

LE DÉCRET DÉCUMUL ET LE PARLEMENT WALLON

par

Geoffrey GRANDJEAN
Professeur à l'Université de Liège

et

Frédéric JANSSENS
Greffier du Parlement wallon

I. INTRODUCTION

Le 16 juillet 2009, le Gouvernement wallon Demotte II (Parti socialiste, ci-après PS, Ecolo et Centre démocrate humaniste, ci-après cdH) présente sa déclaration de politique régionale au Parlement wallon¹. Une partie de la déclaration s'intéresse à la gouvernance. Il est notamment proposé de renforcer la confiance des citoyens dans les institutions et les élus en envisageant une limitation du cumul de mandats en Région wallonne. Il est ainsi proposé 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 [...] »².

Cette déclaration, dont singulièrement l'autorisation de cumul de mandats pour 25 % des représentants par groupe politique, résulte d'un accord de majorité : « du côté d'Ecolo, 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 »³.

Le 15 octobre 2010, le Gouvernement wallon, par l'intermédiaire du Ministre-Président, Rudy Demotte (PS), et du Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville, Paul Furlan (PS), dépose le projet de décret spécial⁴ limitant le cumul de mandats dans

le chef des députés du Parlement wallon. Deux arguments majeurs sont mobilisés par le Gouvernement wallon, dans l'exposé des motifs, pour justifier une telle limitation. D'une part, le Parlement wallon doit être constitué de députés qui sont en lien direct avec les réalités locales. D'autre part, il doit avoir la hauteur de vue nécessaire pour arbitrer entre les positionnements locaux et éviter ainsi le phénomène de sous-régionalisme⁵.

Les débats parlementaires sur la limitation du cumul de mandats voient surtout la mobilisation d'arguments juridiques, les parlementaires s'étant finalement peu intéressés aux enjeux politiques découlant du décumul de mandats, voire n'ayant pas souhaité mettre publiquement ces enjeux en avant⁶. À cet égard, il peut être constaté que le décret spécial adopté le 8 décembre 2010 correspond en tout point au projet déposé par le Gouvernement wallon⁷.

Le décret spécial limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon (ci-après décret décumul) énonce un dispositif particulier. Premièrement, seuls les députés wallons

fédérées de fixer spontanément un certain nombre de règles relatives à leur organisation propre, voire à la manière dont elles exercent leurs compétences ». Cf. MERTES, « L'autonomie constitutive des Communautés et des Régions », *C.H. CRISP*, 1999, n°s 1650-1651, p. 6 et M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, coll. Précis de la Faculté de droit de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 714. 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 fonctionnement. Cf. BEHRENDT et M. VRANCKEN, « La Communauté germanophone et la Sixième Réforme de l'État », in K. STANGHERLIN et St. FÖRSTER, *La Communauté germanophone de Belgique (2006-2014)*, Bruxelles, La Chartre, 2014, pp. 35-64. En 2010, c'est-à-dire avant la sixième réforme de l'État, il est compétent notamment pour déterminer le nombre de membres le composant et pour établir des incompatibilités supplémentaires. Articles 24, § 2, et 24bis, § 3, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (*M.B.* du 15 août 1980). Toutefois, l'ajout d'incompatibilités ne peut s'opérer que par un décret spécial. Article 118, § 2, de la Constitution coordonnée du 17 février 1994.

⁵ Parlement wallon, *Projet de décret spécial limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon*, sess. ord., 2010-2011, DOC 247, n° 1, 15 octobre 2010, p. 2.

⁶ Pour une analyse politologique de la mobilisation de ces arguments juridiques, voy. G. GRANDJEAN, *op. cit.*

⁷ Parlement wallon, *Compte rendu intégral*, sess. ord., 2010-2011, n° 6, 8 décembre 2010, p. 48 et Parlement wallon, *Projet de décret spécial limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon. Texte définitif*, sess. ord., 2010-2011, DOC 247, n° 4, 9 décembre 2010, 3 p.

membres d'un collège communal sont concernés par cette limitation. Deuxièmement, 25 % des députés de chaque groupe politique sont autorisés à cumuler leur mandat avec celui de bourgmestre, d'échevin ou de président d'un conseil de l'action sociale. Troisièmement, le critère permettant de déterminer l'identité des députés pouvant cumuler est le taux de pénétration électorale qui est obtenu en divisant le nombre de voix personnelles par le nombre de votes valables. Quatrièmement, une disposition transitoire permet de recourir au dispositif de l'empêchement⁸, qui est en fait une modalité de l'incompatibilité⁹, jusqu'à l'entrée en fonction des collèges communaux résultant du renouvellement intégral des conseils communaux en 2018¹⁰.

L'application du décret spécial n'a pas manqué de susciter une série de questionnements et d'analyses. Tout d'abord, suite à son adoption, un recours en annulation est introduit le 21 juin 2011 devant la Cour constitutionnelle. Deux moyens majeurs sont invoqués par les cinq requérants¹¹. D'une part, le décret spécial violerait les règles de répartition de compétences. D'autre part, il violerait une série de droits fondamentaux. La Cour constitutionnelle a rejeté le recours en annulation, considérant que le législateur spécial wallon était bien compétent et que le décret spécial ne violait pas les droits fondamentaux mobilisés par les requérants¹². Ensuite,

⁸ L'empêchement est une incompatibilité d'exercice, également appelée incompatibilité temporaire, qui permet au député de conserver ses deux mandats mais lui impose d'être remplacé provisoirement par un autre élu pour l'un des deux mandats. Le choix de l'élu n'affecte que l'exercice du mandat. Fl. PIRET, « Le statut des mandataires locaux et le cumul des mandats », *Rev. dr. commun.*, 2007, n° 2, p. 22.

⁹ Il convient de rappeler que l'incompatibilité « 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 ». A-Fr. COLLA, « Essai de synthèse sur les incompatibilités parlementaires : dépassement de leurs revers pour une moralisation de la politique », *Ann. Dr. Louvain*, 2012, vol. 72, n° 3, p. 288. À côté de l'incompatibilité temporaire, on trouve l'incompatibilité permanente, également appelée incompatibilité de fonction. Dans ce cas, l'élu doit choisir entre les deux fonctions incompatibles et le choix est alors irréversible. M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, op. cit., p. 253.

¹⁰ Article 4 du décret spécial du 9 décembre 2010 limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon (*M.B.* du 22 décembre 2010).

¹¹ Le premier requérant est John Joos qui se définit comme électeur aux élections des membres du Parlement wallon ainsi qu'aux élections communales en Région wallonne. Il considère qu'il existe un lien direct et individualisé entre lui et le décret spécial puisqu'à l'avenir, seuls certains des candidats pour lesquels il aura voté pourront prétendre au cumul de mandats de parlementaire 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 serait dès lors, dans ce cas, soumis à l'interdiction instaurée par ce décret. Les deuxième et troisième requérants sont Fabian Palmans et Florence Van Hout qui 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 puisqu'il est susceptible d'empêcher le candidat pour lequel ils auront voté de cumuler les deux mandats. Les quatrième et cinquième requérants sont Florine Pary-Mille et Jean-Paul Wahl qui développent les mêmes raisons que Fabian Palmans et Florence Van Hout. Ils font en outre 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. C. const., arrêt n° 81/2012, 28 juin 2012, p. 3.

¹² C. const., arrêt n° 81/2012, 28 juin 2012, 21 p. Pour une analyse de l'arrêt, voy. G. GRANDJEAN, op. cit., pp. 67-71.

l'élaboration des listes électorales en vue du scrutin multiple du 25 mai 2014 a entraîné des migrations de candidats des listes du niveau régional vers le niveau fédéral et inversement¹³. Par ailleurs, le taux de pénétration a suscité des analyses quant à ses conséquences en fonction de la taille des circonscriptions, de la présence ou non d'une grande ville au sein des circonscriptions, du nombre de sièges à pourvoir par circonscription, du pourcentage d'abstentions et de votes blancs ou nuls, du nombre de voix personnelles et de la place des candidats sur les listes¹⁴. Enfin, les incidences de la disposition transitoire du décret spécial sur la composition du Parlement régional à l'issue du scrutin régional du 25 mai 2014 ont été anticipativement envisagées (singulièrement en ce qui concerne le mode de calcul du nombre de députés admis au cumul de mandats, le moment du choix que doit poser le membre du Parlement wallon et la nature juridique de ce choix)¹⁵.

Un thème n'a pas encore fait l'objet d'une analyse depuis que le décret est entré en vigueur. Il s'agit des conséquences du décret décumul sur le fonctionnement interne du Parlement wallon. Tel est le propos de cette contribution qui s'interroge directement sur ces conséquences. Afin d'y répondre, il est proposé de procéder en deux temps. Dans un premier temps, les arguments en faveur et en défaveur de la limitation du cumul de mandats qui sont liés au fonctionnement des institutions parlementaires sont mis en avant et mis en perspective avec les motivations à la base du décret spécial. Dans un second temps, il est proposé de cerner la complexité d'une limitation du cumul de mandats au sein du Parlement wallon en se penchant successivement sur les problèmes soulevés lors des débats parlementaires, l'application du décret et les statuts d'empêchés.

