

ÉLÉMENTS DE DROIT PUBLIC
Considérations générales et particularités belges

Frédéric BOUHON

Chargé de cours à l'Université de Liège

et

Xavier MINY

Assistant et Maître de conférences à l'Université de Liège

Syllabus partiel et provisoire

Version 2017-2018

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	5
CHAPITRE 1^{ER}. LE DROIT, LE DROIT PUBLIC ET L'ÉTAT	6
CHAPITRE 2 – LA CONSTITUTION	7
A.- CONSIDERATIONS GENERALES.....	7
1) <i>Définitions : constitutions formelle et matérielle</i>	<i>7</i>
2) <i>Adoption de la constitution formelle</i>	<i>12</i>
3) <i>Modification de la constitution formelle</i>	<i>15</i>
B.- PARTICULARITES BELGES	19
1) <i>Adoption de la constitution formelle en 1831</i>	<i>19</i>
2) <i>Révision de la Constitution formelle.....</i>	<i>22</i>
3) <i>Contenu et structure actuels de la Constitution formelle.....</i>	<i>27</i>
4) <i>Constitution matérielle</i>	<i>29</i>
CHAPITRE 3 - LA MONARCHIE HEREDITAIRE ET CONSTITUTIONNELLE	33
A.- CONSIDERATIONS GENERALES.....	33
1) <i>Transmission héréditaire du pouvoir</i>	<i>33</i>
2) <i>Traits majeurs des monarchies constitutionnelles.....</i>	<i>37</i>
3) <i>Par contraste : la République</i>	<i>41</i>
B.- PARTICULARITES BELGES	45
1) <i>Transmission héréditaire du pouvoir en Belgique</i>	<i>46</i>
2) <i>Traits majeurs de la monarchie constitutionnelle belge.....</i>	<i>57</i>
CHAPITRE 4 – LE FEDERALISME	60
CHAPITRE 5 - LA DEMOCRATIE REPRESENTATIVE	61
A.- CONSIDERATIONS GENERALES.....	61
1) <i>Définition</i>	<i>61</i>
2) <i>Démocratie directe et démocratie représentative</i>	<i>62</i>
3) <i>Réflexions sur la démocratie représentative</i>	<i>66</i>
4) <i>Les modes de scrutin</i>	<i>70</i>
B.- PARTICULARITES BELGES	79
1) <i>La démocratie directe</i>	<i>80</i>
2) <i>La démocratie représentative</i>	<i>83</i>
CHAPITRE 6 - L'EQUILIBRE ET L'EXERCICE DES POUVOIRS	93
CHAPITRE 7 - LE PARLEMENTARISME	94
A.- LE PARLEMENTARISME EN GENERAL	94
1) <i>Origines et caractéristiques du parlementarisme.....</i>	<i>95</i>
2) <i>La responsabilité du gouvernement devant le parlement</i>	<i>98</i>
3) <i>Le pouvoir de dissoudre le parlement</i>	<i>106</i>
4) <i>Autres modèles institutionnels</i>	<i>109</i>

a)	Le régime présidentiel	109
b)	Le régime semi-présidentiel	112
B.-	PARTICULARITES BELGES	116
1)	<i>Le parlementarisme au niveau fédéral</i>	116
2)	<i>Le parlementarisme au niveau des entités fédérées</i>	131
	CHAPITRE 8 - L'ÉTAT DE DROIT	133
	CHAPITRE 9 - LES DROITS FONDAMENTAUX	134
	CHAPITRE 10 - NOTIONS DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC	135
	CHAPITRE 11 - NOTIONS DE DROIT ADMINISTRATIF	136
	CHAPITRE 12 - NOTIONS DE DROIT PENAL	137

AVANT-PROPOS

Le présent syllabus constitue un support complémentaire et partiel pour le *partim* droit public du cours d'*Introduction au droit* enseigné aux étudiants de bachelier en sciences de gestion et en ingénieur de gestion (HEC-ULg).

Ce syllabus est un outil complémentaire et n'est dès lors pas considéré comme un support obligatoire. **La matière utile pour l'examen se limite à celle qui est présentée oralement lors des séances hebdomadaires du cours** et qui repose sur le plan détaillé transmis aux étudiants au début du quadrimestre. Le syllabus contient davantage de détails et d'exemples. Il doit permettre aux étudiants de vérifier s'ils ont bien compris la matière enseignée mais aussi leur offrir l'occasion d'approfondir certains points.

Le présent document est actuellement partiel. Il ne couvre que certains chapitres du cours. Il a vocation à être complété progressivement, pour partie pendant l'année académique en cours et pour partie ultérieurement.

