

Proposition de loi

modifiant la loi électorale modifiée du 18 février 2003

Avis du Conseil d'État

(24 octobre 2023)

Par dépêche du 17 mai 2023, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de loi sous rubrique, élaborée par la députée Cécile Hemmen.

Le texte de la proposition de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles et d'un texte coordonné de l'article 223 de la loi électorale que la proposition de loi sous revue tend à modifier.

Par dépêche du 25 mai 2023, le président du Conseil d'État a sollicité la prise de position du Gouvernement sur la proposition de loi sous rubrique, qui est parvenue au Conseil d'État par dépêche du 8 août 2023.

Considérations générales

La proposition de loi sous avis a pour objet d'aligner les deux systèmes électoraux existant pour les élections communales en ce qui concerne le mécanisme du remplacement de membres du conseil communal dont les sièges deviennent vacants.

Dans le système de la représentation proportionnelle, l'article 259 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 prévoit que les candidats non élus de chaque liste sont inscrits dans le procès-verbal de recensement général dans l'ordre du nombre de leurs suffrages et sont appelés à achever les mandats des conseillers de cette liste qui deviennent vacants. Ainsi, des élections complémentaires ne s'imposent que lorsqu'une liste ne dispose plus de suppléants.

Or, dans le système de la majorité relative, l'article 189 de la loi électorale précitée impose l'organisation d'élections complémentaires lorsque deux sièges au sein d'un conseil communal deviennent vacants, quelle qu'en soit la raison, et attribue au conseil communal le pouvoir de décider de l'organisation d'élections complémentaires en cas d'une première vacance. Aucun autre mécanisme d'attribution de sièges devenus vacants n'est prévu par la loi dans le système en question.

Il ressort de la prise de position du Gouvernement que ce dernier soutient la proposition de loi sous avis quant à son principe. En ce qui concerne les observations formulées par le Gouvernement quant au texte de la proposition de loi sous revue, il est renvoyé à l'examen des articles.

Le Conseil d'Etat relève que les logiques qui sous-tendent les deux systèmes électoraux sont fondamentalement différentes. Dans le système majoritaire, les candidats sont élus individuellement alors que dans le système proportionnel les sièges sont attribués aux candidats de listes proportionnellement aux suffrages obtenus. Ceci justifie qu'un candidat de la même liste soit appelé à remplir la vacance de siège. Appliquer la même méthode dans le système majoritaire revient à diluer la différence entre les deux systèmes. Il appartient ainsi au législateur d'apprécier l'opportunité d'un tel changement de paradigme.

Examen des articles

Articles 1^{er} et 2

L'article 1^{er} prévoit l'abrogation de l'article 189 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, ceci selon l'auteur de la proposition de loi au motif que ce dernier deviendrait superflu et contraire au nouvel article 223 de la loi précitée du 18 février 2003 qui est complété par de nouvelles dispositions à travers l'article 2 de la proposition sous revue.

L'article 2 vise, quant à lui, à aligner le mécanisme d'attribution de sièges devenus vacants au sein du conseil communal applicable dans le système de la majorité relative sur celui prévu dans le système de la représentation proportionnelle à l'article 259 de la loi électorale.

Le Conseil d'Etat rappelle qu'à l'occasion de l'examen du projet de loi portant réforme de la loi électorale du 31 juillet 1924 telle qu'elle a été modifiée¹, il avait, dans son avis du 9 juillet 2002², attiré l'attention des auteurs sur la contradiction entre, d'une part, les dispositions générales prévues à l'article 189 de la loi électorale et, d'autre part, celles prévues à l'article 259 de la même loi dans les termes suivants : « L'alinéa final de cet article est en contradiction avec l'intention affirmée des auteurs du projet de loi visant à réduire le nombre des élections communales, qui n'auront lieu obligatoirement, en principe, qu'en cas de vacance de siège, si deux sièges ne sont pas occupés. L'hypothèse visée par l'alinéa sous examen fait intervenir une élection complémentaire s'il y a vacance d'un seul siège. Le Conseil d'Etat recommande aux auteurs du projet de préciser, moyennant, soit une modification du texte, soit une adaptation du commentaire de l'article sous examen, si l'alinéa final de l'article 266 (selon le projet, 259 selon le Conseil d'Etat) constitue une exception par rapport aux règles générales édictées par l'article 194, alinéas 1 et 2 (188, alinéas 1 et 2 selon le Conseil d'Etat)³, ou s'il leur est subordonné ». Les auteurs des amendements du projet de loi précité n'ont toutefois pas donné suite aux observations formulées par le Conseil d'Etat, de sorte que le problème d'articulation entre les articles 189 et 259 de la loi électorale demeure en l'état actuel de la législation.

