

Listes uniques aux élections communales

La démocratie locale en danger ?

Une analyse de Jérôme Vanstalle

INTRODUCTION : UN PHÉNOMÈNE RARE QUI INTERPELLE

Lors des élections locales de 2006, la commune namuroise d'Onhaye suscitait une certaine attention par la singularité de la compétition électorale en son sein : une seule liste, menée par le bourgmestre sortant Gérard Cox était en présence – une situation unique en Belgique. À la suite de la réforme du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation (CDLD) entrée en vigueur quelques mois plus tôt en Wallonie, la présence d'une liste unique nécessitait tout de même l'organisation d'un vote afin de désigner le bourgmestre.

Six ans plus tard, quatre communes wallonnes, ainsi que la petite commune flamande de Herstappe (Limbourg) étaient dans la même situation.

En 2018, à quelques mois des élections communales, la question des listes uniques a refait surface, notamment à la suite de l'intervention médiatique du député wallon Philippe Courard, qualifiant un tel cas de « mauvais coup porté à la démocratie »¹. À ce jour, il n'est pas encore certain que des situations de listes uniques vont se reproduire², mais force est de constater que certaines communes semblent déjà prendre cette voie. La situation interpelle dans une société démocratique, tant elle semble être en totale contradiction avec le principe du pluralisme. La question se pose donc : les listes uniques constituent-elles une menace pour la démocratie locale ?

I. RAPPEL HISTORIQUE : RIEN DE NOUVEAU

Les listes uniques, ou élections sans lutte – lorsque le nombre de candidats est égal au nombre de sièges à pourvoir –, ne sont pas apparues il y a 12 ans. Elles sont simplement de retour.

En Flandre, la commune de Herstappe est coutumière des élections sans lutte (de 1958 à 1994), et ne devrait pas connaître d'élections cette année, comme en 2012. Pour l'actuel bourgmestre, ceci s'explique par le fait qu'il est déjà suffisamment difficile de trouver assez de candidats pour remplir une liste. D'autres voient les élections comme quelque chose de trop clivant dans un si petit village.³

Notons d'emblée que Herstappe, avec ses 88 habitants, est – et de loin – la commune la moins peuplée de Belgique. Située le long de la frontière linguistique, il s'agit d'une

commune dite « à facilités linguistiques », un statut spécial qui a rendu impossible son intégration à la commune voisine de Tongres.

En Flandre, une situation de liste unique – présentant autant de candidats que de sièges à pourvoir – mène à la proclamation des « élus » le jour de la présentation des candidats. Le même principe est d'application en Région de Bruxelles-Capitale.

Avant les élections communales de 1976, l'absence de compétition électorale dans certaines communes n'était pas rare. Ainsi, sa quasi-disparition en 1976 fut qualifiée de « phénomène nouveau », logiquement attribué au passage de 2 359 à 596 communes, réduisant drastiquement le nombre de mandats à pourvoir.⁴

La fusion des communes – effective à partir de janvier 1977 – fit de Herstappe un cas

¹ S. Boudou, « Dans une lettre, Philippe Courard appelle les citoyens à s'engager », *TV Lux*, 17 avril 2018, [en ligne :] https://www.tvlux.be/dans_une_lettre_philippe_courard_appelle_les_citoyens_a_s_engager-28930-999-344.html, consulté le 8 juin 2018.

² Les listes doivent être présentées à l'administration communale le 13 ou le 14 septembre 2018.

³ « Vermoedelijk geen verkiezingen in kleinste gemeente », *Het Laatste Nieuws*, 14 octobre 2017, [en ligne :] <https://www.hln.be/regio/herstappe/vermoedelijk-geen-verkiezingen-in-kleinste-gemeente~af9670c6/>, consulté le 8 juin 2018.

⁴ « Les enseignements des élections communales du 10 octobre 1976 en Flandre et en Wallonie (I) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 747-748, 1977/1, p. 7.

unique en 1976. Six ans auparavant, 281 communes (dont 229 wallonnes) étaient exemptes de compétition électorale sur un total de 2 379 unités. Ces communes étaient alors très majoritairement rurales, et à quelques exceptions près, faiblement peuplées.

