou président de groupe politique). En effet, la loi et la loi spéciale visées n'abordent pas la situation des députés wallons, flamands, germanophones, bruxellois ou de la Communauté française exerçant une telle fonction dans le cadre de leur mandat. Considérant que, dans certains cas, les conséquences en matière de rétributions peuvent être substantielles (notamment quand un député cumule son mandat avec celui de membre d'un collège communal), C. Fonck propose que les indemnités perçues dans le cadre de fonction spéciale ou pour l'exercice d'un mandat dans un collège communal soient limitées à 50 % de l'indemnité parlementaire. Son objectif est d'assurer une plus grande égalité de traitement entre les parlementaires, de garantir une plus grande transparence et d'opérer des économies en réduisant les frais de fonctionnement des assemblées concernées. On retrouve donc les principes déjà énoncés dans la proposition de loi du même jour mentionnée *supra*.

Si aucune de ces sept initiatives n'aboutit, tel n'est pas le cas de la proposition de loi spéciale modifiant la législation électorale en vue de renforcer la démocratie et la crédibilité du politique déposée au Sénat, le 4 avril 2012, par un membre de chacun des huit partis soutenant l'accord institutionnel pour la sixième réforme de l'État : Bert Anciaux (SP.A), Marcel Cheron (Écolo), Dirk Claes (CD&V), Christine Defraigne (MR), Francis Delpérée (CDH), Philippe Moureaux (PS), Freya Piryms (Groen!) et Bart Tommelein (Open VLD)⁸³.

Ce texte vise à mettre en œuvre l'accord institutionnel pour la sixième réforme de l'État⁸⁴ en rendant le système électoral plus transparent et plus compréhensible pour les électeurs. Pour ce faire, il prévoit, pour ce qui concerne les élections pour le Parlement wallon,

⁸¹ Chambre des représentants, *Proposition de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en ce qui concerne le cumul des mandats, déposée par C. Fonck*, DOC 53 0775/001, 6 décembre 2010.

⁸² Chambre des représentants, *Proposition de loi modifiant la loi de réformes institutionnelles du 31 décembre 1983 pour la Communauté germanophone, déposée par C. Fonck*, DOC 53 0773/001, 6 décembre 2010.

⁸³ Sénat, *Proposition de loi spéciale modifiant la législation électorale en vue de renforcer la démocratie et la crédibilité du politique, déposée par F. Piryms, P. Moureaux, D. Claes, C. Defraigne, B. Anciaux, M. Cheron, B. Tommelein et F. Delpérée*, DOC 5-1570/1, 4 avril 2012.

⁸⁴ « Un État fédéral plus efficace et des entités plus autonomes. Accord institutionnel pour la sixième réforme de l'État », 11 octobre 2011.

pour le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et pour Parlement flamand, trois types de dispositions. Premièrement, il est prévu une interdiction du cumul des candidatures à des élections simultanées dont les mandats sont incompatibles entre eux. En effet, il était jusqu'alors possible de poser une candidature simultanée à l'élection de deux assemblées parlementaires. Dans leur volonté de renforcer la démocratie et la crédibilité du politique, et compte tenu d'un arrêt de la Cour constitutionnelle⁸⁵ et d'avis du Conseil d'État⁸⁶, les partis engagés dans la sixième réforme de l'État proposent d'interdire les candidatures simultanées pour les élections pour le Parlement européen, la Chambre des représentants, le Parlement wallon, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Parlement flamand. Deuxièmement, il est prévu une démission de plein droit des mandats électifs en cours en cas d'élection en qualité d'effectif au sein d'une autre assemblée parlementaire, lorsque ces mandats sont incompatibles entre eux. Dans le système électoral belge, il n'est pas interdit à un parlementaire de se porter candidat à l'élection pour une autre assemblée parlementaire, même si ces mandats sont incompatibles entre eux. La proposition de loi ne vise pas à modifier cette situation, mais à limiter le choix de l'élu. En effet, jusqu'à l'adoption de la proposition de loi, le candidat pouvait choisir l'assemblée parlementaire dans laquelle il souhaitait siéger. Le texte proposé empêche ce choix, puisque le parlementaire élu également dans la seconde assemblée est démis de plein droit de ses fonctions au sein de la première assemblée. Le seul fait, pour un parlementaire, d'avoir été élu au sein d'une autre assemblée entraîne une déchéance du premier mandat parlementaire incompatible. Troisièmement, il est prévu une interdiction du cumul de candidatures, sur une même liste, entre une place effective et une place suppléante.

Après consultation de la section de législation du Conseil d'État pour avis⁸⁷ et après des débats parlementaires couplés au dépôt d'amendements⁸⁸, dans un premier temps au Sénat⁸⁹ et dans un second temps à la Chambre des représentants⁹⁰, la proposition de loi est adoptée le 13 juillet 2012 en séance plénière⁹¹.

⁸⁵ Le 26 mai 2003, la Cour constitutionnelle a précisé que la possibilité de poser simultanément sa candidature pour les élections pour le Sénat et la Chambre des représentants, alors que le candidat ne peut exercer qu'un seul de ces deux mandats s'il est élu, « est de nature à tromper l'électeur puisqu'il ne peut pas apprécier l'effet utile de son vote. En outre, elle avantage sans justification raisonnable les candidats qui peuvent bénéficier de la double candidature » (Cour constitutionnelle, arrêt n° 73/2003, 26 mai 2003, p. 37).

⁸⁶ Le 14 juin 2011, le Conseil d'État a émis l'avis suivant lequel la jurisprudence de la Cour constitutionnelle concernant la possibilité de poser simultanément sa candidature pour les élections pour le Sénat et la Chambre des représentants pouvait « être étendue à toutes les élections simultanées d'assemblées parlementaires » (Conseil d'État, avis n° 49.444/2 et 49.445/2, 14 juin 2011 : cités dans Sénat, *Proposition de loi spéciale modifiant la législation électorale en vue de renforcer la démocratie et la crédibilité du politique*, déposée par F. Piryns, P. Moureaux, D. Claes, C. Defraigne, B. Anciaux, M. Cheron, B. Tommelein et F. Delpérée, DOC 5-1570/1, 4 avril 2012, p. 3).

⁸⁷ Sénat, *Proposition de loi spéciale modifiant la législation électorale en vue de renforcer la démocratie et la crédibilité du politique. Avis du Conseil d'État n° 51.221/AG et 51.222/AG du 2 mai 2012*, DOC 5-1570/2, 15 mai 2012.

⁸⁸ Pour rappel, les lois adoptées à la majorité spéciale et les modifications qui en découlent voient la Chambre des représentants et le Sénat intervenir sur un pied d'égalité. Un système de navettes parlementaires concrétise la compétence égale des deux assemblées. Cf. articles 77 et 78 de la Constitution coordonnée du 17 février 1994.

⁸⁹ Sénat, *Proposition de loi spéciale modifiant la législation électorale en vue de renforcer la démocratie et la crédibilité du politique. Avis du Conseil d'État n° 51.221/AG et 51.222/AG du 2 mai 2012*, DOC 5-1570/2, 15 mai 2012 ; Sénat, *Proposition de loi spéciale modifiant la législation électorale en vue de renforcer la démocratie et la crédibilité du politique. Amendements*, DOC 5-1570/3, 12 juin 2012 ; Sénat, *Proposition*

Par ailleurs, durant la même législature fédérale 2010-2014, plusieurs propositions de loi relatives aux déclarations de mandats des représentants ont été déposées à la Chambre des représentants et au Sénat. Dans la mesure où ces textes ne visent pas directement à limiter le cumul des mandats, ils ne sont pas examinés ici ⁹².

- de loi spéciale modifiant la législation électorale en vue de renforcer la démocratie et la crédibilité du politique (...). Rapport fait au nom de la commission des Affaires institutionnelles, DOC 1570/4, 18 juin 2012 ; Sénat, Proposition de loi spéciale modifiant la législation électorale en vue de renforcer la démocratie et la crédibilité du politique. Texte adopté par la commission des Affaires institutionnelles, DOC 1570/5, 18 juin 2012.*
- ⁹⁰ *Chambre des représentants, Projet de loi spéciale modifiant la législation électorale en vue de renforcer la démocratie et la crédibilité du politique. Projet transmis par le Sénat, DOC 53 2291/001, 22 juin 2012 ; Chambre des représentants, Projet de loi spéciale modifiant la législation électorale en vue de renforcer la démocratie et la crédibilité du politique. Amendements, DOC 53 2291/002, 2 juillet 2012 ; Projet de loi spéciale modifiant la législation électorale en vue de renforcer la démocratie et la crédibilité du politique (...). Rapport fait au nom de la commission de Révision de la Constitution et de la Réforme des institutions, DOC 53 2291/003, 9 juillet 2012 (cf. aussi Texte corrigé par la commission de Révision de la Constitution et de la Réforme des institutions, DOC 53 2291/004, 9 juillet 2012 ; Corrigendum, DOC 53 2291/005, 13 juillet 2012).*
- ⁹¹ *Chambre des représentants, Projet de loi spéciale modifiant la législation électorale en vue de renforcer la démocratie et la crédibilité du politique. Texte adopté en séance plénière, DOC 53 2291/006, 13 juillet 2012.*
- ⁹² *Cf. Chambre des représentants, Proposition de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine en vue d'introduire une déclaration de régularité fiscale, déposée par O. Deleuze et consorts, DOC 53 0272/001, 5 octobre 2010 ; Chambre des représentants, Proposition de loi modifiant la loi du 2 mai 1995, relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine en ce qui concerne la publicité des rémunérations, déposée par W. De Vriendt et consorts, DOC 53 0318/001, 7 octobre 2010 ; Chambre des représentants, Proposition de loi visant à compléter la loi spéciale du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, déposée par K. Jadin, DOC 53 0709/001, 26 novembre 2010 ; Chambre des représentants, Proposition de loi modifiant la loi du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine en ce qui concerne les dirigeants d'organisations représentatives de travailleurs et d'employeurs ainsi que les administrateurs de mutualités, déposée par R. De Bont et consorts, DOC 53 1023/001, 13 janvier 2011 ; Chambre des représentants, Proposition de loi modifiant la loi du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine et modifiant le Code des impôts sur les revenus 1992 en vue d'étendre l'application du précompte professionnel, déposée par O. Deleuze et consorts, DOC 53 1108/001, 21 janvier 2011 ; Sénat, Proposition de loi spéciale modifiant l'article 1^{er} de la loi spéciale du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, déposée par L. Ide et consorts, DOC 5-930/1, 5 avril 2011 ; Chambre des représentants, Proposition de loi spéciale modifiant, en ce qui concerne l'utilisation de modèles de formulaires, la loi spéciale du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, déposée par G. Annemans et consorts, DOC 53 1421/001, 3 mai 2011 ; Chambre des représentants, Proposition de loi modifiant, en ce qui concerne l'utilisation de modèles de formulaires, la loi du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, déposée par G. Annemans et consorts, DOC 53 1422/001, 3 mai 2011 ; Sénat, Proposition de loi modifiant l'article 1^{er} de la loi du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, déposée par L. Ide et consorts, DOC 5-1022/1, 11 mai 2011 ; Sénat, Proposition de loi modifiant la loi du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine ainsi que la loi du 26 juin 2004 exécutant et complétant la loi spéciale précitée en ce qui concerne la publicité des rémunérations et indemnités, déposée par F. Dewinter et consorts, DOC 5-1225/1, 22 septembre 2011 ; Sénat, Proposition de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine ainsi que la loi du 26 juin 2004 exécutant et complétant la loi spéciale précitée en ce qui concerne la publicité des rémunérations et indemnités, déposée par F. Dewinter et consorts, DOC 5-1226/1, 22 septembre 2011 ; Chambre des représentants, Proposition de loi spéciale modifiant la législation en ce qui concerne la déclaration électronique des mandats, déposée par N. Muylle, L. Dierick, R. Deseyn, M. Doomst, C. Fonck, N. Lanjri, B. Slegers, K. Temmerman, J. Van den Bergh et S. Vercamer, DOC 53 2333/001, 5 juillet 2012 ; Chambre des représentants, Proposition de loi modifiant la législation en ce qui concerne la déclaration électronique des mandats, déposée par N. Muylle, R. Deseyn, M. Doomst,*

2.2. LA COMMUNAUTÉ GERMANOPHONE

Le 28 janvier 2010, tous les membres du groupe Ecolo du Parlement de la Communauté germanophone (Roswitha Arens, Karl-Heinz Braun et Franziska Franzen) déposent une proposition de résolution invitant la Chambre des représentants et le Sénat à modifier la loi de réformes institutionnelles du 31 décembre 1983 pour la Communauté germanophone⁹³. En vertu de cette dernière, un mandat de député germanophone ne peut pas être cumulé avec plus d'un mandat exécutif rémunéré (bourgmestre, échevin, président d'un conseil de l'action sociale, etc.). Les trois députés souhaitent que, de manière plus stricte, la fonction de député germanophone soit rendue purement et simplement incompatible avec les mandats de bourgmestre, d'échevin et de président d'un conseil de l'action sociale.

La commission du Parlement de la Communauté germanophone en charge des pouvoirs locaux rejette la proposition de résolution le 18 octobre 2010⁹⁴. Parmi les arguments développés à l'encontre de l'inscription d'une telle incompatibilité, figurent notamment l'importance de l'expérience locale dans l'élaboration des décrets de la Communauté germanophone, la liberté des parlementaires d'organiser leur temps de travail en fonction des mandats exercés et l'importance d'envisager cette question de manière coordonnée entre les différents niveaux de pouvoir. Pour leur part, les députés du SP ont insisté sur l'importance, pour le Parlement de la Communauté germanophone, de bénéficier de l'autonomie constitutive, notamment en ce qui concerne la détermination des incompatibilités⁹⁵.

2.3. LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

Le 10 février 2014, quatre députés du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale déposent une proposition d'ordonnance spéciale limitant le cumul des mandats dans le chef des membres de cette assemblée : Yaron Pesztat (Écolo), Catherine Moureaux (PS),

C. Fonck, N. Lanjri, B. Slegers, K. Temmerman, J. Van den Bergh, S. Vercamer et K. Waterschoot, DOC 53 2334/001, 5 juillet 2012 ; Sénat, Proposition de loi spéciale modifiant la législation spéciale en ce qui concerne la déclaration électronique des mandats, déposée par D. Claes, DOC 5-1961/1, 7 février 2013 ; Sénat, Proposition de loi modifiant la législation en ce qui concerne la déclaration électronique des mandats, déposée par D. Claes, DOC 5-1962/1, 7 février 2013 ; Chambre des représentants, Proposition de loi modifiant la loi du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, déposée par J. George, DOC 53 3248/001, 16 décembre 2013 ; Chambre des représentants, Proposition de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, déposée par J. George, DOC 53 3249/001, 16 décembre 2013.

⁹³ Parlement de la Communauté germanophone, *Resolutionsvorschlag an die Abgeordnetenversammlung und an den Senat im Hinblick auf die Einführung zusätzlicher Unvereinbarkeiten für Mitglieder des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft*, von R. Arens, K.-H. Braun und F. Franzen, DOC 33/1, 28 janvier 2010.

⁹⁴ Parlement de la Communauté germanophone, *Resolutionsvorschlag an die Abgeordnetenversammlung und an den Senat im Hinblick auf die Einführung zusätzlicher Unvereinbarkeiten für Mitglieder des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft. Berichterstatter im Namen des Ausschusses I für allgemeine Politik, lokale Behörden, Petitionen, Finanzen und Zusammenarbeit*, DOC 33/2, 18 octobre 2010.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 14-17.

André du Bus de Warnaffe (CDH) et Annemie Maes (Groen!)⁹⁶. Cette initiative découle directement du décret décumul wallon (cf. *infra*).

L'objectif de la proposition d'ordonnance spéciale est de limiter le cumul entre un mandat de député bruxellois et un mandat de bourgmestre, d'échevin ou de président d'un conseil de l'action sociale. Cette limitation n'est pas absolue, puisqu'un quart des députés sont autorisés à cumuler leur mandat parlementaire avec l'un des mandats locaux précités. Cette option est privilégiée pour deux raisons : « d'une part, la consécration d'un lien direct entre les réalités locales – les plus en contact avec les attentes [des] concitoyens – et, de l'autre, la volonté de donner au Parlement bruxellois la hauteur nécessaire pour arbitrer entre les positionnements locaux »⁹⁷.

La possibilité de cumul offerte à un quart des députés ne se calcule pas sur l'ensemble du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, mais est envisagée par groupe politique (un groupe politique étant défini comme « l'ensemble des membres du Parlement élus sur une même liste lors des élections régionales »⁹⁸). La détermination des députés pouvant cumuler s'effectue en deux étapes. Premièrement, on calcule le nombre de députés pouvant cumuler dans chaque groupe politique. Ce nombre est obtenu « en divisant le nombre de membres que compte chaque groupe politique suite aux élections régionales par le chiffre 4 »⁹⁹. Un système d'arrondi a été mis en place si le quotient n'est pas un nombre entier. Si la première décimale est égale ou supérieure à 5, le quotient est arrondi à l'unité supérieure. N'entrent pas en ligne de compte, pour le calcul de ce quotient, les échevins et les présidents d'un conseil de l'action sociale qui ont été élus par le conseil communal sur la base de leur appartenance linguistique. Cette mesure garantit ainsi la diversité linguistique au sein des organes communaux composés de minorités linguistiques¹⁰⁰. Deuxièmement, on établit la liste des députés qui peuvent cumuler. Le rang de l'élection est le critère déterminant, puisque « disposent prioritairement du droit de cumuler les fonctions locales susmentionnées avec la qualité de parlementaire régional, au sein de chaque groupe politique, les membres de ce groupe les mieux classés dans l'ordre d'élection aux élections régionales, compte (notamment) tenu de l'effet dévolutif de la case de tête »¹⁰¹.

La proposition d'ordonnance spéciale prévoit les mesures pouvant être prises en cas de non-respect de la limitation de cumul, à savoir la perte du mandat local (sauf si le groupe politique en décide autrement). Le mandat parlementaire prévaut ainsi sur le mandat local. La raison doit être trouvée dans le principe d'élection : alors qu'un bourgmestre, un échevin ou un président d'un conseil de l'action sociale est élu au second degré,

⁹⁶ Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, *Proposition d'ordonnance spéciale limitant le cumul de mandats dans le chef des membres du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, déposée par Y. Pesztat, C. Moureaux, A. du Bus de Warnaffe et A. Maes*, DOC A-502/1, 10 février 2014.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 1

⁹⁸ *Ibidem*, p. 5.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 3.

¹⁰⁰ Ce cas de figure est envisagé dans l'article 279 de la nouvelle loi communale, codifiée par l'arrêté royal du 24 juin 1988 (*Moniteur belge*, 3 septembre 1988). Il s'agit des échevins qui ont une appartenance linguistique minoritaire au sein du collège échevinal ou des présidents d'un conseil de l'action sociale dont l'appartenance linguistique n'est partagée par aucun échevin de la même commune ni par le bourgmestre. Cette règle ne concerne que les dix-neuf communes de la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

¹⁰¹ Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, *Proposition d'ordonnance spéciale limitant le cumul de mandats dans le chef des membres du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, déposée par Y. Pesztat, C. Moureaux, A. du Bus de Warnaffe et A. Maes*, DOC A-502/1, 10 février 2014, p. 4.

le député régional est élu directement par la population au suffrage universel¹⁰². Le choix des électeurs est donc utilisé comme critère de primauté du mandat parlementaire régional sur le mandat local de second degré.

La mission consistant à veiller au respect de la limitation de cumul incombe au greffier du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Celui-ci doit communiquer l'information aux députés concernés, au secrétaire communal de la commune dont le bourgmestre est concerné, au secrétaire communal et au bourgmestre de la commune dont un échevin est concerné, ou au secrétaire du conseil de l'action sociale dont le président est concerné. Les effets de cette communication sont précisés : le député régional « qui n'a pas entre-temps officiellement mis fin au cumul en cause, perd de plein droit la qualité de bourgmestre, d'échevin ou de président de conseil de l'action sociale, selon le cas, trente jours après l'expédition des communications »¹⁰³.

Enfin, la proposition d'ordonnance spéciale prévoit une disposition transitoire. Si l'ordonnance venait à entrer en vigueur avant les élections communales de 2018, les représentants politiques cumulant une fonction de député bruxellois avec un mandat de bourgmestre, d'échevin ou de président d'un conseil de l'action sociale ne se retrouveraient pas dans une situation d'incompatibilités, mais dans une situation d'empêchement. Dans ce cas, le mandataire local se retrouverait empêché d'exercer la fonction de bourgmestre¹⁰⁴, d'échevin¹⁰⁵ ou de président d'un conseil de l'action sociale¹⁰⁶.

La proposition d'ordonnance spéciale fait l'objet d'un avis du Conseil d'État. Dans la mesure où la présidente du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, Françoise Dupuis (PS), a demandé en urgence l'avis du Conseil d'État, ce dernier a uniquement examiné le fondement juridique de la proposition, la compétence de l'institution parlementaire et l'accomplissement de formalités préalables¹⁰⁷. Deux grands points sont au cœur de l'avis du Conseil d'État rendu le 26 mars 2014¹⁰⁸.

¹⁰² *Ibidem*, p. 7.

¹⁰³ *Ibidem*, p. 11.

¹⁰⁴ En cas d'empêchement du bourgmestre, ses fonctions sont remplies par l'échevin de nationalité belge, le premier dans l'ordre des scrutins, à moins que le bourgmestre n'ait délégué un autre échevin de nationalité belge. En cas de cessation des fonctions du bourgmestre qui a donné une délégation, celle-ci continue de produire ses effets jusqu'à la prestation de serment d'un nouveau bourgmestre. Elle cesse alors de plein droit de sortir ses effets (article 14 de la nouvelle loi communale).

¹⁰⁵ En cas d'empêchement d'un échevin, celui-ci est remplacé par le membre du conseil qui est le premier dans l'ordre du tableau, et ainsi de suite, à l'exception du président du conseil, du suppléant de ce dernier et des personnes exerçant certaines autres fonctions incompatibles avec le mandat d'échevin. Le tableau est réglé d'après l'ordre d'ancienneté de service des conseillers, à dater du jour de leur première entrée en fonction, et, en cas de parité, d'après le nombre de votes obtenus lors de la plus récente élection (article 17 de la nouvelle loi communale).

¹⁰⁶ En cas d'empêchement temporaires du président, ses fonctions sont assumées par le membre du conseil qu'il désigne par écrit. À défaut d'une telle désignation, le conseil désigne un remplaçant parmi ses membres et, en attendant cette désignation, les fonctions de président sont exercées, s'il y a lieu, par le doyen d'âge (article 25 § 3 de la loi organique des centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976, *Moniteur belge*, 5 août 1976).

¹⁰⁷ Cet examen limité est imposé par l'article 84 § 3 des lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État (*Moniteur belge*, 21 mars 1973).

¹⁰⁸ Conseil d'État, avis n° 55.576/4, 26 mars 2014 (Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, *Proposition d'ordonnance spéciale limitant le cumul de mandats dans le chef des membres du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Avis du Conseil d'État*, DOC A-502/2, 11 avril 2014).

Premièrement, afin d'examiner la compétence du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, le Conseil d'État se base sur l'arrêt de la Cour constitutionnelle rendu le 28 juin 2012 suite à un recours en annulation du décret spécial du 9 décembre 2010 limitant le cumul des mandats dans le chef des députés du Parlement wallon (cf. *infra*), en en reprenant le raisonnement. Le Conseil d'État estime que le Parlement bruxellois n'est pas compétent pour fixer des règles relatives à sa composition, dont notamment la répartition des sièges entre les groupes linguistiques. Cependant, suite à la sixième réforme de l'État¹⁰⁹ et à l'extension de l'autonomie constitutive de la Région de Bruxelles-Capitale¹¹⁰, le Parlement bruxellois peut adopter des règles complémentaires relatives à sa composition. La proposition d'ordonnance n'ayant pas pour effet de modifier la répartition des sièges entre les groupes linguistiques, le Parlement « demeure dans les limites de l'autonomie constitutive »¹¹¹ et est donc bien compétent.

Deuxièmement, le Conseil d'État s'attarde sur l'entrée en vigueur de l'ordonnance spéciale en cas de vote par le Parlement bruxellois. Cette juridiction a déjà eu l'occasion de préciser « qu'il ne convient pas de modifier le droit électoral dans une période très proche de celle qui précède les élections »¹¹². Par ailleurs, la dernière modification de la Constitution, datant du 6 janvier 2014, a abouti à l'insertion de l'article 39 ter, énonçant que « la 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 »¹¹³. Sur cette base, le Conseil d'État recommande d'éviter que la proposition d'ordonnance spéciale soit adoptée avant les élections régionales du 25 mai 2014, ou de la faire entrer en vigueur lors du renouvellement du Parlement régional en 2019¹¹⁴.

Au moment de la publication du présent *Courrier hebdomadaire*, la proposition d'ordonnance spéciale a fait l'objet d'une prise en considération et d'un renvoi à la Commission des Finances, du Budget, de la Fonction publique, des Relations extérieures

¹⁰⁹ Cf. notamment l'article 12 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant modification de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises en exécution des articles 118 et 123 de la Constitution (*Moniteur belge*, 31 janvier 2014).

¹¹⁰ L'autonomie constitutive renvoie à la possibilité qui est donnée aux entités fédérées belges « d'établir elle[s]-même[s] les règles concernant la composition, le recrutement, les pouvoirs respectifs et les rapports mutuels des différents organes qui [leur] sont propres » (Q. PEIFFER, J. SAUTOIS, « L'autonomie constitutive après la sixième réforme de l'État », in J. SAUTOIS, M. UYTENDAELE (dir.), *La sixième réforme de l'État 2012-2013 : tournant historique ou soubresaut ordinaire ? Hommage à Philippe Lauvaux, Philippe Quertainmont, Michel Leroy et Rusen Ergec*, Limal, Anthemis, 2013, p. 103-104). Autrement dit, ces entités peuvent régler elles-mêmes certaines modalités de la composition et du fonctionnement de leurs institutions (C. BEHRENDT, M. VRANCKEN, « La Communauté germanophone et la sixième réforme de l'État », in K. STANGHERLIN, S. FÖRSTER (dir.), *La Communauté germanophone de Belgique (2006-2014)*, Bruxelles, La Chartre, 2014, p. 35-64).

¹¹¹ Conseil d'État, avis n° 55.576/4, 26 mars 2014 (Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, *Proposition d'ordonnance spéciale limitant le cumul de mandats dans le chef des membres du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Avis du Conseil d'État*, DOC A-502/2, 11 avril 2014, p. 5).

¹¹² *Ibidem*, p. 5.

¹¹³ Révision de la Constitution du 6 janvier 2014 relative à l'insertion d'un article 39 ter dans le titre III de la Constitution, *Moniteur belge*, 31 janvier 2014.

¹¹⁴ Conseil d'État, avis n° 55.576/4, 26 mars 2014 (Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, *Proposition d'ordonnance spéciale limitant le cumul de mandats dans le chef des membres du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Avis du Conseil d'État*, DOC A-502/2, 11 avril 2014, p. 8).

et des Affaires générales du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale¹¹⁵. Il est à noter que, dès novembre 2010, les représentants des FDF s'étaient montrés perplexes quant à l'instauration d'une règle limitant le cumul dans le chef des députés bruxellois. En effet, selon le député bruxellois Emmanuel de Bock (FDF), une telle règle peut mécaniquement augmenter la présence de néerlandophones sur les listes électorales. Il s'en expliquait en précisant que le fait pour une commune d'avoir un échevin ou un président d'un conseil de l'action sociale lui permet d'avoir des rentrées financières supplémentaires¹¹⁶. Dès lors, il considérait qu'une règle relative au cumul peut encourager « *de facto* à présenter en ordre utile sur les listes électorales, non pas un flamand, mais bien au minimum deux, afin de pouvoir garantir d'accéder aux fameux deniers relatifs à l'échevin flamand »¹¹⁷.

¹¹⁵ Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, *Compte rendu intégral*, CRI 16, 21 février 2014, p. 14.

¹¹⁶ Les accords dits du Lombard du 13 juillet 2001 ont entraîné une modification de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises (*Moniteur belge*, 14 janvier 1989). L'article 46 bis a été inséré et prévoit que, à partir de l'année budgétaire 2002, des moyens spéciaux à charge de l'autorité fédérale sont répartis entre les communes dont le collège des bourgmestre et échevins est composé d'échevins d'appartenance linguistique française et néerlandaise, ou dont le président du conseil du centre public d'aide sociale appartient au groupe linguistique correspondant à celui qui n'est pas représenté au collège (Loi spéciale du 13 juillet 2001 portant refinancement des Communautés et extension des compétences fiscales des Régions, *Moniteur belge*, 3 août 2001).

¹¹⁷ *La Libre Belgique*, 4 novembre 2010.

3. LA LIMITATION DU CUMUL DES MANDATS EN RÉGION WALLONNE

Comme on vient de le voir, la question du cumul des mandats s'est posée à divers niveaux de pouvoir entre 2009 et 2014. L'initiative du gouvernement wallon s'inscrit dans la droite ligne de ces multiples débats, qu'elle a même précédés.

3.1. LA DÉCLARATION DE POLITIQUE RÉGIONALE DU GOUVERNEMENT DEMOTTE II

Le 16 juillet 2009, le gouvernement wallon Demotte II (PS/Écolo/CDH) présente sa déclaration de politique régionale, intitulée « Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire », aux membres du Parlement wallon¹¹⁸. Une partie de ce texte est consacrée au modèle de gouvernance. Il est proposé de faire de la Wallonie un modèle de bonne gouvernance, en se focalisant sur plusieurs axes : le renforcement de la confiance des citoyens dans les institutions et les élus, la réaffirmation du rôle du Parlement, la gestion parcimonieuse des deniers publics, et l'amélioration de la gestion et du contrôle des organismes d'intérêt public et des entités dérivées¹¹⁹. Afin de renforcer la confiance des citoyens dans les institutions et les élus, la déclaration stipule :

« Le gouvernement déposera, (...) au plus tard en novembre 2009, un projet de décret spécial, afin de limiter progressivement le nombre de députés wallons membres d'un collège communal, limitant à 25 % par groupe politique et globalement le nombre de députés wallons autorisés à exercer simultanément leur mandat parlementaire avec la fonction de bourgmestre, échevin ou président de CPAS, et ce à partir de l'installation du Parlement résultant des élections régionales de 2014. Dans la mesure où le groupe politique dépasse ce plafond de 25 %, les députés habilités à exercer simultanément une fonction exécutive locale et leur mandat parlementaire seront déterminés en fonction de leur taux de pénétration électorale¹²⁰. Jusqu'en 2018, il pourra être recouru au dispositif de l'empêchement de la fonction exécutive locale ou de la fonction parlementaire. »¹²¹

¹¹⁸ Parlement wallon, *Déclaration de politique régionale wallonne. « Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire »*, DOC 8 n° 1, 16 juillet 2009.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 129-132.

¹²⁰ Ce taux est défini dans la déclaration comme le résultat obtenu « en divisant le nombre de voix obtenues par l'élu par le nombre de votes valables exprimés au niveau de la circonscription ».

¹²¹ *Ibidem*, p. 130.

Le texte est donc très précis quant aux moyens mis en place pour atteindre l'objectif de limitation du cumul des mandats dans le chef des députés du Parlement wallon. En l'occurrence, cinq éléments sont d'ores et déjà acquis.

Primo, la limitation s'opérera par le moyen d'un décret spécial. En effet, le législateur régional wallon dispose de la faculté de déterminer des incompatibilités supplémentaires à celles mentionnées dans la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980¹²². Cependant, comme ces incompatibilités sont listées dans une loi spéciale, seul un décret spécial permet de modifier cette disposition. Ce décret doit être approuvé à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, et à condition que la majorité des membres du Parlement wallon soit présente¹²³. La majorité wallonne alors en place dispose bien de ce quorum de vote spécial : 29 députés PS, 14 députés Écolo et 13 députés CDH, soit 56 députés sur 75 (la majorité spéciale requise étant de 50 si tous les membres sont présents).

Secundo, la limitation du cumul est seulement envisagée dans le chef des députés wallons membres d'un collège communal. Rappelons que, suite aux modifications intervenues le 8 décembre 2005¹²⁴, le collège communal comprend le bourgmestre, les échevins et le président du conseil de l'action sociale¹²⁵. Cette limitation se retrouvera également dans les propositions déposées au Parlement fédéral durant la législature 2010-2014 (cf. *supra*).

Tertio, 25 % des députés de chaque groupe politique¹²⁶ seront autorisés à cumuler leur mandat avec celui de bourgmestre, d'échevin ou de président d'un conseil de l'action sociale. Le ratio 25-75 est un compromis résultant des négociations de la majorité gouvernementale ; il vise à satisfaire aux demandes d'Écolo, parti qui était demandeur d'un décumul intégral¹²⁷ alors que les deux autres partis de la majorité ne l'étaient pas. En effet, des programmes des différents partis politiques pour les élections de 2009, celui d'Écolo était le seul à proposer l'incompatibilité absolue entre la fonction de député wallon et tout mandat exécutif local (cf. Tableau 2). Plusieurs raisons expliquent le positionnement d'Écolo. Tout d'abord, le parti estime que les députés « sont en charge du contrôle politique du gouvernement, alors que le mandataire exécutif local exerce ses fonctions au sein d'une autorité subordonnée qui est elle-même soumise au contrôle du gouvernement »¹²⁸. À cela s'ajoute « un lien de dépendance financière, de plus ou moins grande ampleur ; cette situation induit dès lors, par nature, une dialectique malsaine

¹²² Article 24 bis § 3 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *Moniteur belge*, 15 août 1980.

¹²³ Article 118 § 2 de la Constitution coordonnée du 17 février 1994.