Il s'agit dès lors d'un document en chantier qui a une nature provisoire. Pour cette raison, nous demandons aux étudiants de ne pas le citer dans son état actuel. Les auteurs accueilleront par ailleurs avec bienveillance les remarques des étudiants qui identifieraient des passages à améliorer. Ces remarques peuvent être transmises par le biais des adresses électroniques suivantes : xavier.miny@ulg.ac.be ou f.bouhon@ulg.ac.be

CHAPITRE 1^{ER}. LE DROIT, LE DROIT PUBLIC ET L'ÉTAT

Ce chapitre est actuellement en cours de rédaction.

Les étudiants qui voudraient approfondir ces sujets peuvent notamment consulter les pages 21 à 99 de l'ouvrage suivant : Ch. BEHRENDT et Fr. BOUHON, Introduction à la Théorie générale de l'État, 3^e édition, Bruxelles, Larcier, 2014.

CHAPITRE 2 – LA CONSTITUTION

1. - Introduction de la section – Les institutions de l'État belge reposent sur une constitution écrite, dont les dispositions s'imposent à toutes les autorités du pays. Cette constitution a vocation à rassembler les normes fondamentales sur lesquelles se fonde l'organisation de l'État. Cela nous amène à considérer, comme premier trait fondamental des institutions politiques belges, leur caractère constitutionnel.

A.- CONSIDERATIONS GENERALES

2. - Plan de l'exposé – La partie générale de l'exposé sur la constitution se compose de plusieurs éléments. Nous opérerons d'abord une distinction importante entre les notions de constitution formelle, d'une part, et de constitution matérielle, d'autre part (A). Nous nous focaliserons ensuite sur la constitution au sens formel du terme et traiterons de son adoption (B), puis de sa modification (C).

1) Définitions : constitutions formelle et matérielle

3. - Notions et distinction – La constitution est le fondement juridique des institutions politiques. En règle générale, la constitution d'un État établit ses principaux organes, partage le pouvoir entre eux, détermine leurs fonctions respectives et pose des limites à leur champ d'action. Par-delà ces considérations élémentaires, il existe deux manières différentes de définir la constitution. L'approche formelle met l'accent sur le caractère suprême des règles constitutionnelles, sur leur position supérieure au sein de la hiérarchie des normes (n° 4). L'approche matérielle se base sur la substance – sur le contenu – des normes, plutôt que sur leur forme, et implique de considérer que l'ensemble des normes les plus fondamentales pour l'organisation d'un État relève de sa constitution (n° 5).

4. - Constitution au sens formel du terme – Par constitution au sens *formel*, il convient d'entendre le texte écrit qui contient des normes juridiques que toutes les autorités de l'État doivent respecter. En ce sens, la constitution est la 'loi suprême' du pays et s'impose même aux législateurs. Les autorités – législatives, exécutives ou judiciaires – de l'État sont en quelque sorte les joueurs d'un grand jeu dont la constitution établit les règles : ils doivent agir dans le

respect de celles-ci et ne peuvent pas librement les modifier en cours de partie¹. Dans cette optique, la constitution occupe le sommet de la *hiérarchie des normes* : toutes les autres règles de l'ordre juridique doivent lui être conformes, c'est-à-dire avoir un contenu compatible avec elle.

La plupart des États du monde – mais pas tous, nous le verrons (*infra*, n° 7) – partagent ce trait : ils disposent d'une constitution au sens formel du terme. On peut prendre, comme exemple, la Constitution des États-Unis d'Amérique, adoptée le 17 septembre 1787 par une Convention réunie à Philadelphie. C'est dans ce corps de règles que se trouvent inscrits les principes qui organisent les institutions américaines, telles que la Chambre des représentants, le Sénat, le Président et la Cour Suprême, ou les règles qui répartissent les compétences entre l'autorité fédérale et les 50 États fédérés qui composent les États-Unis. Ces règles sont suprêmes – et forment à ce titre la constitution formelle – parce qu'elles s'imposent à toutes les autorités, notamment à celles que nous venons d'énumérer.

Les règles juridiques qui composent la constitution formelle peuvent être codifiées au sein d'un document unique (qui porte alors souvent le nom officiel de 'Constitution' de l'État concerné) ou être réparties entre plusieurs documents distincts². Dans certains pays, la constitution au sens formel porte un intitulé différent : ainsi, en République fédérale d'Allemagne, on parle de *Loi fondamentale (Grundgesetz)*, plutôt que de Constitution, comme en Belgique ou aux États-Unis. Les deux expressions se réfèrent toutefois à une seule et même réalité : elles désignent le texte suprême de l'ordre juridique étatique, texte que toutes les autorités du pays doivent respecter.

On peut signaler dès à présent que la constitution au sens formel présente une autre caractéristique majeure. Il n'est en principe possible de la modifier que s'il est satisfait à des conditions (notamment de majorité) plus exigeantes que celles qui sont imposées pour la modification, par exemple, d'une simple loi. En général, il ne suffit pas, pour réviser une disposition de la constitution au sens formel du terme, de réunir la *majorité absolue* des suffrages au sein d'une assemblée

¹ Voy. toutefois la question de la révision de la Constitution, *infra*, n° 10.

² Les règles que contient la constitution au sens formel sont parfois rassemblées dans un document unique, qu'on désigne couramment comme « la Constitution » de l'État concerné ; la constitution au sens formel est alors codifiée. Cela n'est cependant pas toujours le cas, les règles formellement constitutionnelles sont aussi parfois dispersées dans plusieurs documents différents. Le cas de la France constitue un bon exemple, puisque la constitution formelle comprend quatre documents : il s'agit non seulement de la Constitution de la V^e République du 4 octobre 1958, mais aussi du préambule de la Constitution de la IV^e République du 27 octobre 1946, de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 et de la Charte de l'Environnement 2004 insérée dans l'ordre juridique français par la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005. Dans certains États, les normes formellement constitutionnelles sont éparpillées dans un plus grand nombre de documents (sur ce point, voy. not., C. BEHRENDT et F. BOUHON, *Introduction à la théorie générale de l'État*, 3^e édition, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 214-216).

parlementaire, même démocratiquement élue³ ; le plus souvent, une modification n'est adoptée que si elle est soutenue par une *majorité qualifiée*, c'est-à-dire par une proportion plus importante des suffrages exprimés, par exemple deux tiers ou trois quarts d'entre eux. Il en découle qu'une modification de la constitution n'est en principe possible que si elle repose sur un consensus politique relativement large. Parfois, d'autres conditions particulières s'ajoutent à ces exigences de majorité et contribuent à alourdir le processus de révision constitutionnelle. La raison d'être de ces conditions est assez simple à comprendre : puisque la constitution au sens formel s'impose à toutes les autorités du pays, il convient de faire en sorte qu'elle ne puisse pas être modifiée à la majorité ordinaire par les organes du pouvoir législatif, sans quoi ces autorités pourraient trop facilement se libérer des normes constitutionnelles, en y dérogeant ou en les abrogeant ; la constitution n'aurait alors qu'une force contraignante limitée. Plus généralement, il semble opportun de chercher à éviter que les normes inscrites dans la loi suprême du pays puissent être modifiées sur un coup de tête par la majorité politique du moment et il est dès lors indiqué d'assortir la procédure de révision de garde-fous. Nous reviendrons sur cette question plus loin, dans la partie de l'exposé consacrée à la modification de la constitution formelle⁴.

5. - Constitution au sens matériel du terme – En revanche, la notion de constitution au sens *matériel* a une portée différente. Elle se définit par son contenu, sa *matière*. L'expression « constitution matérielle » vise l'ensemble des normes juridiques qui sont considérées comme fondamentales pour un ordre juridique donné. Cette qualité est acquise à toutes les règles fondamentales, indépendamment de leur forme : ces règles peuvent dès lors tout aussi bien être inscrites dans la constitution au sens formel (la constitution matérielle coïncide alors avec la constitution formelle) que dans des normes législatives ou exécutives, voire être consacrées par la jurisprudence ou par des coutumes juridiques.

Les contours de la constitution matérielle d'un État sont susceptibles de varier en fonction de la conception que chacun peut se faire de ce qui est à proprement parler fondamental. Il n'est dès lors pas évident de déterminer abstraitement ce qu'est une norme juridique fondamentale pour un ordre juridique ; on peut toutefois certainement inclure dans cette catégorie les normes juridiques qui déterminent l'attribution des pouvoirs, la répartition des compétences entre des entités ou des organes, les principes majeurs de la composition, de l'organisation et du fonctionnement des institutions publiques, mais aussi les règles juridiques qui contiennent les garanties démocratiques ou encore celles qui assurent des

³ S. HOLMES, « Precommitment and the Paradox of Democracy », in *Passions and Constraint : On the Theory of Liberal Democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1995, pp. 134-177.

⁴ Voy. *infra*, n° 10.

droits et des libertés au profit des personnes qui se trouvent sur le territoire national.

Tous les États du monde disposent d'une constitution au sens matériel du terme. En effet, dans tout État, il est possible de recenser un certain nombre de règles de droit que l'on peut considérer comme fondamentales pour le système concerné. Cela vaut aussi pour les États qui n'ont pas de constitution au sens formel du terme, où la notion de constitution matérielle prend d'ailleurs, par contraste, une importance particulière.

6.- Constitutions formelle et matérielle : divergences et convergences – On le voit : les deux notions – constitution au sens formel et constitution au sens matériel – ne se confondent pas. La première se réfère au caractère suprême des normes, tandis que la seconde met en exergue leur caractère fondamental. Malgré cette distinction importante, il ne faut pas perdre de vue que la constitution au sens formel du terme a vocation à contenir les normes les plus fondamentales. En effet, lorsqu'une constitution formelle est adoptée, ses auteurs entendent en principe conférer le caractère suprême aux seules normes qui sont considérées comme les plus importantes pour l'organisation de l'ordre juridique qu'ils établissent. Dès lors, dans l'idéal, les normes matériellement et formellement constitutionnelles devraient être les mêmes. Pour exprimer cette idée différemment : la constitution au sens formel du terme devrait contenir *toutes* les règles de la constitution matérielle et *rien que* celles-ci. En pratique, cependant, il n'est pas rare qu'on observe des divergences entre les champs qui sont concrètement couverts par chacune des définitions.

D'une part, il se peut que certaines normes inscrites dans la constitution au sens *formel* ne soient pas d'une importance telle qu'elles puissent intégrer le cercle restreint des règles véritablement fondamentales pour l'État ; elles n'ont donc pas leur place au sein de la constitution *matérielle*, alors qu'elles font partie de la constitution formelle. Cette hypothèse n'est pas courante, car les auteurs des textes constitutionnels prennent le plus souvent soin de réserver les dispositions constitutionnelles à des règles d'une certaine importance. Toutefois, on peut mentionner quelques cas où l'on trouve des normes moins fondamentales parmi les règles formellement constitutionnelles.

Ainsi, certains auteurs ont émis de sérieux doutes quant au caractère fondamental de l'article 107 de la Constitution grecque de 1975, norme pourtant formellement constitutionnelle, en ce qu'il prévoit, en son premier paragraphe, un statut particulier pour la législation sur les capitaux étrangers⁵.

D'autre part, et inversement, il se peut que certaines normes qui sont considérées comme fondamentales – et relèvent à ce titre de la constitution au sens *matériel*

⁵ P. C. SPYROPOULOS et T. P. FORTSAKIS, *Constitutional Law in Greece*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2009, p. 62.

– ne se trouvent cependant pas inscrites dans la constitution *formelle*. Cette hypothèse est, en pratique, plus fréquente que la précédente. Il n'est pas rare, en d'autres mots, que le champ de la constitution au sens matériel déborde de celui de la constitution au sens formel et soit plus étendu que ce dernier. Cela peut notamment découler de la volonté des autorités politiques de trancher certaines questions importantes dans des normes qui peuvent être plus facilement modifiées que les dispositions formellement constitutionnelles (par exemple, dans une loi ordinaire), afin de se ménager une plus grande souplesse⁶.

A titre d'illustration, le mode de scrutin utilisé en France, c'est-à-dire la formule qui permet de déterminer la répartition des sièges de l'Assemblée nationale entre les candidats sur la base des suffrages exprimés par les électeurs, est déterminé par une simple loi⁷. Cette question n'est pas réglée par la constitution au sens formel. Or, on pourrait sans doute placer les normes en question parmi celles qui font partie de la constitution au sens matériel de l'ordre juridique de la V^e République française ; il s'agit en effet de règles qui influencent directement la composition des assemblées élues et qui jouent à ce titre un rôle crucial dans la dynamique politique du pays. Le même constat s'applique à l'Allemagne, où le caractère proportionnel du mode de scrutin utilisé pour élire les membres du *Bundestag* est consacré par la loi électorale fédérale (*Bundeswahlgesetz*)⁸, et non par la Loi fondamentale.

7. - États sans constitution formelle – Alors qu'il est possible d'affirmer – comme nous l'avons déjà fait – que tout État dispose d'une constitution au sens matériel, on ne pourrait en revanche soutenir qu'il existe une constitution au sens formel dans chaque État.

Le fait, pour un État, de disposer d'un ensemble de normes suprêmes qui s'imposent à toutes les autorités, y compris au pouvoir législatif, n'est pas universel. Par ailleurs, l'idée d'adopter un texte constitutionnel, qui comprend un *corpus* de normes écrites et supérieures aux lois, n'est apparue qu'au XVI^e siècle⁹.

⁶ Dans d'autres cas, des normes matériellement constitutionnelles sont volontairement consacrées sous la forme de textes qui ne relèvent pas de la constitution formelle, mais dont l'adoption ou la modification est tout de même soumise à des règles particulières. On pense ici notamment aux lois spéciales qui sont adoptées en Belgique (voy. *infra*, n° 23).

⁷ L'article L123 du Code électoral, modifié par Loi n° 86-825 du 11 juillet 1986 (*Journal officiel* du 12 juillet 1986), dispose ainsi que les députés sont élus au scrutin uninominal majoritaire à deux tours.

⁸ Voy. le § 1^{er}, al. 1^{er}, de cette loi.

⁹ Voy. D. BATSELÉ, T. MORTIER et M. SCARCEZ, *Initiation au droit constitutionnel*, 2^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 26. L'augmentation du nombre des constitutions en Europe, dans la foulée des États-Unis et de la France à la fin du XVIII^e siècle, est telle, au XIX^e siècle, que l'on peut lire, en 1831, sous la plume du juriste Joseph Louis Elzéar ORTOLAN : « Aujourd'hui, nous sommes entrés dans le siècle des constitutions » (J.-L. E. ORTOLAN, *Cours public d'histoire politique et constitutionnelle. Histoire générale du droit politique et constitutionnel des peuples de l'Europe, avec le tableau de leur organisation actuelle*, Paris, Fanja aîné, Libraire-éditeur, 1831, p. 24). S'il ne faut pas chercher un instrument similaire aux constitutions modernes, les lois fondamentales du Moyen Âge ont retenu l'attention de certains auteurs en tant qu'ils pourraient – dans une bien moindre mesure – apparaître comme les embryons de lois suprêmes que nous connaissons (voy.

Il s'en est suivi un mouvement constitutionnel, qui s'est développé au cours du XVIII^e siècle, dont la revendication première est la rédaction, dans un écrit solennel, gage de stabilité, des règles d'organisation de l'État¹⁰. La Constitution corse du 18 novembre 1755 est souvent citée comme la première Constitution moderne¹¹.

Si, depuis lors, on a procédé de la sorte dans de très nombreux États sur tous les continents, il en reste qui n'ont pas suivi cette tendance. Ainsi, au Royaume-Uni, il n'existe pas de constitution formelle ; les règles matériellement constitutionnelles – celles qui posent les fondements de l'organisation de l'État – sont encore largement coutumières ou inscrites dans de simples lois qui ne lient pas le pouvoir législatif. Il existe bien un 'droit constitutionnel britannique' – qui est constitué des normes les plus fondamentales, c'est-à-dire matériellement constitutionnelles¹² – mais il ne repose pas (même pas partiellement), comme dans d'autres États, sur un ensemble de normes suprêmes, formellement constitutionnelles. Cela signifie notamment que toutes les normes juridiques britanniques, mêmes les plus fondamentales, peuvent être modifiées par le Parlement à la majorité ordinaire.

Le cas du Royaume-Uni est, au XXI^e siècle, assez exceptionnel, mais il n'est pas unique : actuellement, deux autres États dans le monde – Israël et la Nouvelle-Zélande – se trouvent dans la même situation¹³.

2) Adoption de la constitution formelle

8. - Pouvoir constituant originaire – Les constitutions ne tombent pas du ciel. Le plus souvent, les dispositions qui composent la constitution au sens formel du terme sont adoptées par une autorité (qui s'est imposée, selon le cas, violemment ou pacifiquement). Cette autorité – l'auteur de la constitution – porte

les développements à ce sujet dans M. DE VILLIERS et T. DE BERRANGER (sous la direction de), *Droit public général, Institutions politiques, administratives et européennes, droit administratif, finances publiques*, 7^e éd., Paris, LexisNexis, 2015, pp. 9-16).

¹⁰ D. ROUSSEAU, « Une résurrection : la notion de Constitution », *RD publ.*, 1990, p. 5.

¹¹ F. DELPÉRÉE, *J'écris ton nom, Constitution*, Coll. L'Académie en poche, Bruxelles, Académie royale de Belgique, 2016, p. 11

¹² Parmi les documents qui composent la constitution matérielle du Royaume-Uni, nous pouvons mentionner en premier lieu la *Magna Carta*, la Grande Charte des Libertés d'Angleterre, acceptée par Jean sans Terre, le 15 juin 1215. Relèvent également de la constitution matérielle, la *Bill of Right* (1689), l'*Act of Union* de 1707 qui réunit l'Angleterre et l'Écosse pour former le Royaume-Uni, ainsi que l'*Act of Union* de 1801 qui rattache l'Irlande à cet ensemble, le *Parliament Act* de 1911 qui prévoit la prédominance de la Chambre des Communes sur la Chambre des Lords, le *Constitutional Reform Act* de 2005 qui met en place une Cour suprême pour le Royaume-Uni ou encore le *Succession to the Crown Act* de 2013 qui modifie les règles fixant l'ordre de succession à la Couronne britannique en établissant la primogéniture absolue, en abolissant non seulement le principe de préférence masculine, mais aussi l'exclusion des personnes mariées à des personnes de confession catholique. Cette liste n'est bien entendu pas exhaustive.

¹³ V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, Oxford, Hard Publishing, 2009, p. 8.

un nom particulier : on la désigne abstraitement comme le *pouvoir constituant* (par opposition aux pouvoirs *constitués*) ou, plus précisément, comme le pouvoir constituant *originaire* (pour le distinguer du pouvoir constituant *dérivé* qui est compétent pour modifier une constitution déjà existante¹⁴). La Constitution d'un État, dans sa version initiale, est donc l'œuvre du pouvoir constituant *originaire*.

Le pouvoir constituant *originaire* est une autorité créatrice. Il agit en rupture avec le ou les régimes qui ont existé sur le territoire que la nouvelle constitution est appelée à régir : juridiquement, il part d'une page blanche et n'est tenu par aucune norme de droit national, car c'est précisément lui qui crée les fondements normatifs de l'État. Dans l'absolu, le pouvoir constituant ne se confond d'ailleurs pas avec les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, dont nous traiterons plus loin ; il s'en distingue nettement puisque c'est lui qui les organise. Les trois pouvoirs sont ses créatures.

L'intervention du pouvoir constituant originarie peut correspondre à la création d'un État qui n'existait sous aucune autre forme auparavant. Cette hypothèse est susceptible de survenir, par exemple, à la suite d'une révolution, éventuellement violente, qui a mené à la sécession d'un territoire et à l'indépendance d'une communauté. Dans d'autres cas, l'intervention du pouvoir constituant originarie se produit au sein d'un pays qui est déjà indépendant de longue date, et dont le territoire n'est pas nécessairement modifié, mais dont les institutions subissent un changement radical, en rupture avec celles qui étaient jusqu'alors en place. C'est alors aussi, juridiquement, un nouvel État qui prend la place du précédent, même s'il existe une continuité territoriale (mais aussi humaine, et donc historique et culturelle) avec ce dernier. Dans tous les cas, l'intervention du pouvoir constituant originarie coïncide avec l'avènement d'un nouvel ordre juridique.

9. - Illustrations – Aux Pays-Bas, le pouvoir constituant originarie est intervenu il y a environ deux siècles. La Constitution formelle a été adoptée en 1814 et est toujours en vigueur aujourd'hui¹⁵. On peut dès lors considérer que la continuité de l'ordre juridique néerlandais n'a jamais été interrompue au cours des deux cents dernières années, par une nouvelle intervention d'un pouvoir constituant originarie. Certes, la Constitution de 1815 a été modifiée à de nombreuses reprises et a parfois connu des changements profonds, notamment en 1848 lorsque les rudiments d'une démocratie parlementaire ont été établis ou en 1983 lorsque le texte constitutionnel a été presque entièrement réorganisé. Ces révisions ont toutefois été opérées en application de la procédure de révision de la Constitution¹⁶ et ne sont donc pas les fruits de l'action du pouvoir constituant originarie.

Le cas du Brésil est sensiblement différent. Ce pays d'Amérique du sud est devenu indépendant le 7 septembre 1822, à la suite de plus de trois cents ans de domination portugaise. Un an et demi plus tard, le 25 mars 1824, la première constitution brésilienne a été adoptée pour fonder une

¹⁴ Voy. *infra*, n° 10.

¹⁵ Voy. not. C. KORTMANN, *Constitutioneel recht*, 6^e édition, Deventer, Kluwer, 2008, pp. 27-28.

¹⁶ Voy. *infra*, n° 10.

monarchie constitutionnelle, sous la forme d'un Empire dirigé par Pedro I. Le pays a néanmoins connu par la suite plusieurs constitutions successives, adoptées par autant de pouvoirs constituants originaires intervenus au cours des XIX^e et XX^e siècles. Ainsi, depuis son indépendance, obtenue en 1822, le pays a connu sept constitutions différentes, souvent adoptées à l'issue de coups d'État militaires. La Constitution impériale de 1824, déjà évoquée, a été remplacée, en 1891, par une constitution républicaine, inspirée largement de la Constitution des États-Unis d'Amérique. En 1934, une troisième constitution a été mise en place, mais elle a été abandonnée, à la suite du coup d'État du 11 novembre 1937, au profit de la Charte constitutionnelle, centralisatrice, autoritaire et inspirée des régimes fascistes européens. Ce texte était conçu de telle manière qu'il consolidait le pouvoir du dictateur populiste Getulio Vargas. Une fois le régime de Vargas renversé, le 29 octobre 1945, le Brésil a adopté une nouvelle constitution – la cinquième – en 1946, influencée par la Constitution française de la même année, c'est-à-dire celle de la IV^e République. Le coup d'État mené par les forces armées le 31 mars 1964 a cependant mis fin à la démocratie et une nouvelle constitution a été imposée par les militaires en 1967. Il s'agissait alors de la sixième intervention d'un pouvoir constituant originaire. La transition d'un régime autoritaire vers la démocratie a commencé en 1974 et s'est accélérée en 1985 avec la convocation d'une Assemblée nationale constituante (*Assembléia Nacional Constituinte*) qui a préparé la constitution actuelle, adoptée le 5 octobre 1988¹⁷. C'est, en conséquence, la septième et dernière intervention du pouvoir constituant originaire au Brésil.