Depuis lors, telle une relique de la Belgique d'avant 1977, Herstappe n'a pas fait ex-

ception. D'autres cas de listes uniques ont été observés, et ce dans des entités à une population bien plus importante. Ce fut le cas à Grâce-Hollogne en 1982, à la suite d'un accord entre la majorité PS et la minorité PSC. Cette commune de plus de 20 000 habitants fut donc dispensée d'élections locales pendant 12 ans.

II. LES LISTES UNIQUES EN WALLONIE DEPUIS 2006

Après la réapparition du phénomène à Onhaye en 2006, quatre communes wallonnes étaient en présence d'une seule liste lors des élections de 2012 : Ouffet (Province de Liège), Tintigny (Province du Luxembourg), Onhaye et Vresse-sur-Semois (Province de Namur). Il s'agit, dans tous les cas, de communes rurales à population assez réduite, mais loin de constituer les quatre communes les moins peuplées de la Région : en 2012, Ouffet se composait de quelques 2 714 âmes, et Tintigny en comprenait 3 969.

Les quatre entités concernées sont de fait en deçà de la moyenne wallonne (environ 13 000 habitants), mais ne constituent en rien

des cas anormaux quant à leur population. Un quart des communes de Wallonie hébergent en effet moins de 5 000 habitants.⁵

Dans chacune des communes précitées, les listes uniques étaient des listes *d'ouverture*, reprenant des candidats aux apparentements politiques variés ainsi que des indépendants. À l'exception de Ouffet, où aucun candidat de la liste unique *Entente Communale* n'était apparenté au Parti Socialiste, chacune des listes uniques reprenait au moins un membre de chaque parti traditionnel, ainsi que des indépendants. Il n'y aurait donc pas une pluralité de listes, mais un certain pluralisme au sein même des listes...

III. PLURALISME ET DÉMOCRATIE LOCALE

Dans son acception la plus minimaliste, la démocratie électorale – ou plébiscitaire – est caractérisée par la compétition entre au minimum deux acteurs politiques pour le contrôle des fonctions de gouvernement.⁶ Ainsi, la présence d'un seul acteur – une seule liste – semble peu idéale en démocratie. Toutefois, il n'est pas tout à fait correct de parler d'absence de compétition, du moins en Région wallonne.

En Wallonie, depuis la réforme du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation (CDLD) de 2005, la désignation des bourg-

mestres est tributaire du nombre de voix de préférence. Est automatiquement nommé bourgmestre le candidat qui obtient le plus grand nombre de voix de préférence sur la liste ayant obtenu le plus de voix parmi les groupes politiques participant au pacte de majorité. En conséquence, il est nécessaire d'organiser la tenue d'une élection afin de permettre la désignation du bourgmestre. L'électeur, s'il ne peut se prononcer sur le choix d'une majorité communale, peut tout de même se prononcer sur l'identité du chef de l'exécutif. Une liste où des candidats d'appartenances diverses sont

⁵ « Population de droit par commune au 1 janvier (2011-2017) », *Statbel*, s. d., [en ligne :] http://statbel.fgov.be/sites/default/files/2017-12/Population_de_droit_au_1_janvier%2C_par_commune%2C_par_sexe_2011_2017.xls, consulté le 11 juin 2018.

⁶ A. DOWNS, « An Economic Theory of Political Action in a Democracy », *The Journal of Political Economy*, LXV, 2, 1957, p. 137.

en compétition pour le mayorat est-elle pour autant équivalente à une compétition entre plusieurs listes ?

Rappelons d'abord que les majorités communales offrent des configurations variées à travers le pays. Il n'est pas rare de trouver des majorités entre membres de partis farouchement opposés à des niveaux de pouvoir supérieurs sans que le débat national ou régional ne perturbe l'équilibre de la majorité communale. Aussi, les listes d'ouvertures sans numéro régional reprenant des membres de plusieurs partis et/ou des indépendants sont très courantes en Wallonie et à Bruxelles – beaucoup moins en Flandre⁷ –, ce qui tend à illustrer la volonté de certains mandataires locaux de mettre en avant leur ancrage local plutôt que leur identité partisane.

Allié au PS local à l'occasion des élections de 2018, le ministre fédéral de la Mobilité et bourgmestre empêché de Rochefort, François Bellot, explique ainsi son alliance avec le

parti arrivé en deuxième position en 2012 par la spécificité de la politique locale : « on fait de la politique locale, en contact avec les gens, où le bon sens l'emporte »⁸. En Région wallonne, on ne dénombrait d'ailleurs en moyenne que 1,7 liste présentant un numéro régional (cdH, Ecolo, MR ou PS) par commune. Les listes d'ouverture ou de cartels étaient même plus nombreuses que les listes de partis. Il n'en va pas de même en Flandre, où les partis sont bien plus affichés (quatre listes à numéro régional en moyenne). Par ailleurs, les communes sans opposition ou à opposition bipolaire sont beaucoup moins nombreuses et ne se limitent presque qu'aux communes à régime linguistique spécial.⁹

Avec davantage de fragmentation et plus de « politisation¹⁰ » des listes, le bon sens l'emporterait-il moins au nord du pays ? Deux éléments importants diffèrent entre les deux grandes régions : la population des communes et le Code de la Démocratie locale.

A. Spécificités des petites communes wallonnes

Plus de la moitié des communes flamandes dépassent les 14 000 habitants alors que la médiane wallonne est à environ 8 000 résidents. De plus, si un quart des communes wallonnes avaient moins de 5 000 habitants en 2011, seules 14 communes flamandes sur 308 étaient dans ce cas.¹¹ Bref, une plus grande proportion de communes du Sud

du pays sont faiblement peuplées. En outre, ce sont ces mêmes communes peu peuplées qui présentent la plus faible fragmentation politique : des 49 communes wallonnes en présence d'une ou deux listes en 2012, plus de la moitié comprenaient moins de 4 000 âmes (75 % d'entre elles faisaient moins de 6 000 habitants).

B. L'influence du Code de la démocratie locale

Lors des élections d'octobre 2000, seules 18 communes wallonnes étaient en présence de deux listes ou moins. En 2006,

elles étaient 44. L'entrée en vigueur de la réforme du CDLD en 2005 pourrait donc avoir eu un impact sur les stratégies électorales :

⁷ P. BLAISE, « Les résultats des élections communales du 14 octobre 2012 en Flandre », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2194-2195, 2013, p. 9.

⁸ H. VAN PEEL, « Surprise à Rochefort : Dermagne (PS) et Bellot (MR) sur une liste unique aux communales », *RTBF*, 14 octobre 2017, [en ligne :], https://www.rtbef.be/info/regions/namur/detail_surprise-a-rochefort-mr-et-ps-sur-une-liste-unique-pour-les-elections-communales?id=9736175, consulté le 28 juin 2018.

⁹ P. BLAISE, *op. cit.* p. 9-11.

¹⁰ On parle souvent de listes « politisées » lorsqu'elles se réclament d'un parti d'envergure nationale/régionale.

¹¹ « Population de droit par commune au 1^{er} janvier (2011-2017) », *op. cit.*

face à l'impératif d'être la liste la plus fournie en voix au sein de la majorité pour obtenir le mayorat, certaines formations auraient ainsi choisi l'alliance électorale.¹²

Il peut donc être raisonnablement supposé que la densité de la population et la stratégie électorale soient des facteurs de la concentration du jeu politique local en Wallonie, au point de finalement aboutir à des situations extrêmes de listes uniques. Mais qu'en est-il de la démocratie locale lorsque l'offre politique se montre si peu diversifiée ?

Il est d'abord important de noter que les listes uniques tendent à susciter un certain embarras chez les favorisés. « Pour la démocratie, il aurait été préférable d'avoir d'autres listes » déclarait ainsi Caroline Cassart¹³, tête de liste à Ouffet en 2012. À l'évidence, la perspective d'un groupe unique au conseil communal ne présage pas de débats animés. Si l'on prend l'exemple d'Onhaye, il est rapporté que le débat était même absent lors des séances publiques, où les décisions seraient votées « point par point ». ¹⁴ Ainsi, un groupe politique pluraliste si discipliné se démarque bien d'une pluralité de groupes.

« On pourra avoir peut-être un peu plus d'opposition au sein de l'équipe »¹⁵, envisageait Caroline Warnier, candidate sur la *Liste du Mayor* à Vresse-sur-Semois, à propos de la perspective d'un conseil communal dénué d'opposition. Effectivement, en six ans, la majorité ne s'est pas refusée au débat à l'interne. Plus encore, l'équipe s'est finalement déchirée en 2017 sur fond d'élection partielle. C'est surtout après la démission du premier

échevin que des conflits sont apparus. Deux clans sont alors nés : celui du bourgmestre, apparenté cdH, en minorité face au groupe de la nouvelle première échevine, apparentée MR. En raison de la démission d'un autre membre du Conseil, la Région imposa la tenue d'élections anticipées afin de revenir aux 11 conseillers prévus par la loi.¹⁶

L'expérience du schisme de Vresse-sur-Semois aura démontré qu'une liste unique peut être génératrice de débats houleux en son sein.

La situation à Tintigny démontre aussi un manque de cohésion dans la majorité : le premier échevin a démissionné de ses fonctions sur fond de désaccords avec le bourgmestre, pourtant du même bord politique. L'ancien échevin représente aujourd'hui la minorité et constituera sa propre liste pour 2018.¹⁷ Petite commune et enjeux locaux ou non, le jeu politique peut donc se montrer bien plus clivé que certains pourraient le laisser entendre. Même à Herstappe où seule une liste s'est jusqu'ici manifestée, le bourgmestre s'est retiré de la liste unique en vue des élections de 2018 à la suite d'une étrange affaire de lettres anonymes l'accusant d'être complice de supposés fraudeurs domiciliés dans la commune sans y résider.¹⁸

Une liste unique n'est donc pas synonyme d'absence de débats. Aussi, la compétition au sein même de la liste peut rendre l'issue du scrutin peu prévisible. En 2006 à Onhaye, le bourgmestre sortant, Gérard Cox, a ainsi perdu le mayorat au profit de son colistier Christophe Bastin pour 17 voix seu-

¹² G. MATAGNE, *et al.*, « La composition du collège communal après la réforme du Code wallon de la démocratie locale », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°2094, 2011, p. 17.

¹³ « Ouffet : une seule liste, suspense minimal », *RTBF*, 24 septembre 2012, [en ligne :], https://www.rtbef.be/info/regions/detail_ouffet-une-seule-liste-suspense-minimal?id=7844109, consulté le 29 juin 2018.

¹⁴ D. LEGRAIN, « Elections à Onhaye : le Tango se dansera à deux », *Matele*, 19 janvier 2018, [en ligne :] <https://www.matele.be/elections-a-onhaye-le-tango-se-dansera-a-deux>, consulté le 26 juin 2018.

¹⁵ « Elections à Vresse-sur-Semois : le débat » [podcast], *Matele*, 7 octobre 2012, [en ligne :] <https://www.matele.be/elections-a-vresse-sur-semois-le-debat>, consulté le 29 juin 2018.

¹⁶ L. LENNE, « Ambiance crispée et élus divisés à Vresse-sur-Semois : va-t-on revoter? », *RTBF*, 6 janvier 2017, [en ligne :] https://www.rtbef.be/info/regions/namur/detail_ambiance-crispee-et-elus-divises-a-vresse-sur-semois-va-t-on-revoter?id=9495252, consulté le 6 juin 2018.

¹⁷ A. LEMAIRE, « Tintigny: François Maréchal a démissionné de ses fonctions de premier échevin », *RTBF*, 1^{er} septembre 2016, [en ligne :] https://www.rtbef.be/info/regions/detail_tintigny-francois-marechal-a-demissionne-de-ses-fonctions-de-premier-echevin?id=9393259, consulté le 6 juin 2018.