¹²⁴ Article 22 § 1^{er} de la loi organique des centres publics d'action sociale, *Moniteur belge*, 2 janvier 2006.

¹²⁵ Le président du conseil de l'action sociale peut d'ailleurs se voir attribuer des compétences scabinales (article L 1123-8 § 1^{er} alinéa 5 du code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, *Moniteur belge*, 12 août 2004).

¹²⁶ Le groupe politique comprend le ou les membre(s) du Parlement élu(s) sur une même liste lors des élections régionales (Parlement wallon, *Projet de décret spécial limitant le cumul des mandats dans le chef des députés du Parlement wallon*, DOC 247 n° 1, 15 octobre 2010, p. 6). Durant les débats parlementaires ultérieurs, Jean-Paul Wahl (MR) s'interrogera sur le concept de groupe politique. Il cherchera à savoir si des listes ayant des dénominations différentes dans les différents arrondissements électoraux, tout en dépendant du même parti, peuvent être regroupées dans le même groupe politique. Le ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville lui répondra par l'affirmative (Parlement wallon, Commission des Affaires intérieures et du Tourisme, *Compte rendu intégral*, CRIC 35, 23 novembre 2010, p. 31 et 35).

¹²⁷ C'est notamment ce qui est précisé par Bernard Wesphael (Écolo) lors des discussions générales portant sur la déclaration de politique régionale (Parlement wallon, *Compte rendu*, CRI 3, 17 juillet 2009, p. 12).

¹²⁸ Écolo, *Programme Écolo 2009*, livre V, 2009, p. 23.

entre contrôleur et contrôlé ». Ensuite, Écolo considère que, quand bien même l'intérêt pour la commune de disposer d'un relais au sein d'une assemblée législative est mis en avant, « le parlementaire ne représente pas sa commune au sein de l'assemblée mais une population beaucoup plus large ». L'argument de la représentation de la commune au sein d'une assemblée parlementaire entraîne une « rupture d'égalité majeure pour les communes (...) qui ne sont pas représentées au sein de cette assemblée ». De plus, Écolo estime que « la fonction de parlementaire constitue un emploi à temps plein, rémunéré comme tel [et qu']il convient (...) d'exercer avec la disponibilité requise ». Enfin, le parti souligne l'ampleur du phénomène de cumul et estime que cette situation empêche le Parlement de fonctionner : « À plus d'une reprise, une série de projets et propositions de décrets n'ont effectivement pas pu être adoptés par défaut de quorum. » Au cours des débats parlementaires, Marcel Cheron (Écolo) précisera encore la position de son parti sur la thématique du cumul : « La règle d'Écolo, c'est le non-cumul. »¹²⁹ Au final, le ratio 25-75 semble être un choix arbitraire, une décision permettant aux différents acteurs autour de la table des négociations de trouver un accord. Du côté d'Écolo, c'est un mouvement significatif vers le décumul alors que, pour le PS et le CDH, ce chiffre permet de conserver des possibilités de cumul et des marges de manœuvre pour les élus.

Tableau 2. Propositions de décumul selon les quatre principaux partis politiques lors de la campagne électorale régionale wallonne de 2009

PS	MR	CDH	Écolo
Rappel des mesures adoptées sous la précédente législature.	Limitation des cumuls des échevins et conseillers communaux à deux mandats rémunérés.	- Limitation des rémunérations en cas de cumul des mandats. - Respect des règles anti-cumul ou des incompatibilités déjà en vigueur.	- Incompatibilité absolue entre la fonction de député wallon et tout mandat exécutif. - Décumul des mandats dérivés (administrateur, directeur, etc.).

Sources : CDH, *Programme 2009. Région wallonne*, p. 303-314 ; CDH, *Programme 2009. Région de Bruxelles-Capitale*, p. 294-303 ; MR, *Programme 2009. Région de Bruxelles-Capitale*, p. 144 ; PS, *Programme. Région wallonne 2009. Nos valeurs ne sont pas cotées en bourse, nos actions profitent à tous*, p. 122 ; Écolo, *Programme Écolo 2009*, livre V : « Pour une société démocratique », chapitre 2 : « Éthique politique et gouvernance », p. 3-25.

Quarto, le critère permettant de déterminer les députés pouvant cumuler sera celui du taux de pénétration électorale. Il est à noter que, lors de la rédaction de la déclaration de politique régionale, un autre mécanisme potentiel a été envisagé en lieu et place du taux de pénétration, à savoir le nombre d'habitants de la commune dont est issu un membre du collège communal pouvant cumuler avec la fonction de député wallon. Ainsi, il a été question d'autoriser le cumul des mandats pour les élus issus des communes de moins de 15 000 habitants. Ce critère a toutefois été rejeté. Selon *La Libre Belgique*, la raison du rejet de ce critère est que des projections « avaient révélé que, des partis concernés, c'est celui de l'opposition, le MR, qui aurait été le moins frappé. En effet, 9 élus MR auraient pu cumuler plutôt que 4 selon [le critère du taux de pénétration] ; 8 élus PS plutôt que 7 ; 1 élu CDH plutôt que 3 »¹³⁰. Lors des débats parlementaires, Willy Borsus (MR) se montrera favorable à un critère basé sur le seuil de la population

¹²⁹ Parlement wallon, *Compte rendu*, CRI 6, 8 décembre 2010, p. 34.

¹³⁰ *La Libre Belgique*, 2 octobre 2009.

des communes pour départager les élus autorisés à cumuler¹³¹ dans l'esprit des incompatibilités prévues pour les élus belges au Parlement européen. En effet, la qualité d'eurodéputé est incompatible, entre autres, avec celle de bourgmestre, d'échevin ou de président de centre public d'aide sociale d'une commune de plus de 50 000 habitants¹³².

Quinto, la mesure entrera en vigueur après les élections régionales de 2014. Toutefois, une disposition transitoire permettra de recourir au dispositif de l'empêchement. Cette indication n'est pas anodine : le gouvernement wallon énonce clairement que l'incompatibilité découlant de la limitation du cumul des mandats dans le chef des députés du Parlement wallon n'est pas directement effective, mais qu'elle sera précédée durant quatre ans d'un dispositif d'empêchement. L'incompatibilité (ou incompatibilité de fonction) se différencie de l'empêchement (ou incompatibilité d'exercice) sur le plan légal. L'incompatibilité renvoie à « l'impossibilité légale d'exercer deux fonctions »¹³³. Plus précisément, c'est un « mécanisme, nécessairement légal, qui interdit l'exercice simultané d'un mandat parlementaire et d'une autre activité et impose à l'élu qui y est confronté de faire un choix entre sa fonction parlementaire et son autre activité »¹³⁴. L'élu doit donc « choisir entre les deux fonctions incompatibles »¹³⁵. Dans le cas de l'empêchement, le député conserve ses deux mandats mais est remplacé provisoirement¹³⁶ par un autre élu pour l'un d'entre eux. Le choix opéré par l'élu en cas d'empêchement n'affecte que l'exercice du mandat et non la détention de celui-ci. Une fois encore, le dispositif d'empêchement est un compromis politique trouvé lors de la formation de la majorité gouvernementale. Alors qu'Écolo était en faveur d'une application dès le renouvellement du Parlement wallon en 2014, le PS et le CDH souhaitaient une entrée en vigueur plus tardive, à partir de 2018. Le compromis a alors consisté en une mise en œuvre dès 2014, mais avec un dispositif d'empêchement pour les quatre premières années.

Le 17 juillet 2009, lors des discussions générales portant sur la déclaration de politique régionale au Parlement wallon, deux arguments à la base du projet de limitation sont relevés par les députés. Le premier argument réside dans l'importance de ne pas couper le Parlement wallon des réalités locales. À cet égard, Isabelle Simonis (PS), tout en souhaitant ne pas stigmatiser les hommes et femmes politiques qui remplissent différents mandats électifs, précise que la limitation du cumul des mandats ne doit pas priver le Parlement « des expériences locales utiles »¹³⁷. Le deuxième argument consiste dans la volonté de donner au Parlement wallon la hauteur nécessaire pour arbitrer entre les positionnements locaux. À cet égard, Marcel Cheron (Écolo) rappelle l'importance de débattre des conflits d'intérêts¹³⁸. Dans les rangs de l'opposition, Jean-Paul Wahl (MR)

¹³¹ *Le Soir*, 4 octobre 2010.

¹³² Article 42 alinéa 2 de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen, *Moniteur belge*, 25 mars 1989.

¹³³ F. PIRET, « Le statut des mandataires locaux et le cumul des mandats », *op. cit.*, p. 17.

¹³⁴ A.-F. COLLA, « Essai de synthèse sur les incompatibilités parlementaires », *op. cit.*, p. 288.

¹³⁵ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, collection « Précis de la Faculté de droit de l'Université libre de Bruxelles », 2011, p. 253.

¹³⁶ S. BOLLEN, « Le bourgmestre. Fiche 3 : La durée du mandat de bourgmestre. Sa fin prématurée. La continuité des fonctions. Le remplacement en cas d'absence ou d'empêchement », in Union des villes et communes de Wallonie, *Focus sur la commune. 161 fiches pour une bonne gestion communale*, Namur, 2013, p. 2.

¹³⁷ Parlement wallon, *Compte rendu*, CRI 3, 17 juillet 2009, p. 9.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 38.

déplore la présence, à terme, « de régimes différents d'une assemblée parlementaire à l'autre »¹³⁹.

3.2. LE PROJET DE DÉCRET SPÉCIAL

Le 30 septembre 2010, soit un peu plus d'un an après son installation, le gouvernement wallon arrête son projet de décret spécial limitant le cumul des mandats dans le chef des députés du Parlement wallon. Le 15 octobre suivant, par l'intermédiaire du ministre-président, Rudy Demotte (PS), et du ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville, Paul Furlan (PS), il le dépose sur le bureau du Parlement wallon¹⁴⁰.

3.2.1. Le texte déposé par le gouvernement wallon

Dans l'exposé des motifs, deux éléments sont mis en avant. D'une part, le gouvernement wallon estime que le Parlement wallon doit être constitué de députés qui sont en lien direct avec les réalités locales. D'autre part, il considère que ce Parlement doit toutefois avoir la hauteur nécessaire pour arbitrer entre les positionnements locaux et ainsi éviter un phénomène de sous-régionalisme. En résumé, « pour remplir son rôle, le Parlement wallon ne peut être ni des États généraux de nos villes et communes, ni une assemblée déracinée de cette réalité première »¹⁴¹.

Avant de détailler le projet de décret, il est nécessaire de revenir sur le statut « spécial » de ce texte. Le Parlement wallon bénéficie de l'autonomie constitutive, c'est-à-dire de la capacité de régler lui-même certaines modalités de sa composition et de son fonctionnement¹⁴². Plus précisément, en 2010 (c'est-à-dire avant la sixième réforme de l'État), le Parlement wallon peut déterminer le nombre de membres le composant¹⁴³ et établir des incompatibilités supplémentaires¹⁴⁴. Toutefois, comme il s'agit de dispositions énoncées dans une loi spéciale, l'ajout d'incompatibilités ne peut s'opérer que via un décret spécial¹⁴⁵. Un tel décret est adopté à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, à condition que la majorité des membres du Parlement concerné soit présente. L'adoption d'un tel décret entraîne des modifications de la loi spéciale.

Un décret spécial est une norme « de droit supérieur, mais uniquement dans l'ordre juridique de la Région ou de la Communauté concernée. [Ainsi], si le décret spécial d'une entité a prééminence sur le décret ordinaire de la même entité, il n'est ni supérieur, ni inférieur à une norme législative d'un autre ordre juridique, qu'il s'agisse de l'ordre

¹³⁹ *Ibidem*, p. 35.

¹⁴⁰ Parlement wallon, *Projet de décret spécial limitant le cumul des mandats dans le chef des députés du Parlement wallon*, DOC 247 n° 1, 15 octobre 2010, p. 2-7.

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 2.

¹⁴² C. BEHRENDT, M. VRANCKEN, « La Communauté germanophone et la sixième réforme de l'État », *op. cit.*, p. 35-64.

¹⁴³ Article 24 § 2 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *Moniteur belge*, 15 août 1980.

¹⁴⁴ Article 24 bis § 3 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *Moniteur belge*, 15 août 1980.

¹⁴⁵ Article 118 § 2 de la Constitution coordonnée du 17 février 1994.

juridique fédéral (...) ou de l'ordre juridique d'une autre Région ou d'une autre Communauté »¹⁴⁶. Il existe ainsi plusieurs versions de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, comprenant chacune les modifications apportées par les parlements des entités fédérées bénéficiant de l'autonomie constitutive. La version telle que modifiée par le Parlement wallon n'a d'effet juridique que sur le territoire de la Région wallonne.

Le gouvernement Demotte II considère que la limitation du cumul des mandats dans le chef des députés du Parlement wallon est un cas d'incompatibilités. Dès lors, le projet de décret spécial vise à ajouter une incompatibilité supplémentaire et à modifier ainsi l'article 24 bis de la loi spéciale de réforme institutionnelle du 8 août 1980, en vue de le compléter d'un § 6 rédigé de la façon suivante :

« Pour les trois quarts des membres de chaque groupe politique, le mandat de membre du Parlement est incompatible avec un mandat au sein d'un collège communal (...).

Par groupe politique, il faut entendre : le ou les membres du Parlement élu(s) sur une même liste lors des élections régionales. Le membre du Parlement qui, en cours de législature, démissionne ou est radié de son groupe politique, est considéré pour l'application de la présente disposition comme appartenant toujours à son groupe politique d'origine.

Pour l'application du plafond visé à l'alinéa 1^{er}, tout nombre décimal est porté à l'unité supérieure lorsque la décimale est supérieure à 5. Le nombre décimal est toutefois automatiquement porté à l'unité supérieure pour le groupe politique démocratique le moins nombreux au Parlement.

Lors du renouvellement du Parlement wallon, est définie la liste des membres du Parlement auxquels ne s'applique pas l'incompatibilité visée à l'alinéa 1^{er}. Il s'agit, dans chaque groupe, du quart des membres qui exercent un mandat dans un collège communal et qui ont obtenu le plus haut taux de pénétration lors des élections régionales.

Le taux de pénétration se calcule en divisant le nombre de votes nominatifs obtenus par l'élu par le nombre de votes valables exprimés dans sa circonscription électorale.

Un élu appelé à prêter serment en cours de législature ne peut cumuler son mandat de membre du Parlement avec celui de membre d'un collège communal. »

Le projet de décret spécial précise que le texte entrera en vigueur lors du prochain renouvellement intégral du Parlement wallon, c'est-à-dire en 2014¹⁴⁷. Toutefois, une disposition transitoire est prévue jusqu'aux élections communales de 2018, afin de garantir la mise en œuvre progressive du décret spécial :

« Jusqu'à l'entrée en fonction des collèges communaux résultant du renouvellement intégral des conseils communaux en 2018, les membres du Parlement, qui en application de l'article 2 ne peuvent cumuler leur mandat parlementaire avec celui de membre

¹⁴⁶ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel, op. cit.*, p. 111 ; A. L. DURVIAUX, D. FISSE, *Droit administratif*, tome 1 : *L'action publique*, Bruxelles, Larcier, Collection de la Faculté de droit de l'Université de Liège, 2011, p. 27.

¹⁴⁷ Pour rappel, il n'existe aucune possibilité de dissolution du Parlement wallon (Article 117 de la Constitution coordonnée du 17 février 1994), contrairement au mécanisme de parlementarisme rationalisé permettant, au niveau fédéral, de dissoudre les Chambres (Article 46 de la Constitution coordonnée du 17 février 1994).

d'un collège communal, peuvent se déclarer empêchés dans l'exercice de l'un ou de l'autre mandat.

Le membre du Parlement qui décide d'exercer un mandat dans un collège communal se déclare empêché et cesse immédiatement de siéger au Parlement après, s'il échet, avoir [prêté serment entre les mains du président du Parlement]. Il reprend ses fonctions au sein du Parlement après avoir cessé celles qu'il exerçait au sein du collège communal.

Le membre du Parlement empêché en application de l'alinéa précédent est immédiatement remplacé par le premier suppléant en ordre utile de la liste sur laquelle il a été élu. Ce suppléant a le statut de membre du Parlement.

Si le membre du Parlement empêché cesse ses fonctions au sein du collège communal, le membre du Parlement qui le remplaçait réintègre sa place de premier suppléant en ordre utile de la liste sur laquelle il a été élu. »

En l'occurrence, le projet de décret spécial prévoit donc que la limitation du cumul des mandats prenant la forme d'une incompatibilité (ou incompatibilité de fonction) pour les trois quarts des membres de chaque groupe politique sera précédée d'un dispositif d'empêchement (ou incompatibilité d'exercice) jusqu'aux élections communales suivant le renouvellement intégral du Parlement wallon de 2014. Autrement dit, un système d'empêchement se substituera à l'incompatibilité jusqu'en 2018.

3.2.2. L'avis du Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne

Une fois le texte rédigé, le ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville a souhaité s'enquérir de l'avis du Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne, et lui a adressé un avant-projet de décret. Le 29 octobre 2009, par la voix de sa présidente, Isabelle Simonis, le Conseil a remis un avis articulé autour de trois points principaux.

Premièrement, le Conseil s'interroge quant à la philosophie générale qui sous-tend l'avant-projet de décret en termes de bonne gouvernance. Pour ce faire, différents points sont mis en avant. Tout d'abord, le Conseil constate que tous les députés ne sont pas concernés par la limitation du cumul. Estimant que les préoccupations sous-régionales s'expriment davantage au sein de l'exécutif qu'au sein du législatif, le Conseil déplore que cette limitation ne concerne pas également les ministres. Ensuite, le Conseil craint que l'instauration de cette incompatibilité ait pour effet de dénier au Parlement wallon le rôle de lieu de rencontre entre mandataires locaux et ministres de formations politiques démocratiques différentes. Selon le Conseil, cette interdiction est en outre susceptible d'éloigner encore davantage la politique du citoyen et la politique régionale du terrain auquel elle s'applique. En effet, le Conseil est d'avis que la commune est la principale autorité administrative chargée de la mise en œuvre des politiques régionales. Enfin, le Conseil estime que, le mandat local permettant souvent l'accès à une certaine notoriété électorale, l'interdiction du cumul est de nature à compromettre le renouveau et le

rajeunissement de la classe politique régionale sur la base d'actions locales menées par les titulaires d'un mandat local ¹⁴⁸.

Deuxièmement, le Conseil émet des réserves quant à la constitutionnalité de l'avant-projet de décret. L'argument de la discrimination focalise son attention. Plusieurs différences de traitement sont ainsi soulevées : entre les différents parlementaires belges, entre les membres du Parlement wallon, entre les membres du Parlement de la Communauté française et entre les « membres wallons » du Parlement de la Communauté française ¹⁴⁹. Le Conseil s'interroge également sur le caractère discriminatoire du taux de pénétration. Face à ces questions, il indique attendre avec intérêt l'avis de la section de législation du Conseil d'État ¹⁵⁰.

Troisièmement, le Conseil formule deux remarques subsidiaires. D'une part, le statut de l'empêchement concernant le mandat communal n'étant pas clairement organisé, des incertitudes demeurent. D'autre part, le gouvernement wallon est invité à envisager l'ensemble des conséquences d'un tel décret en prenant notamment l'exemple suivant : « A-t-on également pris l'exacte mesure de la réforme proposée dans l'éventualité où le suppléant d'un député nommé ministre se retrouve définitivement sans mandat, une fois le titulaire revenu à son poste de député, puisqu'il aura été obligé de quitter ses fonctions communales lors de son installation en tant que député ? » ¹⁵¹

Le gouvernement wallon a peu tenu compte de cet avis : le texte déposé sur le bureau du Parlement wallon n'a pas subi de modifications par rapport à la déclaration de politique régionale. Plusieurs points soulevés par le Conseil le seront de nouveau lors des débats parlementaires (cf. *infra*). Par ailleurs, les réserves et interrogations énoncées par le Conseil trouveront également un écho dans l'avis rendu par la section de législation du Conseil d'État (cf. *infra*).

3.2.3. L'avis de la section de législation du Conseil d'État

Comme l'exige la législation belge ¹⁵², le ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville a également demandé un avis sur l'avant-projet de décret spécial à la section de législation du Conseil d'État. Le texte a été remis le 7 janvier 2010 à celle-ci, qui s'est prononcée le 26 mai suivant ¹⁵³. D'une manière générale, la section de législation a remis un avis négatif.

Premièrement, les conseillers d'État estiment que la limitation du cumul des mandats, telle que proposée dans l'avant-projet de décret spécial, ne relève pas d'un dispositif d'incompatibilité. En effet, ils considèrent que les incompatibilités interdisent l'exercice simultané de deux ou plusieurs fonctions. Or, sur la base de l'avant-projet, un certain

¹⁴⁸ Parlement wallon, *Projet de décret spécial limitant le cumul des mandats dans le chef des députés du Parlement wallon*, DOC 247 n° 1, 15 octobre 2010, p. 15.

¹⁴⁹ Selon le Conseil, l'interdiction de cumul ne s'applique pas au suppléant du membre du Parlement wallon qui a prêté serment en langue allemande.

¹⁵⁰ Parlement wallon, *Projet de décret spécial limitant le cumul des mandats dans le chef des députés du Parlement wallon*, DOC 247 n° 1, 15 octobre 2010, p. 15-16.

¹⁵¹ *Ibidem*, p. 16.

¹⁵² Article 3 § 1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État du 12 janvier 1973, *Moniteur belge*, 21 mars 1973.

¹⁵³ Conseil d'État, avis n° 47.695/4, 26 mai 2010 (Parlement wallon, *Projet de décret spécial limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon*, DOC 247 n° 1, 15 octobre 2010, p. 8-9).

nombre de députés wallons peuvent cumuler leur fonction avec celle de membre d'un collège communal. Il ne s'agit donc pas d'une véritable incompatibilité. Les membres de la section de législation envisagent dès lors la limitation du cumul des mandats comme une règle de composition du Parlement¹⁵⁴ qui ne relève pas alors (c'est-à-dire avant la sixième réforme de l'État) de l'autonomie constitutive dont bénéficie le Parlement wallon. Ce dernier n'est donc pas compétent pour adopter un tel décret.

Deuxièmement, selon les conseillers d'État, l'avant-projet de décret méconnaît les droits fondamentaux, et ce à double titre. D'une part, en s'appuyant sur de précédents avis de la section de législation du Conseil d'État et sur la jurisprudence de la Cour constitutionnelle¹⁵⁵, les conseillers estiment que l'électeur ne peut prévoir l'effet utile de son vote. En effet, il est dans l'impossibilité de prévoir si le candidat élu de son choix exercera effectivement son mandat, puisqu'il y a deux données dont l'électeur ne dispose pas lors du vote : le taux de pénétration et le choix de siéger au Parlement wallon ou au sein du collège communal. D'autre part, la mesure est discriminatoire car le critère du taux de pénétration est plus facilement atteint dans les circonscriptions où le nombre de candidats pouvant figurer sur une liste est moindre¹⁵⁶. Dès lors, les conseillers d'État considèrent que « l'avant-projet constitue une ingérence dans la libre expression du peuple sur le choix du corps législatif »¹⁵⁷.

Suite à l'avis de la section de législation du Conseil d'État, P. Furlan déclare au journal *Le Soir*, début juin 2010 : « Cet avis, on ne peut s'asseoir dessus. Nous devons voir désormais si et comment nous voulons appliquer les mesures de bonne gouvernance prévues dans la déclaration de politique régionale. »¹⁵⁸ Cette apparente remise en cause partielle de l'accord de majorité gouvernementale suscite les critiques d'Écolo, dont les députés wallons se disent « fortement heurtés »¹⁵⁹ par les propos du ministre. Le ministre-président, R. Demotte, tempère alors en précisant qu'il faudra s'en tenir à l'accord de gouvernement, qui prévoit des règles de bonne gouvernance¹⁶⁰. À titre personnel, quelques semaines plus tard, P. Furlan confiera à *La Libre Belgique* : « C'est une idée absurde. Par exemple, au fédéral, il y a des députés qui sont en même temps bourgmestres et cela ne pose aucun problème. Mais je suis un serviteur de la démocratie et j'entends respecter la déclaration de politique régionale. »¹⁶¹

Dans l'exposé des motifs de son projet de décret spécial, le gouvernement wallon revient sur les critiques émises par la section de législation du Conseil d'État. Premièrement, concernant l'incompétence constitutionnelle du Parlement wallon, le gouvernement expose que la section de législation confond l'objectif poursuivi par le législateur wallon (à savoir une composition équilibrée du Parlement wallon tenant compte des réalités locales et de la hauteur nécessaire pour arbitrer entre des positionnements locaux) avec l'instrument mis en œuvre pour l'atteindre (à savoir le dispositif d'incompatibilité,

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 8.

¹⁵⁵ Le principe de prévisibilité du vote a été énoncé dans un arrêt de la Cour Constitutionnelle, précédemment expliqué (Cour constitutionnelle, arrêt n° 73/2003, 26 mai 2003, p. 37).

¹⁵⁶ Conseil d'État, avis n° 47.695/4, 26 mai 2010 (Parlement wallon, *Projet de décret spécial limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon*, DOC 247 n° 1, 15 octobre 2010, p. 9).

¹⁵⁷ *Ibidem*.

¹⁵⁸ *Le Soir*, 1^{er} juin 2010 et 2 juin 2010.

¹⁵⁹ *La Libre Belgique*, 3 juin 2010.

¹⁶⁰ *Le Soir*, 2 juin 2010.

¹⁶¹ *La Libre Belgique*, 31 août 2010.

qui n'est pas absolu). En précisant que la section de législation confond l'objectif avec l'instrument, le gouvernement wallon ne rejette pas catégoriquement l'avis des conseillers d'État, mais considère que la compétence du législateur wallon doit être évaluée à l'aune des moyens concrètement mis en œuvre et non des objectifs qui doivent être atteints¹⁶². Cela revient à affirmer que la compétence d'une institution doit uniquement être envisagée à la lumière des mesures mettant en œuvre un objectif politique.

Deuxièmement, concernant l'atteinte portée à la prévisibilité du vote de l'électeur, le gouvernement wallon rétorque que le système électoral belge comprend toute une série de règles qui portent atteinte au principe de prévisibilité du vote, comme par exemple l'empêchement lié à l'abandon, par un ministre, de son mandat de député wallon. Le gouvernement wallon est même d'avis que le critère du taux de pénétration informe indirectement l'électeur qu'il prend un risque lorsqu'il vote, aux élections régionales, pour un candidat qui fait partie d'un collège communal¹⁶³. Le gouvernement wallon va encore plus loin, en précisant que le principe de prévisibilité du vote est d'autant mieux assuré que le taux de pénétration dépend directement du choix de l'électeur et donc des voix apportées individuellement à chaque candidat¹⁶⁴. Notons dès maintenant que cette position soulève une question sur laquelle nous reviendrons lors de l'analyse des débats parlementaires : politiquement, n'est-ce pas là potentiellement inciter les citoyens à voter pour des candidats dont on peut supposer qu'ils auront un taux de pénétration élevé et qui sont donc davantage visibles sur la scène politique, et donc de favoriser une personnalisation de la vie politique ?

Troisièmement, concernant le caractère discriminatoire découlant du critère du taux de pénétration, le gouvernement wallon estime que la possibilité offerte aux électeurs de voter pour plusieurs candidats sur une même liste réduit la possibilité de discrimination pouvant favoriser les candidats présents sur des listes de petite taille. Cet argument consiste donc à affirmer que les citoyens peuvent directement influencer sur le taux de pénétration de plusieurs candidats d'une même liste, ce qui permet de contrecarrer l'argument de la discrimination. On pourrait toutefois considérer que cette discrimination subsiste entre des candidats de listes différentes. Par ailleurs, le gouvernement wallon considère que la discrimination ne résulte pas des dispositions du projet de décret spécial, mais bien des « disparités existant entre la taille des circonscriptions, lesquelles sont définies par la législation électorale applicable en Région wallonne »¹⁶⁵. Le gouvernement wallon estime qu'il se base sur des dispositions légales en vigueur¹⁶⁶ n'ayant pas fait l'objet d'une annulation par les juges constitutionnels.

¹⁶² Conseil d'État, avis n° 47.695/4, 26 mai 2010 (Parlement wallon, *Projet de décret spécial limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon*, DOC 247 n° 1, 15 octobre 2010, p. 2).

¹⁶³ *Ibidem*, p. 3.

¹⁶⁴ *Ibidem*. Cet argument n'est pas sans rappeler toute la littérature sur les effets politiques des modes de scrutin qui s'est développée dans la lignée des écrits de Maurice Duverger. Ce politologue avait constaté que les modes de scrutin avaient un double effet : un effet mécanique sur les résultats des élections et un effet psychologique sur les comportements des électeurs (M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, collection « Sciences politiques », 1951, p. 246-286). Pour de plus amples informations sur les effets politiques des modes de scrutin, cf. N. MAYER, *Sociologie des comportements politiques*, Paris, Armand Colin, Collection U, 2010, p. 143-148.

¹⁶⁵ Conseil d'État, avis n° 47.695/4, 26 mai 2010 (Parlement wallon, *Projet de décret spécial limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon*, DOC 247 n° 1, 15 octobre 2010, p. 4).

¹⁶⁶ Le Parlement wallon n'ayant pas adopté de décret déterminant le découpage des circonscriptions électorales pour ce qui le concerne – comme l'en autorise l'article 26 § 1^{er} de la loi spéciale de réforme institutionnelle

3.2.4. L'avis de l'Union des villes et communes de Wallonie (UVCW)

L'Union des villes et communes de Wallonie (UVCW), qui représente les intérêts des villes et des communes en Région wallonne, s'est également exprimée, de sa propre initiative, sur l'avant-projet de décret spécial. Dans un avis publié dès le 18 novembre 2009¹⁶⁷, le conseil d'administration de l'UVCW indique s'être réuni le 10 novembre 2009 et avoir soulevé une série de questions auxquelles aucune réponse satisfaisante n'a été fournie par les partenaires de la majorité régionale.

Premièrement, l'UVCW s'interroge sur l'existence de problèmes en termes de bonne gouvernance, seuls les députés wallons étant concernés par une telle limitation et celle-ci permettant malgré tout à 25 % d'entre eux de cumuler.

Deuxièmement, l'UVCW s'interroge sur les sources du sous-régionalisme au niveau du Parlement wallon, puisqu'un des objectifs de l'avant-projet de décret est de donner au Parlement wallon la hauteur nécessaire pour arbitrer entre les positionnements locaux. Selon l'UVCW, la volonté d'un élu local d'influencer les décisions régionales se concrétise davantage à l'égard du pouvoir exécutif que du pouvoir législatif. Cet argument fait directement échos à l'avis du Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne (cf. *supra*). L'UVCW se demande dès lors s'il ne serait « pas préférable de développer les outils permettant de garantir un traitement objectif et transparent des projets proposés par les pouvoirs locaux (...), de sorte que l'influence sur l'autorité exécutive régionale s'en trouve dénuée d'intérêt »¹⁶⁸.

Troisièmement, l'UVCW critique vivement le critère du taux de pénétration, qu'il considère comme une « demi-mesure », posant « un problème démocratique essentiel ». Il remet, selon l'UVCW, le vote de l'électeur en cause « en raison des hasards des résultats électoraux »¹⁶⁹.

Quatrièmement, l'UVCW s'interroge sur la faible importance accordée aux liens entre le terrain local et le niveau régional. Selon elle, « la nouvelle gouvernance politique repose fortement sur les pouvoirs locaux parce qu'ils sont les mieux à même de recueillir et de comprendre les opinions des forces vives d'un territoire dont ils sont les élus les plus proches »¹⁷⁰.

Cinquièmement, l'UVCW s'interroge sur les conséquences de l'avant-projet de décret spécial sur le renouveau des cadres politiques. Considérant que le mandat exécutif local

du 8 août 1980 (*Moniteur belge*, 15 août 1980) –, c'est toujours la loi ordinaire du 16 juillet 1993 (*Moniteur belge*, 20 juillet 1993) qui s'applique en la matière. À l'inverse, le Parlement flamand a saisi l'opportunité qui lui a été donnée par une annexe au décret spécial du 7 juillet 2006 relatif aux institutions flamandes (*Moniteur belge*, 17 octobre 2006) : désormais, le territoire des circonscriptions pour les élections de cette assemblée correspond à celui des provinces. Il est à noter que la taille des circonscriptions pose la question de la pertinence de l'existence d'un seuil électoral (cf. F. BOUHON, « Le seuil électoral au seuil de l'égalité. Note sous l'arrêt n° 149/2007 de la Cour constitutionnelle », *Jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, n° 15, 2008, p. 645-661).

¹⁶⁷ Union des villes et communes de Wallonie, « Cumul des mandats : l'avant-projet de décret spécial limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon en questions. Avis du conseil d'administration de l'Union des villes et communes de Wallonie du 10 novembre 2009 », www.uvcw.be.

¹⁶⁸ *Ibidem*, p. 5.

¹⁶⁹ *Ibidem*.

¹⁷⁰ *Ibidem*.

offre une opportunité de renommée qui favorise les résultats aux élections régionales, l'UVCW se demande quels seront les élus régionaux de demain si les jeunes élus communaux ne peuvent plus cumuler.

Au final, l'UCVW considère que l'avant-projet de décret, tel que formulé, « résulte d'une réflexion non aboutie »¹⁷¹.

Le gouvernement wallon n'a pas tenu compte de l'avis de l'UVCW, dans la mesure où il ne l'avait pas sollicité. Toutefois, cet avis est annexé au projet de décret spécial déposé le 15 octobre 2010.