II. LES ARGUMENTS EN FAVEUR OU EN DÉFAVEUR D'UNE LIMITATION DU CUMUL DE MANDATS

Résultat d'un compromis politique, le projet de décret spécial limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon ne

¹³ P. BLAISE, V. DEMERTZIS, J. FANIEL et J. PITSEYS, « La préparation des élections régionales et communautaires du 25 mai 2014 », *C.H. CRISP*, 2014, n°s 2213-2214, 98 p. ; P. BLAISE, V. DEMERTZIS, J. FANIEL et J. PITSEYS, « La préparation des élections fédérales et européennes du 25 mai 2014 », *C.H. CRISP*, 2014, n°s 2215-2216, 86 p. et G. GRANDJEAN, op. cit., pp. 78-87.

¹⁴ G. GRANDJEAN, op. cit., pp. 72-77.

¹⁵ Le 1^{er} mai 2014, le constitutionnaliste Christian Behrendt et son assistant Martin Vrancken mettent en avant les incidences que le décret « décumul » pourra avoir sur la composition du Parlement régional à l'issue du scrutin du 25 mai 2014. Ch. BEHRENDT et M. VRANCKEN, « L'entrée en vigueur d'un texte controversé : le décret 'décumul' de la Région wallonne à l'épreuve de sa première application », *J.L.M.B.*, 2014, n° 22, pp. 1031-1040.

permet pas, au travers de son exposé des motifs, d'approcher l'ensemble des arguments en faveur ou en défaveur du cumul de mandats. Toutefois, l'examen de ces arguments permet de mieux comprendre les raisons qui expliquent que, bien au-delà des clivages pouvant découler de l'appartenance à tel ou tel groupe politique de la majorité ou de l'opposition, un débat parlementaire sur le cumul de mandats puisse être long, complexe et tendu.

Premièrement, bien que l'apparition des premières règles visant à limiter le cumul des fonctions publiques soit antérieure à la création puis à l'approfondissement du fossé entre les citoyens et les dirigeants publics¹⁶, force est de constater que l'argument générique invoqué par les tenants du renforcement plus ou moins strict des règles régissant le cumul de mandats et des rémunérations touche au principe de confiance. Le Gouvernement wallon n'a d'ailleurs pas manqué d'ouvrir l'exposé des motifs de son projet sur cette thématique :

« La confiance constitue le premier capital de toute institution publique. À l'heure où tout rappelle combien les autorités politiques et les pouvoirs publics en général ont un rôle capital à jouer dans le développement durable d'une société dynamique et solidaire, la confiance des citoyens dans la rigueur de leurs représentants et l'efficacité de leurs institutions est une nécessité absolue.

La démocratie représentative vit de cette adhésion aux instances ainsi constituées, dans un système dont la base est l'élection et le contrôle citoyen. Tout ce qui est de nature à entamer ou ébranler ce lien porte donc directement préjudice aux fondements mêmes de notre régime démocratique.

Plus largement, la société contemporaine exprime des attentes fortes en matière de gouvernance. Elle entend que ses élus s'affranchissent au maximum de tout risque de conflit d'intérêts et qu'ils aient la faculté de s'adonner pleinement à leur mission, tout en conservant un enracinement direct dans les réalités du terrain »¹⁷.

L'ambition de restaurer la confiance des citoyens envers leurs élus s'inscrit, plus largement, dans un contexte de rénovation de la vie publique, voire de revitalisation de la démocratie

elle-même¹⁸. Au surplus, la tentation de confondre rénovation et renouvellement conforte la volonté de recourir à une réglementation plus stricte du cumul des mandats en espérant qu'elle puisse conduire à un renouvellement des élus ou, à tout le moins, à un renforcement de leur diversité en raison de l'automatique multiplication du nombre de mandataires.

Deuxièmement, l'argument du respect d'une meilleure égalité des citoyens dans l'accès aux charges publiques peut, quant à lui, trouver également son fondement dans le fait que plus de mandats sont à pourvoir. Plus fondamentalement, cet argument principal repose sur la volonté d'éviter la croissance exponentielle du nombre de mandats détenus par un même élu qui profiterait, au fil du temps, des positions et moyens acquis pour accroître sa sphère d'influence. Mais lorsque l'on parle d'égalité de manière contemporaine, on ne peut éluder la question de la parité. Nombre de défenseurs de la cause féminine ou simplement de l'égalité entre les genres considèrent que le cumul permet essentiellement aux hommes de jouer les premiers rôles. L'égalité peut en outre être envisagée entre les citoyens et les élus. Dans la mesure où de nombreux citoyens n'ont qu'une seule occupation professionnelle et un seul salaire, le cumul de mandats dans le chef des représentants politiques est de nature à rompre, sous l'angle théorique, l'égalité entre les citoyens et les élus¹⁹. Enfin, l'égalité peut être appréhendée entre les communes wallonnes. En effet, compte tenu du plus grand nombre de communes wallonnes par rapport au nombre de députés, toutes les communes ne pourront jamais prétendre disposer d'un relais au sein du Parlement wallon. La limitation du cumul de mandats pourrait garantir une plus grande diversité des élus locaux siégeant au Parlement wallon²⁰.

Troisièmement, s'il peut être vu comme un risque pour la démocratie, c'est aussi parce que le cumul de mandats peut porter atteinte à la sincérité des élections, notamment parce que l'élu se trouve en position de renoncer à l'exercice de l'un ou l'autre mandat que le citoyen lui a conféré. Le cumul de mandats peut aussi représenter une forme de pression sur l'électeur qui, à tort ou à raison, peut penser qu'un élu exerçant plusieurs mandats dispose d'un pouvoir plus important et pourrait donc, par exemple, mieux l'aider à

¹⁶ Pour un exposé exhaustif de l'ensemble des règles relatives aux incompatibilités et aux limitations du cumul de mandats, voy. FI. PIRET, « Le statut des mandataires locaux et le cumul des mandats », *Rev. dr. commun.*, 2007, n° 2, pp. 17-27 et A.-Fr. COLLA, « Essai de synthèse sur les incompatibilités parlementaires : dépassement de leurs revers pour une moralisation de la politique », *Ann. Dr. Louvain*, 2012, vol. 72, n° 3, pp. 287-367.

¹⁷ Parlement wallon, *Projet de décret spécial limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon*, sess. ord., 2010-2011, DOC 247, n° 1, 15 octobre 2010, p. 2.

¹⁸ M. FEKL, « Non-cumul, modernisation et démocratie », *Commentaire*, 2013, vol. 1, n° 141, p. 66.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ L'analyse du profil des élus ayant pu cumuler suite au scrutin du 25 mai 2014 montre toutefois que les élus communaux issus des grandes villes ou des petites circonscriptions sont favorisés avec le dispositif en vigueur. G. GRANDJEAN, *op. cit.*, p. 74.

résoudre une difficulté personnelle. À cet égard, il est symptomatique de constater qu'une étude française a montré la plus grande tolérance des électeurs à l'égard du cumul du maire de leur commune. Si une claire désapprobation du cumul de 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 commune²¹.

Quatrièmement, une fois élu, le mandataire devra être protégé des conflits d'intérêts. Pour assurer le respect de principes déontologiques ou de bonne administration, force est de constater que des codes de déontologie ou des commissions de déontologie ont dû être mis en place. À cet égard, les tenants d'une législation stricte et précise en matière de cumul disent donc vouloir encourager le respect de principes simples, notamment de bonne administration.

Cette volonté de promouvoir la bonne administration est évoquée avec une acuité particulière pour ce qui concerne les collectivités locales. Il est en effet régulièrement avancé que la gestion d'une municipalité suppose un profond engagement et une large disponibilité qui ne permettent pas à l'élu d'assumer un mandat parlementaire dont l'exercice est évidemment gourmand en temps de réunion et en obligations de présence mais suppose aussi des déplacements qui peuvent parfois être longs. D'un autre point de vue, les parlementaires interdits d'un cumul avec une fonction locale sont censés être plus disponibles pour contribuer à l'œuvre législative et au contrôle du Gouvernement²². La limitation du cumul de mandats constitue alors une réponse à la « dérive de l'indisponibilité »²³. Il convient toutefois d'avoir en tête que le cumul de mandats peut découler, selon certains auteurs²⁴, de la culture politique, comme ce serait le cas en France, où « le cumul serait l'expression d'une conception patriarcale du pouvoir héritée de l'Ancien Régime »²⁵. Dès 1955, Michel Debré constatait d'ailleurs, sur le ton de l'ironie, que le cumul de mandats était « la vraie

loi » en France car « c'est pour un parlementaire une infériorité presque insupportable que de ne pas être en même temps chargé d'un mandat local »²⁶.

Ces mesures de précaution touchant tant au risque psychologique que peuvent provoquer les conflits d'intérêts qu'à la préservation de l'emploi du temps conduisent même d'aucuns à considérer qu'en édictant des règles de décumul, on fait œuvre de santé publique en évitant nombre de problèmes à des élus qui seraient surchargés²⁷.

Cinquièmement, pour en revenir au travail parlementaire, un lien est souvent établi entre la disponibilité du parlementaire et la qualité du travail qu'il accomplit. Ce type d'argument est également mobilisé pour justifier l'édition d'une réglementation en matière de pénalisation des absences. Cet argument mérite toutefois d'être mis en balance. En effet, si certains auteurs ont pu montrer que le cumul de mandats a des « conséquences dramatiques sur le fonctionnement du Parlement »²⁸, d'autres ont mis en avant l'incidence positive du cumul de mandats sur l'activité parlementaire en France²⁹. Il convient toutefois de relever qu'il s'agit d'études quantitatives qui mériteraient d'être mises en balance par des études plus qualitatives³⁰.