¹⁸ F. DELEPIERRE, « Un corbeau hante la politique d'un village de 83 habitants », *Le Soir*, 19 juin 2018, [en ligne :] <http://plus.lesoir.be/163573/article/2018-06-19/un-corbeau-hante-la-politique-dun-village-de-83-habitants>, consulté le 26 juin 2018.

lement.¹⁹ Toutefois, dans la mesure où un scrutin vise au choix d'un programme politique à appliquer pour la durée d'un mandat, l'électeur n'est finalement capable – en théo-

rie – que de déterminer l'identité de celui ou celle qui présidera l'équipe chargée de sa mise en œuvre.

CONCLUSION : DE L'IMPORTANCE DE LA MOBILISATION CITOYENNE

Rassembler des acteurs démontrant des positions communes, au risque de ne pas être opposé, n'est pas une faute en soi. De plus, il peut être soutenu que les listes de cartels ont l'avantage de proposer un accord de majorité au suffrage du peuple alors que les coalitions sont, elles, souvent sources de frustrations pour les électeurs. Malgré tout, si cela aboutit à une absence d'opposition, avec une possibilité de schisme – et la naissance d'une opposition non sanctionnée par le vote – en cours de mandat, la démocratie locale est bien perdante.

Après six années de règne sans partage, aucune initiative concrète n'a vu le jour en 2012 à Onhaye afin de proposer davantage de choix aux électeurs. La situation est différente cette année : une liste à vocation pluraliste devrait concurrencer *Intérêts Communaux Onhaye*²⁰. À Ouffet, une liste *citoyenne* est également en construction. Il semble ainsi qu'aucune des communes wallonnes à liste unique en 2012 ne réitérera l'expérience en octobre 2018. Pourtant, d'autres pourraient s'y essayer, notamment La Roche-en-Ardenne et Vaux-sur-Sûre, en Province du Luxembourg. À la Roche, la minorité sortante ne s'est pas manifestée pour les élections de 2018, peut-être par lassitude face au manque d'alternance. C'était en tout cas ce qui avait mené la minorité à jeter l'éponge à Ouffet et à Tintigny en 2012.

Un plus grand obstacle au multipartisme au niveau local semble cependant être le manque de mobilisation et la difficulté de

recrutement, d'ailleurs sûrement liée à la stabilité des résultats électoraux dans certains cas. À Vaux-sur-Sûre, la liste de la minorité, *Re-Nous-Vaux* n'est pas parvenue à recruter suffisamment, malgré l'éventualité d'une absence d'opposition. Il faut noter que la majorité y est de tendance libérale depuis 1983, d'où un possible découragement de la minorité.

À Hamoir (Liège), la situation de liste unique semble être évitée malgré la fusion de la majorité et de l'opposition en une seule liste. La création d'une liste *citoyenne* est cependant difficile, principalement pour ce qui concerne le recrutement. La liste *Pays de Hamoir* n'est semble-il pas encore parvenue à constituer une liste respectant les règles de parité femmes-hommes.²¹

Trouver des citoyens prêts à s'engager pour leur commune n'est jamais une sinécure, en particulier dans les communes peu peuplées et/ou à faible alternance politique. Cela peut conduire à des situations de listes uniques. Il serait cependant trop simple, et réducteur d'imputer la faute aux citoyens. Benjamin Constant, dont la pensée a grandement influencé notre conception de la démocratie, n'a-t-il pas soutenu l'idée que la démocratie représentative était une nécessité tant les citoyens, occupés à leurs tâches productives, n'ont pas le temps de s'investir à temps plein dans la chose publique ?²² Or, les affaires d'une commune, même de moins de 3 000 habitants, ne relèvent pas du hobby.

¹⁹ « Onhaye : l'attraction électorale », *RTBF*, 17 août 2012, [en ligne :] https://www.rtb.be/info/regions/detail_onhaye-l-attraction-electorale?id=7823250, consulté le 29 juin 2018.

²⁰ Sh. DUPARQUE, « À 23 ans, Julien Barreau va s'opposer à Christophe Bastin et sa liste Unique », *La Meuse*, 31 juillet 2017.

²¹ L. CAVENATI, « Hamoir : il y aura une deuxième liste pour les élections », *La Meuse*, 12 mai 2018, [en ligne :] <http://www.lameuse.be/230399/article/2018-05-12/hamoir-il-y-aura-une-deuxieme-liste-pour-les-elections>, consulté le 29 juin 2018.