3.3. LA PRISE EN CONSIDÉRATION ET L'EXAMEN DE L'EXPOSÉ GÉNÉRAL

Le projet de décret spécial déposé sur le bureau du Parlement wallon est envoyé, le 20 octobre 2010, à la commission des Affaires intérieures et du Tourisme¹⁷². Le 9 novembre 2010, le président de ladite commission, Christophe Collignon (PS), précise que les travaux se feront en deux étapes : l'exposé général sera examiné le jour même, alors que les articles feront l'objet d'une délibération ultérieurement. Ce calendrier a été fixé afin de ne pas retarder les débats parlementaires et de permettre ainsi le respect de l'agenda fixé dans la déclaration de politique régionale.

3.3.1. Demandes d'informations supplémentaires et d'auditions

L'examen de l'exposé général amène certains députés wallons à demander une série d'informations supplémentaires par rapport au projet de décret¹⁷³. Ainsi, Willy Borsus (MR) souhaite disposer d'une série de pièces et, plus précisément, de deux consultations juridiques qui ont été demandées par le ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville à deux juristes : Marc Uyttendaele et Jean Bourtembourg (cf. *infra*). Il émet également le vœu de disposer des différentes propositions de décumul des mandats qui ont été déposées à la Chambre des représentants et au Parlement de la Communauté germanophone (cf. *supra*). Par ailleurs, il voudrait qu'un ou plusieurs juriste(s), spécialisé(s) dans la thématique du projet de décret, soi(en)t entendu(s). En cela, il est rejoint par Jean-Paul Wahl (MR) et par André Bouchat (CDH), qui veulent également obtenir un avis informé de la part d'un professeur d'université. Enfin, W. Borsus demande l'audition de Jacques Gobert¹⁷⁴, président de l'UVCW depuis le 30 novembre 2009, qui s'est positionné en défaveur du projet de décret spécial¹⁷⁵.

¹⁷¹ *Ibidem*, p. 7.

¹⁷² Parlement wallon, *Compte rendu*, CRI 3, 20 octobre 2010, p. 5.

¹⁷³ Parlement wallon, Commission des Affaires intérieures et du Tourisme, *Compte rendu intégral*, CRIC 27, 9 novembre 2010, p. 6-7.

¹⁷⁴ J. Gobert est également bourgmestre de La Louvière (PS).

¹⁷⁵ Ainsi, J. Gobert a souligné l'aspect positif des synergies entre différentes institutions, qu'elles soient locales ou régionales. Il a par contre constaté que le projet de décret limitant le cumul dans le chef des

Les demandes d'audition de W. Borsus et de J.-P. Wahl trouvent leur justification dans l'avis rendu par la section de législation du Conseil d'État. Ces deux députés s'interrogent sur le maintien du texte en l'état, alors que plusieurs arguments juridiques ont été avancés par les conseillers d'État. Quant à lui, A. Bouchat souhaite entendre un expert pour sa « sécurité intellectuelle » et pour pouvoir « voter en connaissance de cause »¹⁷⁶.

P. Furlan considère que ces différentes auditions n'apporteraient pas de plus-value au débat. En outre, il craint que le débat parlementaire ne soit phagocyté par des « querelles de juristes »¹⁷⁷. Marcel Cheron (Écolo) et Isabelle Simonis (PS) s'expriment dans le même sens, se disant convaincus que les différents arguments ont déjà été soulevés dans les différents textes qui ont circulé dans les couloirs du Parlement¹⁷⁸.

Au vu des positions opposées exprimées au sein de la Commission des Affaires intérieures et du Tourisme, le président propose de ne pas privilégier l'audition d'intervenants mais de communiquer, à l'ensemble des membres de la Commission, les différents documents demandés par les députés (et singulièrement les consultations juridiques et les textes déposés sur les bureaux des autres assemblées parlementaires). Un consensus est alors obtenu pour que l'ensemble des documents soient distribués aux parlementaires. Par contre, à défaut de consensus sur l'audition d'un intervenant extérieur, la demande d'audition est soumise au vote et est rejetée par 8 voix contre 4¹⁷⁹.

Cette première étape passée, P. Furlan expose les objectifs et le contenu du projet de décret. Il aborde successivement l'ensemble des points que nous avons déjà présentés précédemment¹⁸⁰. Il est à noter que le ministre dit considérer que le taux de pénétration offre « une base normalisée pour juger du degré d'adhésion citoyenne au projet »¹⁸¹.

3.3.2. La question du statut de bourgmestre empêché

Dans le cadre de son exposé, P. Furlan traite notamment du statut de bourgmestre empêché. En effet, par la disposition transitoire prévue, le décret spécial ne sortira pleinement ses effets qu'après les élections communales de 2018. Entre l'installation du nouveau Parlement wallon en 2014 et ces élections locales, les députés du Parlement wallon choisiront entre leurs mandats de député ou de membre d'un collège communal, sans pour autant perdre leurs mandats. Tout au plus seront-ils empêchés dans l'exercice

députés du Parlement wallon ne visait pas à renforcer ces synergies en coupant le lien entre les réalités locales et les politiques régionales. Il n'a pas manqué de préciser qu'il connaissait « beaucoup de députés-bourgmestres (...), assidus et engagés, tant dans les fonctions parlementaires que maïorales (...), dévoués à leurs tâches locales tout en s'investissant pour le bien de tous au niveau régional ». Toujours selon lui, « le but de toute politique régionale qui, en fin de compte, est de satisfaire le citoyen, n'est que mieux rencontré ». Et de conclure que ce serait « bien dommage si, demain, il faut en parler au passé » (J. GOBERT, « Synergies ou cumuls ? », *Mouvement communal*, n° 851, 2010, p. 3).

¹⁷⁶ Parlement wallon, Commission des Affaires intérieures et du Tourisme, *Compte rendu intégral*, CRIC 27, 9 novembre 2010, p. 11.

¹⁷⁷ *Ibidem*, p. 12.

¹⁷⁸ *Ibidem*, p. 9-10.

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 14.

¹⁸⁰ *Ibidem*, p. 15-17.

¹⁸¹ *Ibidem*, p. 17.

de leurs fonctions de député ou de membre d'un collège communal. Deux cas de figure pourront dès lors se présenter.

Dans le premier cas de figure, le député décidera d'exercer son mandat au sein du Parlement wallon. Dans ce cas, il se retrouvera empêché dans le cadre de son mandat au sein d'un collège communal. Toutefois, lors des débats parlementaires, la question du statut du bourgmestre empêché est posée. En effet, le Code de la démocratie locale et de la décentralisation n'apporte pas de précision quant à ce statut. Il est uniquement fait état des cas dans lesquels un bourgmestre est empêché¹⁸². Dans ces conditions, P. Furlan précise les limites de l'action d'un bourgmestre empêché, à savoir que l'empêchement permet de garder une fonction protocolaire mais pas d'engager juridiquement la commune : « il pourra porter l'écharpe (...); il pourra signer les courriers en qualité de bourgmestre en titre, pour autant qu'ils n'engagent pas juridiquement la commune ; il pourra, en accord avec le collège communal, bénéficier d'un local et recevoir des personnes ; il pourra représenter le collège pour toutes manifestations culturelles, sportives et folkloriques ; sur le plan protocolaire, il restera le premier de la commune »¹⁸³.

Dans son rapport présenté au nom de la Commission des Affaires intérieures et du Tourisme, Emmanuel Disabato (Écolo) énoncera plus exhaustivement les attributs du bourgmestre empêché :

« Pratiquement, s'agissant d'un bourgmestre, par exemple, qui opte pour un mandat parlementaire, ce dernier pourra toujours : porter l'écharpe de bourgmestre (l'arrêté du gouvernement wallon du 20 avril 2006 déterminant le signe distinctif des bourgmestres et échevins ne prévoit plus que le port de l'écharpe soit réservé au bourgmestre dans l'exercice de ses fonctions) ; signer des courriers en sa qualité de bourgmestre « en titre » pour autant qu'ils n'engagent pas juridiquement la commune ; avec l'accord du collège communal, il peut bénéficier d'un local et y recevoir des personnes ; sur le plan protocolaire, le bourgmestre en titre occupe la première place suivi du bourgmestre faisant fonction, des échevins et des conseillers. Globalement, il sera demandé au bourgmestre en titre d'adopter un comportement toujours soucieux de préserver les attributions des membres en fonction.

Un bourgmestre empêché ne peut par contre, en règle générale, accomplir aucun acte qui engage juridiquement la commune ou qui ressort exclusivement de la compétence du bourgmestre en fonction. Ainsi il ne peut : signer la correspondance de la commune contresignée par le secrétaire ; présider le collège ou le conseil¹⁸⁴ ; adopter des mesures de police administrative. »¹⁸⁵

¹⁸² Article L 1123-5 du code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, *Moniteur belge*, 12 août 2004.

¹⁸³ Parlement wallon, Commission des Affaires intérieures et du Tourisme, *Compte rendu intégral*, CRIC 27, 9 novembre 2010, p. 17.

¹⁸⁴ Suite aux modifications apportées à l'article L 1122-34 § 3 du code de la démocratie locale et de la décentralisation (*Moniteur belge*, 12 août 2004), le bourgmestre ne préside plus nécessairement le conseil communal, ce dernier pouvant élire un président d'assemblée parmi les conseillers communaux. À cet égard, des bourgmestres empêchés président actuellement certains conseils communaux.

¹⁸⁵ Parlement wallon, *Projet de décret spécial limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon. Rapport présenté au nom de la Commission des Affaires intérieures et du Tourisme*, DOC 247 n° 2, 6 décembre 2010, p. 4-5.

Cette question n'est pas anodine pour les élus locaux. En effet, le statut de bourgmestre empêché voit apparaître celui de bourgmestre faisant fonction. Dès lors, afin d'éviter la confusion dans l'esprit des citoyens, suite à l'entrée en vigueur du décret spécial et de la disposition transitoire, plusieurs bourgmestres concernés par la limitation du cumul des mandats décideront de porter le titre de « bourgmestre en titre », de « bourgmestre superviseur » ou de « bourgmestre bénévole », afin de rappeler aux citoyens qu'ils restent bien le « premier de la commune », pour reprendre les termes du ministre. Certains bourgmestres prendront même la présidence du conseil communal car les missions accomplies dans le cadre de cette fonction n'engagent pas juridiquement la commune¹⁸⁶.

La question du statut de l'échevin empêché se pose également. Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation n'apporte pas de précision quant à ce statut. Il y est uniquement fait état des cas dans lesquels un échevin est empêché¹⁸⁷. Dans une circulaire du 28 octobre 2014, P. Furlan délimite les prérogatives de l'échevin empêché¹⁸⁸. Ce dernier n'en demeure pas moins un élu local et, à ce titre, garde la faculté, pour autant que le collège communal en décide ainsi, de continuer à utiliser les outils de communication, de bénéficier de locaux de travail au sein de l'administration communale et d'y recevoir les personnes qui le sollicitent pour un rendez-vous. En revanche, l'échevin empêché qui souhaite assister au collège comme invité extérieur doit, en cas de demande de ce collège, se retirer et ne pas prendre part aux délibérations. Par ailleurs, il peut recevoir l'ordre du jour et les décisions du collège communal, ainsi qu'un accès au logiciel informatique permettant de consulter l'ensemble des points et des décisions. Il convient de noter qu'il ne peut plus célébrer de mariage, en qualité d'échevin, mais bien en qualité de conseiller communal, arrivé en ordre utile. Enfin, il peut porter les signes distinctifs des échevins s'il y a un accord entre l'échevin empêché et son remplaçant.

Dans le deuxième cas de figure exposé par P. Furlan, le député décide d'exercer son mandat au sein du collège communal. Dans ce cas, il se retrouve empêché dans le cadre de son mandat au sein du Parlement wallon. Il est alors remplacé par le premier suppléant en ordre utile de la liste sur laquelle il a été élu¹⁸⁹. Le premier suppléant en ordre utile est le candidat qui s'est présenté comme suppléant et qui est le premier candidat à obtenir le nombre de voix nécessaires pour atteindre le chiffre d'éligibilité après dévolution.

¹⁸⁶ Le président du conseil communal ouvre et clôt la séance (Article L 1122-15 du code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, *Moniteur belge*, 12 août 2004), dispose de la police de l'assemblée (Article L 1122-25) et voit les conseillers communaux, le bourgmestre et les échevins prêter serment entre ses mains (Article L 1126-1 § 2).

¹⁸⁷ Article L 1123-10 du code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, *Moniteur belge*, 12 août 2004.

¹⁸⁸ Circulaire du ministre wallon des Pouvoirs locaux et de la Ville relative à l'échevin empêché, 28 octobre 2014, p. 2-3.

¹⁸⁹ Ce remplacement est prévu par l'article 4 du décret du 13 juillet 1995 organisant le remplacement des ministres par leur suppléant parlementaire (*Moniteur belge*, 21 juillet 1995). Il est à noter qu'un parlementaire empêché ne bénéficie plus des immunités parlementaires consacrées par la Constitution (Articles 58 et 59 de la Constitution coordonnée du 7 février 1994).

3.3.3. Les discussions générales

Les discussions générales qui suivent l'exposé du ministre s'articulent autour de trois points majeurs.

Premièrement, les députés reviennent sur l'objectif poursuivi par le projet de décret, à savoir une composition équilibrée de l'assemblée par la limitation du cumul des mandats. Les représentants de l'opposition s'interrogent sur les catégories de députés visées par l'absence de limitation de cumul, à savoir notamment, le taux de pénétration étant le critère permettant de les désigner, les élus jouissant d'une popularité importante. Dénonçant la mise en place d'une « starisation d'un certain nombre de femmes et d'hommes politiques »¹⁹⁰, J.-P. Wahl choisit l'illustration suivante : « Je vais prendre un simple exemple (...) de ce que ce texte absurde va permettre. Par exemple, le bourgmestre de la Ville de Mons, également président du PS [Elio Di Rupo], peut continuer à être député wallon. Voilà ce que cela va permettre, si cela, ce n'est pas un cumul, c'est assez étonnant. »¹⁹¹

Véronique Cornet (MR) estime que les députés « mandataires des grandes villes » vont être favorisés par le critère du taux de pénétration, ce qui renforcera la place des vedettes au sein du Parlement wallon¹⁹². A. Bouchat va exactement dans le même sens, estimant que le texte créera le « vedettariat » et empêchera les « jeunes [qui ont] l'espoir de faire une carrière normale »¹⁹³ d'obtenir un mandat parlementaire. Loin de partager cet avis, P. Furlan considère que le projet de décret spécial suscitera un « appel d'air au rajeunissement », en permettant à une série de personnes de se porter dorénavant candidat, même s'ils ne sont pas bourgmestres ou n'ont pas récolté sur leur nom un nombre de voix jugé suffisamment élevé lors du précédent scrutin régional pour parvenir à obtenir de leur parti le droit de figurer à une place éligible sur les listes électorales. Le décret spécial peut donc changer la donne et permettre à des jeunes de se présenter sur les listes du Parlement wallon¹⁹⁴. Quant à lui, Marcel Neven (MR) précise que les élus issus de petits arrondissements seront favorisés par le critère du taux de pénétration, alors que les élus de petites villes de grands arrondissements seront défavorisés. Il prend ainsi l'exemple des députés-bourgmestres de sa zone de police, la Basse-Meuse, située dans l'arrondissement de Liège, insistant sur la plus grande popularité des élus des grandes villes : « Là, sur les six communes, il y a quatre parlementaires (...). Celui qui a le plus, il a 2 %. Les autres ont 6 %, 7 %, 5 %. Évidemment, il n'y aura plus jamais un député-bourgmestre dans la Basse-Meuse, aucun des quatre ne pourra jamais le redevenir. »¹⁹⁵

Deuxièmement, les députés s'attardent sur la place donnée aux partis politiques. A. Bouchat considère que le décret permettra le cumul des mandats pour les têtes de liste, dénonçant au passage la participatie : « Quand vous êtes tête de liste, c'est la participatie qui décide cela. Je dénonce l'emprise des partis et le manque de liberté pour discuter

¹⁹⁰ Parlement wallon, Commission des Affaires intérieures et du Tourisme, *Compte rendu intégral*, CRIC 27, 9 novembre 2010, p. 20.

¹⁹¹ *Ibidem*, p. 19.

¹⁹² *Ibidem*, p. 22.

¹⁹³ *Ibidem*, p. 26.

¹⁹⁴ *Ibidem*, p. 38.

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 33.

dans les enceintes parlementaires. »¹⁹⁶ J.-P. Wahl va dans le même sens, en estimant que le projet de décret spécial va « redonner une importance considérable à la place sur la liste »¹⁹⁷, ce qui favorisera consécutivement la tête de liste (qui bénéficie en premier chef du mécanisme de dévolution de la case de tête).

La place occupée par les partis politiques est clairement présentée comme telle par P. Furlan. Il précise que les partis politiques devront réfléchir à la composition des listes, de manière telle qu'il n'y ait pas uniquement des élus locaux sur celles-ci, et éviter ainsi que les candidats soient tous frappés d'une incompatibilité. Il y a donc bien un renforcement du rôle des partis politiques, qui devront « réfléchir à l'application du décret » selon les termes du ministre¹⁹⁸.

Troisièmement, les députés wallons abordent le compromis politique à la base du projet de décret, bien souvent en en déplorant les conséquences négatives pour les élus. Maxime Prévot (CDH) souligne que le projet de décret spécial place la focale sur le cumul des mandats, alors que, d'après lui, « ce qui gêne les gens, c'est le cumul des salaires, davantage que la question propre de l'agenda »¹⁹⁹. Il se dit non convaincu du fait que, pour reprendre les termes de la déclaration de politique régionale, le cumul des mandats est « la source de problèmes majeurs de bonne gouvernance »²⁰⁰. Selon lui, l'accent mis ainsi sur le cumul des mandats est de nature à engendrer différents scénarios pouvant affecter fortement la trajectoire politique de certains élus. À titre d'illustration, il envisage le cas d'une suppléance d'un ministre : « Le ministre prête serment quelques semaines après que le Parlement a été installé. Le suppléant est appelé, il s'avère que ce suppléant est aussi bourgmestre ; il doit effectivement faire un choix, puisqu'il ne peut pas cumuler (...). *A priori*, on pourrait se dire [qu']il fait le choix (le plus risqué, à mon sens, de son point de vue) d'accepter la suppléance du ministre et de siéger au Parlement (...), et il renonce donc à sa fonction locale. Et puis "barda c'est l'embarquée", le ministre, pour des raisons X ou Y, se démet de ses charges et le suppléant ne se retrouve plus ni bourgmestre²⁰¹, ni député. »²⁰² Plus largement, la question des conséquences de la renonciation d'un mandat local afin de satisfaire aux exigences du projet de décret sera largement discutée lors de l'examen des articles (cf. *infra*).

À plusieurs reprises, les députés du MR mettent en cause la durée de vie du texte en précisant que, compte tenu de différents arguments juridiques (discrimination entre parlementaires et compétence du Parlement wallon, notamment), il pourrait faire l'objet d'une annulation par la Cour constitutionnelle. Après son adoption par le Parlement wallon, le décret spécial fera d'ailleurs l'objet d'un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle, introduit notamment par des députés wallons du MR qui souhaiteront

¹⁹⁶ *Ibidem*, p. 26.

¹⁹⁷ *Ibidem*, p. 20.

¹⁹⁸ *Ibidem*, p. 27-28.

¹⁹⁹ *Ibidem*, p. 27.

²⁰⁰ *Ibidem*, p. 26.

²⁰¹ Pour rappel, comme le précise l'article L 1123-4 du code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (*Moniteur belge*, 12 août 2004), le conseiller communal qui renonce à exercer la fonction de bourgmestre cesse définitivement d'exercer cette fonction. Par ailleurs, si le conseiller communal renonçant à cette fonction figurait à l'une des trois premières places de la liste des candidats, il ne pourra plus être membre du collège communal au cours de la législature.

²⁰² Parlement wallon, Commission des Affaires intérieures et du Tourisme, *Compte rendu intégral*, CRIC 27, 9 novembre 2010, p. 27.

que les questionnements juridiques soulevés par la section de législation du Conseil d'État et en Commission des Affaires intérieures et du Tourisme fassent l'objet d'un positionnement de cette haute juridiction (cf. *infra*).

Dans les rangs du CDH, le projet de décret ne semble pas susciter une grande adhésion. A. Bouchat est à plusieurs reprises assez sévère avec le texte. Le fait qu'il exerce son dernier mandat au Parlement wallon peut expliquer sa plus grande liberté de parole, comme il le fait remarquer lui-même durant les débats. M. Prévot se montre réservé, précisant qu'il ne va « pas feindre l'enthousiasme » et déclarant que le critère du taux de pénétration créera « l'irritation »²⁰³. Revenant sur l'objectif de composition équilibrée poursuivi par le projet de décret spécial, Damien Yzerbyt estime qu'il y a « peut-être moyen d'y arriver par d'autres mécanismes [en respectant] là aussi certainement l'électeur »²⁰⁴.

Plus largement, le positionnement de différents élus du CDH pose la question du respect de la déclaration de politique régionale. À cet égard, des élus des autres formations politiques de la majorité ne montrent pas non plus un grand enthousiasme par rapport au projet de décret spécial. Ainsi, en novembre 2010, lorsque le projet de décret est débattu au sein de la Commission dont il est président, C. Collignon donne son avis dans les colonnes de la revue de l'UVCW : « Quand on accepte un mandat, il faut avoir le temps nécessaire pour s'y consacrer. Mais, pour en venir concrètement à la question de l'interdiction de cumul pour un certain nombre de députés régionaux, je n'y suis personnellement pas favorable. En tout cas, pas sous cette forme. Parce que les élus communaux reflètent une sensibilité de terrain dont on a besoin au Parlement. Mais, s'il y a une réflexion à mener, elle doit, à mon avis, se consacrer à la notion de disponibilité. Il est clair qu'un bourgmestre d'une grande ville doit se consacrer à cette grande ville. Mais s'agit-il d'une ville de 20 000, de 40 000 ou de 50 000 habitants ? C'est justement tout le travail parlementaire qui permettra de cerner cette notion. »²⁰⁵

La volonté des partenaires de la majorité d'exécuter la déclaration de politique régionale suscite l'étonnement de W. Borsus, qui constate que seuls quelques membres du Parlement wallon présentent une vraie conviction pour défendre le texte. Pour lui, la majorité des membres de la Commission choisit de se taire ou de jouer la carte de la sincérité en exprimant leurs doutes, leurs questionnements ou les pieds de plomb avec lesquels ils voteront le texte afin de respecter la déclaration de politique régionale²⁰⁶.

3.4. LES AVIS DES EXPERTS

Avant de déposer son projet de décret sur le bureau du Parlement wallon, et après avoir reçu celui de la section de législation du Conseil d'État, P. Furlan a souhaité s'enquérir de l'avis de deux juristes : Jean Bourtembourg (maître de conférences à l'UCL Mons, où

²⁰³ *Ibidem*, p. 26.

²⁰⁴ *Ibidem*, p. 28.

²⁰⁵ A. DEPRET, « L'invité du mois. Christophe Collignon, président de la commission de l'Intérieur du Parlement wallon », *Mouvement communal*, n° 852, 2010, p. 8.

²⁰⁶ Parlement wallon, Commission des Affaires intérieures et du Tourisme, *Compte rendu intégral*, CRIC 27, 9 novembre 2010, p. 29.

il enseigne le droit administratif et le droit des médias) et Marc Uyttendaele (professeur ordinaire et constitutionnaliste à l'ULB)²⁰⁷.

Le 23 novembre 2010, la Commission des Affaires intérieures et du Tourisme se réunit afin d'examiner l'ensemble des articles du projet de décret. D'emblée, W. Borsus soumet une note à l'ensemble des membres de la Commission. Dans la mesure où cette dernière (à la majorité) n'a pas souhaité auditionner un expert (cf. *supra*), le MR a demandé une analyse au constitutionnaliste Christian Behrendt (ULg). De ce fait, les députés wallons disposeront, durant les débats, de trois avis d'expert.

Si ces trois avis se recoupent sur certains aspects, ils présentent également des points de divergence et seront utilisés, parfois différemment, par les membres de la Commission afin de soutenir leurs argumentations.

3.4.1. L'avis de Jean Bourtembourg

Remis le 17 juin 2010, l'avis de J. Bourtembourg est articulé autour de quatre points²⁰⁸.

Premièrement, J. Bourtembourg estime que le Parlement wallon est bel et bien compétent pour adopter un tel décret spécial, quand bien même l'incompatibilité n'est pas absolue.

Deuxièmement, il revient sur le principe de prévisibilité du vote. Il admet que l'électeur ne pourra pas apprécier l'effet utile de son vote. En effet, l'électeur ne peut avoir une influence sur le nombre de membres de collèges communaux qui sont élus au sein du groupe politique du candidat pour lequel il a voté, dans la mesure où son vote n'a aucune incidence sur le taux de pénétration des candidats des autres circonscriptions. Par ailleurs, les élus n'ayant pas atteint le taux de pénétration permettant de cumuler seront amenés à faire un choix, ce qui est de nature à tromper l'électeur. Dans ces conditions, le juriste considère que la critique de la section de législation du Conseil d'État est bien fondée.

Troisièmement, J. Bourtembourg examine le critère du taux de pénétration qui, selon lui, n'est en rien pertinent avec l'objectif poursuivi par l'avant-projet de décret spécial. Il dit ne pas saisir le lien entre le taux de pénétration élevé et l'objectif consistant à avoir un parlement composé d'élus ayant la hauteur de vue nécessaire pour arbitrer les positionnements des élus locaux. Il rappelle que le droit d'être élu est un droit fondamental qui ne peut faire l'objet que de restrictions poursuivant un but légitime tout en étant proportionnées, et considère qu'il n'y a pas de proportion entre le choix du critère du taux de pénétration et le but poursuivi. Ce faisant, il partage donc également l'avis de la section de législation du Conseil d'État.

Quatrièmement, J. Bourtembourg propose d'autres alternatives pour limiter le cumul des mandats. Tout d'abord, il propose de réformer le statut de l' élu communal (pour

²⁰⁷ Il est également à noter que la presse a relaté la demande d'avis soumise par l'exécutif wallon à un cabinet d'avocats. Cet avis a posé trois réserves quant à l'avant-projet de décret spécial. Premièrement, le cabinet d'avocats s'interroge sur la compétence du Parlement wallon. Deuxièmement, il met en avant un non-respect du principe d'égalité et de non-discrimination. Troisièmement, il s'attarde sur le contrôle du respect de la règle limitant le cumul (*La Libre Belgique*, 20 octobre 2009).

²⁰⁸ Parlement wallon, *Projet de décret spécial limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon. Rapport présenté au nom de la Commission des Affaires intérieures et du Tourisme*, DOC 247 n° 2, 6 décembre 2010, p. 34-46.

lequel la Région wallonne est clairement compétente) plutôt que celui du député wallon et d'envisager une incompatibilité supplémentaire pour les membres des collèges communaux. Il s'interroge toutefois sur les raisons justifiant une telle décision. Il est d'ailleurs d'avis de prendre en compte la taille de la commune et d'envisager la limitation du cumul des mandats uniquement pour les membres des collèges des villes et des communes importantes. Ensuite, si l'objectif poursuivi est de permettre au Parlement wallon d'avoir la hauteur nécessaire pour arbitrer les positionnements des élus locaux, il propose d'imposer une incompatibilité absolue. Le juriste s'interroge toutefois quant à cet objectif, qui est susceptible de « priver le Parlement du bénéfice de la participation à ses travaux d'élus connaissant parfaitement les réalités de terrain »²⁰⁹. Ainsi, il estime, une fois encore, que la meilleure façon de poursuivre l'objectif initial est d'envisager l'incompatibilité uniquement pour les élus locaux des plus grandes villes et communes. Enfin, il propose de limiter la proportion de candidats ayant un mandat exécutif local sur les listes pour l'élection du Parlement wallon ou encore d'interdire aux candidats suppléants d'être membres d'un collège communal. Une telle piste nécessiterait de modifier la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

Sur la base de l'ensemble de ces remarques, J. Bourtembourg estime qu'il est nécessaire : de reformuler avec précision l'objectif poursuivi ; de préciser si l'incompatibilité s'applique aux députés wallons ou aux membres des collèges communaux ; de fixer des critères de distinction permettant le cumul qui soient objectifs, raisonnables et proportionnés à l'objectif poursuivi.

3.4.2. L'avis de Marc Uyttendaele

M. Uyttendaele articule son avis, remis le 21 juin 2010, autour de trois points²¹⁰.

Premièrement, il revient sur la compétence du Parlement wallon. Pour ce faire, il distingue les conditions d'éligibilité des incompatibilités. Alors que les premières renvoient aux « conditions qu'un candidat doit remplir non seulement pour être élu, mais également pour avoir vocation à participer aux élections »²¹¹, les secondes renvoient aux « conditions qu'il faut nécessairement remplir pour pouvoir être élu »²¹². Sur la base de cette distinction, il estime que « chaque législateur peut établir des incompatibilités applicables aux organes qui relèvent de sa compétence, et cela même si, ce faisant, il prend des mesures qui se répercutent sur des organes étrangers à son ordre juridique »²¹³. Il revient ensuite sur le concept d'autonomie constitutive et sur la possibilité donnée au Parlement wallon d'établir un certain nombre d'incompatibilités. Si le législateur wallon souhaite limiter le cumul entre un mandat régional et un mandat local, le juriste estime qu'il faut faire appel au concept d'incompatibilité. Il ne suit dès lors pas l'avis de la section de

²⁰⁹ *Ibidem*, p. 38.

²¹⁰ *Ibidem*, p. 47-73. L'avis de M. Uyttendaele a fait l'objet d'une présentation relativement détaillée dans *La Libre Belgique*, 31 août 2010.

²¹¹ Parlement wallon, *Projet de décret spécial limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon. Rapport présenté au nom de la Commission des Affaires intérieures et du Tourisme*, DOC 247 n° 2, 6 décembre 2010, p. 50.

²¹² *Ibidem*.

²¹³ *Ibidem*.

législation du Conseil d'État, considérant que cette dernière confond l'objectif poursuivi par le législateur et l'instrument mis en œuvre. Cette position sera reprise par le gouvernement wallon (cf. *supra*).

Deuxièmement, M. Uyttendaele se concentre sur l'effet utile du vote. Rappelant que ce concept est nouveau dans le droit constitutionnel belge²¹⁴, il mentionne que la Cour constitutionnelle a jugé qu'un électeur ne peut apprécier l'effet utile de son vote lorsqu'il vote pour un candidat qui se présente de manière simultanée à la Chambre des représentants et au Sénat. Ces deux mandats étant incompatibles, le candidat élu doit choisir entre les deux, contrecarrant ce faisant le vote de l'électeur. La Cour constitutionnelle a également validé l'article 4155-1 alinéa 2, 6 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, qui frappe d'inéligibilité les parlementaires se présentant aux élections provinciales, en raison de l'incompatibilité qui existe entre le mandat de conseiller provincial et celui de parlementaire. La Cour constitutionnelle a estimé que cette incompatibilité ouvre la porte à des candidatures virtuelles de la part de parlementaires qui ne siègeraient pas au conseil provincial ; ces candidatures mettraient alors à mal l'effet utile du vote des électeurs. Dans ces conditions, l'inéligibilité est raisonnablement justifiée. Malgré ces arrêts de la Cour constitutionnelle, M. Uyttendaele est d'avis que le droit à l'effet utile ne doit pas devenir un « droit dogme »²¹⁵, c'est-à-dire un impératif absolu dans le système électoral belge. Il existe d'ailleurs des dispositions qui vont à son encontre, comme le mécanisme de suppléance lorsqu'un parlementaire devient ministre.

Revenant sur l'avant-projet de décret spécial, M. Uyttendaele estime que l'électeur vote en connaissance de cause puisqu'il sait, lors des élections régionales, si un candidat est membre d'un collège communal. Cet effet utile est même, selon lui, d'autant mieux préservé dans l'avant-projet de décret que l'électeur sait qu'une partie seulement des députés pourront cumuler et qu'il faut donc un nombre suffisamment important de voix d'autres électeurs pour que le candidat puisse siéger. Autrement dit, d'après lui, l'électeur peut davantage envisager l'effet utile de son vote quand la concurrence entre les candidats (membres de collèges communaux) est importante. Dans de tels cas de concurrence, l'électeur sait qu'il peut faire la différence. M. Uyttendaele ne suit pas, sur ce point non plus, l'avis de la section de législation du Conseil d'État²¹⁶.

Troisièmement, M. Uyttendaele aborde le respect du principe d'égalité. Deux catégories de personnes focalisent son attention : les candidats et les électeurs. Après avoir énoncé les objectifs de l'avant-projet de décret, il s'attarde sur le critère du taux de pénétration. Il affirme que ce critère est insatisfaisant car il favorise les candidats qui se présentent dans les petites circonscriptions. Il considère que, « dès lors que l'objectif du législateur est de maintenir un lien entre les pouvoirs locaux et le Parlement régional, ce lien doit

²¹⁴ Il découle en effet de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 73/2003 du 26 mai 2003.

²¹⁵ Parlement wallon, *Projet de décret spécial limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon. Rapport présenté au nom de la Commission des Affaires intérieures et du Tourisme*, DOC 247 n° 2, 6 décembre 2010, p. 55.