L'abrogation de l'article 189 telle que prévue à l'endroit de l'article 1^{er} aura ainsi pour effet de pallier cette incohérence. Le Conseil d'Etat tient toutefois à relever que l'article 189 prévoit non seulement les cas dans lesquels l'organisation d'élections complémentaires est facultative, voire obligatoire, mais comporte également des dispositions, notamment aux

¹ Doc. parl. n° 4885.

² Doc. parl. n° 4885, p. 41.

³ Actuellement l'article 189 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

alinéas 2, deuxième phrase (« Le bourgmestre ou son remplaçant informe immédiatement par écrit le ministre de l'Intérieur de la deuxième vacance »), et 3 (« Toutefois, dans les six mois qui précèdent le renouvellement intégral, les élections complémentaires ne sont obligatoires qu'au cas où le conseil communal a perdu la moitié de ses membres »), qui ne sont ni reprises à l'article 259, ni à l'article 223 tel que modifié par la proposition de loi sous revue.

Dans sa prise de position à l'égard de la proposition sous revue, le Gouvernement estime qu'il n'y aurait pas lieu de modifier ou supprimer l'article 189 de la loi électorale alors que « cette disposition constitue la base légale commune à l'organisation d'élections complémentaires tant dans les communes qui votent d'après le système de la majorité relative que dans celles qui votent d'après le scrutin de liste avec représentation proportionnelle ».

Le Conseil d'État ne partage pas l'analyse du Gouvernement, étant donné que le mécanisme prévu à l'article 259 (dont s'est inspiré l'auteur de la proposition pour compléter l'article 223) est différent de (voire même contradictoire à) celui figurant à l'article 189.

Concernant le nouvel alinéa 3 de l'article 223, le Conseil d'État constate que l'auteur de la proposition de loi ne s'est pas limitée à reprendre le texte lui servant d'inspiration, à savoir l'article 259, alinéa 3, de la même loi, mais a ajouté une deuxième phrase qui est largement inspirée de l'article 222, alinéa 2, de la loi électorale modifiée du 18 février 2003⁴.

En ce qui concerne la terminologie, le Conseil d'État, à l'instar du Gouvernement, suggère d'utiliser les termes « sièges vacants » au lieu des termes « sièges restants » afin de respecter la terminologie utilisée à travers la loi électorale précitée.

Afin d'éviter une redondance par rapport à l'alinéa 2 de l'article 223, le Conseil d'État estime qu'il convient en outre de reformuler la deuxième phrase de l'alinéa 3 nouveau comme suit :

« Les sièges vacants sont occupés par les candidats selon l'ordre prévu au procès-verbal conformément à l'alinéa 2. »

Les alinéas 4 et 5 nouveaux n'appellent pas d'observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Le Conseil d'État relève que les numéros des articles du texte sous avis sont à écrire en utilisant la forme abrégée « Art. ». Il n'y a pas lieu d'ajouter un tiret avant le texte de l'article.

⁴ « **Art. 222.** Les candidats sont élus suivant les voix obtenues jusqu'à ce que tous les sièges à pourvoir soient occupés.

En cas de désistement d'un candidat après son élection et avant l'entrée en fonctions du conseil communal, le siège restant à pourvoir sera occupé par le candidat qui, après les personnes élues, aura obtenu le plus de voix sur base des inscriptions faites au procès-verbal d'élection conformément au deuxième alinéa de l'article 223. Le ministre de l'Intérieur constate le désistement, fait appel au candidat suivant et procède à la modification du relevé des personnes élues. »

L'intitulé complet de l'acte à modifier doit obligatoirement être mentionné au dispositif à la première modification qu'il s'agit d'apporter à cet acte, même s'il a déjà été cité à l'intitulé. Les modifications subséquentes que le dispositif apporte à cet acte se limiteront à indiquer « de la même loi », en lieu et place de la citation de l'intitulé.

Au vu des développements qui précèdent, il est indiqué de reformuler les articles 1^{er} et 2 de la proposition de loi sous avis comme suit :

« **Art. 1^{er}.** L'article 189 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 est abrogé.

Art. 2. L'article 223 de la même loi est [...]. »

Article 2

À la phrase liminaire, il y a lieu de préciser les numéros des alinéas nouveaux à insérer. Ainsi, il est proposé d'écrire :

« L'article 223 de la même loi est complété par les alinéas 3, 4 et 5 nouveaux libellés comme suit : ».

Les alinéas 3, 4 et 5 nouveaux à insérer ne sont pas à faire figurer en caractères italiques.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 24 octobre 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz