

PARLEMENT
DE LA
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Session 2018-2019

30 AVRIL 2019

PROPOSITION DE MODIFICATION DU RÈGLEMENT

**DU PARLEMENT DE LA FÉDÉRATION WALLONIE-BRUXELLES
VISANT À CRÉER UN ARTICLE 48BIS**

DÉPOSÉE PAR MMES MATHILDE VANDORPE ET VÉRONIQUE SALVI.

RÉSUMÉ

Cette proposition de modification du règlement vise à autoriser exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote. Cette délégation de vote est strictement limitée à la période d'incapacité de quinze semaines visée à l'article 51.4 du règlement du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles (incapacité d'exercer ses fonctions pour cause de maternité).

TABLE DES MATIÈRES

DÉVELOPPEMENTS	3
COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE	6
PROPOSITION DE MODIFICATION DU RÈGLEMENT DU PARLEMENT DE LA FÉDÉ- RATION WALLONIE-BRUXELLES VISANT À CRÉER UN ARTICLE 48BIS	7

DÉVELOPPEMENTS

Le vote par procuration dans le cadre de l'activité parlementaire

A l'heure actuelle, la pratique en matière de remplacement du député absent varie d'un Parlement à un autre. La méthode la plus courante est celle dite du « pairage ». Il s'agit d'un gentlemen agreement entre majorité et opposition afin qu'un député de l'opposition ne prenne pas part au vote lorsqu'un député de la majorité est absent. Cette pratique est utilisée au Royaume-Uni mais aussi en Wallonie où le Règlement d'ordre intérieur du Parlement de Wallonie (art.39 ROI PW) prévoit explicitement cette méthode. Le pairage ne reste cependant qu'un accord de principe et rien n'oblige à son application. Or, certaines absences peuvent tout à fait être légitimes. Il en va ainsi de la période de maternité d'une députée. Dans cette optique, le vote par procuration semble être une réponse idéale.

Deux grands pays utilisent, à des degrés différents, la technique du vote par procuration, à savoir la France et les Etats-Unis. La Nouvelle-Zélande utilise aussi cette technique. En ce qui concerne le cas français, le vote par procuration est autorisé directement par la Constitution française. Celle-ci dispose en son article 27 que : « [...] [l]e droit de vote des membres du Parlement est personnel. La loi organique peut autoriser exceptionnellement la délégation de vote. Dans ce cas, nul ne peut recevoir délégation de plus d'un mandat ». La loi organique en question a été adoptée(1) et permet une procuration large (maladie, accident ou événement familial grave, mission temporaire confiée par le Gouvernement, service militaire, participation aux travaux des assemblées internationales, cas de force majeure). La délégation de vote est expressément prévue dans le Règlement d'ordre intérieur de l'Assemblée Nationale, que ce soit pour les séances de commissions (art.42 et 44 ROI Assemblée Nationale) et la séance plénière (art.62 ROI Assemblée Nationale). Au-delà du prescrit de la Loi organique, le Règlement d'ordre intérieur de l'Assemblée Nationale (qui date de juin 2017) dispose également en son article 62 que « [l]a délégation de vote est toujours personnelle, rédigée au nom d'un seul député nommément désigné. Elle peut être transférée avec l'accord préalable du délégant à un autre délégué également désigné. Elle doit être notifiée au Président avant l'ouverture du scrutin ou du premier des scrutins auxquels elle s'applique. Lorsque la

durée de la délégation n'est pas précisée, elle expire de plein droit à l'issue d'un délai de huit jours francs à compter de sa réception ».

Aux Etats-Unis, le Congrès prévoit également certaines procédures de proxy voting (vote par procuration), notamment au Sénat. Le Sénat américain prévoit ainsi dans son Règlement d'ordre intérieur une procédure de vote par procuration(2), mais uniquement pour les commissions qui l'autorisent et lorsque le député délégué en question a bien été mis au courant. La coutume veut aussi que la délégation puisse être soit libre (le sénateur délégué vote alors comme bon lui semble), soit fixe (le sénateur doit voter de la façon dont le député déléguant le souhaite). En séance plénière par contre, le vote au Sénat ne peut s'effectuer qu'en étant physiquement présent car le vote final nécessite une expression verbale de chacun des députés. On se souviendra du Sénateur John McCain devant revenir en séance plénière du Sénat américain alors même qu'il venait d'être opéré d'une tumeur au cerveau afin de prendre part au vote sur la suppression du Patient Protection and Affordable Care Act.