²¹⁶ P.-O. Caille souligne que le vote en connaissance de cause n'est pas nécessairement libre, et ce pour deux raisons. D'une part, le vote en faveur d'un cumulant peut être guidé par les avantages subjectifs que les électeurs pourraient retirer de l'élection de ce cumulant dans leur circonscription, celui-ci pouvant détenir une parcelle de pouvoir non négligeable. D'autre part, l'opposition entre cumulant et non-cumulant est un enjeu à la portée bien plus faible que le traditionnel clivage gauche/droite qui alimente la vie politique (ce qui est notamment le cas en Belgique). Cf. P.-O. CAILLE, « Le cumul des mandats au regard des expériences étrangères », *op. cit.*, p. 1736.

pouvoir bénéficier de manière égale à tous les candidats et à tous les électeurs »²¹⁷. Selon lui, le taux de pénétration romprait donc l'égalité entre les candidats et les électeurs du fait de la taille différenciée des circonscriptions. Dès lors, M. Uyttendaele encourage l'adoption de mesures d'accompagnement si le critère du taux de pénétration est conservé. Ces mesures pourraient être la mise en œuvre d'une formule mathématique « magique » permettant « de calculer un taux de pénétration qui soit pondéré en fonction de l'importance de la circonscription » (sic), l'organisation des élections dans le cadre d'une circonscription unique ou le redécoupage des circonscriptions pour que chacune d'entre elles comprenne un nombre sensiblement égal d'électeurs²¹⁸.

Une autre possibilité envisagée par le constitutionnaliste consisterait à autoriser le cumul entre le mandat de député wallon et celui de membre d'un collège communal, mais uniquement pour les élus exerçant un mandat local « depuis un nombre significatif d'années et qui, partant, peuvent faire valoir d'une expérience significative dans l'exercice de leur mandat local »²¹⁹. Selon M. Uyttendaele, le critère de l'ancienneté serait avantageux pour plusieurs raisons : il ne crée aucune discrimination entre petites et grandes circonscriptions, ni entre les grandes villes et les petites municipalités ; il permet d'établir un lien entre le Parlement wallon et toutes les municipalités ; il permet à chaque candidat de se présenter en connaissance de cause ; il respecte l'effet utile de la voix de l'électeur, qui vote également en connaissance de cause ; il prend en considération la dimension qualitative, les parlementaires plus âgés ayant une meilleure connaissance du terrain local ; il prend en considération le critère de disponibilité du parlementaire, l'expérience professionnelle d'un élu facilitant l'exercice de ses mandats ; il préserve les « aspirations légitimes des parlementaires qui, pendant de longues années, ont déjà exercé deux mandats »²²⁰.

3.4.3. L'avis de Christian Behrendt

Premièrement, C. Behrendt se penche sur la compétence du législateur wallon. Après consultation des travaux préparatoires de la loi spéciale du 16 juillet 1993 (modifiant la loi spéciale du 8 août 1980), il dit n'y avoir trouvé aucun argument en défaveur de l'ajout d'une incompatibilité partielle. En parallèle, il s'interroge sur les conséquences du projet de décret spécial sur le Parlement de la Communauté française. Après consultation des travaux préparatoires précédemment cités, il conclut que l'ajout de cette incompatibilité pour les membres du Parlement wallon ne rejaillira pas sur le Parlement de la Communauté française. Autrement dit, selon lui, un député qui renoncera à l'exercice de son mandat au Parlement wallon conservera son siège au Parlement de la Communauté française²²¹.

²¹⁷ Parlement wallon, *Projet de décret spécial limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon. Rapport présenté au nom de la Commission des Affaires intérieures et du Tourisme*, DOC 247 n° 2, 6 décembre 2010, p. 60-61.

²¹⁸ *Ibidem*, p. 61.

²¹⁹ *Ibidem*, p. 64.

²²⁰ *Ibidem*, p. 64-65.

²²¹ *Ibidem*, p. 78.

Deuxièmement, C. Behrendt revient sur l'incompatibilité partielle envisagée par le projet de décret spécial. Après avoir rappelé que le droit de vote et le droit de se porter candidat constituent des droits politiques fondamentaux dans notre société, il précise que les limitations apportées doivent résister à un éventuel contrôle d'égalité et de proportionnalité, impliquant que les mesures décrétales doivent être nécessaires pour atteindre l'objectif poursuivi. Or, dans la mesure où le législateur wallon dispose d'une compétence plénière en matière d'organisation des pouvoirs subordonnés, C. Behrendt estime que ce législateur dispose d'autres possibilités pour atteindre cet objectif, notamment la possibilité de restreindre l'accès de certaines fonctions au niveau communal. En outre, il considère que le ratio permettant le cumul pour un quart des députés de chaque groupe politique doit également être justifié par rapport à l'objectif poursuivi, ce que la Cour constitutionnelle ne manquera pas de vérifier si elle est saisie sur ce décret spécial.

Troisièmement, C. Behrendt se prononce sur le critère du taux de pénétration. Selon lui, ce dernier présente une certaine pertinence mais porte atteinte au principe d'égalité et de non-discrimination. D'une part, les candidats se présentant dans les petites circonscriptions ont un avantage concurrentiel sur les candidats se présentant dans les grandes circonscriptions. Il conviendrait dès lors, d'après lui, de freiner cet avantage concurrentiel par « un dispositif mathématique qui ferait en sorte qu'une voix de préférence accordée dans une grande circonscription vaille davantage que dans une petite »²²². Ce dispositif violerait toutefois le principe d'égalité des électeurs. D'autre part, il constate que la différence de taille entre les circonscriptions rompt bel et bien le principe d'égalité entre les candidats. En effet, selon ses calculs menés sur la base des résultats des élections du Parlement wallon de juin 2009, parmi les 30 élus ayant le meilleur taux de pénétration, 19 étaient issus de l'une des six petites circonscriptions²²³ de la Région wallonne. Il conclut donc que le critère du taux de pénétration est discriminatoire.

3.5. L'EXAMEN DES ARTICLES

Les avis des experts remis aux députés, les travaux parlementaires peuvent pleinement commencer. Notre analyse des débats parlementaires s'articulera autour de cinq points fondamentaux. Pour chacun d'entre eux, sont présentés les enjeux à la base des discussions parlementaires ainsi que les arguments qui ont été échangés. Cette méthodologie permet de mieux déterminer la position des partis politiques quant à la limitation du cumul des mandats dans le chef des députés du Parlement wallon.

Les débats parlementaires étudiés ici sont ceux qui se sont déroulés au sein de la Commission des Affaires intérieures et du Tourisme du Parlement wallon. Toutefois, à quelques rares reprises, les débats parlementaires de la séance plénière sont également mobilisés. En effet, il est arrivé que l'analyse des débats en commission ne permette pas

²²² *Ibidem*, p. 84.

²²³ Par « petite circonscription », C. Behrendt entend une circonscription dans laquelle il y a au maximum quatre députés à élire (Parlement wallon, *Projet de décret spécial limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon. Rapport présenté au nom de la Commission des Affaires intérieures et du Tourisme*, DOC 247 n° 2, 6 décembre 2010, p. 88).

de positionner tous les acteurs politiques, nécessitant dès lors de se référer aux échanges lors de la séance plénière. Il convient de noter qu'aucun nouvel argument n'a été présenté en séance plénière.

3.5.1. La multiplication des mandats

Le Parlement wallon est composé de 75 membres élus directement par la population. Quant à lui, le Parlement de la Communauté française est composé de 94 membres élus indirectement. Les deux assemblées sont liées, les 75 députés wallons siégeant d'office au Parlement de la Communauté française²²⁴ à la condition d'avoir prêté serment exclusivement ou en premier lieu en français lors de leur entrée en fonction au sein du Parlement wallon. En revanche, le mandat de membre du Parlement de la Communauté française est incompatible avec celui de membre du Parlement wallon si le mandataire concerné a exclusivement ou en premier lieu prêté serment en allemand²²⁵. Cet élu est alors remplacé, sur les bancs du Parlement de la Communauté française, par le premier suppléant de la même liste. Ce cas de figure s'est présenté la première fois suite aux élections du 21 mai 1995. Alfred Evers (PFF) a été élu au Parlement wallon et a prêté serment en allemand. Il s'est donc trouvé dans une situation d'incompatibilité et n'a pu siéger au Parlement de la Communauté française. André Damseaux (Fédération PRL FDF) a alors profité d'une faille dans la législation belge pour prétendre pouvoir siéger au Parlement de la Communauté française en tant que premier suppléant. Après des débats sur la solution à apporter à cette situation, A. Damseaux a prêté serment uniquement au Parlement de la Communauté française, et l'article 24 bis § 5 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 a été modifié, le 25 mars 1996, afin de combler le vide juridique et de permettre ainsi le remplacement au Parlement de la Communauté française de l'élu du Parlement wallon ayant prêté serment en allemand par le premier suppléant de la même liste²²⁶.

Lors des discussions parlementaires, sont envisagées les conséquences qu'aurait, au niveau de la composition du Parlement de la Communauté française, une incompatibilité ou un empêchement découlant du cumul entre le mandat de député wallon et celui de membre d'un collège communal. Les députés tiennent en effet à connaître précisément la règle pouvant s'appliquer dans un tel cas de figure.

Ainsi, en s'appuyant sur l'avis remis par le constitutionnaliste C. Behrendt, J.-P. Wahl considère que le projet de décret spécial ne peut régler que les incompatibilités au sein du Parlement wallon. Il en déduit dès lors qu'un membre d'un collège communal ne pourra cumuler avec le mandat de député du Parlement wallon, mais bien avec le mandat de député du Parlement de la Communauté française. Dans ce cas, le critère à la base du « double mandat »²²⁷ semble être l'élection et non la prestation de serment. J.-P. Wahl

²²⁴ Article 24 § 2 et § 3 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *Moniteur belge*, 15 août 1980.

²²⁵ Article 24 bis § 4 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *Moniteur belge*, 15 août 1980.

²²⁶ Loi spéciale du 25 mars 1996 modifiant l'article 24 bis § 5 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *Moniteur belge*, 19 avril 1996.

²²⁷ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, op. cit., p. 729.

s'inquiète de la charge financière qu'une telle situation peut représenter pour le Parlement de la Communauté française : « Ce que la majorité va faire, c'est le miracle de la multiplication des petits pains. Ici, c'est le miracle de la multiplication des députés. Je crois qu'il faut très rapidement avertir le Parlement de la Communauté française que, en 2014, il risque d'avoir à charge, outre deux ou trois députés qui sont les suppléants de nos collègues germanophones, une bonne trentaine de députés complémentaires qui ne pourront pas siéger au Parlement wallon, mais qui seront bourgmestres, échevins ou présidents de CPAS. »²²⁸ Pour information, l'indemnité parlementaire dans le cadre d'un double mandat est payée par les deux parlements, chacun en payant la moitié²²⁹. Plus précisément, les règlements de ces deux parlements fixent concrètement le paiement de ces montants²³⁰.

Cette proposition de lecture du fonctionnement institutionnel ne convainc toutefois pas les autres députés. Ainsi, I. Simonis considère que le critère permettant à un député du Parlement wallon de siéger au Parlement de la Communauté française est la prestation de serment. C'est donc cette dernière qui conditionne le double mandat. La députée en veut pour preuve le fait que les députés wallons ayant prêté serment exclusivement ou en premier lieu en allemand ne peuvent siéger au Parlement de la Communauté française. Dans cette perspective, elle considère que le député wallon empêché ou en situation d'incompatibilité laissera son siège au premier suppléant de la liste, à la fois au Parlement wallon et au Parlement de la Communauté française²³¹.

J.-P. Wahl n'est pas convaincu par cet argument. Il s'inspire de la philosophie qui sous-tend la disposition transitoire relative à l'empêchement des députés wallons. Le projet de décret stipulant que « le membre du Parlement qui décide d'exercer un mandat dans un collège communal se déclare empêché et cesse immédiatement de siéger au Parlement après, s'il échet, avoir [prêté serment entre les mains du président du Parlement] », il considère que la situation d'empêchement ne peut se produire qu'après la prestation de serment²³². Or, cette dernière entraîne automatiquement, lorsque l'élu wallon prête serment exclusivement ou en premier lieu en français, une situation de double mandat. J.-P. Wahl dresse un parallélisme entre la possibilité ouverte par le projet de décret spécial et la situation qui s'est produite en 1995 avec A. Damseaux. Le député libéral considère

²²⁸ Parlement wallon, Commission des Affaires intérieures et du Tourisme, *Compte rendu intégral*, CRIC 35, 23 novembre 2010, p. 7.

²²⁹ J. FANIEL, « La rémunération des parlementaires et des ministres », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2014-2015, 2009 ; J. FANIEL, « La rémunération des mandataires locaux », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2084-2085, 2010 ; J. FANIEL, « Indemnités parlementaires : une réforme forcée et inégale », *Le CRISP en ligne*, 15 décembre 2011, www.crisp.be. Cf. également « Règlement du Parlement wallon relatif aux indemnités des membres du Parlement wallon », 26 mars 2014, www.parlement-wallon.be ; « Règlement du Parlement [de la Communauté française] », 2 avril 2014, www.pfwb.be. Toutefois, information prise auprès de la Direction générale des Finances, des Ressources humaines et des Affaires générales du Parlement de la Communauté française, les indemnités parlementaires des députés wallons qui sont aussi membres du Parlement de la Communauté française sont versées par le Parlement wallon.

²³⁰ Cette indemnité a le même statut que l'indemnité des membres de la Chambre des représentants, qu'elle ne peut dépasser. Elle peut être cumulée avec l'indemnité allouée par un autre Parlement, mais l'indemnité cumulée ne peut pas dépasser l'indemnité attribuée aux membres de la Chambre des représentants (Article 31 ter § 1^{er} de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *Moniteur belge*, 15 août 1980).

²³¹ Parlement wallon, Commission des Affaires intérieures et du Tourisme, *Compte rendu intégral*, CRIC 35, 23 novembre 2010, p. 9.

²³² *Ibidem*.

que sa proposition de lecture du projet de décret est confirmée par les dispositions légales en vigueur. En effet, alors que le Parlement wallon peut déterminer par décret des incompatibilités supplémentaires²³³, cette possibilité n'est pas offerte au Parlement de la Communauté française. J.-P. Wahl estime que suivre l'argumentation d'I. Simonis aboutirait, *in fine*, à introduire une incompatibilité supplémentaire au niveau du Parlement de la Communauté française alors que le Parlement wallon n'y est pas autorisé²³⁴.

Dans les rangs du CDH, M. Prévot s'interroge quant à la possible multiplication des mandats. Selon lui, deux interprétations sont possibles. Soit on considère que le constat de l'interdiction du cumul est réalisé après la prestation de serment, lors de l'installation officielle du Parlement wallon. Dans ce cas, le député interdit d'exercer sa fonction ou empêché peut siéger au Parlement de la Communauté française et est remplacé par son suppléant au Parlement wallon. Soit on considère que le constat de l'interdiction du cumul est réalisé avant la prestation de serment. Dans ce cas, le suppléant siègera dans les deux parlements. M. Prévot fait également part d'un exemple qui alimente ses doutes. Ce cas de figure est le suivant. Un député wallon est également conseiller communal de l'opposition dans sa commune. La majorité communale vient à être renversée (sur la base d'une motion de méfiance telle que conçue par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation) et une nouvelle majorité se met en place, dont le premier parti est celui du député considéré. Celui-ci ayant obtenu le nombre de voix de préférence le plus important, la fonction de bourgmestre s'offre à lui. Toutefois, il se trouve désormais dans une situation d'incompatibilité au niveau du Parlement wallon. Comme il a déjà prêté serment et qu'il est devenu bourgmestre en cours de législature, ce nouveau bourgmestre conserve-t-il ou non son mandat de député du Parlement de la Communauté française ? Par cet exemple, M. Prévot soulève « l'effet collatéral »²³⁵ de la mise en œuvre du décret au niveau de la composition du Parlement de la Communauté française et demande des éclaircissements au ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville²³⁶.

Du côté d'Écolo, M. Cheron estime qu'il n'y a de doute : « C'est à partir de l'élection directe au niveau régional qu'on devient membre du Parlement de la Communauté française. »²³⁷ Autrement dit, les mandats ne sont pas multipliés et le suppléant siège dans les deux parlements. Il rappellera sa position lors des discussions générales en séance plénière, en se basant sur les écrits du constitutionnaliste Francis Delpérée (UCL)²³⁸.

Dans la lignée de ses affirmations précédentes et en réponse aux arguments échangés, I. Simonis considère que la prestation de serment d'un député ne peut se faire qu'après le constat de la compatibilité des mandats²³⁹. Elle réaffirme donc l'impossibilité de voir

²³³ Article 24 bis § 3 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *Moniteur belge*, 15 août 1980.

²³⁴ Parlement wallon, Commission des Affaires intérieures et du Tourisme, *Compte rendu intégral*, CRIC 35, 23 novembre 2010, p. 10.

²³⁵ *Ibidem*, p. 32.

²³⁶ *Ibidem*, p. 22.

²³⁷ *Ibidem*, p. 23.

²³⁸ Parlement wallon, *Compte rendu*, CRI 6, 8 décembre 2010, p. 36. M. Cheron détaille les écrits du constitutionnaliste : « Le Parlement de la Communauté française est composé de manière médiate » (F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles/Paris, Bruylant/Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2000, p. 555).

²³⁹ Parlement wallon, Commission des Affaires intérieures et du Tourisme, *Compte rendu intégral*, CRIC 35, 23 novembre 2010, p. 30.

un député dans une situation d'empêchement ou d'incompatibilité siéger au Parlement de la Communauté française alors que son suppléant siégerait au Parlement wallon.

Le ministre P. Furlan apporte un éclairage sur cette question. Il indique que le Parlement wallon (via la Commission de vérification des pouvoirs) vérifiera la compatibilité des mandats de chaque membre du Parlement wallon après la prestation de serment. Toutefois, il précise que la Commission de vérification des pouvoirs devra s'adapter au nouveau texte et « établira (...) sa propre jurisprudence »²⁴⁰. Deux députés, M. Cheron et Michel Lebrun (CDH), contestent cette vision du ministre, rappelant que la vérification des pouvoirs s'effectue avant la prestation de serment²⁴¹. Afin de clore définitivement ce point, le ministre éclaire l'intention de la majorité gouvernementale quant à la question du double mandat : les deux mandats sont liés, mais le soin est laissé au Parlement de la Communauté française de trancher les cas qui se présenteront dans le futur²⁴².

3.5.2. Le caractère partiel de l'incompatibilité

Le caractère non absolu de l'incompatibilité prévue par le projet de décret spécial est mobilisé par différents députés wallons pour prendre position quant au texte soumis aux discussions. Pour rappel, le texte prévoit que, « pour les trois quarts des membres de chaque groupe politique, le mandat de membre du Parlement est incompatible avec un mandat au sein d'un collège communal ».

Cette proportion incite Dimitri Fourny (CDH) à s'interroger sur la nature de cette incompatibilité. Selon lui, l'incompatibilité est constatée entre deux fonctions et ne dépend pas de « circonstances extérieures dont il résulterait que deux fonctions données sont ou ne sont pas compatibles selon les circonstances »²⁴³. En recourant au critère du taux de pénétration, certains députés wallons pourront cumuler et d'autres non. Dans ces conditions, D. Fourny considère que la limitation des cumuls n'est pas une incompatibilité – celle-ci devant, en quelque sorte, être absolue. D. Fourny conclut en indiquant au ministre que, à ses yeux, le Parlement wallon ne dispose pas de la compétence d'adopter un tel projet de décret spécial : « Pas d'incompatibilité, pas de compétence, pas de pouvoirs. Il y a un problème, à mon avis, sur le fondement constitutionnel (...). Le critère extérieur qui vient quelque part plomber la définition de ce que vous appelez l'incompatibilité remet en cause, à mon estime, la compétence de ce parlement. »²⁴⁴ Par ailleurs, D. Fourny soulève le fait que cette situation juridique crée à son sens une discrimination entre parlementaires, mais sans développer plus en avant son idée. Lors des discussions générales en séance plénière, M. Prévot s'interrogera sur le caractère partiel de l'incompatibilité. Pour lui, il aurait été « préférable, réflexion faite, d'interdire totalement le cumul, plutôt que partiellement, au travers d'un mécanisme quelque peu "innovant" »²⁴⁵.

²⁴⁰ *Ibidem*, p. 33.

²⁴¹ *Ibidem*, p. 35.

²⁴² *Ibidem*, p. 36.

²⁴³ *Ibidem*, p. 8.

²⁴⁴ *Ibidem*.

²⁴⁵ Parlement wallon, *Compte rendu*, CRI 6, 8 décembre 2010, p. 40.

En réponse à cet argument, P. Furlan affirme, en se basant sur les avis des juristes J. Bourtembourg et M. Uyttendaele, qu'une incompatibilité ne doit pas nécessairement être absolue. Il redit qu'il convient de ne pas confondre, comme l'a fait la section de législation du Conseil d'État selon le gouvernement wallon, l'objectif visé (une composition équilibrée du Parlement wallon, qui, effectivement, ne relève pas alors de la compétence du Parlement wallon en termes d'autonomie constitutive) et l'instrument utilisé (un mécanisme d'incompatibilités, qui, lui, relève bien de la compétence du Parlement wallon)²⁴⁶. Le gouvernement wallon souhaitant atteindre cet objectif, sans disposer de la compétence pour ce faire, il a dû utiliser un autre levier, celui des incompatibilités, pour y arriver. La solution trouvée pour faire correspondre l'objectif avec l'instrument est de prévoir un système d'incompatibilité qui n'est pas absolu.

De leur côté, les représentants du MR focalisent leur attention sur les députés exerçant un mandat communal dans deux types de communes : les neuf communes faisant partie de la Communauté germanophone²⁴⁷ et l'ensemble des communes à facilités linguistiques situées sur le territoire unilingue français de la Région wallonne²⁴⁸. Les députés issus de ces communes sont-ils ou non concernés par le projet de décret spécial et peuvent-ils ou non faire partie des 25 % des membres des groupes politiques pouvant cumuler ? Cette question est pertinente, dans la mesure où ces communes peuvent faire l'objet de législations d'autres niveaux de pouvoir (respectivement, la Communauté germanophone et l'Autorité fédérale). Les députés du MR se demandent dès lors dans quelle mesure le projet de décret spécial n'empiète pas sur les compétences de ces autres niveaux de pouvoir. Par exemple, J.-P. Wahl souligne que les échevins des communes à facilités

²⁴⁶ Parlement wallon, Commission des Affaires intérieures et du Tourisme, *Compte rendu intégral*, CRIC 35, 23 novembre 2010, p. 14.

²⁴⁷ À savoir Amblève (Amel), Bullange (Büllingen), Burg-Reuland, Butgenbach (Bütgenbach), Eupen, La Calamine (Kelmis), Lontzen, Raeren et Saint-Vith (Sankt Vith). Si, suite aux accords dits du Lambermont (16 octobre 2000 et 23 janvier 2001), la Région wallonne est en principe compétente en matière de pouvoirs subordonnés, elle a toutefois transféré certaines compétences quant à ces matières à la Communauté germanophone, dont l'exercice de la tutelle sur les neuf communes de la région de langue allemande (Décret du 27 mai 2004 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés, *Moniteur belge*, 16 juin 2004).

²⁴⁸ Pour rappel, les communes à facilités linguistiques sont des communes qui bénéficient d'un régime spécifique puisque leurs habitants disposent de la faculté de s'exprimer, lors des contacts avec leur administration communale, dans une autre langue nationale que celle de la région linguistique dans laquelle ils vivent (D. BASTELÉ, T. MORTIER, M. SCARCEZ, *Initiation au droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 54). Ces communes sont, d'une part, Malmedy et Waimes (communes de la région de langue française situées le long de la frontière avec la région de langue allemande et offrant des facilités en faveur des germanophones, et d'autre part, Comines-Warneton, Enghien, Flobecq et Mouscron (communes de la région de langue française situées le long de la frontière avec la région de langue néerlandaise et offrant des facilités en faveur des néerlandophones). Le statut de ces communes a été fixé dans la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la nouvelle loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux, dite de pacification communautaire (*Moniteur belge*, 13 août 1988). Suite à la régionalisation des matières relatives à l'organisation et à l'élection des pouvoirs locaux en Belgique, opérée notamment par la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux Régions et Communautés (*Moniteur belge*, 3 août 2001), les Régions peuvent modifier la loi du 9 août 1988, à l'exception des règles relatives aux connaissances linguistiques des mandataires politiques dans les communes à statut linguistique spécial, des règles d'élection et de délibération des collèges des bourgmestres et échevins et les règles relatives à la manière dont la tutelle s'exerce sur les communes de Fourons et de Comines-Warneton (M. UYTTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, op. cit., p. 216).

le sont sur la base de dispositions fédérales et bénéficient de certains droits qu'un décret wallon ne pourrait leur enlever²⁴⁹. Quant à lui, W. Borsus, interroge P. Furlan pour savoir si les présidents des conseils de l'action sociale des communes germanophones et des communes à facilités sont concernés par le projet de décret spécial²⁵⁰.

À plusieurs reprises durant les débats parlementaires, le ministre répète que le projet de décret spécial s'applique à l'ensemble des députés wallons, en ce compris ceux ayant un mandat au sein d'un collège d'une commune germanophone ou d'une commune à facilités²⁵¹. Il précise toutefois que les présidents des conseils de l'action sociale de ces communes ne sont pas concernés, puisqu'ils ne sont pas membres du collège communal²⁵². La limitation de cumuls concerne donc tout député wallon qui siège dans un exécutif local²⁵³.

Enfin, dans les rangs d'Écolo, M. Cheron revient sur le ratio 25-75 lors des discussions générales en séance plénière. Il rappelle que, pour son parti, « le chemin juridiquement le plus facile (...) serait 100 % »²⁵⁴. Toutefois, il précise bien que le ratio déterminé dans l'accord gouvernemental constitue un « accord politique tout à fait raisonnable et compréhensible ». Il semble également indiquer qu'une incompatibilité ne doit pas nécessairement être absolue puisque, selon lui, l'incompatibilité implique uniquement que les députés wallons « qui sont concernés doivent et sont tenus de choisir entre les deux mandats qui ne peuvent être exercés simultanément »²⁵⁵.

3.5.3. Le *momentum*

Les députés débattent également du nombre de députés autorisés à cumuler, c'est-à-dire les « 25 % de membres de chaque groupe politique auxquels l'incompatibilité ne s'applique pas »²⁵⁶. Une question est au cœur de leurs préoccupations : à quel moment la proportion de députés wallons pouvant cumuler ou non est-elle arrêtée ? Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité que la composition du Parlement wallon peut évoluer durant une législature. Il convient donc de connaître le sort des députés qui pourraient être amenés à siéger en cours de législature. Lors des débats parlementaires, le terme de *momentum* est utilisé pour qualifier le moment où est arrêtée la liste des députés appelés à pouvoir cumuler.

W. Borsus ouvre les débats en demandant si l'établissement de la liste définitive des députés autorisés à cumuler – et donc le clichage de la proportion des 25 % – s'effectuera

²⁴⁹ Parlement wallon, Commission des Affaires intérieures et du Tourisme, *Compte rendu intégral*, CRIC 35, 23 novembre 2010, p. 11.

²⁵⁰ *Ibidem*, p. 24.

²⁵¹ *Ibidem*, p. 11 et 24-27.

²⁵² La Communauté germanophone est compétente par rapport à la loi organique sur les centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976 (*Moniteur belge*, 5 août 1976), alors que l'Autorité fédérale est compétente pour la désignation des membres des collèges de certaines communes à facilités.

²⁵³ Parlement wallon, Commission des Affaires intérieures et du Tourisme, *Compte rendu intégral*, CRIC 35, 23 novembre 2010, p. 25.

²⁵⁴ *Ibidem*.

²⁵⁵ *Ibidem*, p. 35.

²⁵⁶ Parlement wallon, *Projet de décret spécial limitant le cumul des mandats dans le chef des députés du Parlement wallon*, DOC 247 n° 1, 15 octobre 2010, p. 5.

au moment de la prestation de serment²⁵⁷. P. Furlan confirme que la fixation du nombre de députés autorisés à cumuler par groupe politique se fera à ce moment-là²⁵⁸. Il ajoute que, selon lui, la proportion des 25 % ne sera pas atteinte car chaque parti a ses propres règles en matière de cumul, limitant ce faisant les possibles cas d'incompatibilités²⁵⁹. Cette affirmation mérite d'être questionnée. Le journal *L'Écho* a établi que, suite aux élections communales du 14 octobre 2012, 43 députés wallons cumulent leur charge parlementaire avec un mandat de membre d'un collège communal²⁶⁰. Or, si le décret spécial était déjà d'application, ce nombre ne pourrait être que de 16. Il y aurait donc « 27 cumulards en trop » (Tableau 3). Seuls les représentants d'Écolo ne se trouveraient pas dans une situation de cumul.

Tableau 3. Le cumul au Parlement wallon après les élections d'octobre 2012

	PS	MR	CDH	Écolo
Nombres de députés	29	19	13	13
Nombres de députés bourgmestres ou échevins	19	16	8	0
Nombre de cumuls autorisés (si le décret spécial était déjà d'application)	7	5	4	4
Nombre de cumuls excédentaires (si le décret spécial était déjà d'application)	12	11	4	–

Source : *L'Écho*, 1^{er} décembre 2012.

La position de principe du ministre implique que la répartition clichant les députés en deux groupes – ceux pouvant cumuler et ceux ne le pouvant pas – se fera une seule fois par législature, c'est-à-dire au moment de la prestation de serment. En conséquence, tout membre d'un collège communal qui deviendrait député wallon au cours d'une législature sera d'office dans une situation d'incompatibilité, ne pourra pas cumuler et devra donc choisir le mandat qu'il souhaite exercer²⁶¹. Il ne pourra devenir député wallon qu'à la condition de ne pas exercer son mandat de membre du collège communal.

Face à cette réponse, et complexifiant les hypothèses possibles, Damien Yzerbit (CDH) envisage la situation d'un député admis à cumuler, faisant donc partie des 25 %, qui vient à démissionner de son mandat parlementaire. Dans ce cas, c'est son suppléant qui est amené à siéger. Imaginant que ce suppléant soit déjà membre d'un collège communal, D. Yzerbit dit trouver « dommage » que, compte tenu de la position de principe du ministre, ce suppléant soit d'office frappé d'une interdiction de cumul²⁶².

Continuant sur la lancée de son collègue, M. Prévot envisage encore un autre cas de figure : celui d'un député wallon qui devient membre d'un collège communal en cours de législature parlementaire. Le projet de décret spécial ne trouve en effet à s'appliquer que dans le cas d'une entrée en fonction comme député wallon (« un élu appelé à prêter serment en cours de législature, ne peut cumuler son mandat de membre du Parlement avec celui de membre d'un collège communal »). Dès lors, un député wallon déjà en

²⁵⁷ Parlement wallon, Commission des Affaires intérieures et du Tourisme, *Compte rendu intégral*, CRIC 35, 23 novembre 2010, p. 12.

²⁵⁸ *Ibidem*.

²⁵⁹ *Ibidem*, p. 12.

²⁶⁰ *L'Écho*, 1^{er} décembre 2012.

²⁶¹ Parlement wallon, Commission des Affaires intérieures et du Tourisme, *Compte rendu intégral*, CRIC 35, 23 novembre 2010, p. 15.

²⁶² *Ibidem*, p. 16.

fonction qui devient membre d'un collège communal pourra, selon M. Prévot, cumuler car le champ d'application du projet de décret ne traite pas de ce cas de figure ²⁶³.

W. Borsus présente une autre lecture, en mobilisant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation afin de contester la limitation du cumul imposée par le projet de décret spécial. Il estime que ce texte entre en contradiction avec les dispositions du Code qui énoncent les règles permettant de devenir membre d'un collège communal. Selon W. Borsus, la désignation en tant que bourgmestre est « automatique » à partir du moment où un candidat a le nombre de voix le plus important sur la liste la plus forte du pacte de majorité ²⁶⁴. Dans ces conditions, le projet de décret spécial, en limitant le cumul des mandats d'un député wallon pouvant devenir bourgmestre, entre en contradiction avec ces dispositions ²⁶⁵. W. Borsus cherche aussi à savoir si un bourgmestre empêché pourra faire l'objet d'une motion de méfiance constructive ²⁶⁶. D. Fourny va dans le même sens, en s'interrogeant sur les « modalités (...) prévues au niveau de la modification du décret de la démocratie locale » ²⁶⁷. Par ailleurs, W. Borsus se pose des questions quant au caractère réversible de l'empêchement. Il désire savoir si un élu pourra, « pendant la période concernée, se déclarer empêché et puis renoncer à être empêché » : « Est-ce qu'on peut à un moment, pour une série de raisons, ne plus être empêché au niveau local, ce qui avait été le premier choix, et, par exemple, le devenir au niveau du Parlement, ou inversement peut-être, eu égard à une série de circonstances qui peuvent intervenir dans la vie personnelle, familiale ou politique ? » ²⁶⁸

Lors des travaux en commission, P. Furlan affirme ne voir aucune opposition entre le projet de décret spécial en discussion et le Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Il précise également que la motion de méfiance constructive ne pourra être adressée qu'au bourgmestre en titre et non au bourgmestre empêché ²⁶⁹, et que l'empêchement sera bel et bien réversible durant la période transitoire 2014-2018 ²⁷⁰. Quant à la question de l'entrée en fonction d'un membre d'un collège communal occupant déjà le poste de député wallon, P. Furlan acquiesce tout d'abord à l'interprétation de M. Prévot, avant de revenir sur sa position après la suspension des travaux parlementaires. Pour lui, excepté le cas d'un député ayant un taux de pénétration lui permettant de cumuler, toute autre situation de cumul sera frappée d'une interdiction : « Le député qui deviendra échevin ou l'échevin qui deviendra député, on va le constater, et c'est la Commission de vérification des pouvoirs qui le fera s'il est dans la liste nominative des gens qui au moment de l'élection de 2014 sont dans une situation de "taux de

²⁶³ *Ibidem*, p. 17.

²⁶⁴ Cette règle est énoncée à l'article L 1123-4, § 1^{er} du code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, *Moniteur belge*, 12 août 2004. Pour leur part, Geoffroy Matagne, Emmanuel Radoux et Pierre Verjans préfèrent parler de mode de désignation quasi automatique (ou automatique au second degré) car il se déroule en deux temps (G. MATAGNE, E. RADOUX, P. VERJANS, « La composition du collège communal après la réforme du code wallon de la démocratie locale », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2094, 2011, p. 9).