Sixièmement, au-delà de la question de la qualité du travail parlementaire, on peut aussi évoquer le poids-même du Parlement. Ainsi, le pouvoir exécutif occupe une place de plus en plus prépondérante dans nos systèmes politiques³¹. La limitation des possibilités de cumul des parlementaires présente dès lors un effet positif sur le nécessaire renforcement du poids du Parlement face au pouvoir exécutif. En effet, comme le souligne Bernard Chantebout, le cumul de mandats est de nature à favoriser la dépendance du pouvoir législatif au pouvoir exécutif ; les parlementaires ayant une charge locale se retrouvant dans une situation de

²⁶ M. DEBRÉ, « Trois caractéristiques du système parlementaire français », *RF sc. pol.*, 1955, n° 1, p. 22.

²⁷ J.-M. BLANQUER, « Dix constitutionnalistes répondent à deux questions concernant le cumul des mandats », *RDV*, novembre-décembre 1997, n° 6, pp. 1555-1559.

²⁸ L. BACH, *Faut-il abolir le cumul des mandats ?*, coll. CEPREMAP, Paris, Éditions Rue d'Ulm, 2012, p. 9. Voy. également L. ROUBAN, « Le cumul des mandats et le travail parlementaire », in Cevipof, *Élections 2012*, août 2012, n° 9, 6 p.

²⁹ A. FRANÇOIS et L. WEILL, « Le cumul de mandats locaux affecte-t-il l'activité des députés français », *Revue économique*, 2014, vol. 65, n° 6, pp. 884-897.

³⁰ Voy. à cet égard « 'Qu'est-ce qu'un bon parlementaire ?' Réflexions et débat sur l'évaluation du travail parlementaire », *Les Cahiers de l'ULB et du PFWB*, mai 2015, n° 2, 131 p.

³¹ P. ROSANVALLON, *Le bon gouvernement*, coll. Les livres du nouveau monde, Paris, Seuil, 2015, 416 p. Thomas Poguntke et Paul Webb considèrent que la place accrue du pouvoir exécutif, entre autres, favorise la présidentialisation de la politique. Th. POGUNTKE et P. WEBB, « The Presidentialization of Politics in Democratic Societies: A Framework for Analysis », in Th. POGUNTKE et P. WEBB (éd.), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 1-25.

²¹ L. OLIVIER, « La perception du cumul des mandats. Restrictions contextuelles et politiques à un apparent consensus », *RF sc. pol.*, 1998, n° 6, p. 760.

²² À cet égard, il convient de rappeler que la fonction de parlementaire wallon qui, sauf pour les élus de la Communauté germanophone, se cumule avec celle de parlementaire de la Communauté française, est considérée comme une fonction à temps plein.

²³ G. CARCASSONNE, « Dix constitutionnalistes répondent à deux questions concernant le cumul des mandats », *RDV*, novembre-décembre 1997, n° 6, p. 1561.

²⁴ Y. MÉNY, *La corruption de la République*, coll. L'espace du politique, Paris, Fayard, 1992, p. 21 et J. BECQUART-LECLERCQ, « Cumul des mandats », in P. PERRINEAU et D. REYNIÉ (dir.), *Dictionnaire du vote*, coll. Grands dictionnaires, Paris, Presses Universitaires de France, 2001, p. 278.

²⁵ A. FRANÇOIS et J. NAVARRO, « Le cumul des mandats en France : bilan historique et état des lieux de la recherche », in A. FRANÇOIS et J. NAVARRO (éd.), *Le cumul des mandats en France : causes et conséquences*, coll. Science politique, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2013, p. 24.

dépendance par rapport à l'exécutif qui distribue les subventions aux collectivités locales³².

Septièmement, dans le cumul de mandats conduisant à ce que des élus locaux siègent au Parlement, est aussi régulièrement relevé un risque de sous-localisme ou, pour le dire autrement, de perversion de l'intérêt général par l'intérêt local. Ainsi, comme l'énonce l'article 42 de la Constitution belge au sujet des parlementaires fédéraux, et comme le rappellent certains constitutionnalistes, par sa fonction, le parlementaire doit s'élever à la hauteur de l'intérêt général et contribuer à l'expression de la volonté générale³³. Le Gouvernement wallon ne s'y est pas trompé, mentionnant dans l'exposé des motifs de son projet qu'il faut donner à l'assemblée wallonne la hauteur nécessaire pour arbitrer les positionnements locaux en évitant l'écueil dévastateur du sous-régionalisme.

Tout bien considéré, sur l'ensemble des arguments incitant à une limitation du cumul de mandats, seuls deux d'entre eux sont évoqués dans le document déposé par le Gouvernement – le renforcement de la confiance politique et la volonté d'éviter le sous-localisme. Ces silences paraissent témoigner de divergences de vues pouvant justifier la formule de décumul proposée au Parlement. Un certain équilibre peut dès lors être constaté dans l'exposé des motifs entre les arguments en défaveur et en faveur du cumul de mandats.

En effet, des arguments plaident en faveur du cumul de mandats dans le chef d'un parlementaire.

Premièrement, d'une manière générale, l'exercice d'un mandat local est un des gages d'un ancrage sur le terrain, lui-même garant d'une meilleure connaissance des réalités, voire d'une expertise. D'aucuns ne manquent évidemment pas de s'insurger en indiquant que nul n'est besoin d'être élu local pour connaître les réalités de son territoire mais d'autres tiennent à préciser que l'accès aux dossiers et la participation aux échanges à huis-clos que tient un exécutif communal sont des sources incontournables d'une information de qualité³⁴.

L'intérêt de l'articulation entre l'échelon local et l'échelon régional ou national vient réguliè-

ment sur le tapis mais voit son importance sans doute renforcée avec la croissance de la mondialisation. Dans un monde globalisé, la volonté de proximité est souvent mise en avant de même que la nécessité d'assurer que les préoccupations locales et la mise en œuvre des politiques globalisées au niveau local se trouvent efficacement relayées dans des enceintes qui sont notamment chargées d'assurer la transposition de règles décidées au niveau européen ou mondial. Ainsi, « le cumul permet, par le biais des élus, d'articuler *intuitu personae* l'échelon local et l'échelon national [et régional] »³⁵.

Deuxièmement, dans ce monde complexifié, il est craint par d'aucuns que la législation contre le cumul de mandats conduise à ce que les assemblées se voient privées de talents, des mandataires devant opérer des choix cornéliens ou, face à la limitation des gratifications, renoncent à l'exercice de mandats publics³⁶.

Cette question des gratifications est évidemment complexe dès lors qu'elles ont, à l'évidence, une dimension matérielle mais aussi symbolique. La limitation des rémunérations et des avantages peut avoir un effet dissuasif quant à l'engagement public ; certains responsables politiques comparant, parfois avec dépit, déception ou incompréhension, leurs rémunérations et avantages avec ceux de cadres supérieurs du secteur privé qui ne sont pas confrontés à des contraintes aussi lourdes que l'obligation de présences fréquentes à des manifestations publiques très diversifiées ou au risque de voir leur réputation ternie au travers d'un article de presse parfois rédigé un peu rapidement ou avec une volonté de sensationnalisme. De la même manière, à une époque où la réussite professionnelle est régulièrement vantée, on pourrait s'opposer à ce que des mandataires publics ne puissent pas développer une carrière les conduisant à occuper de multiples mandats à l'instar de hauts cadres du secteur privé siégeant dans de multiples conseils d'administration.

Toujours pour ce qui concerne les gratifications, on ne peut négliger que le cumul permet d'accroître la popularité et la notoriété. Et au surplus, le poids du Parlement ne se trouve-t-il pas renforcé par le fait qu'y siègent des élus qui exercent de multiples responsabilités ?

³² B. CHANTEBOUT, « Dix constitutionnalistes répondent à deux questions concernant le cumul des mandats », *RDP*, novembre-décembre 1997, n° 6, p. 1565.

³³ M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge. Regards sur un système institutionnel paradoxal*, coll. Précis de la Faculté de droit de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 34 ; J.-M. BLANQUER, « Dix constitutionnalistes répondent à deux questions concernant le cumul des mandats », *op. cit.*, p. 1555 et Ch. GUETTIER, « Dix constitutionnalistes répondent à deux questions concernant le cumul des mandats », *RDP*, novembre-décembre 1997, n° 6, p. 1581.

³⁴ Voy. notamment Ph. DEFEY, « Une démocratie moyenâgeuse », *Le Soir*, jeudi 24 janvier 2013, p. 15 et Th. BOUTTE et M. BAUS, « Le décret contre le cumul des mandats est-il un gage de progrès ? », *La Libre Belgique*, mardi 28 janvier 2014, pp. 52-53.

³⁵ 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*, 2005, n° 77, p. 49.

³⁶ Voy. notamment les avis opposés de Marcel Cheron (ECOLO) et Jean-Paul Wahl (Mouvement réformateur, ci-après MR) suite à l'arrêt de la Cour constitutionnelle validant le décret décumul. C.D.C., « La Cour constitutionnelle valide la chasse au cumul des députés-bourgmestres », *L'Écho*, vendredi 29 juin 2012, p. 5.