²² B. CONSTANT, *De la liberté des anciens, comparée à celle des modernes*, Paris : Athénée royal de Paris, 1819, [en ligne :] <http://lodel.revues.inist.fr/cahierspsychologiepolitique/index.php?id=164>.

Il faut néanmoins rappeler que le débat démocratique local ne se limite pas au Conseil communal. La consultation des citoyens peut également être mise en œuvre via les *Conseils consultatifs* ou les consultations populaires, même si ces deux mécanismes ne sont activés qu'à l'initiative du Conseil communal. Chaque citoyen garde en outre un droit d'interpellation au Conseil communal, tandis que les comités de quartier ou associations locales peuvent obtenir la constitution d'un budget participatif. Il faut toutefois reconnaître que le citoyen reste quelque-peu démuné dans son rôle de contrôle face aux mandataires, d'où l'importance d'un tissu as-

sociatif en bonne santé, élément majeur de la vie démocratique.

Pour finir, en guise d'ouverture, peut-être reste-il à s'interroger sur l'uniformité de la formule électorale au niveau local. Pourquoi appliquer la même formule à Charleroi (201 237 âmes) comme à Ouffet ? Dans les municipalités françaises de moins de 1 000 habitants, les électeurs peuvent panacher²³ et même ajouter des candidats aux listes. Un tel système dans des communes de moindre population pourrait éviter l'effet de concentration des listes et permettre davantage de flexibilité des candidatures.

* *

Jérôme Vanstalle est titulaire d'un Master en sciences politiques et chercheur au sein du CPCP.

²³ Le panachage, consistant à voter pour des candidats issus de listes différentes, était autorisé en Belgique jusqu'en 1976.

POUR ALLER PLUS LOIN...

- P. BLAISE, « Les résultats des élections communales du 14 octobre 2012 en Flandre », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2194-2195, 2013.
- B. CONSTANT, *De la liberté des anciens, comparée à celle des modernes*, Paris : Athénée royal de Paris, 1819, [en ligne :] <http://lodel.irevues.inist.fr/cahierspsychologiepolitique/index.php?id=164>.
- A DOWNS, « An Economic Theory of Political Action in a Democracy », *The Journal of Political Economy*, LXV, 2, 1957, pp. 135-150.
- « Les enseignements des élections communales du 10 octobre 1976 en Flandre et en Wallonie (I) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 747-748, 1977/1.
- G. MATAGNE, *et al.*, « La composition du collège communal après la réforme du Code wallon de la démocratie locale », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°2094, 2011.
- « Portail des élections communales et provinciales du 14 octobre 2018 », *Portail Wallonie*, 2018 [en ligne :] <http://electionslocales.wallonie.be/>.

VANSTALLE Jérôme, *Listes uniques aux élections communales : la démocratie locale en danger ?*, Bruxelles : CPCP, « Regards décalés », juin 2018, [en ligne :] <http://www.cpcp.be/etudes-et-prospectives/collection-regards-decales/listes-uniques>.

DÉSIREUX D'EN SAVOIR PLUS !

Animation, conférence, table ronde... n'hésitez pas à nous contacter,
Nous sommes à votre service pour organiser des activités sur cette thématique.

www.cpcp.be



Avec le soutien du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles

Lors des élections locales de 2012, quatre communes wallonnes n'étaient en présence que d'une seule liste. Ce phénomène interpellant ne touche qu'un très petit nombre de communes, mais soulève la problématique de la concentration de l'offre politique dans beaucoup de communes rurales. Est-ce là un réel problème pour la démocratie ? Entre le mode de scrutin, la faible population et le manque de mobilisation citoyenne, quelles en sont les causes ? Cette analyse propose quelques réponses à ces questions, ainsi qu'une réflexion sur le fonctionnement de la démocratie locale.

Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation

Rue des Deux Églises, 45 – 1000 Bruxelles

02 238 01 00 | info@cpcp.be

www.cpcp.be



Chaque jour des nouvelles du front !
www.facebook.com/CPCPasbl

Toutes nos publications sont disponibles
en téléchargement libre :

www.cpcp.be/etudes-et-prospectives