²⁶⁵ Parlement wallon, Commission des Affaires intérieures et du Tourisme, *Compte rendu intégral*, CRIC 35, 23 novembre 2010, p. 19.

²⁶⁶ *Ibidem*, p. 43.

²⁶⁷ *Ibidem*, p. 28.

²⁶⁸ *Ibidem*, p. 29.

²⁶⁹ *Ibidem*, p. 19 et 43.

²⁷⁰ *Ibidem*, p. 33.

pénétration” qui lui permet de cumuler. Au-delà, tout ce qui se passe jusqu’à l’élection suivante sera frappé d’une incompatibilité. »²⁷¹

Si la Commission de vérification des pouvoirs vérifiera si le député est en situation de cumul, ce sera au secrétaire communal de vérifier si un membre du collège communal est en situation de cumul²⁷². Toutefois, des doutes subsistent quant à l’interprétation des propos du ministre. D’une part, compte tenu de la tournure de la phrase, cette constatation serait-elle faite uniquement pour les députés wallons ayant un taux de pénétration permettant le cumul ? Si oui, pourquoi se limiter uniquement à ces députés alors qu’ils peuvent, de toute façon cumuler ? D’autre part, un candidat élu uniquement comme député wallon ne verra pas son taux de pénétration calculé, car ce taux est uniquement calculé pour les cumulants afin de les départager. Dans ces conditions, que se passera-t-il si, en cours de législature, ce député vient à cumuler, qu’on lui calcule son taux de pénétration et que ce dernier est supérieur aux taux de pénétration calculés pour les députés entrés en fonction au début de la législature ? Le doute subsiste.

Du côté d’Écolo, M. Cheron se contente de rappeler que la vérification des mandats s’effectue avant la prestation de serment et dit ne pas voir comment « on peut être plus précis »²⁷³. Lors des discussions générales en séance publique, il précisera que « la liste des parlementaires qui pourront cumuler sera établie lors du renouvellement du Parlement wallon avant la prestation de serment et se verra donc clichée (...) lors de cette prestation de serment »²⁷⁴. Il ne sera donc pas possible de cumuler en cours de législature, une fois cette liste définitivement fixée²⁷⁵.

En définitive, la seule conclusion pouvant être tirée à ce stade est que la Commission de vérification des pouvoirs établira progressivement sa jurisprudence pour envisager ces différents cas de figure. P. Furlan semble aller dans ce sens, en confiant à cette Commission les futurs cas litigieux²⁷⁶. Il est toutefois à noter que D. Fourny, actant la place que jouera la Commission de vérification des pouvoirs du Parlement wallon dans l’établissement de sa propre jurisprudence, marque son scepticisme en affirmant que le système d’incompatibilités relèvera davantage d’une « composition à géométrie variable de l’assemblée »²⁷⁷.

3.5.4. Le taux de pénétration

Le critère du taux de pénétration permettant de départager les députés autorisés à cumuler fait l’objet de vives critiques, chaque parti mobilisant un argumentaire spécifique.

Dans les rangs du CDH, D. Fourny s’interroge sur l’effet dévolutif de la case de tête. Plus précisément, il cherche à savoir si cet effet est pris en compte dans le calcul du nombre

²⁷¹ *Ibidem*, p. 19.

²⁷² *Ibidem*, p. 33

²⁷³ *Ibidem*, p. 35.

²⁷⁴ Parlement wallon, *Compte rendu*, CRI 6, 8 décembre 2010, p. 37.

²⁷⁵ *Ibidem*.

²⁷⁶ Parlement wallon, Commission des Affaires intérieures et du Tourisme, *Compte rendu intégral*, CRIC 35, 23 novembre 2010, p. 33.

²⁷⁷ *Ibidem*, p. 28.

de voix obtenues par l'élu²⁷⁸. A. Bouchat poursuit cette interrogation en affirmant que, à titre personnel, le projet de décret le laisse « perplexe » car la tendance a été de réduire cet effet dévolutif par le passé. Dès lors, il considère que si l'effet dévolutif de la case de tête est pris en compte, on renforce « la paritariat d'une manière singulière »²⁷⁹. P. Furlan répond à ces interrogations en précisant que l'effet dévolutif de la case de tête ne sera pas pris en compte²⁸⁰.

Du côté du MR, J.-P. Wahl considère que le critère du taux de pénétration favorise « bien plus qu'avant, la place sur la liste »²⁸¹, ce qui contribue à donner « aux partis et donc, aux présidents de partis, tout pouvoir »²⁸². En s'appuyant sur la note du constitutionnaliste C. Behrendt, il constate également que le critère du taux de pénétration favorisera certains élus : ceux qui se présenteront dans des petites circonscriptions et ceux qui se présenteront dans des grandes villes. Il conclut alors en estimant que ce projet de décret spécial sera bénéfique pour certaines catégories de représentants politiques : « On a décidé de plutôt favoriser les présidents de partis, bourgmestres des grandes villes et parlementaires que les autres et, au niveau des incompatibilités, on ne trouve pas anormal qu'un président de parti puisse également être bourgmestre – ou député-bourgmestre, cela dépend des partis. »²⁸³ Pour répondre à cet argument, P. Furlan indique que l'avis de la section de législation du Conseil d'État va diamétralement dans le sens inverse. Le ministre ne souhaite pas développer davantage cet aspect, étant donné l'existence d'un conflit entre analystes²⁸⁴.

Sur les bancs d'Écolo, M. Cheron explique longuement son positionnement en faveur du taux de pénétration, considéré comme un « critère objectif [et] cohérent »²⁸⁵ : « L'électeur peut voter pour un ou plusieurs candidats de la même liste et même pour tous les candidats. Par ailleurs, il y a la taille des circonscriptions, il existe une corrélation entre le nombre de candidats et le nombre d'électeurs. Tout cela est défini au cœur même de la législation électorale actuelle. Elle n'a pas été inventée par ce décret. »²⁸⁶ M. Cheron revient ensuite sur l'argument consistant à affirmer que la taille différente des circonscriptions est discriminatoire. En se basant sur la jurisprudence de la Cour constitutionnelle²⁸⁷, il explique que cette juridiction a validé le découpage électoral actuel

²⁷⁸ *Ibidem*, p. 29.

²⁷⁹ *Ibidem*, p. 29.

²⁸⁰ *Ibidem*, p. 33.

²⁸¹ *Ibidem*, p. 30.

²⁸² *Ibidem*, p. 30.

²⁸³ *Ibidem*, p. 31.

²⁸⁴ *Ibidem*, p. 34.

²⁸⁵ Parlement wallon, *Compte rendu*, CRI 6, 8 décembre 2010, p. 36.

²⁸⁶ *Ibidem*.

²⁸⁷ M. Cheron mobilise là l'arrêt 73/2003 de la Cour constitutionnelle, qui concerne notamment le découpage de la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde avant sa scission. Dans le cadre de cet arrêt, la Cour n'a pas remis en cause le « maintien des circonscriptions électorales provinciales pour l'élection de la Chambre des représentants ». Elle a en outre souligné, en ce qui concerne l'ancienne province du Brabant, qu'« une nouvelle composition des circonscriptions électorales (...) peut être accompagnée de modalités spéciales qui peuvent différer de celles qui valent pour les autres circonscriptions électorales afin de garantir les intérêts légitimes des néerlandophones et des francophones dans cette ancienne province. C'est au législateur et non à la Cour qu'il appartient d'arrêter ces modalités ». Elle a toutefois indiqué le traitement différencié des candidats de la province du Brabant flamand par rapport aux candidats des autres provinces (Cour constitutionnelle, arrêt n° 73/2003, 26 mai 2003, p. 33).

et en conclut donc que « le projet traite les candidats de manière égale tant en ce qui concerne la possibilité d'être élu que celle de tenir [sic] un taux de pénétration »²⁸⁸.

3.5.5. La mixité

Durant les débats parlementaires, certains députés lient la limitation du cumul des mandats à la thématique de la présence des femmes au sein du Parlement wallon. Ainsi, Florine Pary-Mille (MR) s'inquiète de la chute possible du nombre de femmes présentes au Parlement wallon lors de la mise en œuvre du décret spécial. Elle craint que le taux de pénétration permettant le cumul soit plus rapidement atteint par des hommes. Se basant sur les chiffres présentés par C. Behrendt (relatifs aux élections de juin 2009, cf. *supra*)²⁸⁹, elle constate que très peu de femmes passeraient au-delà du filtre autorisant le cumul, ce qui constituerait une forme de discrimination²⁹⁰. W. Borsus abonde dans le même sens, en estimant que le faible nombre de femmes dans les 25 % autorisés à cumuler constitue un « effet induit extrêmement fâcheux »²⁹¹.

Face à ce constat, P. Furlan se montre ouvert à la présence garantie d'un certain nombre de femmes au sein des 25 % de députés autorisés à cumuler. Il accepte de réfléchir à ce point, si les représentants du MR lui font des propositions en ce sens, et à la condition qu'il ne soit pas touché au seuil des 25 %²⁹². Par ailleurs, il se dit convaincu que la limitation du cumul imposée par le projet de décret spécial aura des conséquences positives quant à la proportion de femmes au Parlement wallon : « Le fait que l'on ne puisse plus cumuler certaines fonctions fait que (...) certains dinosaures risquent de devoir faire des choix, rajeunissant par là-même la composition de cette assemblée et dans une proportion homme-femme qui sera plus intéressante que celle abordée actuellement. »²⁹³

I. Simonis s'offusque que l'argument de la mixité soit soulevé lors des débats parlementaires. Elle reproche à certains députés de ne s'intéresser à la thématique de l'égalité entre les hommes et les femmes que lorsqu'il s'agit de s'opposer à un texte proposé par la majorité (en l'occurrence, le projet de décret spécial), et alors que cette problématique mériterait d'être envisagée par tous les partis politiques dans une perspective plus large. Selon elle, « le combat des femmes (...) n'est pas celui de pouvoir cumuler et, donc, de pouvoir se retrouver dans les 25 % »²⁹⁴. Pour sa part, durant les discussions générales en séance plénière, M. Prévot dira redouter « un déséquilibre accru

²⁸⁸ Parlement wallon, *Compte rendu*, CRI 6, 8 décembre 2010, p. 36.

²⁸⁹ C. Behrendt a dressé la liste des 30 candidats ayant obtenu le meilleur taux de pénétration sur la base des résultats des élections régionale de 2009. On constate que seules deux femmes pourraient cumuler : Dominique Tilmans (MR) et Isabelle Simonis (PS). Cf. Parlement wallon, *Projet de décret spécial limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon. Rapport présenté au nom de la Commission des Affaires intérieures et du Tourisme*, DOC 247 n° 2, 6 décembre 2010, p. 88.

²⁹⁰ Parlement wallon, Commission des Affaires intérieures et du Tourisme, *Compte rendu intégral*, CRIC 35, 23 novembre 2010, p. 27-28.

²⁹¹ *Ibidem*, p. 29.

²⁹² *Ibidem*, p. 28.

²⁹³ *Ibidem*, p. 34.

²⁹⁴ *Ibidem*, p. 30.

entre les hommes et les femmes, ces dernières étant généralement, étudées à l'appui, moins souvent détentrices des places directement éligibles »²⁹⁵.

3.6. LE VOTE DES ARTICLES

Après tous ces échanges, les membres de la Commission des Affaires intérieures et du Tourisme passent au vote des articles du projet de décret spécial. Tous les articles ainsi que l'ensemble du projet recueillent 8 voix pour, 3 voix contre et 1 abstention. La majorité spéciale des deux tiers requise pour adopter le texte en Commission est atteinte. A. Bouchat explique son abstention par trois raisons. Premièrement, il estime que ce projet de décret spécial renforce la paritariat. Deuxièmement, il aurait préféré un système d'incompatibilité absolue car, selon lui, le projet de décret favorise les municipalistes qui font le plus de voix, « c'est-à-dire ceux qui travailleront le plus dans leur commune, qui seront les plus représentatifs constitueront les 25 %, c'est-à-dire peut-être les personnes qui seront encore les moins disponibles pour le Parlement wallon »²⁹⁶. Troisièmement, il estime que les élus cumulant deux mandats ne travaillent pas moins que les autres. Le positionnement d'A. Bouchat suscite cette réaction de P. Furlan : « En dehors de la meute, le loup solitaire, le vieux loup au teint argenté, n'estime plus, vu sa longue expérience de la chasse, avoir besoin totalement de la meute. Il tente de convaincre qu'avec ce décret, ce sont les meilleurs chasseurs qui seront bientôt exclus de ce Parlement. Au total, c'est la meute qui va s'affaiblir. »²⁹⁷

Au final, l'ensemble des échanges témoignent de la mobilisation d'arguments juridiques par les représentants politiques afin de se situer sur le projet de décret spécial. À défaut de se positionner clairement en faveur ou en défaveur du cumul des mandats, les députés wallons ont avant tout placé leur argumentation sous l'angle juridique, en invoquant les aspects techniques de cette matière. Ce faisant, plusieurs députés (CDH, MR et PS) ont soulevé les limites d'une telle législation et ont indirectement mis en cause la volonté de garantir le décumul des mandats. Seuls les représentants d'Écolo ont manifesté clairement leur intention de limiter le cumul des mandats. Il n'est d'ailleurs pas anodin que M. Cheron ait indiqué qu'il ne pouvait supporter « qu'on essaie d'utiliser le droit ou les "interstices" du droit pour déformer la réalité »²⁹⁸.

Le tableau 4 reprend le positionnement de chaque parti politique, sur la base des arguments – majoritairement juridiques – invoqués en Commission des Affaires intérieures et du Tourisme. La teinte correspond à un positionnement soit positif vis-à-vis de la proposition (gris foncé), soit mitigé (gris moyen), soit négatif (gris clair), soit inexistant (blanc).

²⁹⁵ Parlement wallon, *Compte rendu*, CRI 6, 8 décembre 2010, p. 39. Pour de plus amples informations sur la représentation politique des femmes en Belgique, Cf. S. VAN DER DUSSEN, « La représentation des femmes en politique (1994-2013) », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2199-2200, 2013.

²⁹⁶ Parlement wallon, Commission des Affaires intérieures et du Tourisme, *Compte rendu intégral*, CRIC 35, 23 novembre 2010, p. 44.

²⁹⁷ Parlement wallon, *Compte rendu*, CRI 6, 8 décembre 2010, p. 42.

²⁹⁸ Parlement wallon, *Projet de décret spécial limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon. Rapport présenté au nom de la Commission des Affaires intérieures et du Tourisme*, DOC 247 n° 2, 6 décembre 2010, p. 24.

Tableau 4. Les positionnements des partis politiques lors des débats parlementaires

	Multiplication des mandats	Proportion 25-75	Momentum	Taux de pénétration	Mixité
PS	Pas de multiplication des mandats	Les incompatibilités peuvent être relatives	Après l'installation du Parlement, tout cumul est interdit	Pas de prise en compte de l'effet dévolutif et analyses différentes	Discussion possible mais arrivée prévue de femmes
MR	Multiplication des mandats et coût pour le Parlement de la Communauté française	Quid des députés des communes à facilités et germanophones ?	Contradiction avec le CDLD	Ce taux favorise la partitocratie	Moins de femmes au Parlement wallon
CDH	Doute	Les incompatibilités doivent être absolues	Quid des nouveaux élus en cours de législature et contradiction avec le CDLD ?	Prise en compte de l'effet dévolutif de la case de tête (renforcement de la partitocratie)	Déséquilibre accru entre les hommes et les femmes
Écolo	Pas de multiplication des mandats	Les incompatibilités peuvent être relatives et accord raisonnable et compréhensible	Après l'installation du Parlement, tout cumul est interdit	Critère objectif et cohérent, non discriminatoire	

CDLD : Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Le MR s'est systématiquement positionné contre le projet de décret, compte tenu des incertitudes et interrogations soulevées par ses représentants.

Le CDH a présenté une posture relativement critique quant au projet, tout en le soutenant *in fine* lors du vote des articles, par loyauté à la déclaration de politique régionale. Pour preuve, le rapport présenté au nom de la Commission indique que M. Prévot « estime qu'à défaut d'être enthousiaste, le groupe CDH est satisfait de voir effectivement un élément important de la déclaration de politique régionale se concrétiser »²⁹⁹. Lors des discussions générales en séance plénière, M. Prévot a longuement expliqué les raisons du faible enthousiasme des députés de son parti³⁰⁰. D'une part, ce décret participe au climat ambiant négatif à l'égard des hommes et des femmes politiques. D'autre part, il risque de favoriser la partitocratie et d'être accompagné d'effets pervers (augmentation potentielle du nombre de députés ne siégeant qu'au Parlement de la Communauté française, représentation déséquilibrée des zones rurales et urbaines au sein du Parlement wallon, déséquilibre entre hommes et femmes, caractère partiel de l'incompatibilité). En conclusion, M. Prévot a indiqué considérer que ce projet de décret est « un accommodement raisonnable » et a réaffirmé une fois de plus la loyauté de son parti à l'égard de la majorité : « Être loyal, assumer un accord, même lorsque nous ne pouvons pas pleinement souscrire à tous ses aspects, constitue la pierre angulaire de toute crédibilité politique. En ce sens, notre groupe appuiera bien évidemment le projet de décret du ministre Furlan. Par conviction, par conviction que la mise en œuvre de ce volet de la déclaration de politique régionale est aussi, malgré les doutes exprimés, un acte attendu d'une frange de la population. »³⁰¹

²⁹⁹ *Ibidem*, p. 7.

³⁰⁰ Parlement wallon, *Compte rendu*, CRI 6, 8 décembre 2010, p. 38-40.

³⁰¹ *Ibidem*, p. 40-41.

Quant à eux, le PS et Écolo ont défendu et soutenu ce projet tout au long des discussions³⁰². Il est toutefois à noter que, lors des discussions générales en séance plénière, le PS, par l'entremise d'I. Simonis, a rappelé qu'il se plaçait « dans le cadre de la loyauté liée à l'accord de majorité »³⁰³. Claude Eerdeken (PS) a également précisé qu'il votera en faveur du décret, malgré ses convictions profondes (dont il a eu l'occasion de faire part dans la presse)³⁰⁴. Pour sa part, M. Cheron a rappelé que ce décret est le résultat d'un compromis politique : « Il y a un choix qui est fait ici. Ce n'était pas forcément le choix de départ de l'ensemble des partenaires de [la majorité]. Dire le contraire serait mentir. Dire le contraire serait illusoire. Par contre, je respecte ceux qui ont fait un accord de nature politique, mais que nous fondons ici sur une base juridique solide. »³⁰⁵

3.7. LE VOTE DU DÉCRET SPÉCIAL

Le 8 décembre 2010, le décret spécial est adopté lors de la séance plénière du Parlement wallon. 71 députés prennent part au vote ; 52 députés votent pour et 19 (MR) contre³⁰⁶.

La loi spéciale de réforme institutionnelle du 8 août 1980 est donc modifiée par l'ajout d'un § 6 à l'article 24 bis :

« Pour les trois quarts des membres de chaque groupe politique, le mandat de membre du Parlement est incompatible avec un mandat au sein d'un collège communal.

Au sens du présent paragraphe, par groupe politique, il faut entendre : le ou les membres du Parlement élu(s) sur une même liste lors des élections régionales. Le membre du Parlement qui, en cours de législature, démissionne ou est radié de son groupe politique, est considéré pour l'application de la présente disposition comme appartenant toujours à son groupe politique d'origine.

Pour l'application du plafond visé à l'alinéa 1^{er}, tout nombre décimal est porté à l'unité supérieure lorsque la décimale est supérieure à 5. Le nombre décimal est toutefois automatiquement porté à l'unité supérieure³⁰⁷ pour le groupe politique démocratique le moins nombreux au Parlement.

³⁰² Il est toutefois à noter que le positionnement d'Écolo quant à la thématique de la mixité n'a pu être observé lors des débats parlementaires.

³⁰³ Parlement wallon, *Compte rendu*, CRI 6, 8 décembre 2010, p. 17.

³⁰⁴ Il a notamment indiqué que le projet de décret spécial relevait de l'hypocrisie, l'interdiction de cumul participant de la volonté d'affaiblir certains partis politiques en les privant de l'apport des porteurs de voix et le décret ne limitant pas le cumul des présidents de parti qui sont rémunérés avec l'argent des contribuables. Il a par ailleurs souligné que le décumul déforcera le Parlement puisque, « à l'avenir, les parlementaires qui n'auront pas d'autres mandats ne percevront plus que ce revenu. Ils seront donc soumis à leurs partis car ceux-ci constituent les listes et pourront exercer des représailles sur les moins dociles. C'est un recul pour l'électeur qui n'aura plus le choix qu'entre des candidats dociles. Et chez Écolo, c'est pire encore puisque le parti prélève 40 % des revenus de ses parlementaires. Ce sont des pratiques stalinienne, dignes des sectes » (*Le Soir*, 23 novembre 2010).

³⁰⁵ Parlement wallon, *Compte rendu*, CRI 6, 8 décembre 2010, p. 37.

³⁰⁶ *Ibidem*, p. 48.

³⁰⁷ Dans le cadre de la rédaction d'une note pour le bureau du Parlement wallon relative aux modalités d'application du décret spécial, trois constitutionnalistes (C. Behrendt, M. Uyttendaele et Marc Verdussen) seront consultés afin de savoir si le mot « supérieur » doit être remplacé par le mot « inférieur ». En réponse, C. Behrendt précisera que, entre l'avant-projet et le projet de décret, est intervenue, à la suggestion du

Lors du renouvellement du Parlement wallon, est définie la liste des membres du Parlement auxquels ne s'applique pas l'incompatibilité visée à l'alinéa 1^{er}. Il s'agit, dans chaque groupe, du quart des membres qui exercent un mandat dans un collège communal et qui ont obtenu le plus haut taux de pénétration lors des élections régionales.

Le taux de pénétration se calcule en divisant le nombre de votes nominatifs obtenus par l'élu par le nombre de votes valables exprimés dans sa circonscription électorale.

Un élu appelé à prêter serment en cours de législature ne peut cumuler son mandat de membre du Parlement avec celui de membre d'un collège communal. »

Il est prévu que les dispositions de ce décret n'entreront en vigueur que lors du renouvellement intégral du Parlement wallon, en mai 2014.

La disposition transitoire garantissant un système d'empêchement jusqu'aux élections communales de 2018 pour les députés wallons cumulant avec un mandat de membre d'un collège communal est énoncée de la façon suivante :

« Jusqu'à l'entrée en fonction des collèges communaux résultant du renouvellement intégral des conseils communaux en 2018, les membres du Parlement qui en application de l'article 2 ne peuvent cumuler leur mandat parlementaire avec celui de membre d'un collège communal, peuvent se déclarer empêchés dans l'exercice de l'un ou de l'autre mandat.

Le membre du Parlement qui décide d'exercer un mandat dans un collège communal se déclare empêché et cesse immédiatement de siéger au Parlement après, s'il échet, avoir [prêté serment entre les mains du président du Parlement]. Il reprend ses fonctions au sein du Parlement après avoir cessé celles qu'il exerçait au sein du collège communal.

Le membre du Parlement empêché en application de l'alinéa précédent est immédiatement remplacé par le premier suppléant en ordre utile de la liste sur laquelle il a été élu. Ce suppléant a le statut de membre du Parlement.

Si le membre du Parlement empêché cesse ses fonctions au sein du collège communal, le membre du Parlement qui le remplaçait réintègre sa place de premier suppléant en ordre utile de la liste sur laquelle il a été élu. »

Conseil d'État, une inversion de formulation : plutôt que de viser le quart des membres pouvant cumuler, l'on a mentionné les trois quarts ne le pouvant pas. C. Behrendt considère que la règle de l'arrondi n'a pas été adaptée et joue donc en défaveur du groupe le moins nombreux. Sur cette base, il sera proposé au bureau qu'un projet ou une proposition de décret soit déposée pour remplacer le mot « supérieur » par « inférieur » (F. JANSSENS, S. SALMON, *Note pour le bureau. Statut des parlementaires. Décret spécial du 9 décembre 2010 limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon. Modalités d'application*, 10 février 2014, p. 3). Les modifications ne seront finalement pas apportées avant les élections du 25 mai 2014.

3.8. L'ARRÊT DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE

Le 21 juin 2011, cinq personnes introduisent un recours en annulation du décret spécial³⁰⁸. Les cinq requérants sont John Joos, Fabian Palmans et Florence Van Hout, et les députés wallons Florine Pary-Mille et Jean-Paul Wahl.

J. Joos se définit comme électeur aux élections des membres du Parlement wallon ainsi qu'aux élections communales en Région wallonne³⁰⁹. Il considère qu'il existe un lien direct et individualisé entre lui et le décret spécial puisque, à l'avenir, seuls certains des candidats pour lesquels il aura voté pourront prétendre au cumul des mandats de député régional et de membre d'un collège communal. Par ailleurs, il ajoute qu'il pourra se porter candidat, à l'avenir, aux élections communales et régionales et qu'il sera dès lors, dans ce cas, soumis à l'interdiction instaurée par ce décret spécial. F. Palmans et F. Van Hout se définissent également comme électeurs et font valoir que l'ancrage local des députés wallons est primordial. Ils considèrent que leur vote sera défavorablement affecté par le décret spécial, puisqu'il est susceptible d'empêcher le candidat pour lequel ils auront voté de cumuler les deux mandats. F. Pary-Mille et J.-P. Wahl développent les mêmes raisons que F. Palmans et F. Van Hout. En outre, ils font valoir qu'ils sont membres du Parlement wallon et bourgmestres. Ils souhaitent pouvoir à l'avenir continuer à exercer ces deux mandats simultanément, mais risquent d'en être empêchés par le décret spécial.

La Cour constitutionnelle considère que les qualités d'électeur des différents requérants – et pour certains d'entre eux, leur qualité de candidat – sont suffisantes pour justifier de l'intérêt³¹⁰ d'introduire un recours en annulation : « Le droit de vote est le droit politique fondamental de la démocratie représentative. Tout électeur ou candidat justifie de l'intérêt requis pour demander l'annulation de dispositions susceptibles d'affecter défavorablement son vote ou sa candidature. »³¹¹

Les requérants invoquent deux moyens principaux pour justifier le recours en annulation.

Premièrement, ils considèrent que le décret spécial viole les règles de répartition de compétences. Ce moyen fait directement écho aux arguments de la section de législation du Conseil d'État et aux débats parlementaires. Pour justifier cette violation des règles de répartition de compétences, les parties requérantes invoquent deux arguments³¹². D'une part, le décret spécial n'instaure pas une incompatibilité entre les mandats mais bien une limitation dans l'exercice des fonctions. Il s'agit dès lors d'une règle de composition

³⁰⁸ Cour constitutionnelle, arrêt n° 81/2012, 28 juin 2012, p. 3.

³⁰⁹ J. Joos est également porte-parole des victimes de l'incendie meurtrier de 2003 dans la Cité des Mésanges (Mons). Il a eu l'occasion de critiquer le décret décumul dans la presse en précisant qu'il n'acceptait pas « que le décret autorise certains députés à cumuler, en fonction d'un taux de pénétration qui va encore favoriser les multi-mandataires puissants » (*Le Vif/L'Express*, 8 juin 2012). J. Joos se présentera sur la liste Citoyen Mons 2012 lors des élections communales de 2012 et sera élu conseiller communal. Il rejoindra les rangs du CDH en février 2014 et occupera la troisième place effective sur la liste de ce parti pour l'élection des membres du Parlement wallon pour la circonscription de Mons (*Le Soir*, 13 février 2014).

³¹⁰ La Constitution belge stipule en son article 142 que « la Cour peut être saisie par toute autorité que la loi désigne, par toute personne justifiant d'un intérêt ou, à titre préjudiciel, par toute juridiction ».

³¹¹ Cour constitutionnelle, arrêt n° 81/2012, 28 juin 2012, p. 11.

³¹² Cour constitutionnelle, arrêt n° 81/2012, 28 juin 2012, p. 3-5.

du Parlement wallon pour laquelle ce dernier n'est pas compétent, le législateur fédéral étant le seul à pouvoir régler ces matières à partir de la loi de réforme institutionnelle du 8 août 1980. D'autre part, la loi spéciale de réforme institutionnelle du 8 août 1980 interdisant uniquement le cumul entre un mandat de membre du Parlement wallon et plus d'un mandat exécutif (notamment les fonctions de bourgmestre, échevin ou président d'un conseil de l'action sociale)³¹³, elle autorise ce faisant à cumuler les mandats de membre du Parlement wallon et de membre d'un collège communal.

Face à ces arguments, le gouvernement wallon considère qu'une incompatibilité peut être partielle et qu'il n'y a aucune règle juridique impliquant qu'elle « s'applique indifféremment à tous les membres de l'assemblée »³¹⁴. Dès lors, « même si la mesure attaquée ne touche pas indistinctement tous les membres de l'assemblée, il s'agit bien d'une incompatibilité »³¹⁵, et le Parlement wallon est bien compétent³¹⁶.

Deuxièmement, les requérants considèrent que le décret spécial viole les droits fondamentaux et plus précisément les articles 10 et 11 de la Constitution (relatifs au principe d'égalité et à l'interdiction de discrimination). Trois arguments sont invoqués³¹⁷. Tout d'abord, une différence de traitement est créée entre les électeurs. Certains d'entre eux voient leur élu autorisé à cumuler les deux mandats alors que d'autres ne peuvent le voir. Il en résulte dès lors une imprévisibilité du vote de l'électeur, ce qui constitue une atteinte au droit électoral. Par ailleurs, le critère du taux de pénétration utilisé pour départager les élus pouvant cumuler constitue une ingérence inacceptable dans la libre expression d'une opinion par les citoyens. Ensuite, une différence de traitement est créée entre les mandataires, certains pouvant cumuler et d'autres pas. Le choix de la fraction d'un quart n'est par ailleurs pas expliqué et l'objectif consistant à assurer une présence équilibrée de mandataires locaux au sein du Parlement wallon n'est pas de nature à justifier le *ratio* 25-75. L'utilisation du taux de pénétration n'est en outre pas pertinente pour justifier cette différence de traitement, et le taux de pénétration favorise les candidats se présentant dans les petites circonscriptions. Enfin, une atteinte est portée, de manière indirecte, à l'égalité entre les hommes et les femmes en recourant au critère du taux de pénétration. En effet, « les femmes, même placées en tête de liste, obtiennent systématiquement moins de voix que les hommes, de sorte que ce seront exclusivement des hommes qui obtiendront le nombre de voix suffisant pour cumuler les fonctions de mandataire wallon et de membre d'un collège communal »³¹⁸.

Face à ces arguments, le gouvernement wallon considère : que l'incertitude est inhérente au vote de chaque électeur dans un système démocratique ; que la notion d'effet utile ne comprend pas d'élément de certitude quant aux résultats de l'élection ; que la répartition 25-75 est justifiée par la volonté d'éviter que le Parlement wallon ne soit parasité par

³¹³ Article 24 bis § 2 ter de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *Moniteur belge*, 15 août 1980.

³¹⁴ Cour constitutionnelle, arrêt n° 81/2012, 28 juin 2012, p. 4.

³¹⁵ *Ibidem*.

³¹⁶ Il convient de noter que le gouvernement flamand a remis également des mémoires dans le cadre de cette affaire et a considéré que la fixation d'incompatibilités partielles relevait bien de l'autonomie constitutive et que cette dernière doit être envisagée de manière évolutive sans être interprétée de manière restrictive. Les parties requérantes ne partagent pas cet avis (Cour constitutionnelle, arrêt n° 81/2012, 28 juin 2012, p. 4).

³¹⁷ Cour constitutionnelle, arrêt n° 81/2012, 28 juin 2012, p. 5-8.

³¹⁸ *Ibidem*, p. 6.

le sous-régionalisme et que cet objectif puisse être atteint par le maintien au sein de l'assemblée d'une portion significative mais minoritaire de membres exerçant un mandat exécutif local (un quart) ; que le critère du taux de pénétration est pertinent pour faire bénéficier les candidats aux élections régionales qui ont obtenu le plus de voix du droit de cumuler et la différence entre candidats découle des tailles des circonscriptions pour lesquelles le législateur wallon n'est pas compétent ; qu'il n'y a aucun élément pouvant entraîner une rupture de l'égalité entre hommes et femmes ³¹⁹.

La Cour constitutionnelle répond comme suit à ces différents arguments.

Primo, elle se penche sur la violation des règles répartitrices de compétences. Le législateur wallon était-il compétent pour adopter ce décret spécial ? Afin de répondre au mieux à cette question, les juges constitutionnels envisagent l'avis de la section de législation du Conseil d'État et rappellent les différentes règles en vigueur. Sur cette base, la Cour constitutionnelle considère que le législateur wallon peut créer des incompatibilités et relève que les débats parlementaires relatifs à la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 n'indiquent en rien que les incompatibilités supplémentaires doivent être absolues. Par ailleurs, les juges précisent que le caractère absolu de la plupart des incompatibilités n'empêche pas de créer des incompatibilités partielles. Enfin, la Cour constate que cette incompatibilité peut bel et bien avoir une influence sur la composition globale du Parlement wallon mais que cela n'affecte en rien la compétence de cette institution législative. Dès lors, le Parlement wallon était bien compétent pour adopter ce décret spécial ³²⁰.