Le caractère impersonnel des règles limitant le cumul est également régulièrement dénoncé. Force est en effet de constater qu'un même mandat procure souvent une rémunération, un pouvoir, un prestige et des charges très différents. Certes, des distinctions sont régulièrement établies en fonction de la taille de la commune par exemple mais elles ne sont pas nécessairement jugées pertinentes, l'autonomie d'organisation des collectivités locales ainsi que leur stade de développement différencié rendant la plupart des situations singulières.

Troisièmement, la question de l'indépendance des élus ne peut faire l'économie de la prise en compte de l'argument suivant lequel un élu qui cumule plusieurs mandats et donc les rémunérations est, d'un certain point de vue, moins dépendant de son parti politique qu'un élu qui ne cumule pas. À l'appui de cette analyse, on relèvera que nombre d'élus veillent farouchement à se préserver une base locale qui les rend moins contourables lors de l'élaboration des listes en vue de l'élection des assemblées législatives ; le phénomène inverse est bien plus rarement observé³⁷.

Quatrièmement, la limitation du nombre de règles visant à éviter les cumuls de mandats participe à la maîtrise du marché politique par les partis, ce qui peut faire sens dès lors qu'il s'agit de gérer une société complexe et, singulièrement, une société fort démembrée sur le plan institutionnel. À cet égard, il convient de noter que le cumul de mandats a été analysé comme une stratégie politique, à l'instar de la « stratégie du baobab », décrite par Yves Mény³⁸ et confirmée par Abel François :

« L'homme politique qui détient plusieurs mandats en même temps peut être comparé à un baobab. Afin de survivre, le baobab essaye 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 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 augmentation la survie politique »³⁹.

Toutefois, il est intéressant de noter que Jean-Benoit Pilet a eu l'occasion de confirmer que « l'effet de la détention d'un mandat local sur l'attractivité électorale est significatif, mais limité, nettement plus en tout cas que d'autres variables comme les dépenses électorales ou le fait d'être placé aux premières places de la liste »⁴⁰.

À nouveau, l'exposé des motifs du décret spécial ne fait pas état des arguments en faveur du cumul de mandats, excepté l'importance de l'ancrage local pour un parlementaire dans le cadre de ses fonctions.

En énonçant les arguments en faveur ou en défaveur de la limitation du cumul de mandats, en lien avec le fonctionnement d'une assemblée parlementaire, et en les mettant en perspective avec les motivations à la base du décret spécial, on se rend compte que la complexité d'une telle législation n'a pas été envisagée au début de la procédure législative. On peut dès lors s'attendre à ce que les débats parlementaires sur ce thème soient complexes.

III. LA COMPLEXITÉ D'UNE LIMITATION DU CUMUL DE MANDATS AU SEIN DU PARLEMENT WALLON

Afin de cerner au mieux les conséquences du décret décumul sur le fonctionnement interne du Parlement wallon, il convient de s'intéresser à la complexité d'une limitation du cumul de mandats au sein de l'institution parlementaire wallonne. L'attention est d'abord portée sur les thèmes jugés problématiques lors des discussions parlementaires et qui sont dès lors source de débats. Ensuite, l'application du décret au niveau du Parlement wallon est détaillée. Enfin, il convient de s'attarder sur les statuts d'empêchés qui découlent directement de la disposition transitoire présente dans le décret spécial.

A. LES DÉBATS PARLEMENTAIRES

Les débats parlementaires ont vu les députés wallons se positionner sur différents aspects du décret décumul : égalité entre les députés, égalité entre les électeurs, caractère partiel de l'incompa-

³⁷ Pour la présentation d'une enquête empirique analysant les liens entre le cumul de mandats, la performance électorale et l'affiliation politique, voy. P. RAGOUEY et É. PHÉLIPPEAU, « Cumul de mandats, accumulation de capital économique et performance électorale », in A. FRANÇOIS et J. NAVARRO (éd.), *Le cumul des mandats en France : causes et conséquences*, op. cit., 2013, pp. 35-47.

³⁸ Y. MÉNY, op. cit., p. 89.

³⁹ 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*, 2006, n° 4, p. 271 [traduction des auteurs].

⁴⁰ J.-B. PILET, « Le cumul des mandats dans un système politique multi-niveaux : le cas de la Belgique », in A. FRANÇOIS et J. NAVARRO (éd.), *Le cumul des mandats en France : causes et conséquences*, op. cit., 2013, p. 93.

tibilité, taux de pénétration, moment de la fixation de la composition du Parlement, articulation avec le Parlement de la Communauté française et garantie de la mixité, entre autres⁴¹.

Toutefois, trois thèmes sont sources de complexité lors des débats parlementaires. Le choix de ces trois thèmes dans le cadre de cette contribution s'explique pour deux raisons. D'une part, ces thèmes sont directement liés au fonctionnement du Parlement wallon. D'autre part, ils font l'objet d'une importante focalisation de la part des députés wallons, comme en témoignent les discussions en commission⁴².

Premièrement, les députés portent leur attention sur la possible multiplication des mandats suite à l'adoption de ce décret spécial. Pour mieux comprendre leurs questionnements, il convient de rappeler que la composition du Parlement de la Communauté française est directement liée à la composition du Parlement wallon ; les 75 députés wallons siégeant d'office au sein du Parlement de la Communauté française, à l'exception des députés wallons élus sur le territoire de la région de langue allemande qui prêtent serment en allemand⁴³. 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 cherchent en fait à connaître précisément la règle pouvant s'appliquer dans un tel cas de figure. La question tranchée lors des débats parlementaires porte, du point de vue juridique, sur le critère à la base du « double mandat »⁴⁴ : le mandat de député au sein du Parlement de la Communauté française découle-t-il de l'élection comme député du Parlement wallon ou de la prestation de serment au sein de ce Parlement ? Si le critère du double mandat est l'élection au sein du Parlement wallon, certains députés s'inquiètent de la multiplication des mandats puisqu'un député empêché au sein du Parlement wallon pourra siéger au sein du Parlement de la Communauté française⁴⁵. D'autres députés considèrent que la prestation de serment est le critère du double mandat. Dans ce cas, un député empêché au sein du

Parlement wallon ne peut également siéger au sein du Parlement de la Communauté française⁴⁶. Le Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville, Paul Furlan (PS), répond finalement de manière hésitante. Il précise d'abord que la compatibilité des mandats de chaque membre du Parlement wallon sera vérifiée après la prestation de serment⁴⁷. Deux députés, Marcel Cheron (Ecolo) et Michel Lebrun (cdH), contestent alors cette vision en rappelant que la vérification des pouvoirs s'effectue avant la prestation de serment⁴⁸. Le Ministre Paul Furlan précise dès lors que le soin est laissé au Parlement de la Communauté française de trancher les cas qui se présenteront dans le futur⁴⁹. Au moment des débats parlementaires, ce thème semble donc bel et bien problématique.

Deuxièmement, les députés portent leur attention sur le caractère partiel de l'incompatibilité. 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 »⁵⁰. Les députés cherchent dès lors à savoir si une incompatibilité peut être partielle ou si elle doit être absolue⁵¹. Certains députés⁵² considèrent que si l'incompatibilité doit être absolue, le Parlement wallon n'est pas compétent, en 2010, pour délibérer sur le décumul de mandats qui relève alors d'une règle de composition du Parlement⁵³. Se basant sur les avis de deux juristes qui ont déposé une note relative à ce décret⁵⁴, le Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville précise qu'une incompatibi-

⁴⁶ Voy. notamment les interventions d'Isabelle Simonis (PS) et de Marcel Cheron (Ecolo). Parlement wallon, Commission des Affaires intérieures et du Tourisme, *Compte rendu intégral*, sess. ord., 2010-2011, CRIC 35, 23 novembre 2010, pp. 9 et 36.

⁴⁷ Parlement wallon, Commission des Affaires intérieures et du Tourisme, *Compte rendu intégral*, sess. ord., 2010-2011, CRIC 35, 23 novembre 2010, p. 33.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 35.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 36.

⁵⁰ Article 2 du Projet de décret spécial limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon. Parlement wallon, *Projet de décret spécial limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon*, sess. ord., 2010-2011, DOC 247, n° 1, 15 octobre 2010, p. 6.

⁵¹ Pour une analyse détaillée de cette question, voy. G. GRANDJEAN, *op. cit.*, pp. 55-57.

⁵² Voy. notamment les propos de Dimitri Fourny (cdH). Parlement wallon, Commission des Affaires intérieures et du Tourisme, *Compte rendu intégral*, sess. ord., 2010-2011, CRIC 35, 23 novembre 2010, p. 8.

⁵³ Suite à la sixième réforme de l'État, l'autonomie constitutive des entités fédérées a été étendue aux règles complémentaires de composition des Parlements. Article 2 de la loi spéciale du 19 juillet 2012 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en ce qui concerne l'élargissement de l'autonomie constitutive de la Communauté française, de la Région wallonne et de la Communauté flamande (*M.B.* du 22 août 2012).

