

Cour constitutionnelle – 28 juin 2012

- I. Droit constitutionnel – Répartition des compétences – Incompatibilité – Autonomie constitutive – Décret spécial
- II. Droit parlementaire – Élections – Cumul de mandats – Incompatibilité – Incompatibilité partielle – Effet utile du vote
- III. Droit parlementaire – Élections – Cumul de mandats – Incompatibilité – Incompatibilité partielle – Principe d'égalité

Observations.

1. Le décret spécial du 9 décembre 2010 « limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon », en ce qu'il crée une nouvelle incompatibilité qui vise une partie seulement des membres de ce Parlement, n'est pas contraire aux règles répartitrices de compétences, et notamment pas à l'article 24bis, paragraphe 2ter, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

2. Le même décret, en ce qu'il limite la liberté de vote des électeurs qui, au moment où ils expriment leur suffrage, ne peuvent prévoir si le candidat pour lequel ils votent sera ou non visé par l'interdiction de cumul de mandats, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 3 du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

3. Le même décret, en ce qu'il réserve à un quart des membres de chaque groupe politique au sein du Parlement wallon la possibilité de cumuler un mandat parlementaire avec un mandat exécutif local, n'institue une différence de traitement injustifiée ni entre électeurs, ni entre élus, et ne viole, partant, pas non plus les articles 10 et 11 de la Constitution.

N° 81/2012

L'entrée en vigueur d'un texte controversé :

*le décret « décumul » de la Région wallonne à l'épreuve de sa première application**

Introduction

1. - Sans faire grand mystère de son manque d'enthousiasme, le Parlement wallon avait adopté en décembre 2010, dans le cadre de l'autonomie constitutive dont il dispose, un décret spécial « limitant le cumul des mandats dans le chef des députés du Parlement wallon »¹ (ci-après « décret décumul »). Deux

* La présente contribution a été achevée le 1^{er} mai 2014.

¹ Décret du 9 décembre 2010, *Moniteur belge*, 22 décembre, 2^e édition.

ans plus tard, en 2012, la Cour constitutionnelle en a admis la constitutionnalité dans l'arrêt n° 81/2012², dont le sommaire figure ci-dessus.

2. - À quelques encablures de l'entrée en vigueur de ce décret, qui interviendra au 25 mai prochain, date du prochain renouvellement du Parlement wallon³, le moment nous semble propice pour commenter ce dispositif législatif inédit, et spécialement les incidences qu'il aura sur la composition du Parlement régional à l'issue de ce scrutin.

3. - En guise d'introduction à notre commentaire et à dessein d'esquisser le cadre général de celui-ci, il est sans doute indiqué d'émettre deux observations liminaires.

On relèvera d'une part que le décret décumul est formulé d'une manière particulièrement succincte. S'il en envisage quelques-unes, il renonce à procéder à une approche systématique des implications pratiques susceptibles de se produire sous son empire. Ces lacunes ou ambiguïtés n'ont pas été toutes comblées lors des débats parlementaires qui ont précédé l'adoption de la version finale du décret ; et elles ne peuvent pas non plus être résolues à l'aide d'une analyse de la pratique parlementaire antérieure de l'Assemblée wallonne ou d'autres Assemblées de notre pays puisque, d'une part, le décret n'entre en vigueur, comme nous venons de le dire, que le 25 mai prochain et que, d'autre part, il ne connaît pas d'équivalent dans l'ordre juridique belge⁴.

Une seconde observation liminaire nous sera permise. À l'occasion du présent commentaire, nous nous concentrerons pour l'essentiel sur l'application du décret décumul telle qu'elle se réalisera lors de l'installation du Parlement wallon le 10 juin 2014⁵ ; nous ne prendrons en principe pas en considération les installations ultérieures du Parlement wallon. Cette précision est importante dans la mesure où le décret décumul met en place deux régimes successifs : un premier, transitoire, applicable dès la date d'entrée en vigueur du décret (25 mai 2014) et jusqu'à « l'entrée en fonction des collèges communaux résultant du renouvellement intégral des conseils communaux en 2018 »⁶, et un second, définitif, en vigueur à partir de 2018. Dans les développements qui suivent, nous traiterons donc principalement de l'application du régime *transitoire* du décret, et n'évoquerons le régime définitif que lorsque cela s'imposera pour des raisons de clarté ou de cohérence de l'exposé.

4. - Après ces observations liminaires, nous pouvons entrer dans le vif du sujet et étudier les différents principes que le décret décumul pose, spécialement au cours de la période transitoire (I), pour ensuite nous pencher sur les conséquences que l'application de ceux-ci engendre lors de l'installation du Parlement wallon consécutive aux élections du 25 mai prochain (II).