La France a également connu un nombre important de manifestations du pouvoir constituant originaire. La Constitution actuellement en vigueur, celle qui établit les institutions de la V^e République, a été adoptée le 4 octobre 1958. Mais avant cela, le pays a connu un grand nombre de constitutions formelles successives qui correspondent à autant d'interventions d'un pouvoir constituant originaire. Dans les années qui ont suivi la révolution française de 1789, plusieurs constitutions formelles se sont succédé rapidement les unes aux autres en une vingtaine d'années, dans un contexte de grande instabilité politique. La Constitution de 1791 a d'abord instauré une monarchie constitutionnelle. Une deuxième Constitution, adoptée en 1793, a établi, à sa place, la I^{ère} République (également connue sous le nom de « Convention nationale »). À partir de 1795, le régime du Directoire lui a succédé. Dès 1799, une nouvelle Constitution a institué le Consulat, lui-même modifié en Consulat à vie en 1802. Le I^{er} Empire a quant à lui été le résultat d'une intervention du constituant originaire en 1804. À partir de 1814, un régime monarchique connu sous le nom de « Restauration » a été mis en place. Ce dernier a été remplacé en 1830 par un autre régime, également de type monarchique (dit « Monarchie de juillet »). En 1848, la II^e République a brièvement succédé à ce retour de la monarchie en France. Quatre ans plus tard, en 1852, c'est le II^e Empire qui a été mis en place par une nouvelle constitution. Le constituant originaire est à nouveau intervenu en 1870 pour établir la III^e République. Ce régime a perduré jusqu'à la fin de la Deuxième Guerre mondiale, après avoir connu l'occupation et le régime de Vichy. En 1946, une nouvelle Constitution instaure la IV^e République. Enfin, comme nous l'avons déjà indiqué, la V^e

¹⁷ Voy. à ce sujet A. L. DE LYRA TAVARES, *La Constitution brésilienne de 1988 : données à l'intention des comparatistes*, in A. WALD et C. JAUFFRET-SPINOSI, *Le droit brésilien – Hier, aujourd'hui et demain*, Paris, Société de législation comparée, 2005, pp. 327-329. Voy. également T. PASSOS MARTINS, *La Cour suprême du Brésil et l'État démocratique de droit*. Contribution à une théorie de la démocratie réflexive, Bayonne, Fondation Varenne, 2013, pp. 17-20.

République est établie en 1958 par un nouveau pouvoir constituant originaire¹⁸. Si la France a existé continuellement comme entité politique, sociologique et culturelle au cours des derniers siècles, son existence juridique a quant à elle connu des soubresauts : à chaque nouvelle constitution, c'est un nouvel ordre juridique – un nouvel État, en somme – qui a été créé.

3) Modification de la constitution formelle

10. - Pouvoir constituant dérivé – La nature de la constitution au sens formel lui donne vocation à une certaine pérennité : censée réunir les dispositions considérées comme les plus fondamentales pour l'organisation de l'État, elle est amenée à connaître, en théorie, une assez grande stabilité¹⁹. Il ne paraît pas déraisonnable d'affirmer que ce qui est considéré comme fondamental pour un État à un moment donné a en principe peu de chance d'être considéré comme désuet ou sans importance le lendemain²⁰.

Il existe cependant de nombreuses situations où la modification d'une ou plusieurs dispositions de la constitution formelle est jugée opportune. Cela peut être, par exemple, une conséquence de l'évolution des mœurs au sein de la société que la constitution est appelée à régir. Au début du XXI^e siècle, on a ainsi considéré qu'il était opportun d'introduire dans la Constitution belge une article qui dispose que « la peine de mort est abolie »²¹, alors que la peine capitale était autrefois prévue par le code pénal et effectivement pratiquée en Belgique²². La volonté de modifier la constitution formelle est par ailleurs souvent motivée par le souhait de faire évoluer certaines institutions politiques. À titre d'illustration, on peut mentionner que la Constitution de la République française a été modifiée en 2002 dans le but de réduire la durée du mandat présidentiel de sept à cinq ans²³ (on est ainsi passé du septennat au quinquennat).