⁵⁴ Il s'agit des avis de Jean Bourtembourg, remis le 17 juin 2010, et de Marc Uyttendaele, remis le 21 juin 2010. 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*, sess. ord., 2010-2011, DOC 247, n° 2, 6 décembre 2010, pp. 34-46 et pp. 47-73. L'avis de Marc Uyttendaele a fait l'objet d'une présentation relativement détaillée dans la presse. Ph. LAWSON, « Cumul : le Conseil d'État a tort », *La Libre Belgique*, mardi 31 août 2010, p. 10.

lité ne doit pas nécessairement être absolue. Il précise en outre qu'il convient de ne pas confondre l'objectif visé (une composition équilibrée du Parlement wallon, qui, effectivement, ne relève alors pas de la compétence du Parlement wallon) et l'instrument utilisé (un mécanisme d'incompatibilités précédé d'un mécanisme d'empêchement durant la période transitoire)⁵⁵. Comme le territoire de la Région wallonne inclut les neuf communes faisant partie de la Communauté germanophone⁵⁶ ainsi que l'ensemble des communes à facilités linguistiques situées sur le territoire de la région de langue française, les députés wallons se demandent également si les députés issus de ces communes sont concernés par le décret décumul⁵⁷. Le Ministre Paul Furlan répond par l'affirmative : le 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 facilités. La limitation de cumul concerne donc tout député wallon qui siège dans un exécutif local⁵⁸.

Troisièmement, les députés portent leur attention sur le moment où la proportion de députés wallons pouvant cumuler ou non est arrêtée. En effet, « 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 ». Durant les débats, un terme est utilisé pour qualifier ce moment, il s'agit du *momentum*. Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité que la composition du Par-

lement wallon peut évoluer durant une législature. Il convient de connaître le sort des parlementaires qui pourraient être amenés à siéger en cours de législature. Cette question est donc fondamentale pour le fonctionnement interne de ce Parlement. Le Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville précise bien que la fixation du nombre de députés autorisés à cumuler par groupe politique se fait au moment de la prestation de serment, en début de législature. Cette position de principe implique que la répartition clichant les députés en deux groupes – ceux pouvant cumuler et ceux ne le pouvant pas – se fait une seule fois par législature. En conséquence, tout membre d'un collège communal qui devient député wallon au cours d'une législature est d'office dans une situation d'incompatibilité (ou d'empêchement durant la période transitoire). L'autorisation de cumuler est donc personnelle. Suite à cette réponse, plusieurs députés regrettent cette situation en envisageant différents cas de figure : la démission d'un député autorisé à cumuler, l'impossibilité pour le suppléant issu d'un collège de cumuler⁵⁹ ou encore la désignation comme bourgmestre ou échevin d'un député wallon en cours de législature⁶⁰.

Finalement, en envisageant ces trois thèmes, les députés montrent qu'une limitation du cumul de mandats est de nature à complexifier le fonctionnement interne du Parlement wallon. Peut-on trouver la confirmation de cette complexité dans l'application du décret ?

B. L'APPLICATION DU DÉCRET

Le 8 décembre 2010, septante-et-un membres sur septante-cinq prennent part au vote du projet de décret spécial. Cinquante-deux parlementaires votent en faveur du texte tandis que dix-neuf s'y opposent⁶¹.

Dans les heures qui suivent l'adoption du décret, une première difficulté est relevée qui conduit la Présidente du Parlement, sur la base de l'article 145, point 2, du Règlement du Parlement⁶², à prendre une décision visant à clarifier l'article 3 du décret qui disposait erronément que les dispositions du présent *titre* entraient en

⁵⁵ Parlement wallon, Commission des Affaires intérieures et du Tourisme, *Compte rendu intégral*, sess. ord., 2010-2011, CRIC 35, 23 novembre 2010, p. 14.

⁵⁶ Si la Région wallonne est en principe compétente, suite aux accords du Lambermont, en matière de pouvoirs subordonnés, il faut noter qu'elle a toutefois transféré certaines compétences quant à ces matières à la Communauté germanophone, dont l'exercice de la tutelle sur ces communes. 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 (*M.B.*, 16 juin 2004).

⁵⁷ 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 » (*M.B.*, 13 août 1988). Suite à la régionalisation des matières relatives à l'organisation et à l'élection des pouvoirs locaux en Belgique, opérée par la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux Régions et communautés (*M.B.*, 3 août 2001), les Régions ne peuvent modifier les règles prévues par la loi du 9 août 1988, à savoir les règles relatives aux connaissances linguistiques des mandataires politiques dans les communes à statut linguistique spécial, les 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. Sur ce point, voy. J. SOHIER, « La régionalisation des pouvoirs locaux », in *Les accords du Lambermont et du Lombard. Approfondissement du fédéralisme ou erreur d'aiguillage ?*, coll. de la Faculté de droit de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 384-385.

⁵⁸ Parlement wallon, Commission des Affaires intérieures et du Tourisme, *Compte rendu intégral*, sess. ord., 2010-2011, CRIC 35, 23 novembre 2010, pp. 11, 24, 25 et 27.

⁵⁹ Voy. les propos de Damien Yzerbit (cdH). Parlement wallon, Commission des Affaires intérieures et du Tourisme, *Compte rendu intégral*, sess. ord., 2010-2011, CRIC 35, 23 novembre 2010, p. 16.

⁶⁰ Voy. les propos de Maxime Prévot (cdH). Parlement wallon, Commission des Affaires intérieures et du Tourisme, *Compte rendu intégral*, sess. ord., 2010-2011, CRIC 35, 23 novembre 2010, p. 17.

⁶¹ Parlement wallon, Séance plénière, *Compte rendu intégral*, sess. ord., 2010-2011, CRIC 6, 8 décembre 2010, p. 48.

⁶² En application de l'article 145, point 2, du Règlement du 4 juillet 2010, les textes adoptés par l'assemblée font l'objet d'une mise au point juridico-linguistique, sous la responsabilité du Président du Parlement, afin d'assurer la cohérence et la qualité du texte (article 155, point 2, de l'actuel Règlement du Parlement).

vigueur lors du prochain renouvellement intégral du Parlement wallon alors qu'il était évidemment souhaité que ce soit les dispositions du présent décret qui vivent le même avenir. Un texte définitif du décret est donc publié par le Parlement le 9 décembre 2010⁶³.

L'application du décret ne devant intervenir qu'en juin 2014, les débats sur l'incidence du texte n'occupent plus, à l'issue de discussions tendues, le devant de la scène. Toutefois, ils continuent manifestement à animer les coulisses puisque le 21 juin 2011, cinq citoyens dont deux parlementaires ayant voté contre le projet de décret spécial, introduisent un recours devant la Cour constitutionnelle ouvrant ainsi une période d'espoir pour les opposants déclarés ou non au décret. L'arrêt est rendu le 28 juin 2012⁶⁴ et conclut au rejet des recours ouvrant ainsi un compte à rebours définitif d'un peu moins de sept cent jours.

Après ce nouveau moment de déception, d'aucuns ont continué à rechercher des moyens de ne pas appliquer le décret. Ces tentatives n'ont pas abouti.

Le 26 juin 2013, le Député Willy Borsus (MR) interroge le Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville sur l'application du décret spécial limitant le cumul de mandats dans le chef de députés du Parlement wallon. Il cherche notamment à savoir si la liste des parlementaires qui peuvent cumuler vaudra pour l'ensemble de la législature, quelles que soient les éventuelles modifications qui pourraient intervenir par la suite dans la composition des groupes parlementaires⁶⁵. Le Ministre Furlan indique « qu'en 2014, sera fixée, au moment de la prestation de serment des parlementaires wallons, la liste des personnes qui, par le critère du taux de pénétration, pourront cumuler une fonction d'exécutif local avec le mandat de député wallon. Quels que soient les événements qui se produiront entre 2014 et la fin de la législature, la liste est arrêtée et ne sera plus modifiée, même en cas de modification de la composition des groupes parlementaires ». Il précise que « durant la période 2014-2018, la personne en situation de cumul et non autorisée à l'être pourra se déclarer empêchée de la fonction sur laquelle son choix ne se sera pas porté. Ultérieurement, ce choix sera irréversible »⁶⁶. Il confirme donc les propos qu'il a tenus lors des débats parlementaires au sujet du *momentum*.

C'est à la fin de l'année 2013 que les services du Parlement, préparant son renouvellement intégral, s'intéressent à la mise en œuvre du texte. Une première note conduit le Bureau à consulter, par décision du 5 décembre 2013, des constitutionnalistes dont deux des trois dont l'avis figure au rapport de la commission parlementaire. Cinq questions leur sont posées et les réponses non publiées sont recueillies le 27 janvier 2014. Ces questions touchent essentiellement au mode de calcul du seuil visé dans le décret en ce compris le moment où il doit intervenir. Une nouvelle note est déposée le 10 février 2014 et fait l'objet de discussions régulières jusqu'au 3 avril 2014 sans qu'une conclusion ne puisse être dégagée. Au-delà de questions restées sans réponse, le mode opératoire que le Greffier se propose de suivre à partir du 26 mai 2014 a été porté à la connaissance des autorités du Parlement.

Sans entrer dans des considérations nominatives et d'ordre personnel, il peut être relevé que dès la publication des premiers résultats du scrutin, de nombreuses questions sont formulées par les élus inquiets de savoir s'ils pouvaient ou non siéger au Parlement, s'ils pouvaient conserver leur mandat local ou s'ils ne prenaient pas de risque en ne démissionnant pas immédiatement de l'un ou l'autre de leurs mandats. Le 28 mai 2014, le Greffier écrit donc aux élus proclamés du Parlement wallon exerçant un mandat exécutif local afin de les informer que la disposition transitoire portée par l'article 4 du décret spécial leur permet, en tout état de cause, de prêter serment comme parlementaire même s'ils exercent encore, le 10 juin 2014⁶⁷, un mandat exécutif local. Il précise que les élus seront informés ultérieurement des dispositions pratiques qui seront arrêtées.

Le 30 mai 2014, le Greffier publie le tableau des candidats proclamés élus par les présidents des bureaux principaux et des bureaux centraux provinciaux, établi en vue de la validation des opérations électorales et de la vérification des pouvoirs par le Parlement wallon⁶⁸.

Ensuite, dans le contexte problématique prédécrit, une autre difficulté surgit. La Commission de vérification des pouvoirs dont les travaux sont généralement relativement formels a été saisie d'une série de recours dont l'examen se trouve singulièrement compliqué par la composition de la commission. Celle-ci compte en effet une majo-

⁶³ Parlement wallon, *Projet de décret spécial limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon. Texte définitif*, sess. ord., 2010-2011, DOC 247, n° 4, 9 décembre 2010.

⁶⁴ C. const., arrêt n° 81/2012, 28 juin 2012, 21 p.

⁶⁵ Parlement wallon, *Question de M. Willy Borsus*, n° 311, 26 juin 2013.

⁶⁶ Parlement wallon, *Réponse de Paul Furlan*, n° 311, 6 août 2013.

⁶⁷ Date fixée pour l'installation du Parlement en application de l'article 32, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

⁶⁸ Parlement wallon, *Listes des membres du Parlement wallon et de leurs suppléants. Tableau des candidats proclamés élus par les présidents des bureaux principaux et des bureaux centraux provinciaux, établi en vue de la validation des opérations électorales et de la vérification des pouvoirs par le Parlement wallon*, sess. extr., 2014, DOC 1, n° 1, 30 mai 2014, 14 p.

rité d'élus n'appartenant pas à la future majorité gouvernementale. C'est peu dire que le trouble suscité par ces débats inhabituels a renforcé la perplexité de nombreux élus quant à leur installation mais aussi l'espoir que, dans ces circonstances, l'attention ne se focaliserait pas sur l'application du décret spécial.

La Commission de vérification des pouvoirs se réunit le 10 juin 2014 à 11 h 00 alors que les élus proclamés sont convoqués pour 14 h 00. C'est au bout de trois jours – et non de deux heures comme habituellement – que la commission achève ses travaux.

Ce même 10 juin 2014, le Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville adresse aux collèges communaux et aux directeurs généraux des communes une circulaire relative au décret spécial du 9 décembre 2010 limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon⁶⁹. Cette circulaire rappelle le prescrit légal et a principalement pour objet de rendre ses destinataires attentifs aux conséquences potentielles, « notamment en termes de sécurité juridique et disciplinaire » du non-respect au niveau légal des nouvelles exigences en termes de limitation de cumul de mandats. Tout en rappelant que les membres de l'exécutif local qui, suite au renouvellement intégral du Parlement wallon, possèdent également la qualité de député wallon et ne peuvent cumuler leur mandat parlementaire avec celui de membre d'un collège, doivent soit opérer un choix entre les deux mandats soit se déclarer empêchés dans l'exercice de l'un ou de l'autre mandat, le Ministre ne donne aucun élément procédural.

Le 13 juin 2014, l'assemblée des élus entend le rapport de la Commission de vérification des pouvoirs⁷⁰ avant que chacun ne prête serment. Dès la dernière prestation de serment reçue, la Présidente Véronique Cornet (MR) informe l'assemblée qu'elle a été saisie par le Président du Groupe MR d'une lettre contenant une série de questions relatives à l'application du décret. Elle propose que cette lettre soit examinée en temps opportun par le Bureau.

L'assemblée procède à l'élection de son Bureau et le Président Maxime Prévot (cdH) déclare le Parlement wallon constitué. Le Parlement prend ensuite acte de la démission du Gouvernement et le Président propose de postposer l'élection des membres du Gouvernement et la nomination des commissions permanentes. Il est alors saisi d'une

motion visant à modifier l'ordre du jour, déposée par la Présidente du Groupe PS, Isabelle Simonis, en sorte que l'assemblée puisse adopter le jour même la liste de ses membres qui peuvent cumuler leur mandat parlementaire avec un mandat dans un collège communal en application du décret spécial⁷¹.

Le Président du Groupe MR, Willy Borsus, formule alors deux demandes, après avoir réaffirmé la volonté de son groupe de respecter la règle et d'être légaliste. D'une part, il rappelle qu'il a déposé une lettre contenant un certain nombre de questions quant à la praticabilité de la mise en œuvre du décret ; il souhaite que ladite lettre soit portée à la connaissance de l'assemblée. D'autre part, il souhaite que l'organe chargé d'établir la liste des élus pouvant cumuler puisse être défini, identifié et que le Bureau puisse se saisir de ces questions. Il indique qu'à sa connaissance, le décret n'a pas défini l'organe qui était chargé de valider la liste. Le Président du Parlement fait distribuer la lettre et rappelle qu'il avait dès à présent été annoncé que le Bureau allait se réunir. Il s'ensuit un vote par assis et levé et il est fait droit à la demande de modification de l'ordre du jour. La séance est suspendue à 13 h 11 et sa reprise est annoncée pour 15 h. La séance ne reprendra qu'à 16 h 26⁷².

Le Bureau se réunit de 13 h 35 à 16 h 15 pour statuer sur l'application du décret spécial et, plus particulièrement, pour arbitrer trois questions : 1) quels sont les députés concernés ? ; 2) par quel organe la liste à arrêter par l'assemblée est-elle arrêtée ? ; et 3) dans quel délai les députés ne pouvant cumuler doivent-ils faire part de leur choix ? Le Bureau travaille alors à la formulation d'une proposition à l'assemblée.

Le document qui est distribué à la reprise de la séance fait état du nom des dix-sept députés qui ne sont pas visés par l'incompatibilité portée par l'article 24bis, § 6, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles telle qu'introduite par le décret spécial. Huit députés PS, six députés MR et trois députés cdH sont renseignés comme bénéficiant d'un droit au cumul. Par assentiment, l'assemblée arrête la liste. Cette liste est immédiatement publiée sous forme de document parlementaire⁷³.

Le Président du Parlement indique que les membres en situation nouvelle d'incompatibilité

⁶⁹ P. FURLAN, *Décret spécial du 9 décembre 2010 limitant le cumul des mandats dans le chef des députés du Parlement wallon*, 10 juin 2014, disponible à l'adresse suivante : <http://pouvoirslocaux.wallonie.be/> (consultée le 7 avril 2016).

⁷⁰ Parlement wallon, *Rapport de la Commission de vérification des pouvoirs*, sess. extr., 2014, DOC 4, n° 1, 12 juin 2014, 21 p.

⁷¹ Parlement wallon, *Compte rendu intégral*, sess. extr., 2014, CRI 1bis, 13 juin 2014, p. 34.

⁷² *Ibid.*, p. 35.

⁷³ Parlement Wallon, *Liste des membres qui ne sont pas visés par l'incompatibilité portée par l'article 24bis, § 6, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles*, sess. extr., 2014, DOC 5, n° 1, 13 juin 2014, 2 p.

recevront, sans délai, une lettre relative à cette situation et qui leur expliquera comment y remédier. Il est annoncé que le Parlement s'ajourne jusqu'au mercredi 18 juin 2014 afin de permettre notamment les prestations de serment des suppléants des députés qui auront fait choix d'exercer leur mandat local⁷⁴.

Dès la levée de la séance, le Greffier fait adresser par porteur une lettre invitant les élus en situation d'incompatibilité en suite de l'adoption de la liste précitée à opter pour l'un ou l'autre mandat. Il attire leur attention sur la circulaire du Ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville et du Tourisme du 10 juin 2014 relative au décret spécial du 9 décembre 2010 limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon. Il fait aussi état de ce qu'il pourrait être considéré, s'ils prêtent serment au Parlement de la Communauté française, qu'ils ont fait le choix d'être parlementaires. Toutefois, il souligne que par application de l'article 4 du décret spécial, ils pourront reprendre à tout moment l'exercice de leur mandat de bourgmestre, d'échevin ou de président de CPAS. Enfin, il leur confirme que le choix qu'il leur est demandé d'opérer pourra être modifié à tout moment. À cette lettre est annexé un formulaire qui doit être introduit au Greffe au plus tard le 17 juin 2014 s'il est souhaité que le suppléant prête serment au cours de la séance qu'il a été décidé de tenir le 18 juin 2014 en matinée.

Le 17 juin 2014 est publiée la première liste des membres qui ont opté pour tel ou tel mandat⁷⁵. Elle comprend vingt-huit noms, répartis comme suit :

	PS	MR	cdH
Exercice du mandat parlementaire	11	10	3
Exercice du mandat local	1	2	1

Cette liste est immédiatement communiquée au Parlement de la Communauté française de manière à ce qu'il puisse prendre les dispositions en son sein. Au terme de l'ensemble de la procédure, il apparaît qu'il n'y a pas de multiplication des mandats entre le Parlement wallon et le Parlement de la Communauté française, comme cela avait été soulevé par certains députés lors des débats parlementaires.