I. Les principes posés par le décret décumul

5. - En ajoutant un sixième paragraphe à l'article 24*bis* de la loi spéciale de réformes institutionnelles (ci-après LSRI), le décret décumul a pour objet d'introduire une nouvelle incompatibilité dans le chef des parlementaires wallons : pour les trois quarts des membres de chaque groupe politique, le mandat de membre de ce Parlement sera dorénavant incompatible avec un mandat au sein d'un collège communal.

² Du 28 juin 2012, *Moniteur belge*, 24 septembre.

³ Article 4 du décret.

⁴ Même s'il y a eu des tentatives, demeurées toutefois à ce jour infructueuses, au sein du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale d'adopter un texte analogue (voy. *Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2013-14, n° A-502/1). Certains mandataires bruxellois ont d'ailleurs exprimé le souhait de légiférer sur ce point au cours de la législature prochaine.

⁵ En application de l'article 32, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

⁶ Article 3 du décret.

Cette incompatibilité est certes partielle, en ce sens qu'elle ne concerne pas l'intégralité des membres d'un groupe politique mais seulement trois quarts d'entre eux. Néanmoins, l'importance de la proportion ainsi fixée fera pour la plupart des députés wallons obstacle à l'exercice concomitant d'un mandat exécutif local. Seul le quart des membres de chaque groupe politique qui auront obtenu le plus haut taux de pénétration lors des élections régionales seront en effet autorisés, le cas échéant, à cumuler les deux mandats. En d'autres termes, le candidat élu au Parlement wallon qui, au moment de la constitution du Parlement en 2014, siège dans un exécutif local et qui n'aura pas obtenu l'un des plus hauts taux de pénétration lors des élections régionales, se trouvera placé devant un choix : il devra « se déclarer [empêché] dans l'exercice de l'un ou de l'autre mandat »⁷.

6. - Lorsqu'on souhaite étudier de plus près le régime transitoire qui est ainsi mis en place par le décret décumul, trois éléments sont particulièrement dignes d'attention. Ceux-ci sont le mode de calcul du nombre de députés qui sont autorisés à cumuler des mandats parlementaire et exécutif local au sein de chaque groupe politique (A), la détermination du moment auquel le choix entre les deux mandats devra être posé par le député (B) et la nature juridique de ce choix (C).

A. Le mode de calcul du nombre de députés admis au cumul des mandats au sein de chaque groupe politique

7. - L'article 24bis, paragraphe 6, alinéa 1^{er}, de la LSRI instaure une incompatibilité entre le mandat de membre du Parlement wallon et un mandat au sein d'un collège communal « [p]our les trois quarts des membres de chaque groupe politique ». Le troisième alinéa du même paragraphe énonce la règle de principe relative au calcul du nombre de députés autorisés à cumuler, celle-ci étant que

« tout nombre décimal est porté à l'unité supérieure lorsque la décimale est supérieure à 5. »⁸

8. - Le même alinéa poursuit cependant en énonçant une règle dérogatoire, spécialement applicable au *groupe politique le moins nombreux* du Parlement, en précisant que, pour ce groupe,

« [l]e nombre décimal est (...) automatiquement porté à l'unité supérieure ».

Trois observations peuvent être émises à propos de l'application de cette règle – qui se veut de faveur – pour le groupe politique le moins nombreux.

9. - Premièrement, il convient de relever que lors des débats en commission, le ministre FURLAN a affirmé que si le Parlement venait à compter deux groupes pouvant être considérés comme les moins nombreux du Parlement, dans la mesure où ils compteraient exactement le même nombre de membres,

« le problème [lire : la règle particulière] de la décimale s'applique aux deux groupes »⁹.

Si cette solution est digne d'approbation, il est toutefois utile de préciser que le critère que le décret retient pour déterminer la grandeur d'un groupe politique au Parlement est celui de ses membres (c'est-à-dire le nombre de députés qui le composent) et non le total des suffrages qu'il a recueilli ; si donc deux partis disposent au Parlement wallon d'un nombre identique de députés, ils sont à traiter d'une manière parfaitement égale, quel que soit le nombre de suffrages qu'ils ont respectivement obtenus.

⁷ Article 4, alinéa 1^{er}, du décret.

⁸ On notera en passant que ce texte, en disant « supérieur à 5 », s'écarte (assez curieusement d'ailleurs et sans fournir d'explication à cet égard) des règles habituelles de l'arrondi qui auraient en principe conduit à écrire « supérieur ou égal à 5 » – mais le législateur wallon, tout en innovant, ne viole bien sûr aucune règle juridique en créant des règles d'arrondi différentes de celles qui sont appliquées dans la vie courante... même si la raison d'être de ce particularisme continue de nous échapper.

⁹ *Doc. parl.*, Parlement wallon, 2010-2011, C.R.I.C. n° 35 du 23 novembre 2010, p. 38.

10. - Aussi, le régime de faveur créé en faveur du « groupe politique *démocratique* le moins nombreux » est en réalité potentiellement applicable à tout groupe politique le moins nombreux de l'Assemblée, qu'il soit démocratique ou non ; l'adjectif « démocratique » est à notre sens dénué de portée juridique.

En effet, si la lutte contre les groupements hostiles aux grands principes démocratiques est un objectif éminemment louable, nous considérons que, sur le plan du droit, tous les partis, aussi longtemps qu'ils ne sont pas interdits ou dissous, doivent, pour ce qui est des règles de technique électorale et d'incompatibilité de mandats, être traités par le législateur sur un pied d'égalité : le décret ne peut priver un parti de l'application d'une règle dont il fait bénéficier d'autres¹⁰. La jurisprudence du Conseil d'État a d'ailleurs à plusieurs reprises mis en exergue la contrariété à la Constitution et aux engagements internationaux de la Belgique de dispositifs légaux qui aspirent à exclure certains partis ou groupes d'avantages qui sont pourtant accordés à d'autres, au motif que des « principes démocratiques », non autrement définis ou définis par référence à des textes qui ne concordent pas entre eux, n'auraient pas été ou ne seraient pas respectés¹¹. Enfin, il est important de savoir que la Cour constitutionnelle, dans son arrêt n° 81/2012, n'a pas été amenée à contrôler l'expression « groupe politique démocratique le moins nombreux » figurant à l'article 2 du décret, de sorte qu'on ne peut déduire du rejet des recours dirigés à l'encontre du décret qu'elle aurait validé l'adjectif « démocratique » que celui-ci contient.

11. - Troisièmement, on est contraint de reconnaître qu'à s'en tenir au libellé du décret, cette règle applicable au groupe parlementaire le moins nombreux – et qui se veut à son avantage – tourne à sa défaveur, puisqu'elle a pour effet de revoir à la hausse le nombre décimal qui correspondrait au nombre de députés du groupe politique en question qui ne sont pas admis au cumul des mandats. Cette lecture paraît – curieusement – avoir été validée par le ministre FURLAN lors des débats en commission¹², et cela alors que, à notre sens, c'est manifestement la conclusion inverse qui s'impose. Cela étant, à prendre le texte à la lettre, le ministre a bien sûr raison : le libellé du décret tel qu'il a été publié au *Moniteur belge* porte effectivement que, pour le groupe politique le moins nombreux du Parlement,

« [l]e nombre décimal est (...) automatiquement porté à l'unité *supérieure* ».

Par inadvertance, le législateur, là où il entendait faire naître une disposition de faveur, a donc créé une règle de défaveur. Or, la *ratio legis* de la règle étant claire (aider le parti politique le plus petit représenté au Parlement), il convient, à notre sens – et cela nonobstant le libellé formel du texte et les déclarations du ministre des pouvoirs locaux – lire que, pour ce parti, « le nombre décimal est (...) automatiquement porté à l'unité *inférieure* ». Un tel couac dans un texte de rang législatif – texte, il faut le préciser, non examiné sur ce point par le Conseil d'État¹³ – est évidemment regrettable.

¹⁰ Sinon, pourquoi le législateur ne pourrait-il pas prévoir que la dévolution des sièges des partis démocratiques s'opère d'après le système D'Hondt, mais que celle des groupes non démocratiques soit régie par un système différent, moins favorable ? Ce serait, on le mesure bien, juridiquement indéfendable.

¹¹ Pour un avis particulièrement développé sur ce point, voy. C.E. (sect. lég.), avis 50.714/4 du 11 janvier 2012 rendu à propos d'un avant-projet de décret wallon « modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation », *Doc. parl.*, Parlement wallon, 567 (2011-2012) – N° 1, Annexe 1.

¹² *Doc. parl.*, Parlement wallon, 247 (2010-2011) – N° 2, p. 30.

¹³ La Haute juridiction avait en effet émis des objections fondamentales à l'encontre de son adoption et n'a donc pas mené l'examen du texte à son terme (avis 47.695/4 du 26 mai 2010, *Doc. parl.*, Parlement wallon, 247 (2010-2011), N° 1, Annexe 1). Les principales objections du Conseil d'État quant à la compétence du législateur wallon n'ont toutefois pas été partagées par la Cour constitutionnelle dans l'arrêt qu'elle a rendu sur le décret (arrêt n° 81/2012 du 28 juin 2012, spéc. B.3.1. à B.6.).

B. Le moment du choix que doit poser le membre du Parlement wallon non autorisé à cumuler son mandat parlementaire avec un mandat exécutif local

12. - Le mécanisme de l'empêchement ne trouve à s'appliquer qu'après que l'élu a prêté serment en tant que député régional wallon ; l'article 4, alinéa 2, du décret contient en effet expressément les mots « après avoir prêté serment » et les travaux préparatoires confirment cette position¹⁴. Cela étant, cette règle est posée au prix d'une nouvelle – et importante – erreur d'écriture¹⁵.

13. - Une fois la prestation de serment effectuée, il revient donc au membre du Parlement non autorisé à cumuler de se déclarer empêché dans l'exercice de l'un ou de l'autre de ses mandats. Si son choix se porte sur l'exercice d'un mandat au sein d'un collège communal, il lui appartient alors de « [cesser] immédiatement de siéger au Parlement »¹⁶. Dans ce cas, il est remplacé par le premier suppléant en ordre utile de la liste sur laquelle il a été élu¹⁷.

Cette solution se distingue de celle qui sera d'application sous l'empire du régime définitif du décret décumul. En effet, si le régime transitoire instaure un mécanisme d'incompatibilité *d'exercice* (aussi appelé *empêchement* – et c'est d'ailleurs cette dernière terminologie qu'emploie le décret), le mécanisme définitif porte création d'une incompatibilité *de fonction* (aussi dénommée *incompatibilité au sens strict*) et qui fait en sorte que le choix entre les deux fonctions incompatibles – celles de député wallon et de membre d'un collège communal – doit être tranché préalablement à la prestation de serment au Parlement¹⁸. Il est donc logique que le régime définitif prévoit que seront admis à la prestation de serment les seuls députés qui *ou bien* figureront sur la liste visée à l'article 24*bis*, paragraphe 6, alinéa 4, de la LSRI, *ou bien* ne seront pas mandataires dans un exécutif communal.

La différence de régime qui existe sur ce point entre les règles transitoires et définitives et donc entre les incompatibilités d'exercice et de fonction a été clairement mise en évidence par le ministre des Pouvoirs locaux Paul FURLAN en séance plénière du Parlement :

« [La] différence entre l'empêchement et l'incompatibilité [au sens strict], me paraît claire : le membre empêché prêterait serment et se déclarerait empêché ensuite permettant à son suppléant de prendre sa place de façon temporaire. L'incompatibilité [au sens strict] quant à elle, exige un choix, elle ne permet pas la prestation de serment et elle transforme définitivement le suppléant en effectif. »¹⁹

¹⁴ *Doc. parl.*, Parlement wallon, 2010-2011, C.R.I. n° 6 du 8 décembre 2010, p. 44.

¹⁵ L'intention des auteurs du décret étant de faire en sorte que le mécanisme de l'empêchement s'applique aux députés après leur prestation de serment, et sachant que le serment des députés est réglé à l'article 31*bis* de la LSRI, il fallait, en toute logique, écrire que le mécanisme de l'empêchement ne s'applique aux députés qu'après que ceux-ci ont prêté « le serment visé à l'article 31*bis* ». Le décret se réfère pourtant à une toute autre disposition de la LSRI, étrangère au champ d'application matériel du décret, à savoir l'article 62 de la LSRI, qui règle non le serment des députés mais celui des ...ministres. Or, quand on sait que les fonctions de ministre sont incompatibles avec celles de parlementaire, on mesure qu'il n'y a aucun sens de prévoir, comme le fait pourtant le décret en son article 4, alinéa 2, que les députés sont soumis au mécanisme de l'empêchement « après avoir prêté le serment visé à l'article 62 » : car un député qui prêterait le serment de l'article 62 perdrait de ce fait même sa qualité de député et deviendrait ministre ; il ne serait donc, par essence, plus visé par le décret décumul, celui-ci étant applicable aux seuls députés. L'erreur est manifeste : là où le décret dit « l'article 62 », il faut donc lire « article 31*bis* ».

¹⁶ Article 4, alinéa 2, du décret.

¹⁷ Article 4, alinéa 3, du décret.

¹⁸ Sur la distinction entre incompatibilité d'exercice (empêchement) et incompatibilité de fonction (incompatibilité s.s.), voy. Koen MUYLLE, « Parlementaire en ministeriële onverenigbaarheid », in Marc VAN DER HULST et Ludo VENY, *Parlementaire recht – Commentaar en teksten*, Gand, Myp en Breesch, 2000, A.3.5, pp. 2 et s.

¹⁹ *Doc. parl.*, Parlement wallon, 2010-2011, C.R.I. n° 6 du 8 décembre 2010, p. 44. On remarque qu'une telle solution était loin d'être évidente lors des débats en commission (voy. les déclarations de Mme SIMONIS, du ministre FURLAN et de MM. CHERON et LEBRUN, *Doc. parl.*, Parlement wallon, 247 (2010-2011) – N° 2, pp. 27-29).

C. La nature juridique du choix que doit poser le membre du Parlement wallon non autorisé à cumuler son mandat parlementaire avec un mandat exécutif local

14. - Si, au cours de la période transitoire, l'élu décide d'exercer son mandat local, il doit se déclarer empêché dans l'exercice de son mandat parlementaire. Cet empêchement n'est pas irréversible puisque l'article 4, alinéa 2, du décret décumul précise que le membre empêché

« reprend ses fonctions au sein du Parlement après avoir cessé celles qu'il exerçait au sein du collège communal ».

Les travaux préparatoires du décret indiquent également que le choix posé par l'élu n'est pas nécessairement définitif. Lors des débats en commission, le ministre FURLAN a ainsi indiqué

« qu'il y a bel et bien réversibilité entre 2014 et 2018, de la même manière qu'un Ministre empêché, s'il perd pour une raison ou pour une autre sa qualité de Ministre, reprend son mandat originaire »²⁰.

Le mécanisme de l'empêchement a donc pour effet de permettre au membre du Parlement qui, dans un premier temps, a opté pour l'exercice de son mandat au sein du collège communal, de reprendre l'exercice de son mandat parlementaire, soit parce qu'il a entretemps changé d'avis, soit parce que les aléas de la vie politique communale – le vote d'une motion de méfiance par exemple – lui ont fait perdre sa qualité de membre du collège communal.

Ce n'est qu'à partir de 2018, sous le régime définitif, que les choses changent : dès lors qu'il s'agira d'une incompatibilité de fonction (incompatibilité au sens strict), le candidat élu aux élections régionales qui ne figurera pas sur la liste des députés admis au cumul et qui se trouvera investi, au moment de la constitution du Parlement wallon en 2019, d'une fonction exécutive locale, ne disposera plus de la faculté de se déclarer empêché comme député et d'y être remplacé par un suppléant ; avant de prêter serment comme député, il lui reviendra au contraire de faire un choix – définitif et irréversible – entre les deux fonctions. S'il déclare préférer la fonction locale, celle de parlementaire sera irrévocablement perdue dès ce moment précis²¹.

II. Les conséquences de l'application du décret décumul : le déroulement de la vérification des incompatibilités

15. - Après chaque renouvellement, le Parlement wallon se prononce sur la validité des opérations électorales en ce qui concerne ses membres et leurs suppléants (article 31, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la LSRI). Il vérifie ensuite les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet (paragraphe 3). Prenant appui sur cette disposition, le règlement du Parlement wallon prévoit notamment que

« [l]e Parlement wallon se prononce sur les conclusions de la commission [de vérification des pouvoirs] et [que] le président proclame membres du Parlement wallon et membres suppléants ceux dont les pouvoirs ont été déclarés valides »²².

La prestation de serment des députés wallons intervient après cette proclamation²³.

²⁰ *Doc. parl.*, Parlement wallon, 247 (2010-2011) – N° 2, p. 28.

²¹ En ce sens, voy. les propos tenus par le ministre FURLAN en séance plénière, qui sont reproduits *supra*, au point 13 de la présente contribution. *Doc. parl.*, Parlement wallon, 2010-2011, C.R.I. n° 6 du 8 décembre 2010, p. 44.

²² Article 7, paragraphe 3, du règlement du Parlement wallon.

²³ Article 7, paragraphe 4, du règlement du Parlement wallon.

16. - Pour déterminer la manière dont les travaux de la commission de vérification des pouvoirs du Parlement wallon devraient être menés lors de l'installation de celui-ci en 2014, il est à notre sens utile de se référer à la pratique parlementaire en matière de contrôle des incompatibilités (A) et de détailler l'incidence qu'a sur ce contrôle l'application du mécanisme transitoire de l'empêchement prévu à l'article 4 du décret (B).

A. La pratique parlementaire en matière de contrôle des incompatibilités

17. - Par l'expression « le Parlement vérifie les pouvoirs de ses membres », on entend le fait que l'Assemblée vérifie elle-même que les élus qui sont appelés à y siéger satisfont aux critères d'éligibilité²⁴. Poursuivant dans cette veine, la doctrine spécialisée a relevé qu'il n'appartient pas, dans la rigueur des principes, à la commission de vérification des pouvoirs de procéder à un contrôle des incompatibilités, à tout le moins lorsque les critères de compatibilité auxquels il n'est le cas échéant pas satisfait ne conditionnent pas l'éligibilité²⁵. Dans les faits cependant, l'absence d'un contrôle de ce type peut s'avérer inadapté et causer des difficultés superflues. En effet, si, pour certaines incompatibilités, la prestation de serment en tant que parlementaire met fin de plein droit à la fonction ou à l'emploi incompatible²⁶, il n'en va pas systématiquement ainsi.

Il arrive fréquemment que le législateur érige une incompatibilité de mandats en négligeant de prévoir ce qui se passe lorsqu'une telle situation se produit. Le décret décumul est, à cet égard, exemplaire. Comme le remarquait pertinemment le député FOURNY lors des débats en commission,

« [il] n'y a pas de sanction qui est prévue dans le dispositif du présent projet de décret spécial de manière explicite »²⁷.

Dès lors,

« quelle sera la sanction juridique qui fera en sorte que l'on pourra imposer à la personne élue de faire un choix »²⁸ ?

En l'absence d'un dispositif spécifique dédié à la résolution des incompatibilités, la pratique parlementaire consiste en ce que les Assemblées législatives exercent, au moment de la vérification des pouvoirs de leurs membres, bel et bien un contrôle relatif aux incompatibilités. Approuvant cette manière de procéder, Koen MUYLLE écrit ainsi, dans un article particulièrement réputé, que si la loi ne précise pas que la prestation de serment met automatiquement fin à la fonction ou au mandat incompatible, un élu ne sera pas autorisé à prêter serment avant d'avoir quitté les charges, fonctions ou

²⁴ Koen MUYLLE, *op. cit.*, pp. 3 et s.

²⁵ Voy. dans ce sens Michiel ELST et Luk VAN LOOY, *Het Vlaams Parlement – Verkiezing en statuut van de Vlaamse volksvertegenwoordigers*, Malines, Kluwer, 2009, pp. 211-212. Il existe bien sûr des conditions qui sont à la fois des conditions d'éligibilité et d'incompatibilité : ainsi par exemple, un magistrat ne peut être candidat à une élection parlementaire, et un parlementaire qui est nommé magistrat doit mettre fin à son mandat de député.

²⁶ Voy. par exemple, pour ce qui concerne le mandat de membre de la Chambre des représentants ou de sénateur, l'article 1^{er}, alinéa 4, de 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.

²⁷ *Doc. parl.*, Parlement wallon, 247 (2010-2011) – N° 2, p. 26.

²⁸ *Ibid.*

mandats incompatibles²⁹. Une telle solution présente l'avantage d'assurer le respect des règles relatives aux incompatibilités, sans qu'il faille pour cela s'en remettre au bon vouloir de l'élu³⁰.

18. - Par souci d'exhaustivité, il convient encore de souligner que la connaissance dont dispose la commission de vérification des pouvoirs de l'existence d'incompatibilités dans le chef de certains élus ne va pas nécessairement de soi. En dépit des efforts consacrés ces dernières années au renforcement de la transparence en matière de cumul des mandats, il peut arriver que l'on ne dispose pas d'une vue d'ensemble correcte des mandats qu'un élu exerce. Cependant, pour ce qui concerne la situation qui fait l'objet du présent texte, on suppose qu'aucun problème de ce type ne devrait survenir en raison de la relative commodité avec laquelle il est possible de connaître, de nos jours, les compositions des différents collèges communaux.

B. Le contrôle des incompatibilités parlementaires lors de l'installation du Parlement wallon en 2014

19. - Ainsi que nous l'avons exposé plus haut, le régime applicable lors de l'installation du Parlement wallon en 2014, et ce jusqu'à l'entrée en fonction des collèges communaux résultant du renouvellement intégral des conseils communaux en 2018, sera le dispositif transitoire prévu à l'article 4 du décret, qui met en place un mécanisme d'empêchement.

Il ressort des travaux préparatoires du décret qu'il revient à l'élu, dans le cadre du mécanisme de l'empêchement, de prêter d'abord serment en qualité de membre du Parlement wallon et ensuite de se déclarer empêché³¹. Il sera alors remplacé au Parlement par le premier suppléant en ordre utile de la liste sur laquelle il a été élu.

20. - Le mode opératoire qui devrait en toute logique être privilégié est le suivant. La commission de vérification des pouvoirs proposerait, en même temps que ses conclusions quant à l'identité des membres du Parlement, une répartition de ceux-ci en deux listes : l'une reprendrait les membres admis à cumuler leur mandat parlementaire avec un mandat exécutif local, conformément à l'article 24*bis*, paragraphe 6, alinéas 4 et 5, de la LSRI ; l'autre énumérerait ceux qui ne sont pas admis à faire usage de cette faculté. Le Parlement serait alors amené à se prononcer sur les conclusions de la commission³². À l'issue de ce vote en séance plénière, deux situations sont susceptibles de se présenter (ci-après, 1) et 2)).

1) *Première hypothèse : le Parlement wallon adopte les conclusions de la commission de vérification des pouvoirs telles quelles*

21. - Dans la première constellation, le Parlement wallon adopte telles quelles les conclusions de la commission de vérification des pouvoirs. La liste des députés admis au cumul des mandats, établie par la commission, est donc approuvée et tous les députés – en ce compris ceux qui ne seraient pas admis à cumuler leur mandat parlementaire avec une fonction exécutive locale – prêtent alors serment³³.

²⁹ « Indien de wet niet bepaalt dat de eedaflegging het onverenigbaar ambt of mandaat automatisch beëindigt, zal een verkozene niet tot de eedaflegging worden toegelaten vooraleer hij de bestaande onverenigbare ambten functies of mandaten verzaakt heeft. » (Koen MUYLLE, « Parlementaire en ministeriële onverenigbaarheden », *op. cit.*, A.3.5, p. 29)

³⁰ Voy. *infra*, nos 22 et s.

³¹ *Doc. parl.*, Parlement wallon, 2010-2011, C.R.I. n° 6 du 8 décembre 2010, p. 44.

³² Article 7, paragraphe 3, du règlement du Parlement wallon.

³³ Conformément à l'article 7, paragraphe 4, du règlement du Parlement wallon.

Ensuite, « immédiatement » après avoir prêté serment³⁴, les membres pour lesquels le mandat de député du Parlement wallon est incompatible avec l'exercice d'un mandat au sein d'un collège communal se déclarent empêchés. S'ils renoncent à exercer leur mandat parlementaire, ils sont remplacés par le premier suppléant en ordre utile de la liste sur laquelle ils ont été élus, conformément à l'article 4, alinéa 3, du décret décumul. Ce dernier est invité à prêter serment aussitôt.

On relève que le bureau, après sa constitution, a pour mission de veiller au respect des dispositions relatives à la limitation du cumul des mandats³⁵.

22. - Il reste le cas – théoriquement possible – où un parlementaire élu, qui serait mandataire dans un exécutif local mais qui ne serait pas autorisé à cumuler ses mandats, se refuserait à opérer un choix entre l'exercice de l'un ou l'autre de ceux-ci. À l'égard d'un tel député, il convient de distinguer la situation qui précède et celle qui suit sa prestation de serment.

23. - Pour ce qui est de la situation *antérieure* à cette prestation, il n'existe à notre estime aucun fondement juridique pour le contraindre à préciser ses intentions – c'est-à-dire faire une déclaration préalable de choix entre les deux mandats – dès lors qu'aux termes mêmes du décret décumul, il n'est obligé de se déclarer empêché qu'*après* avoir prêté serment³⁶. Il s'ensuit que le bureau et la commission de vérification des pouvoirs peuvent certes escompter la bonne coopération de chacun, mais qu'on ne pourra dénier à un élu qui resterait muet quant à son choix, pour cette seule raison, le droit de prononcer son serment de membre du Parlement wallon³⁷.

24. - Passons maintenant à la situation de ce député *une fois le serment prêté*. Un mandat électif comporte des droits, mais aussi des obligations ; chaque député accepte solennellement cette double facette de la fonction parlementaire par le fait de prêter serment, publiquement et librement – nulle autorité, nul parti, ne l'y contraint.

Or, la démocratie ne connaît pas de prérogative sans obligation corrélative. Les prérogatives des parlementaires sont amplement connues : il s'agit notamment de la capacité d'édicter des normes ayant valeur de loi³⁸, du droit d'initiative en cette matière³⁹, du pouvoir de contrôler l'action du gouvernement⁴⁰, de la liberté absolue de parole dans l'exercice de leurs fonctions⁴¹, de l'immunité parlementaire⁴², du droit à une indemnité pécuniaire⁴³ et du droit au libre parcours dans les transports publics⁴⁴. Quant aux obligations liées à l'exercice de ses fonctions, celle qui domine toutes les autres est de *respecter la loi*. Or, le décret décumul est clair : une fois le serment prêté, un parlementaire élu, qui est mandataire dans un exécutif local mais qui ne figure pas sur la liste visée à l'article 24*bis*, paragraphe 6,

³⁴ Article 4, alinéa 2, du décret décumul.

³⁵ Article 21 du règlement du Parlement wallon.

³⁶ Article 4, alinéa 2, du décret.

³⁷ Bien entendu, le législateur décretaal aurait aisément pu régler cette situation autrement, en prévoyant qu'un député ne pourra être reçu à la prestation de serment qu'à condition d'avoir au préalable fait connaître son choix, mais il n'en a rien fait.

³⁸ Article 19, paragraphe 2, de la LSRI.

³⁹ Article 18 de la LSRI.

⁴⁰ Articles 70 et 71 de la LSRI.

⁴¹ Articles 58 et 120 de la Constitution.

⁴² Articles 59 et 120 de la Constitution.

⁴³ Article 31*ter* de la LSRI.

⁴⁴ Articles 118*bis* de la Constitution.

alinéa 4, de la LSRI, doit effectuer un choix quant au mandat dans lequel il entend se déclarer empêché ; et il doit le faire, précise le décret, « immédiatement »⁴⁵.