De manière accessoire, la Cour se positionne par rapport à l'argument selon lequel la loi spéciale de réforme institutionnelle du 8 août 1980 interdisant uniquement le cumul entre un mandat de membre du Parlement wallon et plus d'un mandat exécutif, elle autoriserait ce faisant à cumuler les mandats de membre du Parlement wallon et de membre d'un collège communal. Cette disposition avait été introduite suite à une réflexion globale menée au sein des « assises de la démocratie » et visait à exprimer le fait que l'on ne peut exercer que deux mandats. La Cour considère toutefois que cette disposition ne garantit pas un cumul entre un mandat parlementaire et un mandat de membre d'un collège communal, ce qui irait d'ailleurs à l'encontre de l'autonomie constitutive dont disposent les Parlements de certaines entités fédérées.

Secundo, la Cour traite de l'éventuelle violation des droits fondamentaux. Elle opère une argumentation en trois temps. Dans un premier temps, les juges envisagent la question de l'effet utile du vote. Après avoir rappelé le principe de l'organisation d'élections libres, ils indiquent que le droit de vote ainsi que celui de se porter candidat à des élections est crucial « pour l'établissement et le maintien des fondements de la démocratie » ³²¹. Toutefois, ce droit n'est pas absolu car, comme l'a rappelé la Cour européenne des droits de l'homme, « il y a place pour des "limitations implicites" et les États (...) doivent se voir accorder une marge d'appréciation en la matière » ³²². Le législateur wallon peut donc apporter des limitations au principe de liberté de vote. Ces limitations doivent toutefois

³¹⁹ *Ibidem*, p. 7.

³²⁰ *Ibidem*, p. 12-13.

³²¹ *Ibidem*, p. 16.

³²² Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *Lykourazos contre Grèce*, 15 juin 2006, § 51 : cité dans Cour constitutionnelle, arrêt n° 81/2012, 28 juin 2012, p. 16.

être raisonnables, en vue d'assurer le bon fonctionnement des institutions démocratiques. La Cour constitutionnelle s'inscrit alors dans la philosophie du décret spécial, en jugeant comme nécessaire la volonté d'équilibrer la composition du Parlement wallon « de façon à lui permettre à la fois de conserver un lien direct avec les réalités locales et d'éviter l'écueil du sous-régionalisme »³²³. La Cour revient sur un précédent arrêt, par lequel elle avait annulé une disposition autorisant les candidats à se présenter de manière simultanée à l'élection de la Chambre des représentants et à l'élection du Sénat. L'argument du vote utile avait alors été utilisé par la Cour car, dans ce cas, les élections se tenaient de manière simultanée³²⁴. Dans le cas du décret spécial wallon, les élections ne se déroulent pas de manière simultanée. Dès lors, l'électeur vote en connaissance de cause. La Cour conclut donc qu'il n'y a pas une atteinte discriminatoire portée au droit de vote³²⁵. Dans un deuxième temps, la Cour s'intéresse aux différences de traitement entre les électeurs et les élus et, plus spécifiquement, au *ratio* 25-75. Rappelant la philosophie du décret spécial, c'est-à-dire la conservation d'un lien direct avec les réalités locales tout en évitant l'écueil du sous-régionalisme, la Cour considère qu'il revient au législateur wallon de déterminer cette proportion et que celui-ci jouit pour ce faire « d'un large pouvoir d'appréciation lui permettant notamment de rechercher un compromis équilibré entre les différentes opinions en présence »³²⁶. La proportion 25-75 n'est donc pas manifestement injustifiée. Dans un troisième temps, la Cour revient sur le critère du taux de pénétration permettant le cumul pour certains députés wallons. La Cour considère que ce critère est pertinent : « Le critère du taux de pénétration ne manque pas de pertinence puisqu'il prend en considération la volonté qu'ont eue les électeurs d'accorder à ces élus une confiance particulièrement importante. »³²⁷

Tertio, la Cour balaie d'un revers de la main l'argument de la discrimination entre hommes et femmes pouvant découler du taux de pénétration. En effet, elle considère qu'il n'y a pas d'atteinte portée au principe d'égalité, dans la mesure où le critère du taux de pénétration s'applique de manière identique à tous les élus³²⁸.

Quarto, la Cour se penche sur la différence de traitement entre électeurs et élus, induit par le taux de pénétration du fait des tailles différentes des circonscriptions. La Cour reconnaît que, de prime abord, les élus des plus petites circonscriptions peuvent être avantagés. Toutefois, en se basant sur les simulations qui ont été réalisées par le ministre wallon des Pouvoirs locaux et de la Ville, la Cour constate que « ce critère ne conduit pas, en pratique, à des résultats sensiblement différents, en ce qui concerne les candidats qui auraient été autorisés au cumul, selon la taille de la circonscription dans laquelle ils ont été élus »³²⁹. Autrement dit, dans la pratique, les candidats des grandes circonscriptions ne seraient pas davantage défavorisés. La Cour considère dès lors que les tailles des circonscriptions doivent être mises en perspective avec le nombre de voix obtenues par les élus, ce qui équilibre la donne : « Il peut en être déduit que le comportement des électeurs et les stratégies des partis politiques, notamment la concentration des voix de préférence sur un nombre réduit de candidats dans toutes les circonscriptions, sont à

³²³ Cour constitutionnelle, arrêt n° 81/2012, 28 juin 2012, p. 16.

³²⁴ Cour constitutionnelle, arrêt n° 73/2003, 26 mai 2003.

³²⁵ *Ibidem*, p. 16-17.

³²⁶ *Ibidem*, p. 18.

³²⁷ *Ibidem*, p. 19.

³²⁸ *Ibidem*, p. 19.

³²⁹ *Ibidem*, p. 19-20.

même d'influencer suffisamment les possibilités pour tous les candidats élus de se trouver dans les conditions du cumul, même lorsqu'ils se présentent dans les plus grandes circonscriptions. »³³⁰ Au passage, il peut être constaté que la Cour reconnaît le double rôle des électeurs et des partis politiques dans la vie politique belge.

Sur la base de l'ensemble des arguments, la Cour rejette le recours en annulation et valide le décret spécial wallon.

Au terme de cet arrêt, il est intéressant de mettre en perspective l'avis de la section de législation du Conseil d'État, les avis des trois experts consultés et l'arrêt de la Cour constitutionnelle (cf. Tableau 5). La teinte correspond à un positionnement soit positif (gris foncé), soit mitigé (gris moyen), soit négatif (gris clair). Une fois encore, des arguments juridiques sont au cœur des discussions concernant ce dossier politique.

Tableau 5. Les positions des juges et des juristes

Conseil d'État	J. Bourtembourg	M. Uyttendaele	C. Behrendt	Cour constitutionnelle
Incompétence du Parlement wallon	Compétence du Parlement wallon	Compétence du Parlement wallon	Compétence du Parlement wallon et multiplication des mandats	Compétence du Parlement wallon
Imprévisibilité du vote	Imprévisibilité du vote	Prévisibilité du vote	Objectif poursuivi et ratio 25-75 à justifier	Prévisibilité du vote et ratio 25-75 justifié
Taux de pénétration discriminatoire	Taux de pénétration pertinent			

³³⁰ *Ibidem*, p. 20.

4. LES EFFETS DE LA MISE EN ŒUVRE DU DÉCRET SPÉCIAL WALLON

Le décret spécial wallon adopté, il convient de s'interroger quant aux effets d'une telle norme juridique sur le jeu politique. Ce dernier peut être contraint par la norme, même si les acteurs politiques peuvent trouver des moyens de se réapproprier celle-ci.

Le présent chapitre revient d'abord sur l'influence du calcul du taux de pénétration, ensuite sur les conséquences du décret spécial lors de la confection des listes électorales et enfin sur l'installation du Parlement wallon issu des élections du 25 mai 2014.

4.1. LE CRITÈRE DU TAUX DE PÉNÉTRATION

Le taux de pénétration est le critère permettant de départager les députés autorisés à cumuler de ceux frappés d'une incompatibilité (ou d'un empêchement durant la période transitoire). Durant les débats parlementaires et lors de l'examen du texte par la section de législation du Conseil d'État et la Cour constitutionnelle, le caractère discriminatoire de ce taux a été soulevé (cf. *supra*). Il est donc intéressant de s'attacher aux conditions susceptibles de le faire varier.

Pour rappel, le taux de pénétration est calculé selon la formule suivante, où le numérateur (« Voix personnelles ») désigne le total des voix obtenues par les candidats avant application du mécanisme de dévolution de la case de tête, et où le dénominateur (« Votes valables ») désigne le nombre de bulletins déposés (obtenu en soustrayant du nombre d'électeurs inscrits le nombre des abstentions) et valables (c'est-à-dire hors votes blancs et nuls) :

$$\text{Taux de pénétration} = \frac{\text{Voix personnelles}}{\text{Votes valables}}$$

Le taux de pénétration peut varier de deux façons.

Premièrement, une fluctuation du numérateur peut modifier ce taux. Or, le numérateur est fonction de plusieurs facteurs : le nombre de voix personnelles (qui dépend directement du nombre d'électeurs inscrits par circonscription et de la capacité d'un candidat à attirer des suffrages sur son nom) ; le nombre de sièges à pourvoir dans la circonscription (qui fait fluctuer le nombre de voix personnelles qu'un candidat peut obtenir) ; le nombre de candidats par liste (qui fait fluctuer le nombre de voix personnelles d'un candidat) ;

la présence d'une ou plusieurs vedette(s) politique(s) se présentant sur une liste ou dans la circonscription ; la position sur la liste (permettant de recueillir un nombre différencié de voix, notamment si un candidat occupe la place de la tête de liste) ; la présence d'une grande ville dans la circonscription dans laquelle se présente un candidat.

Deuxièmement, une fluctuation du dénominateur peut modifier le taux de pénétration. Or, le dénominateur est fonction de plusieurs facteurs : la taille de la circonscription (qui peut augmenter le nombre d'électeurs en son sein) ; le nombre d'abstentions dans la circonscription ; le nombre de bulletins blancs ou nuls dans la circonscription.

Ces différents facteurs sont donc indépendants des candidats et peuvent dès lors constituer une source de discrimination entre eux. Toutefois, il ne faut pas oublier que le taux de pénétration est un rapport entre deux chiffres qui fluctuent de concert. Autrement dit, une modification d'un des deux termes de la fraction engendre potentiellement une variation de l'autre terme, ce qui peut atténuer la fluctuation du taux de pénétration et mettre en question la discrimination dont peuvent faire l'objet les élus du Parlement wallon. Afin de mettre en question cette affirmation, le tableau 6 présente la liste des candidats élus au Parlement wallon lors du scrutin régional du 25 mai 2014, uniquement sur la base des résultats électoraux. Pour chaque candidat, le taux de pénétration a été calculé et mis en perspective avec le nombre d'électeurs inscrits, le nombre d'abstentions, le nombre de votes blancs et nuls, le nombre de sièges à pourvoir, le nombre de candidats par liste et la présence d'une grande ville dans la circonscription³³¹. Les élus sont classés selon l'ordre décroissant du taux de pénétration qu'ils ont obtenu. Les personnes dont la ligne figure en grisé sont les 20 premières de ce classement.

Plusieurs enseignements, qui font directement échos aux débats parlementaires, peuvent être tirés du tableau 6.

Primo, le fait, pour un candidat, d'être issu d'une grande ville ne permet pas d'avoir un meilleur taux de pénétration. Sur les 20 élus ayant obtenu le meilleur taux de pénétration, 4 étaient issus d'une grande ville. Il convient toutefois de préciser que seules quatre des vingt circonscriptions comptent au moins une grande ville sur leur territoire.

Secundo, le fait, pour une circonscription, d'inclure une grande ville favorise un taux de pénétration plus faible. En effet, sur les 31 élus issus d'une circonscription incluant une grande ville, 4 font partie des 20 candidats ayant le meilleur taux de pénétration. Cette situation peut s'expliquer par le fait que la présence d'une grande ville dans une circonscription augmente le nombre de votes valables et diminue ce faisant le taux de pénétration à nombre de voix égales.

Tertio, le nombre de sièges à pourvoir par circonscription et donc la taille de celle-ci semblent influencer sur le taux de pénétration. En effet, la moyenne des sièges à pourvoir

³³¹ Pour distinguer les « grandes villes », les critères utilisés par le Service public de programmation (SPP) Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté, Économie sociale et Politique des grandes villes a été retenu. Sont seules concernées les villes de plus de 60 000 habitants dont au moins 10 % vivent dans des quartiers défavorisés et dont le revenu par habitant est inférieur à la moyenne nationale (SPP Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté, Économie sociale et Politique des grandes villes, « Nos villes partenaires », 27 juin 2011, www.mi-is.be). Il est à noter que la sixième réforme de l'État a entraîné la régionalisation de la Politique des grandes villes, ce qui pourrait dorénavant avoir des conséquences sur les critères retenus par la Région wallonne (article 21 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État, *Moniteur belge*, 31 janvier 2014).

par circonscription est de 5,77 alors que la médiane est de 5,00³³². Parmi les 20 élus ayant obtenu le meilleur taux de pénétration, 8 sont issus d'une circonscription ayant plus de sièges à pourvoir que la moyenne et que la médiane. Par ailleurs, la quasi-totalité des élus des trois plus petites circonscriptions (Arlon–Marche-en-Famenne–Bastogne, Neufchâteau–Virton et Thuin) font partie des 20 élus ayant le meilleur taux de pénétration³³³. Se présenter dans une petite circonscription favorise donc un taux de pénétration plus élevé.

Quarto, le pourcentage d'abstentions et de votes blancs ou nuls ne semble pas favoriser ou défavoriser les élus quant à l'obtention d'un taux de pénétration élevé ; la moyenne de ce pourcentage est de 18,70 %, alors que la médiane est de 18,97 %.

Quinto, le nombre de voix personnelles est à prendre en compte. En effet, parmi les 20 élus ayant le meilleur taux de pénétration, 17 ont un nombre de voix personnelles au-dessus de la moyenne (10 503 voix personnelles) et 18 se situent au-dessus de la médiane (8 162 voix).

Sexto, la place sur la liste entre en ligne de compte. Sur les 45 candidats ayant occupé une place de tête de liste, 19 font partie des 20 élus ayant le meilleur taux de pénétration.

Septimo, il convient de noter l'importance que revêt la notion de groupe politique dans le décret. Pour rappel, 25 % des députés, par groupe politique, peuvent cumuler. En l'absence d'une telle limitation par groupe politique, les trois principaux partis traditionnels seraient favorisés. Dans le tableau 6, il faut en effet attendre la 44^e place pour voir un élu qui ne soit ni du PS, ni du MR, ni du CDH, et même la 61^e place pour voir un élu d'Écolo (il est vrai que ce dernier parti a connu une importante baisse en termes de résultats électoraux lors du scrutin du 25 mai 2014).

Au final, le nombre de voix (et, indirectement, la place sur la liste) ainsi que la taille des circonscriptions influencent le taux de pénétration. Ces éléments sont toutefois la conjonction d'autres facteurs (par exemple, le nombre de sièges à pourvoir, le nombre de listes, le nombre de candidats par liste, le nombre d'électeurs ou la présence ou non de grandes villes), si bien qu'il est difficile d'affirmer qu'un seul d'entre eux est déterminant. C'est d'ailleurs ce qu'a précisé la Cour constitutionnelle dans son arrêt du 28 juin 2012, en validant le critère du taux de pénétration : selon elle, il peut « être déduit que le comportement des électeurs et les stratégies des partis politiques, notamment la concentration des voix de préférence sur un nombre réduit de candidats dans toutes les circonscriptions, sont à même d'influencer *suffisamment* les possibilités pour *tous les candidats élus* de se trouver dans les conditions du cumul, même lorsqu'ils se présentent dans les plus grandes circonscriptions »³³⁴.

³³² Pour rappel, la moyenne est la somme des valeurs numériques divisée par le nombre de valeurs, et la médiane est la position qui divise une distribution en deux groupes de taille égale.

³³³ Seule une élue de la circonscription de Thuin n'en fait pas partie : Françoise Fassiaux-Looten (PS).

³³⁴ Cour constitutionnelle, arrêt n° 81/2012, 28 juin 2012, p. 20 [nous soulignons].

Tableau 6. Taux de pénétration des candidats élus lors du scrutin régional wallon du 25 mai 2014

Député wallon					Circonscription									
Taux de pénétration	Nom	Parti politique	Place sur la liste	Nombre de voix personnelles	Nom	Nombre d'électeurs inscrits	Nombre de votes valables	Abstentions (I)		Votes blancs et nuls (II)		I+II	Nombre de sièges à pourvoir	Présence de grande ville
								Nombre	%	Nombre	%			
0,221	Paul Magnette	PS	1	49 978	Charleroi	285 908	225 925	38 598	14 %	21 385	7 %	21 %	9	Charleroi
0,183	Paul Furlan	PS	1	16 451	Thuin	110 013	89 680	12 700	12 %	7 633	7 %	18 %	3	
0,150	Rudy Demotte	PS	1	25 730	Tournai–Ath–Mouscron	212 311	172 041	23 803	11 %	16 467	8 %	19 %	7	
0,143	Dimitri Fourny	CDH	1	9 958	Neufchâteau–Virton	83 737	69 630	7 707	9 %	6 400	8 %	17 %	2	
0,138	Josy Arens	CDH	1	13 101	Arlon–Marche-en-Famenne–Bastogne	114 559	95 245	11 255	10 %	8 059	7 %	17 %	3	
0,138	Nicolas Martin	PS	1	19 302	Mons	175 726	140 327	22 505	13 %	12 894	7 %	20 %	5	Mons
0,134	François Bellot	MR	1	14 617	Dinant–Philippeville	132 629	109 365	13 937	11 %	9 327	7 %	18 %	4	
0,130	Willy Borsus	MR	1	12 397	Arlon–Marche-en-Famenne–Bastogne	114 559	95 245	11 255	10 %	8 059	7 %	17 %	3	
0,127	Hervé Jamar	MR	1	15 221	Huy–Waremme	142 881	119 405	15 543	11 %	7 933	6 %	16 %	4	
0,118	Pierre-Yves Jeholet	MR	1	18 403	Verviers	199 550	155 542	27 086	14 %	16 922	8 %	22 %	6	
0,117	Yves Evrard	MR	1	8 162	Neufchâteau–Virton	83 737	69 630	7 707	9 %	6 400	8 %	17 %	2	
0,116	Maxime Prévot	CDH	1	21 912	Namur	229 611	188 709	27 326	12 %	13 576	6 %	18 %	7	
0,114	Philippe Courard	PS	1	10 898	Arlon–Marche-en-Famenne–Bastogne	114 559	95 245	11 255	10 %	8 059	7 %	17 %	3	
0,114	Jean-Luc Crucke	MR	1	19 531	Tournai–Ath–Mouscron	212 311	172 041	23 803	11 %	16 467	8 %	19 %	7	
0,112	Jean-Claude Marcourt	PS	1	38 460	Liège	424 619	342 526	60 604	14 %	21 489	5 %	19 %	13	Liège et Seraing
0,107	Jacqueline Galant	MR	1	14 959	Mons	175 726	140 327	22 505	13 %	12 894	7 %	20 %	5	Mons
0,099	Christophe Collignon	PS	1	11 765	Huy–Waremme	142 881	119 405	15 543	11 %	7 933	6 %	16 %	4	
0,086	Éliane Tillieux	PS	2	16 236	Namur	229 611	188 709	27 326	12 %	13 576	6 %	18 %	7	
0,085	Jean-Charles Luperto	PS	1	15 996	Namur	229 611	188 709	27 326	12 %	13 576	6 %	18 %	7	
0,084	Yves Binon	MR	1	7 526	Thuin	110 013	89 680	12 700	12 %	7 633	7 %	18 %	3	
0,084	Valérie De Bue	MR	1	19 627	Nivelles	276 619	234 789	29 423	11 %	12 407	4 %	15 %	8	
0,082	Florence Reuter	MR	3	19 217	Nivelles	276 619	234 789	29 423	11 %	12 407	4 %	15 %	8	
0,081	Christine Defraigne	MR	1	27 842	Liège	424 619	342 526	60 604	14 %	21 489	5 %	19 %	13	Liège et Seraing
0,078	Edmund Stoffels	PS	1	12 127	Verviers	199 550	155 542	27 086	14 %	16 922	8 %	22 %	6	
0,072	Olga Zrihen	PS	1	7 490	Soignies	128 257	104 203	14 607	11 %	9 447	7 %	19 %	4	La Louvière

0,069	Marie-Martine Schyns	CDH	1	10 690	Verviers	199 550	155 542	27 086	14 %	16 922	8 %	22 %	6	
0,066	Anne Barzin	MR	1	12 414	Namur	229 611	188 709	27 326	12 %	13 576	6 %	18 %	7	
0,065	Pierre-Yves Dermagne	PS	1	7 158	Dinant-Philippeville	132 629	109 365	13 937	11 %	9 327	7 %	18 %	4	
0,063	Alfred Gadenne	CDH	1	10 885	Tournai-Ath-Mouscron	212 311	172 041	23 803	11 %	16 467	8 %	19 %	7	
0,060	Carlo Di Antonio	CDH	1	8 359	Mons	175 726	140 327	22 505	13 %	12 894	7 %	20 %	5	Mons
0,059	Christine Poulin	PS	1	6 451	Dinant-Philippeville	132 629	109 365	13 937	11 %	9 327	7 %	18 %	4	
0,054	Véronique Cornet	MR	1	12 189	Charleroi	285 908	225 925	38 598	14 %	21 385	7 %	21 %	9	Charleroi
0,053	Laetitia Brogniez	MR	2	5 819	Dinant-Philippeville	132 629	109 365	13 937	11 %	9 327	7 %	18 %	4	
0,051	Marie-Dominique Simonet	CDH	1	17 564	Liège	424 619	342 526	60 604	14 %	21 489	5 %	19 %	13	Liège et Seraing
0,049	Olivier Destrebecq	MR	1	5 126	Soignies	128 257	104 203	14 607	11 %	9 447	7 %	19 %	4	La Louvière
0,048	Magali Dock	MR	2	5 705	Huy-Waremme	142 881	119 405	15 543	11 %	7 933	6 %	16 %	4	
0,047	Joëlle Kapompole	PS	2	6 657	Mons	175 726	140 327	22 505	13 %	12 894	7 %	20 %	5	Mons
0,047	Olivier Maroy	MR	4	11 018	Nivelles	276 619	234 789	29 423	11 %	12 407	4 %	15 %	8	
0,042	André Antoine	CDH	1	9 788	Nivelles	276 619	234 789	29 423	11 %	12 407	4 %	15 %	8	
0,039	François Desquesnes	CDH	1	4 100	Soignies	128 257	104 203	14 607	11 %	9 447	7 %	19 %	4	La Louvière
0,039	Dimitri Legasse	PS	1	9 163	Nivelles	276 619	234 789	29 423	11 %	12 407	4 %	15 %	8	
0,039	Isabelle Simonis	PS	2	13 357	Liège	424 619	342 526	60 604	14 %	21 489	5 %	19 %	13	Liège et Seraing
0,039	Patrick Prevot	PS	2	4 016	Soignies	128 257	104 203	14 607	11 %	9 447	7 %	19 %	4	La Louvière
0,038	Frédéric Gillot	PTB-GO!	1	12 884	Liège	424 619	342 526	60 604	14 %	21 489	5 %	19 %	13	Liège et Seraing
0,037	Philippe Dodrimont	MR	2	12 816	Liège	424 619	342 526	60 604	14 %	21 489	5 %	19 %	13	Liège et Seraing
0,035	Jean-Paul Wahl	MR	2	8 220	Nivelles	276 619	234 789	29 423	11 %	12 407	4 %	15 %	8	
0,034	Christiane Vienne	PS	2	5 885	Tournai-Ath-Mouscron	212 311	172 041	23 803	11 %	16 467	8 %	19 %	7	
0,033	Jean-Marc Dupont	PS	3	4 660	Mons	175 726	140 327	22 505	13 %	12 894	7 %	20 %	5	Mons
0,033	Bruno Lefebvre	PS	3	5 709	Tournai-Ath-Mouscron	212 311	172 041	23 803	11 %	16 467	8 %	19 %	7	
0,033	Gilles Mouyard	MR	1	6 214	Namur	229 611	188 709	27 326	12 %	13 576	6 %	18 %	7	
0,032	Françoise Fassiaux-Looten	PS	2	2 914	Thuin	110 013	89 680	12 700	12 %	7 633	7 %	18 %	3	
0,031	Véronique Durenne	MR	2	5 314	Tournai-Ath-Mouscron	212 311	172 041	23 803	11 %	16 467	8 %	19 %	7	
0,030	Alain Onkelinx	PS	3	10 154	Liège	424 619	342 526	60 604	14 %	21 489	5 %	19 %	13	Liège et Seraing
0,029	Véronique Bonni	PS	1	4 588	Verviers	199 550	155 542	27 086	14 %	16 922	8 %	22 %	6	
0,029	Jenny Baltus-Möres	MR	2	4 571	Verviers	199 550	155 542	27 086	14 %	16 922	8 %	22 %	6	
0,029	Véronique Salvi	CDH	1	6 504	Charleroi	285 908	225 925	38 598	14 %	21 385	7 %	21 %	9	Charleroi
0,027	Christie Morreale	PS	5	9 242	Liège	424 619	342 526	60 604	14 %	21 489	5 %	19 %	13	Liège et Seraing

0,026	Sophie Pécriaux	PS	2	5 868	Charleroi	285 908	225 925	38 598	14 %	21 385	7 %	21 %	9	Charleroi
0,025	Isabelle Moinnet-Joiret	CDH	2	4 674	Namur	229 611	188 709	27 326	12 %	13 576	6 %	18 %	7	
0,024	Anthony Dufrane	PS	9	5 468	Charleroi	285 908	225 925	38 598	14 %	21 385	7 %	21 %	9	Charleroi
0,024	Matthieu Daele	Écolo	1	3 691	Verviers	199 550	155 542	27 086	14 %	16 922	8 %	22 %	6	
0,022	Graziana Trotta	PS	3	5 013	Charleroi	285 908	225 925	38 598	14 %	21 385	7 %	21 %	9	Charleroi
0,021	Hélène Ryckmans	Écolo	1	4 898	Nivelles	276 619	234 789	29 423	11 %	12 407	4 %	15 %	8	
0,019	Benoît Drèze	CDH	2	6 597	Liège	424 619	342 526	60 604	14 %	21 489	5 %	19 %	13	Liège et Seraing
0,018	Philippe Henry	Écolo	1	6 106	Liège	424 619	342 526	60 604	14 %	21 489	5 %	19 %	13	Liège et Seraing
0,018	Latifa Gahouchi	PS	4	3 989	Charleroi	285 908	225 925	38 598	14 %	21 385	7 %	21 %	9	Charleroi
0,018	Stéphane Hazée	Écolo	1	3 304	Namur	229 611	188 709	27 326	12 %	13 576	6 %	18 %	7	
0,017	Véronique Waroux	CDH	2	2 998	Tournai–Ath–Mouscron	212 311	172 041	23 803	11 %	16 467	8 %	19 %	7	
0,017	Virginie Defrang-Firket	MR	3	5 895	Liège	424 619	342 526	60 604	14 %	21 489	5 %	19 %	13	Liège et Seraing
0,016	André-Pierre Puget	PP	1	5 639	Liège	424 619	342 526	60 604	14 %	21 489	5 %	19 %	13	Liège et Seraing
0,016	Philippe Knaepen	MR	2	3 557	Charleroi	285 908	225 925	38 598	14 %	21 385	7 %	21 %	9	Charleroi
0,016	Anne Lambelin	PS	2	3 642	Nivelles	276 619	234 789	29 423	11 %	12 407	4 %	15 %	8	
0,014	Maurice Mottard	PS	4	4 921	Liège	424 619	342 526	60 604	14 %	21 489	5 %	19 %	13	Liège et Seraing
0,013	Cyprien Devilers	MR	3	3 027	Charleroi	285 908	225 925	38 598	14 %	21 385	7 %	21 %	9	Charleroi
0,012	Ruddy Warnier	PTB-GO!	1	1 413	Huy–Wareme	142 881	119 405	15 543	11 %	7 933	6 %	16 %	4	

4.2. L'ÉLABORATION DES LISTES ÉLECTORALES EN VUE DU SCRUTIN MULTIPLE DU 25 MAI 2014

L'adoption du décret spécial wallon soulève une question intéressante en termes de science politique, à savoir l'influence de cette norme sur l'élaboration des listes électorales pour le scrutin du 25 mai 2014³³⁵. En effet, plusieurs élections se sont déroulées le même jour (européennes, fédérales, et régionales et communautaires) et il n'est dorénavant plus permis de se porter candidat pour des mandats incompatibles entre eux (cf. *supra*). La prise en compte des multiples incompatibilités et empêchements s'avère donc être un enjeu important pour certains élus, notamment ceux ayant un mandat dans un collège communal.

La presse a mis en avant cet enjeu, sans toutefois l'analyser en détail. Ainsi, dès juin 2012, en vue des élections communales du 14 octobre 2012, l'hebdomadaire *Le Vif/L'Express* a présenté l'influence du décret spécial wallon : « Au sud du pays, le décret “décumul” pèse sur l'élaboration des listes d'octobre prochain et rend le poids de la participation encore plus lourd. Les stratèges, dans une cuisine dont ils sont les seuls à comprendre l'alchimie, peuvent décider de ne pas mettre en tête de liste des députés actuels qui auraient peu de chances d'avoir un taux de pénétration suffisant en 2014, et seraient donc contraints de choisir entre les deux mandats. Ils peuvent tout autant faire l'inverse pour pousser un député suppléant sans réelle légitimité électorale ou imposer un bourgmestre faisant fonction de leur choix. C'est le “compromis à la wallonne”. »³³⁶ Toujours en vue des élections communales d'octobre 2012, une enquête du quotidien *Le Soir* a mis en avant le fait que certains députés régionaux « maîtres chez eux » ont manifesté leur intention « de mener le combat électoral sur le terrain fédéral en 2014 » et que, « dans l'ombre, les éternels suppléants ou les seconds couteaux se sentent pousser des ailes »³³⁷.

Dès octobre 2013, le journal *Le Soir* s'est également intéressé à l'influence du décret spécial wallon sur la composition des listes électorales en vue des élections du 25 mai 2014, en distinguant, d'une part, Écolo et, d'autre part, le PS, le MR et le CDH : « En Wallonie, Écolo a pris une longueur d'avance dans la préparation des listes à soumettre aux électeurs le 25 mai [2014]. Rien n'est encore réglé, mais la procédure est engagée. À l'inverse, PS, MR, CDH en sont toujours à tenter de résoudre la quadrature du cercle afin de déterminer comment désigner les meilleurs candidats. »³³⁸ Et de souligner les deux données nouvelles, en plus du décret spécial wallon, au moment de réaliser le casting électoral : la fin de l'élection directe des sénateurs³³⁹ et l'impossibilité des doubles candidatures.

³³⁵ Pour une description détaillée de la confection des listes électorales pour les scrutins du 25 mai 2014, cf. P. BLAISE, V. DEMERTZIS, J. FANIEL, J. PITSEYS, « La préparation des élections régionales et communautaires du 25 mai 2014 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2213-2214, 2014 ; P. BLAISE, V. DEMERTZIS, J. FANIEL, J. PITSEYS, « La préparation des élections fédérales et européennes du 25 mai 2014 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2215-2216, 2014.

³³⁶ *Le Vif/L'Express*, 8 juin 2012.

³³⁷ *Le Soir*, 28 septembre 2012.

³³⁸ *Le Soir*, 17 octobre 2013.

³³⁹ Cf. C. SÄGESSER, C. ISTASSE, « Le Sénat et ses réformes successives », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2219-2220, 2014, p. 59-61.

Afin de cerner l'influence du décret spécial wallon sur l'élaboration des listes, la liste des candidats qui se sont présentés à différents niveaux de pouvoir depuis 2009 est exposée dans le tableau 7. Celui-ci reprend la liste de tous les candidats qui se sont présentés à au moins deux élections de niveaux de pouvoir différents lors de la période 2009-2014 et qui avaient un mandat ou une fonction incompatible avec un siège de député régional wallon au moment des élections du 25 mai 2014. Le terme « candidat » signifie que la personne s'est présentée comme candidat effectif, et le terme « suppléant » qu'elle s'est présentée comme candidat suppléant. Les cases grisées signifient que les candidats ont été élus. Enfin, les cases encadrées par des traits gras montrent le changement de niveaux de pouvoir.

Ce tableau permet à tout le moins de montrer les migrations de certains candidats entre deux assemblées qui ne sont pas concernées de la même manière par la limitation du cumul des mandats. L'objectif n'est aucunement de fournir une analyse certaine et détaillée des influences sur l'élaboration des listes électorales. Un tel travail nécessiterait en effet une prise en compte de l'ensemble des décisions internes des partis politiques, mises en perspective avec les négociations internes – analyse qui dépasse de loin le cadre de ce *Courrier hebdomadaire*. Par contre, le tableau permet de voir que certains candidats se sont présentés à des niveaux de pouvoir différents durant la période 2009-2014.

En mettant en perspective les changements observés avec les mandats occupés par les candidats au moment des élections, on peut envisager les cas potentiels d'influence du décret spécial wallon.

Primo, le passage du niveau régional vers le niveau fédéral du fait de la détention d'un mandat de membre d'un collège communal. Dans le tableau 7, auraient pu être concernés : Christophe Bombled (MR, bourgmestre de Cerfontaine), Willy Demeyer (PS, bourgmestre de Liège)³⁴⁰, Jean-Jacques Flahaut (MR, bourgmestre de Braine-le-Comte), Anne-Catherine Goffinet (CDH, échevine à Arlon), Catherine Houdart (PS, échevine à Mons), Laura Iker (MR, bourgmestre d'Esneux), Serge Kubla (MR, bourgmestre de Waterloo)³⁴¹, Christian Leclercq (MR, bourgmestre de Silly)³⁴², Jean-Pierre Lepine (PS, bourgmestre de Quaregnon)³⁴³, Éric Massin (PS, président du conseil de l'action sociale

³⁴⁰ La candidature de W. Demeyer à la Chambre des représentants peut s'expliquer par la suppression du mandat de sénateur élu directement. En effet, W. Demeyer était, jusque 2014, sénateur élu directement. Or désormais, pour pouvoir siéger au Sénat, il est nécessaire de soit poser sa candidature au niveau régional (pour escompter être sénateur provenant d'une entité fédérée), soit être coopté. Toutefois, son mandat de bourgmestre pouvait empêcher W. Demeyer, si son taux de pénétration n'était pas suffisant, d'être député wallon et consécutivement potentiellement sénateur. Pour continuer à être représentant au niveau fédéral, la meilleure piste qui s'offrait à lui consistait donc à être candidat à la Chambre.

³⁴¹ S. Kubla s'était présenté aux élections de 2014 avant tout pour soutenir ses colistiers. Il avait en effet précisé qu'il comptait quitter la vie parlementaire et poursuivre son mandat maïoral (*La Libre Belgique*, 5 mars 2014). Son départ de la vie politique régionale visait également à laisser le champ libre à son échevine, Florence Reuter (*Le Soir*, 24-25 mai 2014).

³⁴² Il semble que la candidature de C. Leclercq ait été une surprise. En effet, il aurait accepté la troisième suppléance « alors qu'il avait fait savoir qu'il ne serait pas sur les listes en raison de propositions peu respectueuses de son investissement personnel » (*L'Avenir/Le Courrier*, 28 février 2014).

³⁴³ J.-P. Lepine avait affirmé que sa « seule volonté était de ne pas quitter Quaregnon », et donc de conserver son mandat de bourgmestre. Il avait par ailleurs précisé que, au cas où il serait élu, comme la loi l'autorise à cumuler avec un mandat de représentant fédéral, il le ferait et organiserait son temps différemment (*La Province*, 17 mars 2014).

de Charleroi)³⁴⁴, Florine Pary-Mille (MR, échevine à Enghien)³⁴⁵, Daniel Senesael (PS, bourgmestre d'Estaimpuis) et Stéphanie Thoron (MR, bourgmestre de Jemeppe-sur-Sambre)³⁴⁶.

Secundo, le passage du niveau fédéral vers le niveau régional pour des candidats présentant notamment un potentiel électoral leur permettant d'avoir un taux de pénétration suffisant pour cumuler : Valérie De Bue (MR, échevine à Nivelles)³⁴⁷, Olivier Destrebecq (MR, échevin à La Louvière)³⁴⁸, Anne Lambelin (PS, présidente du conseil de l'action sociale de La Hulpe), Dimitri Legasse (PS, bourgmestre de Rebecq)³⁴⁹, Nicolas Martin (PS, bourgmestre de Mons faisant fonction au moment du scrutin)³⁵⁰ et Vincent Sampaoli (PS, échevin à Andenne)³⁵¹. Cependant, certains candidats n'envisageaient pas nécessaire de siéger au Parlement wallon, comme Véronique Damée (MR, bourgmestre de Quiévrain)³⁵².

Tertio, le fait d'être candidat aux élections du Parlement wallon en 2014, après avoir été candidat aux élections du Parlement wallon en 2009 et candidat aux élections fédérales en 2010. Ce cas de figure peut notamment révéler deux situations : d'une part, la volonté de siéger au Parlement wallon quand bien même l'on détient un mandat dans un collège communal et, d'autre part, la possibilité de réaliser un taux de pénétration permettant de cumuler le mandat de député wallon avec celui de membre d'un collège communal. Dans le tableau 7, peuvent être concernés : Josy Arens (CDH, bourgmestre d'Attert)³⁵³,

³⁴⁴ É. Massin n'aurait « jamais caché son envie de cumuler » (*La Dernière Heure/Les Sports*, 27 février 2014). Dès septembre 2013, il s'était déclaré disponible pour le fédéral et envisageait le cumul de mandat (*La Dernière Heure/Les Sports*, 24 septembre 2013).

³⁴⁵ F. Pary-Mille a été une des personnes à la base du recours en annulation du décret spécial introduit auprès de la Cour constitutionnelle (cf. *supra*). Elle avait d'ailleurs déclaré être « persuadée que le cumul n'est pas une mauvaise chose ». Elle avait également fait part de sa volonté de quitter la vie politique wallonne en 2014, avant de quitter également la vie politique communale en 2018 (*La Nouvelle Gazette*, 17 février 2014).

³⁴⁶ S. Thoron avait indiqué vouloir « rester bourgmestre ». Par ailleurs, elle expliquait la place qui lui avait été allouée sur la liste du parti pour les élections fédérales par le travail qu'elle avait réalisé au niveau local, ainsi que par la proposition qui lui avait été faite par le président du MR, Charles Michel, et par W. Borsus suite au retrait de Sabine Laruelle de la vie politique (*L'Avenir/Basse Sambre*, 7 mai 2014).

³⁴⁷ V. De Bue avait été considérée comme « favorite au cumul » par la presse (*La Libre Belgique*, 18 février 2014). Dans le cas où elle n'atteindrait pas un taux de pénétration suffisant, elle avait déclaré qu'elle choisirait le mandat de députée wallonne en restant « échevine bénévole » (*La Dernière Heure/Les Sports*, 24-25 mai 2014).

³⁴⁸ O. Destrebecq avait été considéré comme « devant se battre » par la presse (*La Libre Belgique*, 18 février 2014).

³⁴⁹ D. Legasse était prêt à devenir bourgmestre empêché de Rebecq pour siéger au Parlement wallon s'il était élu, ce qui aurait facilité sa position de tête de liste au niveau régional, selon André Flahaut (*Le Soir*, 25 mars 2014).

³⁵⁰ N. Martin avait déclaré qu'il avait « des chances de pouvoir cumuler un mandat de député avec un poste de bourgmestre ou d'échevin », tout en tenant compte de la nécessité de réaliser un bon score (*Le Soir*, 29 avril 2014).

³⁵¹ La place de premier suppléant occupée par V. Sampaoli avait été considérée par la presse comme une « place de choix pour devenir député wallon » (*L'Avenir/Namur*, mercredi 21 mai 2014). En tant que premier échevin à Andenne au moment des élections, il avait réalisé le deuxième score en voix de préférence lors des élections communales de 2012.

³⁵² V. Damée avait déclaré qu'elle se présentait comme troisième suppléante, avant tout pour « soutenir la liste emmenée par Jacqueline Galant » (*La Province*, 3 mars 2014).

³⁵³ J. Arens s'est présenté comme tête de liste dans la circonscription d'Arlon-Marche-en-Famenne-Bastogne qui, par le faible nombre de sièges à pourvoir et surtout par le nombre de votes valables moins élevé que dans d'autres circonscriptions, favorise un taux de pénétration plus élevé. J. Arens a toutefois déclaré que le président du CDH, Benoît Lutgen, lui avait « un peu forcé la main ». En effet, il avait été député

Yves Binon (MR, bourgmestre de Ham-sur-Heure-Nalinnes)³⁵⁴, Rudy Demotte (PS, bourgmestre empêché de Tournai)³⁵⁵, Philippe Dodrimont (MR, bourgmestre d'Aywaille)³⁵⁶, Françoise Fassiaux-Looten (PS, bourgmestre de Chimay)³⁵⁷, Dimitri Fourny (CDH, bourgmestre de Neufchâteau)³⁵⁸, Paul Furlan (PS, bourgmestre empêché de Thuin)³⁵⁹, Jacqueline Galant (MR, bourgmestre de Jurbise)³⁶⁰, Hervé Jamar (MR, bourgmestre de Hannut)³⁶¹, Pierre-Yves Jeholet (MR, bourgmestre de Herve)³⁶², Mauro Lenzi (PS, bourgmestre d'Oupeye)³⁶³, Maxime Prévot (CDH, bourgmestre de Namur)³⁶⁴, Mathilde Vandorpe (CDH, échevine à Mouscron)³⁶⁵. Il est à noter que certains candidats n'avaient pas arrêté leur choix avant les élections quant à la manière de réagir s'ils venaient à se trouver dans une situation d'incompatibilité : Anne Barzin (MR, échevine à Namur)³⁶⁶ et Florence Reuter (MR, échevine à Waterloo)³⁶⁷. Enfin, certains candidats avaient clairement affiché leur volonté de rester membres d'un collège communal s'ils n'arrivaient pas à atteindre le taux de pénétration permettant le cumul

-
- fédéral de 1995 à 2014 (*Sudpresse*, 14 mai 2014). Peut-être B. Lutgen souhaitait-il remplacer A. Bouchat, qui avait un potentiel électoral important avant de se retirer de la vie parlementaire wallonne, en tête de liste.
- ³⁵⁴ Y. Binon a déclaré que son taux de pénétration devrait lui permettre de cumuler le mandat de député avec celui de bourgmestre (*L'Avenir/Entre Sambre et Meuse*, 21 mai 2014).
- ³⁵⁵ Des sondages publiés avant les élections montraient que la popularité de R. Demotte lui permettait d'espérer un taux de pénétration particulièrement élevé, lui garantissant le cumul entre les fonctions de député et de bourgmestre (*Le Soir*, 23 avril 2014 et 22 mai 2014).
- ³⁵⁶ P. Dodrimont avait déclaré être la victime type du décret spécial, tout en affirmant vouloir siéger au Parlement wallon en exploitant « jusqu'en 2018 la formule du bourgmestre en congé » (*Le Soir*, 17 octobre 2013).
- ³⁵⁷ F. Fassiaux-Looten avait indiqué qu'elle se mettrait « en retrait de son maïorat » si elle était élue (*La Dernière Heure/Les Sports*, 24-25 mai 2014).
- ³⁵⁸ D. Fourny semblait confiant dans ses possibilités d'être réélu comme député wallon et d'atteindre un taux de pénétration permettant le cumul. Il indiquait qu'il était indispensable pour lui de cumuler les mandats de bourgmestre et de député, notamment pour éviter que le Parlement wallon ne se transforme en « chambre de réflexion » (*La Meuse*, 28 octobre 2013). Pour rappel, il était tête de liste dans une petite circonscription, ce qui permet d'obtenir plus aisément un taux de pénétration élevé.
- ³⁵⁹ P. Furlan comptait réitérer la mise en congé de son maïorat (*La Dernière Heure/Les Sports*, 24-25 mai 2014). Pour rappel, P. Furlan, qui était tête de liste, se présentait dans une petite circonscription, ce qui permet d'obtenir plus aisément un haut taux de pénétration.
- ³⁶⁰ J. Galant avait déclaré que, selon une simulation tenant compte du taux de pénétration des dernières élections, elle ne devrait pas éprouver de difficulté à cumuler ses mandats. Si un choix avait dû être posé, elle aurait siégé au Parlement wallon et serait devenue « bourgmestre bénévole » (*La Province*, 21 octobre 2013).
- ³⁶¹ H. Jamar semblait confiant quant à sa capacité, en tant que tête de liste, à obtenir un taux de pénétration suffisant (*La Meuse/Huy-Waremme*, 24 mai 2014).
- ³⁶² En tant que tête de liste, P.-Y. Jeholet était confiant quant à la possibilité d'obtenir un taux de pénétration suffisant (*La Dernière Heure/Les Sports*, 22 octobre 2013).
- ³⁶³ M. Lenzi avait indiqué que, s'il était élu, il serait « bourgmestre superviseur », en choisissant le mandat de député, tout en restant dans l'ombre au niveau de sa commune (*La Dernière Heure/Les Sports*, 22 octobre 2013).
- ³⁶⁴ M. Prévot semblait confiant quant à sa possibilité d'obtenir un taux de pénétration suffisant. Toutefois, avait-il précisé, si tel ne devait pas être le cas, il resterait bourgmestre (*L'Avenir/Basse Sambre*, 19 mai 2014).
- ³⁶⁵ M. Vandorpe souhaitait devenir députée wallonne, estimant qu'il y allait de l'intérêt de la commune d'avoir un représentant au Parlement wallon. Elle aurait donc laissé tomber son mandat d'échevine (*Nord Éclair*, 16 mars 2014).
- ³⁶⁶ A. Barzin avait déclaré qu'elle était consciente de ne pas être dans les conditions permettant le cumul et qu'elle devrait donc choisir au lendemain des élections (*L'Avenir/Namur*, 20 mai 2014). Au final, elle a préféré conserver son mandat d'échevin mais est devenue sénatrice cooptée.
- ³⁶⁷ F. Reuter avait déclaré attendre les résultats avant de prendre sa décision (*La Dernière Heure/Les Sports*, 24-25 mai 2014).

des mandats : Jean-Paul Bastin (CDH, bourgmestre de Malmedy)³⁶⁸ et Isabelle Simonis (PS, bourgmestre de Flémalle)³⁶⁹.

Quarto, le fait d'être candidat aux élections de la Chambre des représentants en 2014, après avoir été candidat aux élections du Parlement wallon en 2009 et candidat aux élections fédérales en 2010. Ce cas de figure peut notamment révéler deux situations : d'une part, la volonté de cumuler un mandat de parlementaire avec celui de membre d'un collège communal et, d'autre part, la possibilité de ne pas obtenir un taux de pénétration permettant de cumuler le mandat de député wallon avec celui de membre d'un collège communal. Dans le tableau 7, peuvent être concernés : Caroline Cassart-Mailleux (MR, bourgmestre d'Ouffet)³⁷⁰, Sybille de Coster-Bauchau (MR, bourgmestre de Grez-Doiceau)³⁷¹, Julie Fernandez Fernandez (PS, échevine à Liège)³⁷² et Charles Michel (MR, bourgmestre de Wavre)³⁷³. Il se peut également que certains arbitrages au sein des partis politiques aient conduit à des changements de niveaux de pouvoir, notamment compte tenu du décret décumul ; c'est notamment le cas de Benoît Dispa (CDH, bourgmestre de Gembloux)³⁷⁴, André Flahaut (PS, président de la Chambre des représentants)³⁷⁵ et Sébastien Pirlot (PS, bourgmestre de Chinoy)³⁷⁶. Par ailleurs, il ne faut pas oublier que certains candidats aux élections fédérales, députés fédéraux depuis plusieurs législatures, ont pu se présenter aux élections régionales en 2009 pour pousser une liste, et ce en tant qu'effectif ou suppléant. C'est le cas d'Olivier Chastel (MR, ministre fédéral), Jean-Marc Delizée (PS, échevin à Viroinval)³⁷⁷, Laurent Devin (MR, bourgmestre de Binche),

³⁶⁸ J.-P. Bastin avait déclaré : « c'est Malmedy qui reste ma priorité, je resterai donc bourgmestre ». Il avait toutefois précisé que, si le CDH obtenait deux sièges dans l'arrondissement de Verviers, il pourrait siéger au Parlement de la Communauté française car Herbert Grommes, deuxième effectif sur la liste, issu de la Communauté germanophone, prêterait serment en allemand au Parlement wallon et serait donc remplacé par le premier suppléant de la liste (*La Dernière Heure/Les Sports*, 22 octobre 2013 ; *Sudpresse*, 31 mars 2014). H. Grommes n'a finalement pas été élu.

³⁶⁹ Avant les élections communales de 2012, I. Simonis s'était positionnée quant à l'entrée en vigueur du décret limitant le cumul : « J'ai déjà fait mon choix : si je suis réélue le 14 octobre, je resterai bourgmestre (...) plutôt que députée quand la réforme entrera en vigueur » (*Le Soir*, 28 septembre 2012).

³⁷⁰ C. Cassart-Mailleux avait déclaré que le décret anti-cumul l'avait « poussée à aller vers la liste fédérale », afin de rester fidèle à ses électeurs (*La Meuse*, 3 mars 2014).

³⁷¹ S. de Coster-Bauchau avait déclaré qu'elle ne voulait pas quitter le maïorat de sa commune, tout en précisant toutefois que son parti lui avait accordé une place sur les listes fédérales, ce qui lui permet de cumuler les deux mandats (*La Capitale/Brabant wallon*, 24 février 2014).

³⁷² J. Fernandez Fernandez avait déclaré que son souhait était le cumul entre le mandat de députée fédérale et d'échevine (*La Meuse*, 10 mars 2014). Son choix comme candidate à la Chambre ne s'était pas fait sans mal. En effet, Christie Morreale, échevine à Esneux, souhaitait également cumuler son mandat d'échevine avec celui de députée. Elle s'était toutefois retrouvée sur la liste régionale (*La Meuse*, 7 mars 2014).

³⁷³ C. Michel avait déclaré que sa préférence était de rester bourgmestre (*La Dernière Heure/Les Sports*, 24-25 mai 2014).

³⁷⁴ B. Dispa occupait pour la première fois une « place utile » sur les listes électorales. Il avait estimé que son positionnement sur la liste fédérale et celui de M. Prévot sur la liste régionale constituaient un « bon tandem régional-fédéral » (*L'Avenir/Namur*, 9 mai 2014).

³⁷⁵ Lors de la confection des listes électorales régionales et fédérales pour l'arrondissement de Nivelles et pour le Brabant wallon, A. Flahaut avait indiqué que « la nouvelle réglementation wallonne qui empêche désormais tout cumul entre un poste maïoral ou scabinal et celui de député wallon a (...) sérieusement compliqué la confection des listes socialistes » (*Le Soir*, 25 mars 2014).

³⁷⁶ S. Pirlot avait déclaré que le passage du niveau régional au niveau fédéral était « le fruit d'une réflexion interne au sein de la fédération socialiste luxembourgeoise », ainsi que d'une « réflexion personnelle » (*La Meuse/Luxembourg*, 19 mai 2014).

³⁷⁷ Député fédéral depuis 1993, J.-M. Delizée était considéré par son parti comme « excellent dans sa mission de parlementaire fédéral ». Il ne manquait par ailleurs pas de rappeler l'importance de la représentation

Denis Ducarme (MR, député fédéral), André Frédéric (PS, échevin à Theux), Philippe Goffin (MR, bourgmestre de Crisnée) et Marie-Christine Marghem (MR, échevine à Tournai). Enfin, le niveau fédéral dispose encore d'une force d'attraction importante, focalisant l'attention de nombreux électeurs et constituant un niveau de pouvoir considéré comme important pour certains élus, notamment les présidents des partis politiques ou les candidats pour le poste de Premier ministre. C'est notamment le cas d'Elio Di Rupo (PS, Premier ministre), Benoît Lutgen (CDH, bourgmestre de Bastogne)³⁷⁸ et Didier Reynders (MR, ministre fédéral).

Au final, il appert que le décret spécial wallon a singulièrement influencé l'élaboration des listes électorales en 2014. Le fait que les élections européennes, fédérales, et régionales et communautaires se soient déroulées au même moment a amené les différents partis politiques à réaliser des arbitrages et à effectuer des migrations de certains candidats entre les différents niveaux de pouvoir.

de son arrondissement électoral au sein du Parlement fédéral (*L'Avenir/Basse Sambre*, 10 mai 2014 ; *La Nouvelle Gazette*, 12 mai 2014).

³⁷⁸ B. Lutgen avait déclaré que, en tant que président du CDH, il trouvait normal de se présenter à la Chambre (*Le Soir*, 27 mars 2014 ; *L'Avenir/Luxembourg*, 9 mai 2014).

Tableau 7. Les candidats aux élections de 2009, 2010 et 2014

	Parti politique	Circonscriptions	Niveaux de pouvoir				Mandat public
			Wall. 2009	Féd. 2010	Wall. 2014	Féd. 2014	
Josy Arens	CDH	Arlon-Marche-en-Famenne-Bastogne/Luxembourg	Suppléant	Suppléant	Candidat		Bourgmestre d'Attert (1995)
Marie-Julie Baeken	PS	Dinant-Philippeville/Namur		Suppléant	Suppléant		Conseillère communale à Dinant (2006)
Nadine Balza	PTB-GO!	Nivelles/Brabant wallon	Suppléant	Suppléant	Suppléant		
Anne Barzin	MR	Namur/Namur	Candidat	Suppléant	Candidat		Échevine à Namur (2006)
Jean-Paul Bastin	CDH	Verviers/Liège	Suppléant	Suppléant	Suppléant		Bourgmestre de Malmedy (2012)
Yves Binon	MR	Thuin/Hainaut	Candidat	Suppléant	Candidat		Bourgmestre de Ham-sur-Heure-Nalinnes (2000)
Christophe Bombled	MR	Dinant-Philippeville/Namur	Suppléant			Suppléant	Bourgmestre de Cerfontaine (2006)
Véronique Bonni	PS	Verviers/Liège	Suppléant	Suppléant	Candidat		Échevine à Dison (1994)
Maxime Bourlet	MR	Liège/Liège	Suppléant			Suppléant	Président du CPAS d'Awans (2014)
Philippe Bultot	MR	Dinant-Philippeville/Namur		Suppléant	Suppléant		Député provincial (2010)
Caroline Cassart-Mailleux	MR	Huy-Waremme/Liège	Candidat	Suppléant		Candidat	Bourgmestre d'Ouffet (2012)
Olivier Chastel	MR	Charleroi/Hainaut	Suppléant	Candidat		Candidat	Ministre fédéral (2011)
Marcel Cheron	Écolo	Nivelles/Brabant wallon	Candidat			Candidat	
Philippe Courard	PS	Arlon-Marche-en-Famenne-Bastogne/Luxembourg	Candidat	Candidat	Candidat		Conseiller communal à Hotton (2012)
Véronique Damée	MR	Mons/Hainaut		Suppléant	Suppléant		Bourgmestre de Quiévrain (2012)
Valérie De Bue	MR	Nivelles/Brabant wallon		Candidat	Candidat		Échevine à Nivelles (2006)
Sybilie de Coster-Bauchau	MR	Nivelles/Brabant wallon	Candidat	Suppléant		Candidat	Bourgmestre de Grez-Doiceau (2012)
Sylvia De Jonghe	CDH	Liège/Liège	Suppléant			Suppléant	Conseillère communale à Fléron (2012)
Michel de Lamotte	CDH	Liège/Liège	Candidat			Suppléant	Conseiller communal à Liège (1983)
Nicole De Palmenaer	CDH	Verviers/Liège		Suppléant	Suppléant		
Elie Deblire	CDH	Arlon-Marche-en-Famenne-Bastogne/Luxembourg		Suppléant	Suppléant		Bourgmestre de Vielsalm (2006)
Philippe Defeyt	Écolo	Namur/Namur	Suppléant	Suppléant	Suppléant		Président du CPAS de Namur (2006)
Jean-Marc Delizée	PS	Dinant-Philippeville/Namur	Candidat	Candidat		Candidat	
Willy Demeyer	PS	Liège/Liège	Candidat			Candidat	Bourgmestre de Liège (2000)
Rudy Demotte	PS	Tournai-Ath-Mouscron/Hainaut	Candidat	Candidat	Candidat		Bourgmestre empêché de Tournai (2012)
Rose Demyttenaere	PTB-GO!	Liège/Liège	Suppléant	Suppléant		Suppléant	

Albert Depret	MR	Thuin/Hainaut	Suppléant	Suppléant	Suppléant		Bourgmestre de Momignies (1988)
Olivier Destrebecq	MR	Soignies/Hainaut		Suppléant	Candidat		Échevin à La Louvière (2008)
Laurent Devin	PS	Thuin/Hainaut	Suppléant	Candidat		Candidat	Bourgmestre de Binche (2006)
Christina Dewart	Écolo	Arlon–Marche-en-Famenne–Bastogne/Luxembourg		Suppléant	Suppléant		
Elio Di Rupo	PS	Mons/Hainaut	Candidat	Candidat		Candidat	Premier ministre (2011)
Benoît Dispa	CDH	Namur/Namur	Suppléant	Suppléant		Candidat	Bourgmestre de Gembloux (2006)
Christophe Dister	MR	Nivelles/Brabant wallon		Suppléant	Suppléant		Bourgmestre de La Hulpe (2006)
Philippe Dodrimont	MR	Liège/Liège	Candidat	Suppléant	Candidat		Bourgmestre d’Aywaille (2003)
Benoît Drèze	CDH	Liège/Liège	Suppléant	Suppléant	Candidat		Conseiller communal à Liège (2012)
Denis Ducarme	MR	Thuin/Hainaut	Suppléant	Candidat		Candidat	Député fédéral (2003)
Yves Evrard	MR	Neufchâteau–Virton/Luxembourg		Suppléant	Candidat		Conseiller communal à Neufchâteau (2000)
Françoise Fassiaux-Looten	PS	Thuin/Hainaut	Candidat	Suppléant	Candidat		Bourgmestre de Chimay (2012)
Julie Fernandez Fernandez	PS	Liège/Liège	Candidat	Candidat		Candidat	Échevine à Liège (2006)
André Flahaut	PS	Nivelles/Brabant wallon	Candidat	Candidat		Candidat	Député fédéral (2014)
Jean-Jacques Flahaux	MR	Soignies/Hainaut	Suppléant			Candidat	Bourgmestre de Braine-le-Comte (2006)
Catherine Fonck	CDH	Mons/Hainaut	Candidat	Candidat		Candidat	Députée fédérale (2003)
Dimitri Fourny	CDH	Neufchâteau–Virton/Luxembourg	Candidat	Suppléant	Candidat		Bourgmestre de Neufchâteau (2012)
André Frédéric	PS	Verviers/Liège	Suppléant	Candidat		Candidat	Échevin à Theux (1995)
Paul Furlan	PS	Thuin/Hainaut	Candidat	Suppléant	Candidat		Bourgmestre empêché de Thuin (2000)
Jacqueline Galant	MR	Mons/Hainaut	Suppléant	Candidat	Candidat		Bourgmestre de Jurbise (2000)
Annie Goffin	Écolo	Neufchâteau–Virton/Luxembourg		Suppléant	Suppléant		Conseillère communale à Virton (2012)
Philippe Goffin	MR	Huy–Waremmes/Liège	Suppléant	Candidat		Candidat	Bourgmestre de Crisnée (2000)
Anne-Catherine Goffinet	CDH	Arlon–Marche-en-Famenne–Bastogne/Luxembourg	Candidat			Suppléant	Échevine à Arlon (2006)
Thomas Henrotte	PTB-GO!	Liège/Liège		Suppléant	Suppléant		
Catherine Houdart	PS	Mons/Hainaut	Suppléant			Suppléant	Échevine à Mons (2007)
Laura Iker	MR	Liège/Liège	Suppléant			Suppléant	Bourgmestre d’Esneux (2006)
Hervé Jamar	MR	Huy–Waremmes/Liège	Candidat	Suppléant	Candidat		Bourgmestre de Hannut (1995)
Pierre-Yves Jeholet	MR	Verviers/Liège	Candidat	Suppléant	Candidat		Bourgmestre de Herve (2012)
Christine Kleeren	PTB-GO!	Namur/Namur		Suppléant	Suppléant		

Serge Kubla	MR	Nivelles/Brabant wallon	Candidat			Suppléant	Bourgmestre de Waterloo (2004)
Anne Lambelin	PS	Nivelles/Brabant wallon		Suppléant	Candidat		Président du CPAS de La Hulpe (2013)
Geneviève Lazaron	CDH	Namur/Namur		Suppléant	Suppléant		Députée provinciale (2012)
Christian Leclercq	MR	Soignies/Hainaut	Suppléant			Suppléant	Bourgmestre de Silly (1999)
Dimitri Legasse	PS	Nivelles/Brabant wallon		Suppléant	Candidat		Bourgmestre de Rebecq (2006)
Brigitte Legrain	PTB-GO!	Liège/Liège	Suppléant	Suppléant	Suppléant		
Mauro Lenzini	PS	Liège/Liège	Suppléant	Candidat	Suppléant		Bourgmestre d'Oupeye (2006)
Jean-Pierre Lepine	PS	Mons/Hainaut	Suppléant			Suppléant	Bourgmestre de Quaregnon (2012)
Maryvonne Leroy	PTB-GO!	Dinant-Philippeville/Namur		Suppléant	Suppléant		
Benoît Lutgen	CDH	Arlon-Marche-en-Famenne-Bastogne/Luxembourg	Candidat	Candidat		Candidat	Bourgmestre de Bastogne (2012)
Marie-Christine Marghem	MR	Tournai-Ath-Mouscron/Hainaut	Suppléant	Candidat		Candidat	Échevine à Tournai (2012)
Nicolas Martin	PS	Mons/Hainaut		Suppléant	Candidat		Bourgmestre de Mons (2012)
Éric Massin	PS	Charleroi/Hainaut	Candidat			Candidat	Président du CPAS de Charleroi (2013)
Céline Mendels Flandre	PTB-GO!	Huy-Waremme/Liège		Suppléant	Suppléant		
Charles Michel	MR	Nivelles/Brabant wallon	Suppléant	Candidat		Candidat	Bourgmestre de Wavre (2006)
Richard Miller	MR	Mons/Hainaut	Candidat			Suppléant	Conseiller communal à Mons (2009)
Monique Misenga Banyingela	CDH	Nivelles/Brabant wallon		Suppléant	Suppléant		Conseillère communale à Ottignies-Louvain-la-Neuve (2007)
Isabelle Moinnet-Joiet	CDH	Namur/Namur		Suppléant	Suppléant		
Savine Moucheron	CDH	Mons/Hainaut	Suppléant	Suppléant	Suppléant		Conseillère communale à Mons (2006)
Guy Nita	Écolo	Mons/Hainaut	Suppléant	Suppléant	Suppléant		Conseiller communal à Boussu (2000)
Jean-Marc Nollet	Écolo	Charleroi/Hainaut	Suppléant			Candidat	Ministre régional et communautaire (2009)
Dominique Notte	PS	Namur/Namur	Suppléant			Suppléant	Conseiller communal à Gembloux (2012)
Florine Pary-Mille	MR	Soignies/Hainaut	Candidat			Suppléant	Échevine à Enghien (2012)
Sébastien Pirlot	PS	Neufchâteau-Virton/Luxembourg	Candidat	Suppléant		Candidat	Bourgmestre de Chiny (2006)
Maxime Prévot	CDH	Namur/Namur	Candidat	Candidat	Candidat		Bourgmestre de Namur (2012)
Florence Reuter	MR	Nivelles/Brabant wallon	Candidat	Suppléant	Candidat		Échevine à Waterloo (2012)
Didier Reynders	MR	Liège/Liège/Bruxelles-Capitale	Suppléant	Candidat		Candidat	Ministre fédéral (1999)
Hélène Ryckmans	Écolo	Nivelles/Brabant wallon		Suppléant	Candidat		Conseillère communale à Chastre (2006)

Vincent Sampaoli	PS	Namur/Namur		Suppléant	Suppléant		Échevin à Andenne (2007)
Annick Saudoyer	PS	Tournai–Ath–Mouscron/Hainaut	Candidat			Suppléant	Conseillère communale à Mouscron (1988)
Sarah Schlitz	Écolo	Liège/Liège	Suppléant			Suppléant	Conseillère communale à Liège (2012)
Marie-Martine Schyns	CDH	Verviers/Liège		Suppléant	Candidat		Conseillère communale à Herve (2000)
Vincent Scourneau	MR	Nivelles/Brabant wallon	Suppléant	Suppléant		Suppléant	Bourgmestre de Braine-l'Alleud (2000)
Manuella Senecaut	PS	Mons/Hainaut		Suppléant	Suppléant		Conseillère communale à Jurbise (2001)
Daniel Senesael	PS	Tournai–Ath–Mouscron/Hainaut	Suppléant			Candidat	Bourgmestre d'Estaimpuis (1995)
Isabelle Servais	Écolo	Arlon–Marche-en-Famenne–Bastogne/Luxembourg	Suppléant	Suppléant		Suppléant	
Marie-Dominique Simonet	CDH	Liège/Liège	Candidat	Candidat	Candidat		Conseillère communale à Esneux (2006)
Isabelle Simonis	PS	Liège/Liège	Candidat	Suppléant	Candidat		Bourgmestre de Flémalle (2006)
Malika Sonnet	PS	Arlon–Marche-en-Famenne–Bastogne/Luxembourg	Suppléant	Suppléant		Suppléant	Conseillère communale à Vaux-sur-Sûre (2006)
Edmund Stoffels	PS	Verviers/Liège	Candidat	Suppléant	Candidat		Conseiller communal à Amblève (2006)
Benoît Thoreau	CDH	Nivelles/Brabant wallon	Suppléant	Suppléant	Suppléant		Conseiller communal à Wavre (2000)
Stéphanie Thoron	MR	Namur/Namur	Suppléant			Candidat	Bourgmestre de Jemeppe-sur-Sambre (2012)
Éliane Tillieux	PS	Namur/Namur	Candidat	Suppléant	Candidat		Conseillère communale à Namur (2006)
Lieve Vandamme	PTB-GO!	Arlon–Marche-en-Famenne–Bastogne/Luxembourg	Suppléant			Suppléant	
Mathilde Vandorpe	CDH	Tournai–Ath–Mouscron/Hainaut	Suppléant	Suppléant	Suppléant		Échevine à Mouscron (2006)
Christiane Vienne	PS	Tournai–Ath–Mouscron/Hainaut	Suppléant	Candidat	Candidat		Conseillère communale à Mouscron (1995)
Valérie Warzée-Caverenne	MR	Dinant–Philippeville/Namur	Suppléant	Suppléant	Suppléant		Échevine à Hamois (2006)
Melchior Wathelet	CDH	Verviers/Liège	Candidat	Candidat		Candidat	Secrétaire d'État fédéral (2011)
Olga Zrihen	PS	Soignies/Hainaut	Candidat	Suppléant	Candidat		Conseillère communale à La Louvière (2006)

4.3. LA VALIDATION DES ÉLECTIONS DU 25 MAI 2014, LA VÉRIFICATION DES POUVOIRS ET LA COMPOSITION FINALE DU PARLEMENT WALLON

Après les élections du 25 mai 2014, et avant l'installation des nouveaux députés wallons, deux étapes doivent avoir lieu, consistant l'une à valider les élections et l'autre à vérifier les pouvoirs.