La séance plénière du 18 juin 2014 est relativement brève et a pour premier objet, après les traditionnelles communications, de faire connaître à l'assemblée le nom des députés ayant indiqué au Président du Parlement qu'ils se déclaraient empêchés dans l'exercice de leur mandat exécutif local. Vingt-trois noms sont ainsi communiqués, soit onze PS, neuf MR et trois cdH. Par ailleurs, cinq députés se déclarent empêchés dans leur mandat parlementaire, soit trois MR, un PS et un cdH. On relèvera qu'un député MR a, en début de matinée du 18 juin 2014, modifié son choix et opté pour son mandat local. Un nouveau document parlementaire est immédiatement publié⁷⁶.

Réunie peu avant la séance, la Commission de vérification des pouvoirs a constaté que cinq députés s'étaient déclarés empêchés de leur mandat parlementaire en application de l'article 24bis, § 6, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles tout en pouvant bénéficier de l'article 4 du décret spécial de la Région wallonne du 9 décembre 2010 limitant le cumul de mandats dans le chef de députés du Parlement wallon. Elle a ensuite procédé à la vérification des pouvoirs d'élus suppléants amenés à les remplacer. Au cours de ses travaux, la commission a relevé que le suppléant d'un député s'étant déclaré empêché pourrait être amené à se déclarer lui-même empêché en application des dispositions précitées et a procédé à la vérification des pouvoirs du troisième suppléant, le deuxième suppléant ayant indiqué renoncer à son mandat de député suppléant.

Ce dernier élément du rapport a donné lieu à un bref débat, un député Ecolo, Stéphane Hazée, s'interrogeant quant au fait que seraient appliquées les dispositions dérogatoires précitées alors même que le Parlement avait été installé. Il se demandait même s'il devait être considéré que la législature ne débutait qu'une fois entériné le choix des députés pouvant opter. Le Président du Parlement lui a indiqué que « ce qui est clairement établi, c'est qu'en début de législature, lors de l'installation, la liste de celles et ceux qui peuvent cumuler est établie et que celle-là ne peut souffrir effectivement de modifications au cours de la législature »⁷⁷. Il a ajouté qu'aucun suppléant ne pouvait donc se prévaloir d'un droit de tirage potentiel à récupérer pour pouvoir alors cumuler et qu'à l'inverse, l'article 4 du décret précise explicitement que le sup-

⁷⁴ Parlement wallon, *Compte rendu intégral*, sess. extr., 2014, CRI 1bis, 13 juin 2014, p. 36.

⁷⁵ Parlement wallon, *Liste des membres visés par l'incompatibilité portée par l'article 24bis, § 6, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et des choix opérés en application de l'article 4 du décret spécial de la Région wallonne du 9 décembre 2010 limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon*, sess. extr., 2014, DOC 5, n° 2, 17 juin 2014, 2 p.

⁷⁶ Parlement wallon, *Liste des membres visés par l'incompatibilité portée par l'article 24bis, § 6, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et des choix opérés en application de l'article 4 du décret spécial de la Région wallonne du 9 décembre 2010 limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon*, sess. extr., 2014, DOC 5, n° 3, 18 juin 2014, 2 p.

⁷⁷ Parlement wallon, *Compte rendu intégral*, sess. extr., 2014, CRI 2, 18 juin 2014, p. 9.

pléant a le statut de membre du Parlement et donc que s'agissant de la question de l'empêchement, elle se posait de manière égale pour un titulaire effectif initial comme pour ses suppléants. La lecture du rapport a également suscité une intervention du Président du Groupe MR, Willy Borsus, dont on retiendra qu'un suppléant ayant prêté serment comme député après s'être déclaré empêché dans son mandat local peut à tout moment décider d'exercer ledit mandat et, dans la foulée, retrouver sa qualité de suppléant, le Président Maxime Prévot ayant précisé que le suppléant est pleinement membre du Parlement⁷⁸.

Le rapport de la Commission de vérification des pouvoirs est adopté nonobstant l'abstention des députés Ecolo, leur porte-parole considérant que l'on pourrait avoir une autre lecture de l'article 4 du décret que celle qui en a été faite par le Président, mais n'étaye pas cette lecture. En outre, le Député Ruddy Warnier (PTB-GO !) s'abstient également⁷⁹.

Six nouveaux députés ont alors prêté serment. Cinq d'entre eux se sont déclarés empêchés dans leur mandat local et, comme pressenti par la Commission de vérification des pouvoirs, un s'est déclaré empêché dans son mandat parlementaire, Serdar Kilic (PS). Le Président l'a invité à quitter la salle en sorte que son suppléant puisse être installé⁸⁰.

La liste établie pour la première fois le 17 juin 2014 a déjà⁸¹ été modifiée à dix reprises, à savoir les 18 juin 2014, 22 juillet 2014, 23 juillet 2014, 24 septembre 2014, 22 octobre 2014, 11 mars 2015, 23 septembre 2015, 14 octobre 2015, 27 avril 2016 et 25 mai 2016⁸². Ces modifications⁸³ ne touchent pas aux dix-sept noms des élus qui peuvent cumuler – cette liste étant figée jusqu'à la fin de la législature – mais font état du choix opéré par un nouveau parlementaire arrivé dans l'assemblée par le biais de la suppléance ou du choix pour un mandat parlementaire ou un mandat local. On relèvera, à la lecture de ces listes, qu'en dépit de ce qui avait été évoqué pendant les travaux parlementaires, aucun élu ne s'est livré à un « jeu de yoyo » qui l'aurait conduit à décider une semaine

d'exercer son mandat local et la semaine suivante de remplir son mandat parlementaire.

La comparaison suivante peut être effectuée :

	17 juin 2014	18 juin 2014	25 mai 2016
Exercice du mandat parlementaire	24	23	33
Exercice du mandat local	4	5	7

C. LES STATUTS D'EMPÊCHÉ

Dans la mesure où le décret spécial limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon contient une disposition transitoire, permettant de recourir au dispositif de l'empêchement en lieu et place de l'incompatibilité jusqu'à l'entrée en fonction des collèges communaux résultant du renouvellement intégral des conseils communaux en 2018, les statuts de bourgmestre, échevin et député empêchés doivent être énoncés. En effet, la définition de leurs fonctions participe à la complexité de l'application du décret.

Premièrement, le statut de bourgmestre empêché n'est pas réglé par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation puisqu'il est uniquement fait état des cas dans lesquels un bourgmestre est empêché⁸⁴. Le Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville a estimé nécessaire, lors des débats parlementaires, de préciser ce que peut faire un bourgmestre empêché⁸⁵. Afin d'ordonner les propos du Ministre, le rapport présenté au nom de la Commission des Affaires intérieures et du Tourisme par Emmanuel Disabato (Ecolo) énonce clairement les attributs du bourgmestre empêché en étant moins succinct que le Ministre. Pratiquement, s'agissant d'un bourgmestre par exemple, qui opte pour un mandat parlementaire, ce dernier pourra toujours : porter l'écharpe de bourgmestre⁸⁶ ; 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 et, sur le plan protocolaire, le bourgmestre en titre occupe la première place suivi du bourgmestre *ff.*, des échevins et des conseillers. Globalement, il sera demandé au

⁷⁸ *Ibid.*, pp. 9-10.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 11.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ Situation arrêtée au 1^{er} avril 2016.

⁸² Parlement wallon, *Liste des membres visés par l'incompatibilité portée par l'article 24bis, § 6, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et des choix opérés en application de l'article 4 du décret spécial de la Région wallonne du 9 décembre 2010 limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon*, sess. extr., 2014, DOC 5, n° 3 à n° 12.

⁸³ Ces modifications découlent notamment du remplacement de certains députés devenus ministre, sénateur coopté ou encore président du Parlement de la Communauté française, entre autres.

⁸⁴ Article L 1123-5 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

⁸⁵ Parlement wallon, Commission des Affaires intérieures et du Tourisme, *Compte rendu intégral*, sess. ord., 2010-2011, CRIC 27, 9 novembre 2010, p. 17.

⁸⁶ 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 (*M.B.*, 28 avril 2006).

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 conseil⁸⁷ et adopter des mesures de police administrative⁸⁸.

Il convient de noter que le titre et le statut de bourgmestre empêché ne constituent pas une problématique anodine pour les représentants locaux. En effet, le statut de bourgmestre empêché fait 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 de mandats ont décidé de porter le titre de « bourgmestre en titre », de « bourgmestre superviseur » ou de « bourgmestre bénévole », entre autres, afin de rappeler aux citoyens qu'ils restaient bien le « premier de la commune » pour reprendre les termes du Ministre, Paul Furlan⁸⁹. Certains bourgmestres ont même pris la présidence du conseil communal car les missions accomplies dans le cadre de cette fonction n'engagent pas juridiquement la commune⁹⁰.

Deuxièmement, le statut d'échevin empêché n'est pas réglé par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation puisqu'il est uniquement fait état des cas dans lesquels un échevin est empêché⁹¹. Toutefois, dans une circulaire du 28 octobre 2014, Paul Furlan délimite les prérogatives de l'échevin empêché⁹². 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.