En Nouvelle-Zélande, le vote par procuration est également possible, mais est tempéré par un maximum de 25% de députés d'un groupe politique. Ceci est censé empêcher les abus. Il y a également une certaine volonté d'instaurer une telle procédure dans d'autres pays, notamment en Australie. Ainsi John Warhurst, professeur émérite en Sciences Politiques à l'Australian National University, estimait en 2012(3) qu'une telle procédure permettrait de fluidifier le travail parlementaire.

D'autres pays ont également instauré cette procédure, notamment d'anciennes colonies françaises comme par exemple l'Algérie(4) ou encore le Sénégal.

Le droit belge

A l'inverse de notre voisin français, où la Constitution précise que « [l]e droit de vote des membres du Parlement est personnel. La loi organique peut autoriser exceptionnellement la délégation de vote » (art.27 Constitution française); en Belgique la Constitution ne précise ni le caractère personnel du vote, ni une procédure explicite de délégation.

Les seuls éléments spécifiques de procédure sont prévus à l'article 55 de la Constitution belge qui dispose que « [l]es votes sont émis par as-

(1) Voy. Ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote.

(2) Standing Rules of the Senate, Rule XXVI Committee Procedure.

(3) John Warhurst, 'Parliament should allow proxy and absentee votes', in *The Sydney Morning Herald* (29 mars 2012).

(4) Art.63 du Règlement d'ordre intérieur de l'Assemblée Populaire Nationale : « en cas d'absence, le député peut donner procuration à un de ses collègues pour voter en son nom ».

sis et levé ou par appel nominal; sur l'ensemble des lois, il est toujours voté par appel nominal [...] ». Cette disposition concerne cependant les Chambres fédérales. En ce qui concerne les Parlements régionaux, ce sont les articles 32 et suivant de la Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 qui font droit. A ce sujet, l'article 36 précise justement que : « [s]auf assentiment unanime constaté par le président, le Parlement exprime sa volonté par un vote, conformément aux modalités prévues par son règlement. Sur chaque décret dans son ensemble, la décision est prise par un vote nominatif ». L'article 38 dispose aussi que « [u]n projet ou une proposition de décret ne peut être adopté par un Parlement qu'après avoir été voté article par article ». La loi spéciale reste donc muette en matière de procuration.

C'est bien le Règlement du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles qui règle la procédure de vote dans ses articles 46 à 48. L'article 46 dispose ainsi que : « Sous réserve de ce qui est dit ci-après, le Parlement vote par assis et levé. [...] Le vote sur l'ensemble des propositions et projets de décret et des propositions de résolution a lieu par appel nominal [...] ». La procédure d'appel nominal est explicitée dans l'article 47, qui dit :

« 1. L'appel nominal se fait par ordre alphabétique et commence par le nom du membre désigné par le sort à chaque séance.

2. Tout membre présent dans la salle de séance est obligé d'exprimer son vote à haute voix ou mécaniquement. Le vote est pur et simple et s'exprime par oui ou par non. Les abstentions sont comptées dans le nombre des présents; elles n'interviennent pas pour déterminer la majorité.

3. Après l'appel nominal, le président invite les membres qui n'auraient pas voté à prendre part au scrutin.

4. Le président donne connaissance du résultat du vote. Les membres qui se sont abstenus peuvent faire connaître leur motif d'abstention moyennant un temps de parole ne dépassant pas trois minutes. »

La loi spéciale précédemment citée permet au Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles d'adapter son Règlement d'ordre intérieur en matière de modalités de votes. Or, la procuration constitue une modalité de vote, au même titre qu'un système de vote électronique.

Et même s'il fallait considérer que l'esprit de la disposition reprise à l'article 55 de la Constitution devait s'appliquer à tous les Parlements, il conviendrait toujours de considérer que la procuration reste possible. On peut en effet faire valoir les deux arguments suivants. Premièrement, la Constitution belge, à l'inverse de la Constitution française, ne précise pas le caractère « personnel » du vote des députés. Notre Constitution ne développe que la procédure requise pour

émettre un vote, à savoir les méthodes « assis et levé » ou « appel nominal ». Le Constituant ne semble pas avoir voulu s'immiscer dans les détails des règlements d'ordre intérieur des assemblées, comme a pu le faire le constituant français qui règle certaines dispositions en matière de modalité de vote directement par voie constitutionnelle. C'est d'ailleurs ainsi que l'appel « nominal » prend la forme d'un système électronique dans le cas des votes au sein du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, comme expliqué ci-dessus.