Mais que se passerait-il si l'intéressé restait silencieux malgré tout ? Selon nous, un argumentaire qui se fonderait sur le fait que le décret décumul n'a pas explicitement prévu de sanction pour ce cas de figure, de sorte qu'un tel député pourrait *de facto* continuer à cumuler les deux fonctions, serait fallacieux puisqu'il reviendrait à méconnaître la force obligatoire de la disposition légale qui instaure bel et bien une obligation juridique à charge de ce député. Or, *lex est lex*. Dans ce cas extrême, nous considérons donc que le Parlement pourra adresser une lettre à l'élu rétif, l'informant officiellement de la législation applicable et le mettant en demeure de se conformer aux obligations que celle-ci fait naître dans son chef. Une telle missive pourra aussi fixer un délai dans lequel le député devra avoir pris attitude⁴⁶. Si, à l'expiration de ce délai⁴⁷, celui-ci persiste à se murer dans un silence que l'on peut désormais qualifier de 'coupable' (puisque, dûment informé de ses devoirs, il ne pourra plus prétendre ne point les connaître), le Parlement pourra alors, *via ultima*, considérer le député comme empêché⁴⁸ et inviter son suppléant à prêter serment. On mesure toutefois qu'il est hautement recommandable qu'une procédure écrite, précise et incontestable soit mise en place en la matière, par exemple en complétant le règlement du Parlement wallon. Car si le principe démocratique requiert que les parlementaires se conforment à la loi, ce même principe conduit aussi à exiger que nul parlementaire ne puisse être privé de son mandat sans une procédure claire, dûment publiée et préexistante à la situation à laquelle elle entend s'appliquer⁴⁹.

Nous allons maintenant nous tourner vers la seconde hypothèse, à savoir celle où le Parlement wallon adopterait, quant à la liste des membres du Parlement, des conclusions différentes de celles de la commission de vérification des pouvoirs.

2) *Seconde hypothèse : le Parlement wallon n'adopte pas telles quelles les conclusions de la commission de vérification des pouvoirs*

25. - Dans un tel scénario, la liste des députés admis au cumul des mandats élaborée par la commission serait caduque et une nouvelle liste devrait être dressée, en tenant compte de la composition du Parlement que celui-ci a adoptée en séance plénière au terme de l'opération de vérification des pouvoirs. L'établissement de cette nouvelle liste incomberait en principe à la commission de vérification des pouvoirs, qui pourrait y procéder à l'occasion d'une suspension des travaux de l'Assemblée, avant ou après que le président a proclamé membres du Parlement wallon et membres suppléants ceux dont les pouvoirs ont été déclarés valides. En toute hypothèse, il importe que la liste des députés admis au cumul soit connue avant que les députés ne soient appelés à prêter serment, afin que ceux d'entre eux qui sont concernés par la limitation du cumul puissent, après l'avoir prêté, se déclarer aussitôt empêchés d'exercer l'un ou l'autre de leurs mandats.

⁴⁵ Article 4, alinéa 2, du décret.

⁴⁶ En ce sens aussi, Koen MUYLLE, « Parlementaire en ministeriële onverenigbaarheid », *op. cit.*, A.3.5, p. 32.

⁴⁷ L'attention est à cet égard attirée sur le fait qu'il n'est pas indifférent que ce délai expire avant ou après le moment visé à l'article 32, paragraphe 1^{er}, dernier alinéa, dernière phrase, de la LSRI.

⁴⁸ Voy. par analogie Koen MUYLLE, « Parlementaire en ministeriële onverenigbaarheid », *op. cit.*, A.3.5, p. 32.

⁴⁹ En tout état de cause, la perte du mandat parlementaire suppose une *décision positive* de la part des autorités du Parlement et ne saurait, en l'absence d'une disposition constitutionnelle, légale ou décrétable la prévoyant expressément, résulter automatiquement de la seule l'expiration d'un délai fixé à un parlementaire pour se mettre en règle. Pour réaliser cette privation, il faudrait au contraire que soit *positivement* pris un acte officiel émanant du Parlement : la privation d'un parlementaire de son mandat est un acte singulièrement grave en démocratie et ne peut se présumer.

**

26. - En guise d'observation finale, il nous sera permis de signaler que le commentaire du décret décumul que nous venons de fournir a trait à la situation telle qu'elle se présentera au lendemain des élections du 25 mai prochain au sein du seul Parlement wallon ; la situation au sein du Parlement de la Communauté française est expressément réservée.

Le 1^{er} mai 2014.

Christian BEHRENDT

Professeur ordinaire à l'Université de Liège

Assesseur au Conseil d'État

et

Martin VRANCKEN

Assistant à l'Université de Liège