Troisièmement, il convient de s'intéresser au statut de député empêché. Contrairement aux deux premiers cas d'empêchement, ce statut n'existe pas lorsque le décret spécial est adopté et que la disposition transitoire entre en vigueur après les élections du 25 mai 2014. Dès le 18 juin 2014, ce sont cinq députés qui se trouvent, à la fois en raison du décret et de leur décision, empêchés d'exercer leur mandat parlementaire. Certains de ces élus, au fait du statut de bourgmestre empêché, ont posé plusieurs questions au Greffe du Parlement :

- peut-on utiliser la mention « député wallon empêché » ou « député wallon en titre » ? ;
- peut-on disposer d'une carte de légitimation⁹³ ? ;
- peut-on porter l'écharpe de député ? ;
- peut-on utiliser du papier portant l'emblème du Parlement ?

Le Bureau a été amené à débattre de ces questions à plusieurs reprises. Le Règlement du Parlement wallon, à la suite de la modification adoptée le 16 juillet 2015, contient désormais une disposition (article 9) relative au statut du député empêché et libellée comme suit :

« Le député qui se déclare empêché en application de l'article 4 du décret du 9 décembre 2010 limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon n'exerce aucun mandat au sein du Parlement. Il peut porter le titre de député empêché au Parlement wallon. Le Bureau règle le statut du député empêché ».

Concrètement, les députés wallons empêchés bénéficient d'une carte de légitimation iden-

⁸⁷ Il convient de noter que, suite aux modifications apportées au Code de la démocratie locale et de la décentralisation, le bourgmestre ne préside plus nécessairement le conseil communal car ce dernier peut élire un président d'assemblée parmi les conseillers communaux. Voy. art. L 1122-34, § 3, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. À cet égard, des bourgmestres empêchés président actuellement certains conseils communaux, en tant que conseillers communaux.

⁸⁸ 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*, sess. ord., 2010-2011, DOC 247, n° 2, 6 décembre 2010, pp. 4-5.

⁸⁹ Parlement wallon, Commission des Affaires intérieures et du Tourisme, *Compte rendu intégral*, sess. ord., 2010-2011, CRIC 27, 9 novembre 2010, p. 17.

⁹⁰ En effet, le président du conseil communal ouvre et clôt la séance (art. L 1122-15 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation), il dispose de la police de l'assemblée (art. L 1122-25) et il voit les conseillers communaux, le bourgmestre et les échevins prêter serment entre ses mains (art. L 1126-1, § 2).

⁹¹ Art. L 1123-10 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

⁹² Circulaire du ministre wallon des Pouvoirs locaux et de la Ville relative à l'échevin empêché, 28 octobre 2014, pp. 2-3.

⁹³ Une carte de légitimation est une carte (de couleur dorée) qui est délivrée par les différentes administrations parlementaires aux membres des parlements et qui atteste de leur qualité. Elle sert notamment de laissez-passer pour pénétrer dans les zones neutres.

tique à celle des agents et collaborateurs parlementaires – mais différente de celle des députés effectifs. Ils sont autorisés à porter l'écharpe parlementaire. Ils peuvent utiliser l'emblème du Parlement sur leurs imprimés et pour leur site web. Ils disposent d'une adresse courriel parlementaire et reçoivent des fournitures papier en quantité limitée.

Compte tenu de l'ensemble de ces développements, une remarque s'impose. Paradoxalement, le décret décumul, alors qu'il visait à simplifier la lecture du jeu politique en empêchant le cumul, a entraîné la création de la fonction de député empêché au sein du Parlement wallon, complexifiant encore plus la lisibilité du jeu politique, outre la nécessité de bien circonscrire – et d'ancrer dans le paysage politique wallon – les fonctions de bourgmestre et d'échevin empêché.

IV. CONCLUSION

L'objectif de cette contribution a consisté à cerner les conséquences du décret décumul sur le fonctionnement interne du Parlement wallon suite à l'entrée en vigueur de ce décret. Afin d'y répondre, une argumentation en deux temps a été privilégiée. Dans un premier temps, les arguments en faveur et en défaveur de la limitation du cumul de mandats qui sont liés au fonctionnement des institutions parlementaires ont été mis en avant⁹⁴. Cette analyse a permis de constater qu'un très faible nombre d'arguments ont été mobilisés dans les motivations à la base du décret spécial. Dans un second temps, la complexité d'une limitation du cumul de mandats au sein de l'institution parlementaire wallonne a été envisagée. L'attention a d'abord été portée sur les thèmes jugés problématiques lors des discussions parlementaires et qui ont dès lors été source de débats. Ensuite, l'application du décret au niveau du Parlement wallon a été détaillée. Enfin, les statuts d'empêchés qui découlent directement de la disposition transitoire présente dans le décret spécial ont été présentés. Au final, cette présentation, mêlant à la fois analyse discursive et chronologique, témoigne de l'imbroglio juridique découlant de l'application de ce décret qui a nécessité la modification à dix reprises de la liste des membres du Parlement wallon, la modification du Règlement de cette institution représentative et l'énonciation de nouvelles fonctions.

⁹⁴ Il convient toutefois de noter que le caractère justifiable ou non de ces arguments, notamment sur le plan d'une conception minimale de l'éthique en politique et en démocratie, n'a pas été interrogé car cela ne rentre pas dans l'objectif de cet article.

D'une manière générale, légiférer ou non sur la limitation du cumul de mandats, notamment en Région wallonne, nécessite de s'interroger sur les raisons justifiant une telle législation. Durant les débats parlementaires, « les députés wallons, à défaut de se positionner clairement en faveur ou en défaveur du cumul de mandats, ont avant tout placé leur argumentation sous l'angle juridique en invoquant les aspects techniques de cette matière »⁹⁵. Limiter le cumul de mandats relève pourtant d'un choix politique fondamental qui s'inscrit pleinement dans les travaux pouvant être menés au sein de la Commission spéciale relative au renouveau démocratique, créée le 25 mars 2015, afin de réduire le fossé existant entre les citoyens et leurs représentants.

Par ailleurs, les arguments plaidant en faveur ou en défaveur du cumul de mandats répondent assurément à un effet miroir qui, à la fois, témoigne de la difficulté d'identifier une position incontestable et, d'autre part, peut renvoyer le citoyen-électeur à l'une de ses responsabilités fondamentales dans une démocratie représentative, à savoir celle d'identifier les qualités qui lui paraissent les plus pertinentes dans le chef du ou des candidats qu'il souhaite voir élu(s). À cet égard, les citoyens sont loin d'être incompetents. Lorsqu'ils portent leur voix pour certains élus, ils le font en connaissance de cause⁹⁶, à l'instar des citoyens moins hostiles au cumul de mandats lorsqu'il s'agit d'élus de leur commune⁹⁷.

En outre, depuis le début de la législature, un absentéisme réduit peut être constaté au Parlement wallon. D'aucuns pourraient y voir une conséquence directe du décret spécial limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon. À l'heure actuelle, 87 % des députés ne cumulent pas. L'analyse de l'absentéisme réduit mérite toutefois d'être approfondie. Cette nouvelle législature voit en effet une plus grande activité des jeunes députés qui entrent plus rapidement dans leur fonction parlementaire.

Finalement, une législation sur la limitation du cumul de mandats au sein d'une assemblée parlementaire interroge directement l'image de cette assemblée. Pourrait-on considérer que l'image du Parlement wallon n'est pas suffisamment valori-

⁹⁵ G. GRANDJEAN, *op. cit.*, p. 97.

⁹⁶ Il peut toutefois être affirmé que l'ensemble du droit électoral (comme par exemple le découpage des circonscriptions électorales, l'imposition de la parité entre les hommes et les femmes, la définition des conditions d'éligibilité, la fixation d'un seuil électoral, entre autres) vise d'une manière ou d'une autre à encadrer le choix des électeurs. Sur ce sujet, voy. Fr. BOUHON et M. REUCHAMPS (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2012, 624 p.

⁹⁷ L. OLIVIER, « La perception du cumul des mandats. Restrictions contextuelles et politiques à un apparent consensus », *op. cit.*

sée auprès des représentants politiques, poussant certains d'entre eux à cumuler avec une fonction locale, souvent gratifiante sous l'angle symbolique ? Avant de légiférer sur le cumul de mandats, n'est-il pas plus intéressant, à l'instar de la dynamique qui s'est mise en œuvre depuis le début de la législature, de valoriser l'image du Parlement wallon et, par la même occasion, de rendre ses lettres de noblesse à la fonction de député ? À n'en pas douter, le débat sur la réglementation des cumuls en Wallonie est loin d'être clos, d'autant plus que cette question pourrait être à l'ordre du

jour de la Commission spéciale relative au renouvellement démocratique⁹⁸.

⁹⁸ La question du cumul entre un mandat de député et un mandat local a déjà été abordée par certains élus qui souhaitent en parler lors des travaux parlementaires et à partir de sondages d'opinions portant notamment sur cette question. Voy. notamment Parlement wallon, Commission spéciale relative au renouvellement démocratique, *Compte rendu intégral de commission*, sess. ord., 2014-2015, n° 157, 11 juin 2015, p. 22 ; Parlement wallon, Commission spéciale relative au renouvellement démocratique, *Compte rendu intégral de commission*, sess. ord., 2015-2016, n° 11, 2 octobre 2015, p. 20 ; Parlement wallon, Commission spéciale relative au renouvellement démocratique, *Compte rendu intégral de commission*, sess. ord., 2015-2016, n° 83, 21 janvier 2016, p. 6 et N. DE DECKER, « Cumul des mandats : bientôt la fin de l'exception wallonne ? », *Le Vij/L'Express*, vendredi 4 décembre 2015, p. 26.