Primo, le Parlement wallon doit se prononcer sur la validité des opérations électorales³⁷⁹. Il est chargé de valider la dévolution des sièges et la désignation des élus. Pour ce faire, il dispose d'un délai courant jusqu'au 10 juin 2014, date prévue de l'installation du Parlement. Les membres de la commission chargée de réaliser cette opération sont tirés au sort : François Bellot (MR), Véronique Cornet (MR), Cyprien Devillers (MR), Véronique Durenne (MR), Latifa Gahouchi (PS), Maxime Prévot (CDH) et André-Pierre Puget (PP). Cette commission est chargée de traiter les recours introduits afin de contester les opérations électorales. V. Cornet, qui préside le Parlement wallon avant l'installation officielle de celui-ci, propose que celles d'entre les personnes désignées qui sont issues de la même circonscription électorale que les candidats ayant introduit un recours se retirent de la commission. Un différend d'opinion oppose toutefois le PS et le CDH, d'un côté, et le MR, de l'autre. Un compromis est trouvé, consistant à donner le droit de vote uniquement aux membres qui ne sont pas issus des mêmes circonscriptions électorales que celles des candidats ayant introduit un recours. Lors des votes, seuls quatre membres ont dès lors le droit de vote : F. Bellot, V. Durenne, M. Prévot et A.-P. Puget. Un problème se pose lorsqu'est analysé le recours introduit, entre autres, par le PTB-GO! concernant la dévolution des sièges dans les circonscriptions de Charleroi et de Soignies³⁸⁰. Deux membres sont en faveur d'un recomptage des bulletins de vote et deux membres sont en défaveur d'un tel recomptage³⁸¹. Ce blocage politique empêche l'installation du Parlement wallon d'avoir lieu le 10 juin comme prévu. La solution finalement trouvée consiste à présenter le rapport de la commission en scindant les recommandations de ses membres. Cette façon de procéder permet le vote du rapport en séance plénière et la validation des élections, majorité (PS/CDH) contre opposition (MR, Écolo, PTB-GO! et PP). Le Parlement est dès lors officiellement installé le 13 juin 2014³⁸².

Secundo, le Parlement wallon doit vérifier les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet³⁸³. Cette vérification consiste à s'assurer que les élus remplissent bien les conditions d'éligibilité. C'est notamment à ce stade que la modification de la loi spéciale par le décret spécial du Parlement wallon limitant le cumul des mandats dans le chef des députés wallons est prise en compte. En l'occurrence, la Commission de vérification des pouvoirs constituée après la validation des élections du 25 mai 2014

³⁷⁹ Article 31 § 1^{er} de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *Moniteur belge*, 15 août 1980.

³⁸⁰ Il a manqué 13 voix au PTB-GO! pour obtenir 2 sièges supplémentaires.

³⁸¹ *La Libre Belgique*, 11 juin 2014 ; *Le Soir*, 12 juin 2014. La commission de vérification des pouvoirs se réunissant à huis clos, il est impossible de disposer d'un procès-verbal de ses séances.

³⁸² *La Libre Belgique*, 14-15 juin 2014.

³⁸³ Article 31 § 3 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *Moniteur belge*, 15 août 1980.

est composée de François Bellot (président, MR), Véronique Cornet (MR), Olivier Destrebecq (MR), Véronique Durenne (MR), Latifa Gahouchi (PS), André-Pierre Puget (PP) et Marie-Dominique Simonet (CDH)³⁸⁴. Dans un premier temps, cette commission établit la liste des membres du Parlement wallon et s'assure, entre autres, que les députés ne se trouvent pas dans un cas d'incompatibilité. Cette commission se réunit à huis clos afin de vérifier les pouvoirs des membres suppléants siégeant en remplacement des membres effectifs empêchés ou dont l'admission a été ajournée, de garantir la reprise de mandat d'un membre empêché et d'assurer le remplacement des ministres. Elle soumet alors ses conclusions à l'assemblée. Dans un deuxième temps, l'ensemble des membres dont les pouvoirs ont été validés prêtent serment³⁸⁵. Dans un troisième temps, tous les députés wallons qui détiennent un mandat dans un collège communal déclarent quel mandat ils n'exerceraient pas si le cumul devait leur être interdit. L'empêchement trouve donc à s'appliquer après que l'élu a prêté serment. Dans un quatrième temps, la commission de vérification des pouvoirs se réunit à nouveau et établit la liste des députés pouvant cumuler et celle de ceux qui ne le peuvent pas. Dans un cinquième temps, lors d'une deuxième séance, les conclusions de la commission sont soumises à l'assemblée. Cette dernière acte alors la liste de ses membres qui n'exerceront pas leur mandat du fait de l'exercice d'un mandat communal et reçoit la prestation de serment de leurs suppléants³⁸⁶. En 2014, la commission de vérification des pouvoirs se réunit le 18 juin, le 22 juillet, le 23 juillet et le 24 septembre³⁸⁷. Au terme de ces réunions, les listes des membres du Parlement wallon et de leurs suppléants dont les pouvoirs ont été validés sont adoptées, le 24 septembre 2014³⁸⁸.

Précisons que la vérification des pouvoirs est effectuée avant la prestation de serment. Ce point mérite d'être souligné, car il apporte une réponse aux interrogations qui ont vu le jour lors des débats parlementaires concernant la multiplication des mandats (cf. *supra*). Les députés wallons prêtent serment après qu'il a été vérifié qu'ils ne se trouvent pas dans une situation d'incompatibilité (ou d'empêchement). Sur cette base, est établie la composition du Parlement de la Communauté française. Ne siègent donc au Parlement de la Communauté française que les personnes étant effectivement devenues députés wallons. Il n'y a donc pas de multiplication des mandats entre les deux assemblées.

La composition du Parlement wallon installé à l'issue des élections du 25 mai 2014 est donnée dans le tableau 8. Dans celui-ci, les cellules en gris clair indiquent les députés concernés par le décret décumul et ayant donc dû faire un choix entre leur mandat local

³⁸⁴ Il s'agit de la même commission que celle qui est chargée de valider les opérations électorales. Toutefois, certains membres sont remplacés puisqu'ils ne siègent plus au Parlement wallon.

³⁸⁵ Avant les élections du 25 mai 2014, il a été proposé de modifier le règlement du Parlement wallon afin d'éviter, dans la mesure du possible, un report de prestation. En effet, la prolongation de celle-ci est de nature à empêcher la détermination de la liste des membres pouvant cumuler, les taux de pénétration devant être hiérarchisés pour l'ensemble des membres (F. JANSSENS, S. SALMON, *Note pour le bureau. Statut des parlementaires. Décret spécial du 9 décembre 2010 limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon. Modalités d'application*, 10 février 2014, p. 5).

³⁸⁶ *Ibidem*, p. 5. Cf. également l'article 7 du règlement du Parlement wallon (texte adopté le 20 juillet 2010 et modifié le 23 avril 2014).

³⁸⁷ Il peut être constaté que les opérations de vérification des pouvoirs ne s'arrêtent pas avec l'installation du Parlement. Elles se poursuivent jusqu'au dernier jour du sixième mois qui suit l'installation du Parlement afin de permettre aux élus suppléants, essentiellement, de rassembler les documents utiles Cf. l'article 7 du règlement du Parlement wallon (texte adopté le 20 juillet 2010 et modifié le 23 avril 2014).

³⁸⁸ Parlement wallon, *Listes des membres du Parlement wallon et de leurs suppléants dont les pouvoirs ont été validés*, DOC 1 n° 6, 24 septembre 2014.

et leur mandat parlementaire, tandis que les cellules en gris foncé indiquent les députés devenus ministres ou ministre-président, frappés également d'une incompatibilité.

Ce tableau permet d'identifier les députés wallons qui se sont déclarés empêchés ou qui ont renoncé à leur mandat. Il constitue également l'occasion de mettre en perspective ces situations avec les déclarations faites avant les élections (indiquées en notes). Enfin, il est intéressant de se pencher sur la présence d'élus locaux au sein du Parlement wallon. Lors de la législature 2009-2014, il y avait 41 membres d'un collège communal (29 bourgmestres et 12 échevins). La nouvelle législature a vu ce nombre passer à 29 (12 bourgmestres, 1 bourgmestre faisant fonction, 4 bourgmestres empêchés, 6 échevins, 6 échevins empêchés)³⁸⁹. Il est probable que, lorsque le système d'incompatibilité sortira pleinement ses effets, le nombre de membres d'un collège communal se réduira plus fortement encore.

³⁸⁹ L'ensemble de ces chiffres sont tirés des informations disponibles sur le site Internet du Parlement wallon concernant les différents mandats des élus (<http://parlement.wallonie.be>).

Tableau 8. Composition du Parlement wallon installé après les élections du 25 mai 2014

	Parti	Circonscription	Statut	Remplacement	Prestation de serment	Déclaration avant les élections
André Antoine	CDH	Nivelles	Validé		13 juin 2014	Exercice du mandat parlementaire ³⁹⁰
Josy Arens	CDH	Arlon–Marche-en-Famenne–Bastogne	Validé		13 juin 2014	Autorisé à cumuler
Jenny Baltus-Môres	MR	Verviers	Validé		13 juin 2014	
Anne Barzin	MR	Namur	Empêché	Laurent Henquet	18 juin 2014	Situation non envisagée ³⁹¹
François Bellot	MR	Dinant–Philippeville	Validé		13 juin 2014	Autorisé à cumuler
Yves Binon	MR	Thuin	Empêché	Marie-Françoise Nicaise ³⁹²	18 juin 2014	Exercice du mandat local ³⁹³
Véronique Bonni	PS	Verviers	Validé		13 juin 2014	Situation non envisagée
Willy Borsus	MR	Arlon–Marche-en-Famenne–Bastogne	Ministre	Carine Lecomte	22 octobre 2014	Autorisé à cumuler
Laetitia Brogniez	MR	Dinant–Philippeville				Exercice du mandat parlementaire ³⁹⁴
Christophe Collignon	PS	Huy–Waremmes	Validé		13 juin 2014	Autorisé à cumuler
Véronique Cornet	MR	Charleroi	Validé		13 juin 2014	Exercice du mandat parlementaire ³⁹⁵
Philippe Courard	PS	Arlon–Marche-en-Famenne–Bastogne	Secrétaire d'État ³⁹⁶	Véronique Biordi-Taddei	18 juin 2014	
Jean-Luc Crucke	MR	Tournai–Ath–Mouscron	Validé		13 juin 2014	Autorisé à cumuler
Matthieu Daele	Écolo	Verviers	Validé		13 juin 2014	
Valérie De Bue	MR	Nivelles	Validé		13 juin 2014	Exercice du mandat parlementaire ³⁹⁷
Christine Defraigne	MR	Liège	Validé		13 juin 2014	
Virginie Defrang-Firket	MR	Liège	Validé		13 juin 2014	
Rudy Demotte	PS	Tournai–Ath–Mouscron	Ministre-président	Jean-Pierre Denis ³⁹⁸	23 juillet 2014	Autorisé à cumuler

³⁹⁰ A. Antoine avait exprimé sa volonté de continuer ses engagements au niveau régional (*La Dernière Heure/Les Sports*, 8 mai 2014 et 17-18 mai 2014).

³⁹¹ Concernant A. Barzin, cf. *supra*.

³⁹² M.-F. Nicaise a privilégié l'exercice du mandat parlementaire sur son mandat d'échevine à Thuin.

³⁹³ Concernant Y. Binon, cf. *supra*.

³⁹⁴ L. Brogniez avait déclaré qu'elle attendait les résultats des élections mais ne pourrait pas tromper l'électeur (*La Nouvelle Gazette/Entre Sambre et Meuse*, 3 février 2014).

³⁹⁵ V. Cornet avait déclaré vouloir devenir députée en nommant une échevine déléguée (*La Nouvelle Gazette/Charleroi*, 21 février 2014).

³⁹⁶ P. Courard a été remplacé du 18 juin au 15 septembre 2014.

³⁹⁷ Concernant V. De Bue cf. *supra*.

³⁹⁸ R. Demotte a privilégié l'exercice du mandat parlementaire sur son mandat de bourgmestre d'Ath.

Pierre-Yves Dermagne	PS	Dinant-Philippeville	Validé		13 juin 2014	Autorisé à cumuler
François Desquesnes	CDH	Soignies	Validé		13 juin 2014	
Olivier Destrebecq	MR	Soignies	Validé		13 juin 2014	Situation non envisagée
Cyprien Devillers	MR	Charleroi	Empêché	Nicolas Tzanetatos	18 juin 2014	Situation non envisagée ³⁹⁹
Carlo Di Antonio	CDH	Mons	Ministre	Savine Moucheron	22 juillet 2014	
Magali Dock	MR	Huy-Waremme	Validé		13 juin 2014	
Philippe Dodrimont	MR	Liège	Validé		13 juin 2014	Exercice du mandat parlementaire ⁴⁰⁰
Benoît Drèze	CDH	Liège	Validé		13 juin 2014	
Anthony Dufrane	PS	Charleroi	Empêché	Serdar Kilic et Hicham Imane ⁴⁰¹	18 juin 2014	Exercice du mandat local ⁴⁰²
Jean-Marc Dupont	PS	Mons	Validé		13 juin 2014	Situation non envisagée
Véronique Durenne	MR	Tournai-Ath-Mouscron	Validé		13 juin 2014	Exercice du mandat parlementaire ⁴⁰³
Yves Evrard	MR	Neufchâteau-Virton	Validé		13 juin 2014	
Françoise Fassiaux-Looten	PS	Thuin	Renoncement	Virginie Gonzalez Moyano ⁴⁰⁴	13 juin 2014	Exercice du mandat parlementaire ⁴⁰⁵
Dimitri Fourny	CDH	Neufchâteau-Virton	Validé		13 juin 2014	Autorisé à cumuler
Paul Furlan	PS	Thuin	Ministre	François Devillers ⁴⁰⁶	22 juillet 2014	Autorisé à cumuler
Alfred Gadenne	CDH	Tournai-Ath-Mouscron	Empêché	Mathilde Vandorpe ⁴⁰⁷	18 juin 2014	Exercice du mandat local ⁴⁰⁸
Latifa Gahouchi	PS	Charleroi	Validé		13 juin 2014	
Jacqueline Galant	MR	Mons	Ministre	Georges-Louis Bouchez	22 octobre 2014	Autorisée à cumuler
Frédéric Gillot	PTB-GO!	Liège	Validé		13 juin 2014	

³⁹⁹ Avant les élections, la presse avait estimé que C. Devillers n'avait aucune chance de siéger (*La Nouvelle Gazette/Charleroi*, 21 février 2014).

⁴⁰⁰ Concernant P. Dodrimont, cf. *supra*.

⁴⁰¹ A. Dufrane s'est déclaré empêché jusqu'au 8 septembre. En remplacement, S. Kilic a alors prêté serment le 18 juin 2014. Ce même jour, S. Kilic s'est déclaré empêché et a laissé sa place à H. Imane. Après le retour d'A. Dufrane comme député, H. Imane a remplacé Julie Patte, qui a suppléé à Paul Magnette.

⁴⁰² A. Dufrane entendait mener plusieurs projets au niveau local ; la presse s'attendait donc à ce qu'il conserve son mandat d'échevin à Charleroi (*La Dernière Heure/Les Sports*, 24-25 mai 2014).

⁴⁰³ V. Durenne, bourgmestre de Celles, avait déclaré qu'elle siégerait à Namur, sans toutefois être bien loin de Celles (*Nord Éclair/Tournai*, 23 février 2014).

⁴⁰⁴ V. Gonzalez Moyano a privilégié l'exercice du mandat parlementaire sur son mandat d'échevine à Anderlues.

⁴⁰⁵ Concernant F. Fassiaux-Looten, cf. *supra*.

⁴⁰⁶ F. Devillers a privilégié l'exercice du mandat parlementaire sur son mandat d'échevin à Morlanwez.

⁴⁰⁷ Concernant M. Vandorpe, cf. *supra*.

⁴⁰⁸ A. Gadenne avait affirmé que, s'il n'obtenait pas un taux de pénétration suffisant, il conserverait son mandat de bourgmestre pour laisser la première suppléante siéger au Parlement wallon (*Nord Éclair/Tournai*, 19 mars 2014).

Stéphane Hazée	Écolo	Namur	Validé		13 juin 2014	
Philippe Henry	Écolo	Liège	Validé		13 juin 2014	
Hervé Jamar	MR	Huy–Waremme	Validé	Patrick Lecerf	22 octobre 2014	Autorisé à cumuler
Pierre-Yves Jeholet	MR	Verviers	Validé		13 juin 2014	Autorisé à cumuler
Joëlle Kapompole	PS	Mons	Validé		13 juin 2014	Exercice du mandat parlementaire ⁴⁰⁹
Philippe Knaepen	MR	Charleroi	Validé		13 juin 2014	Situation non envisagée
Anne Lambelin	PS	Nivelles	Validé		13 juin 2014	Situation non envisagée
Bruno Lefebvre	PS	Tournai–Ath–Mouscron	Validé		13 juin 2014	Situation non envisagée
Dimitri Legasse	PS	Nivelles	Validé		13 juin 2014	Exercice du mandat parlementaire ⁴¹⁰
Jean-Charles Luperto	PS	Namur	Validé		13 juin 2014	Autorisé à cumuler
Paul Magnette	PS	Charleroi	Ministre-président	Julie Patte et Hicham Imane ⁴¹¹	22 juillet 2014	Autorisé à cumuler
Jean-Claude Marcourt	PS	Liège	Ministre	Mauro Lenzini ⁴¹²	22 juillet 2014	
Olivier Maroy	MR	Nivelles	Validé		13 juin 2014	
Nicolas Martin	PS	Mons	Validé		13 juin 2014	Autorisé à cumuler
Isabelle Moinnet-Joiret	CDH	Namur	Validé		13 juin 2014	
Christie Morreale	PS	Liège	Validé		13 juin 2014	Exercice des deux mandats ⁴¹³
Maurice Mottard	PS	Liège	Validé		13 juin 2014	Situation non envisagée
Gilles Mouyard	MR	Namur	Validé		13 juin 2014	
Alain Onkelinx	PS	Liège	Validé		13 juin 2014	
Sophie Pécriaux	PS	Charleroi	Validé		13 juin 2014	
Christine Poulin	PS	Dinant–Philippeville	Validé		13 juin 2014	Autorisée à cumuler
Maxime Prévot	CDH	Namur	Ministre	Clotilde Leal-Lopez	22 juillet 2014	Autorisé à cumuler
Patrick Prévot	PS	Soignies	Validé		13 juin 2014	
André-Pierre Puget	PP	Liège	Validé		13 juin 2014	
Florence Reuter	MR	Nivelles	Validé		13 juin 2014	Situation non envisagée ⁴¹⁴

⁴⁰⁹ La presse précisait qu'elle poursuivrait sa carrière parlementaire (*Le Soir*, 22 mai 2014).

⁴¹⁰ Concernant D. Legasse, cf. *supra*.

⁴¹¹ H. Imane a remplacé J. Patte, qui a suppléé à P. Magnette quand A. Dufrane est redevenu député le 8 septembre 2014 (cf. *supra*).

⁴¹² Concernant M. Lenzini, cf. *supra*.

⁴¹³ C. Morreale, échevine à Esneux, souhaitait cumuler son mandat d'échevine avec celui de députée. Elle s'était toutefois retrouvée sur la liste régionale (*La Meuse*, 7 mars 2014).

⁴¹⁴ Concernant F. Reuter, cf. *supra*.

Hélène Ryckmans	Écolo	Nivelles	Validé		13 juin 2014	
Véronique Salvi	CDH	Charleroi	Validé		13 juin 2014	Situation non envisagée ⁴¹⁵
Marie-Martine Schyns	CDH	Verviers	Validé		13 juin 2014	
Marie-Dominique Simonet	CDH	Liège	Validé		13 juin 2014	
Isabelle Simonis	PS	Liège	Ministre	Déborah Gérardon ⁴¹⁶	23 juillet 2014	Exercice du mandat local ⁴¹⁷
Edmund Stoffels	PS	Verviers	Validé		13 juin 2014	
Éliane Tillieux	PS	Namur	Ministre	Vincent Sampaoli ⁴¹⁸	22 juillet 2014	
Graziana Trotta	PS	Charleroi	Validé		13 juin 2014	Exercice du mandat parlementaire ⁴¹⁹
Christiane Vienne	PS	Tournai–Ath–Mouscron	Validé		13 juin 2014	
Jean-Paul Wahl	MR	Nivelles	Validé		13 juin 2014	Exercice du mandat parlementaire ⁴²⁰
Ruddy Warnier	PTB-GO!	Huy–Waremmé	Validé		13 juin 2014	
Véronique Waroux	CDH	Tournai–Ath–Mouscron	Validé		13 juin 2014	
Olga Zrihen	PS	Soignies	Validé		13 juin 2014	

⁴¹⁵ V. Salvi n'avait pas arrêté son choix avant les élections (*La Dernière Heure/Les Sports*, 24-25 mai 2014).

⁴¹⁶ D. Gérardon avait déclaré qu'elle préférerait se concentrer sur son mandat local (*La Meuse/Liège*, 7 octobre 2013). Elle a toutefois privilégié l'exercice du mandat parlementaire.

⁴¹⁷ Concernant I. Simonis, cf. *supra*.

⁴¹⁸ V. Sampaoli a privilégié l'exercice du mandat parlementaire sur son mandat d'échevin à Andenne.

⁴¹⁹ G. Trotta, échevine à Aiseau-Presles, avait affirmé sa volonté de siéger si elle faisait un « gros score » (*L'Avenir/Basse Sambre*, 16 mai 2014).

⁴²⁰ Même s'il avait déclaré attendre les résultats, J.-P. Wahl avait indiqué que, s'il devenait député, il resterait bourgmestre en titre, ses fonctions de député ne l'empêchant pas de continuer à être présent pour sa commune (*La Dernière Heure/Les Sports*, 24-25 mai 2014).

4.4. QUEL AVENIR POUR LE DÉCRET SPÉCIAL ?

Profitant de l'installation du Parlement wallon issu des élections du 25 mai 2014, certains députés remettent en cause le décret spécial relatif au décumul. Par exemple, Yves Binon (MR, bourgmestre de Ham-sur-Heure-Nalinnes) et Alfred Gadenne (CDH, bourgmestre de Mouscron) sont d'avis que le décret spécial ne fonctionne pas et déclarent trouver anormal que seule la Région wallonne soit concernée⁴²¹. De même, le décret spécial n'arrange pas Philippe Dodrimont (MR, bourgmestre d'Aywaille), qui souhaite rester bourgmestre bénévole de sa commune⁴²².

La presse souligne la possible remise en question du décret spécial, notamment avant les élections communales qui se tiendront en 2018⁴²³, date à laquelle il ne sera plus possible de se déclarer empêché et à laquelle les élus devront faire un choix. Josy Arens (CDH, bourgmestre d'Attert) souhaite même déposer une proposition autorisant le cumul⁴²⁴. En réaction à ces idées, Patrick Dupriez (Écolo), qui a été président du Parlement wallon de 2012 à 2014 mais qui n'a pas été réélu comme député wallon le 25 mai 2014, déclare que, « au lieu de détricoter hypocritement les avancées conquises sous la pression d'Écolo, le choix positif serait que l'ensemble des parlements de notre pays fasse le choix d'un décumul des mandats le plus large possible, sur la base de règles simples, prévisibles et compréhensibles par tous. Ils se donneraient alors le temps de travailler sur l'essentiel : améliorer le fonctionnement et réenchanter notre démocratie »⁴²⁵.

L'éventuelle remise en question du décret spécial au cours de la législature 2014-2019 appelle deux remarques. *Primo*, il est difficile d'envisager une remise en question totale, qui aboutirait à l'abrogation du décret spécial. En effet, politiquement parlant, ce serait là donner un mauvais signal à l'électeur, puisqu'il s'agirait de défendre le cumul de mandats dans la vie politique alors que celui-ci n'est pas nécessairement vu positivement par les citoyens. Par ailleurs, si l'abrogation du décret spécial était envisagée par certains députés, elle aurait pu être mise sur la table du Parlement wallon dès l'installation de celui-ci, afin de profiter des tumultes ayant accompagné cette installation ; or, tel n'a pas été le cas. *Secundo*, il est par contre envisageable de voir aboutir une réforme visant à étendre le dispositif d'empêchement au-delà de la période transitoire. Ce serait là une façon de remettre en cause le principe du décumul, tout en ne détricotant pas entièrement le décret spécial.

⁴²¹ *L'écho*, 19 juin 2014.

⁴²² *La Dernière Heure*, 17 juin 2014.

⁴²³ *La Meuse/Liège*, 11 juin 2014.

⁴²⁴ *La Libre Belgique*, 5 juin 2014.

⁴²⁵ *La Libre Belgique*, 10 juin 2014.

CONCLUSION

Le présent *Courrier hebdomadaire* avait pour objectif d'analyser le dossier législatif relatif à la limitation du cumul des mandats dans le chef des députés du Parlement wallon. Par une approche chronologique, l'accent a été mis sur les arguments juridiques mobilisés par les différents acteurs afin de se positionner quant au projet de décret spécial déposé par le gouvernement wallon. Tout d'abord, l'initiative gouvernementale wallonne a été contextualisée par rapport aux autres projets et propositions de textes législatifs déposés à la même époque sur les bureaux de différentes assemblées parlementaires (Chambre des représentants, Sénat, Parlement de la Communauté germanophone et Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale). La prise en compte de ce contexte a permis de cerner la portée de l'avant-projet de décret spécial limitant le cumul des mandats. Ensuite, les débats parlementaires ont été étudiés, de même que les interactions entre les différents acteurs intervenus dans ce dossier (Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne, Union des villes et communes de Wallonie, section de législation du Conseil d'État, experts et, en fin de parcours législatif, Cour constitutionnelle). Enfin, les effets du décret spécial ont été décrits, notamment en questionnant le taux de pénétration, en s'intéressant à l'élaboration des listes électorales en vue du scrutin multiple du 25 mai 2014, et en décrivant la validation des élections et la vérification des pouvoirs du Parlement wallon issu de ces élections.

À ce stade, il convient de synthétiser les enseignements de cette analyse et de répondre ainsi à la question posée dans l'introduction : comment les arguments juridiques ont-ils permis aux acteurs politiques de se positionner par rapport au projet de décret spécial limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon ?

D'une part, on constate que l'ensemble des discussions a été encadré juridiquement par l'avis de la section de législation du Conseil d'État, ainsi que par les avis de trois juristes consultés par le ministre wallon des Pouvoirs locaux et de la Ville et par les députés wallons. À n'en pas douter, ces différents avis ont orienté la teneur des discussions, en mettant en avant des arguments qui ont trouvé écho dans les échanges entre députés wallons et en permettant à ceux-ci de se positionner en faveur ou en défaveur du décret décumul. Parmi ces arguments juridiques, il convient d'en souligner trois. Tout d'abord, la compétence du Parlement wallon. Si la section de législation du Conseil d'État a estimé que le Parlement wallon ne détient pas la compétence d'adopter un tel décret spécial, les trois juristes consultés et la Cour constitutionnelle ont considéré que l'assemblée wallonne a agi dans les limites de ses compétences. Ensuite, la prévisibilité du vote. Elle a été envisagée comme constituant un droit fondamental, permettant ainsi aux juristes de se saisir de cette question. La section de législation du Conseil d'État ainsi que J. Bourtembourg ont souligné l'imprévisibilité du vote découlant du décret cumul. La

Cour constitutionnelle et M. Uyttendaele n'ont pas du tout partagé ce point de vue. Enfin, le taux de pénétration. Également envisagé à travers le prisme des droits fondamentaux, il a vu une opposition nette entre, d'un côté, la section de législation du Conseil d'État et les trois juristes, qui l'ont considéré comme discriminatoire, et, de l'autre côté, la Cour constitutionnelle, qui l'a estimé pertinent par rapport aux objectifs poursuivis par le décret.

D'autre part, faisant écho aux points venant d'être cités, les députés wallons se sont positionnés quant au projet de décret spécial en mobilisant avant tout des aspects techniques. Ceux-ci ont essentiellement été au nombre de cinq. *Primo*, la multiplication des mandats (qui aurait pu permettre aux députés interdits de siéger au Parlement wallon de siéger tout de même au Parlement de la Communauté française). Si le MR a considéré que les mandats allaient être multipliés, le CDH a émis des doutes sur ce point, et le PS et Écolo ont dit ne percevoir aucun risque potentiel de multiplication des mandats. Suite aux élections du 25 mai 2014, il a pu être constaté qu'il n'y a effectivement pas eu de multiplication des mandats. *Secundo*, le caractère relatif de l'incompatibilité mise en place par le décret décumul. En envisageant les aspects juridiques des incompatibilités dont sont frappés les représentants politiques au niveau belge, les quatre partis se sont à nouveau opposés. D'un côté, le MR a mis en avant la situation des députés issus des communes à facilités et des communes germanophones, et le CDH a estimé qu'il était nécessaire de concevoir les incompatibilités comme absolues. De l'autre côté, le PS et Écolo ont estimé qu'une incompatibilité pouvait être relative. L'arrêt de la Cour constitutionnelle a validé le principe de l'incompatibilité relative. *Tertio*, le moment du clichage au terme duquel les députés sont autorisés à cumuler ou non sur la base du taux de pénétration. Dans les rangs tant du MR que du CDH, des doutes ont été manifestés quant à la compatibilité du projet de décret spécial avec le Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Le PS et Écolo ont dit n'y voir aucun problème, dans la mesure où le clichage est effectué au moment de l'installation du Parlement wallon. *Quarto*, le critère départageant les élus autorisés à cumuler, à savoir le taux de pénétration. La ligne de fracture s'est matérialisée autour de la promotion ou non de la participation. Si le MR et le CDH ont vu dans le projet de décret spécial une façon de favoriser celle-ci, le PS et Écolo ont livré une autre analyse, considérant ce taux comme objectif et non discriminatoire. *Quinto*, les éventuels effets négatifs du décret décumul en termes de mixité. Si Écolo est resté muet sur cette thématique, les trois autres partis ont souligné que le taux de pénétration pouvait favoriser le cumul des députés de sexe masculin. Cet argument n'a toutefois pas abouti à une remise en cause du projet de décret spécial. Suite aux élections du 25 mai 2014, il s'est avéré que quinze hommes et seulement deux femmes ont été autorisés à cumuler ; ce déséquilibre mérite d'être souligné.

En conclusion, les députés wallons, à défaut de se positionner clairement en faveur ou en défaveur du cumul des mandats, ont avant tout placé leur argumentation sous l'angle juridique en invoquant les aspects techniques de cette matière. Ils ont tenté de légitimer leurs positions au regard des règles de droit en vigueur. Ce faisant, ils ont parfois mis le ministre wallon des Pouvoirs locaux et de la Ville, Paul Furlan, sur la sellette, en envisageant toute une série de cas de figure. La mobilisation d'arguments juridiques a structuré le jeu politique au Parlement wallon. Il convient toutefois de s'interroger sur une telle orientation des débats parlementaires. Peut-être la perspective presque exclusivement juridique – et donc technique – donnée à ceux-ci a-t-elle en effet constitué un moyen pour les députés wallons de ne pas se positionner clairement, par une position de principe, sur la thématique du cumul des mandats dans la vie politique.

Derniers numéros parus

- 2254 La réforme des cabinets ministériels
Marie Göransson
- 2252-2253 Les énergies renouvelables
Fabienne Collard
- 2250-2251 L'implantation du FDF dans les communes bruxelloises
II. 2000-2012
Paul Wynants
- 2248-2249 L'implantation du FDF dans les communes bruxelloises
I. 1964-2000
Paul Wynants
- 2246-2247 Grèves et conflictualité sociale en 2014
Iannis Gracos
- 2244-2245 L'évolution des partis politiques francophones (2007-2013)
Pierre Blaise, Vaïa Demertzis, Jean Faniel et John Pitseys
- 2242-2243 Les résultats des élections fédérales et européennes du 25 mai 2014
Pierre Blaise, Vaïa Demertzis, Jean Faniel, Cédric Istasse et John Pitseys
- 2240-2241 Le financement et la comptabilité des partis politiques (2008-2013)
II. Partis flamands et analyse transversale
Jef Smulders
- 2238-2239 Le financement et la comptabilité des partis politiques (2008-2013)
I. Bases juridiques et partis francophones
Jef Smulders
- 2237 Concertation et démocratie économique (1944-1978)
Étienne Arcq
- 2235-2236 Les commémorations du centenaire de la Première Guerre mondiale
Mélanie Bost et Chantal Kesteloot
- 2233-2234 Vingt ans de politique portuaire à Bruxelles (1993-2012)
III. Contrat de gestion 2008-2012 et perspectives
Geneviève Origer

CENTRE DE RECHERCHE ET D'INFORMATION SOCIO-POLITIQUES



Fondateur : Jules Gérard-Libois

Président : Vincent de Coorebyter

Équipe de recherche :

Étienne Arcq, Pierre Blaise (*secrétaire général*), Fabienne Collard, Vaïa Demertzis, Jean Faniel (*directeur général*), Christophe Goethals (*coordinateur du secteur Économie*), Cédric Istasse, John Pitseys, Marcus Wunderle

Conseil d'administration :

Louise-Marie Bataille, Jacques Brassinne de La Buissière (*vice-président honoraire*), Vincent de Coorebyter (*président*), Francis Delpérée, Hugues Dumont, Éric Geerkens, Nadine Gouzée, Serge Govaert, Laura Iker, Patrick Lefèvre, Roland Michel (*administrateur délégué*), Michel Molitor (*vice-président*), Solveig Pahud, Pierre Reman, Robert Tollet (*vice-président*), Els Witte, Paul Wynants