Deuxièmement, il faut souligner que le système de vote par procuration des citoyens dans le cadre des élections locales, régionales, fédérales et européennes n'est également pas prévu par la Constitution. L'article 61 de la Constitution précise même que « [...] [c]haque électeur n'a droit qu'à un vote ». Or, un mécanisme de procuration a été mis en place pour toutes les élections et tous les électeurs. Si le mécanisme de la procuration est considéré comme une modalité de vote et est donc possible lors de la phase d'élections des élus, il semble logiquement admissible que les élus eux-mêmes puissent en bénéficier dans le cadre des votes qu'ils doivent émettre. La procuration doit cependant être réglée par des balises très strictes.

Le vote par procuration dans le cadre de l'activité du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles

Il existe déjà trois mécanismes qui permettent à un député absent en commission d'être facilement suppléé, à savoir :

- 1° Des suppléants peuvent le remplacer sans procédure administrative;
- 2° Le Président de groupe peut le remplacer sans procédure administrative;
- 3° N'importe quel autre député du même parti peut le remplacer sous couvert d'une légère procédure administrative.

Il n'est dès lors pas nécessaire d'introduire une procédure de procuration pour les commissions. En ce qui concerne la séance plénière, il n'existe cependant pas de mécanisme de suppléance, les députés doivent donc être physiquement présents au moment du vote. Ce dernier point peut poser problème puisqu'il suffit d'un accouchement pour remettre en cause un vote. Les auteurs de la proposition souhaitent donc implémenter une modalité de vote par procuration dans le Règlement du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles en ce qui concerne les députées enceintes.

Les auteurs de cette proposition de modification du règlement souhaitent ne viser que le cas de la maternité dans la mesure où une telle situation implique de manière certaine l'impossibilité physique de siéger. La modalité de vote par procuration est par essence liée à l'impossibilité physique de siéger et au caractère potentiellement aléatoire

d'un accouchement. La modalité de vote ne remet en rien en cause la manière dont le congé de maternité s'applique en vertu de l'article 51.4 du règlement du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

Le texte s'inspire dans sa rédaction de la Loi organique française autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote.

La délégation de vote est strictement limitée à la période d'incapacité de quinze semaines visée à l'article 51.4 du règlement du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Au-delà de ces changements, la procédure est similaire à ce qui se déroule à l'Assemblée Nationale française. Il existe donc deux documents à mettre en place : le document de délégation à proprement parler et la notification faite au Président du Parlement. Le député délégué vote en lieu et place du député délégant.

PROPOSITION DE MODIFICATION DU RÈGLEMENT

DU PARLEMENT DE LA FÉDÉRATION WALLONIE-BRUXELLES VISANT À CRÉER UN ARTICLE 48BIS

Article unique

Il est inséré un article 48bis dans le Règlement du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, rédigé comme suit :

« Art. 48bis.

- 1° La députée qui est dans l'incapacité d'exercer ses fonctions pour cause de maternité, conformément à l'article 51.4, alinéa 1er, première phrase du présent règlement peut déléguer son droit de vote visé à l'article 48 du présent règlement.
- 2° La délégation doit être écrite, signée et adressée par la députée délégante au député délégué.
- 3° Pour être valable, elle doit être notifiée au Président du Parlement avant l'ouverture du scrutin ou du premier des scrutins auxquels l'intéressé ne peut prendre part. La notification doit indiquer le nom du député appelé à voter aux lieu et place du délégant.
- 4° La délégation ainsi que sa notification doivent, en outre, indiquer la durée de délégation. A défaut, la délégation est réputée débiter au premier jour de la période de quinze semaines visée à l'article 51.4, alinéa 1er, deuxième phrase du présent règlement et se terminer au dernier jour de cette même période. La délégation ne peut précéder ou dépasser cette période de quinze semaines.
- 5° Toute délégation peut être retirée, dans les mêmes formes, au cours de sa période d'application.
- 6° En cas d'urgence, la délégation et sa notification peuvent être faites par courrier électronique, sous réserve de confirmation immédiate dans les formes prévues ci-dessus. ».