Pour pouvoir satisfaire à ce besoin d'adaptabilité des règles suprêmes, il existe, dans la plupart des constitutions formelles, un ou plusieurs articles qui organisent une *procédure de révision* de la constitution²⁴. Comme nous l'avons

¹⁸ Sur ces évolutions, on lira avec profit M. DUVERGER, *Les constitutions de la France*, 15^e édition, Paris, PUF, 2006, 128 pages. Voy. aussi G. BURDEAU, *Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques*, 20^e édition, Paris, L.G.D.J., 1984, p. 446.

¹⁹ La pérennité et la stabilité sont relatives ; il suffit de se référer aux exemples brésilien et français, présentés *supra* (n^o 9), pour le mesurer.

²⁰ Ceci est toutefois aussi relatif. Ainsi, les détenteurs du pouvoir, au sein d'un État, peuvent subitement changer. Dès lors, ce que les prédécesseurs considéraient comme fondamental, voire sacré, peut être considéré comme peu important, ou même être jugé comme incompatible avec les valeurs ou les principes que proposent d'appliquer les nouveaux gouvernants.

²¹ Voy. l'article 14*bis* de la Constitution.

²² Sur cette question, voy. *infra*, chapitre 6.

²³ Voy. l'article 6, alinéa 1^{er}, de la Constitution du 4 octobre 1958.

²⁴ Théoriquement, une constitution formelle peut très bien ne pas contenir de disposition qui organise une procédure de révision. Les normes formellement constitutionnelles sont dans ce cas juridiquement irrévocables. Le seul moyen de faire évoluer le contenu de la constitution est alors

déjà indiqué précédemment, cette procédure est souvent caractérisée par une certaine lourdeur : en général, les modifications de la constitution au sens formel ne sont adoptées que si elles sont soutenues par une majorité qualifiée des membres de l'assemblée compétente pour procéder à la révision. Cela permet de s'assurer que la nouvelle règle constitutionnelle repose sur un consensus politique qui dépasse celui de la majorité simple.

L'autorité qui est habilitée à réviser la constitution formelle reçoit abstraitement le nom de *pouvoir constituant dérivé*. Concrètement, ce pouvoir peut être exercé par un ou plusieurs organes. Il s'agit souvent d'organes qui exercent d'autres fonctions au sein de l'État et qui sont en outre habilités à participer au processus de révision, mais cela peut aussi être des organes institués spécialement pour procéder à la révision constitutionnelle. Dans les États démocratiques, un rôle décisif est généralement confié au parlement national ou à une autre assemblée dont les membres représentent la communauté humaine régie par la constitution. Dans certains États, l'intervention directe des électeurs est prévue sous la forme du référendum.

11. - Illustrations – Pour compléter cet exposé, nous proposons de présenter synthétiquement la procédure de révision de la Constitution dans quelques États choisis. Le cas de la Belgique sera examiné ultérieurement, dans la seconde partie de ce chapitre²⁵. Par-delà des règles qui conditionnent presque partout les révisions constitutionnelles à l'expression de majorités qualifiées en leur faveur, nous allons voir que chaque système présente des traits particuliers.

Aux Pays-Bas, la procédure de révision, organisée par l'article 137 de la Constitution, se compose de plusieurs phases²⁶. Dans un premier temps, une loi ordinaire doit être adoptée afin de déclarer qu'une modification de la Constitution, telle qu'elle est précisée dans cette loi, est envisagée²⁷. Cette loi est votée à la majorité simple. La publication de cette loi entraîne ensuite la dissolution de la Seconde Chambre (*Tweede Kamer*) et son renouvellement à l'occasion d'élections législatives²⁸. Enfin, après ces élections, les deux chambres du parlement examinent en seconde lecture le projet de modification précédemment arrêté sous la forme d'une loi. Celui-ci n'est définitivement adopté que s'il est soutenu par au moins les deux tiers des suffrages exprimés dans chacune des chambres²⁹.

l'intervention d'un pouvoir constituant originaire qui substitue une nouvelle constitution à l'ancienne. Un tel processus implique cependant une rupture dans la continuité de l'ordre juridique, ce que les interventions du pouvoir constituant dérivé permettent précisément d'éviter. Il existe peu d'exemples de constitutions formelles sans clause de révision ; on peut toutefois mentionner le cas la Charte française du 4 juin 1814, octroyée « à toujours », et celle du 14 août 1830 (P. JAN, « Titre XVI : De la révision – article 89 », in F. LUCHAIRE, G. CONAC et X. PRÉTOT (sous la direction de), *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, 3^e éd., Paris, Economica, 2009, p. 1991).

²⁵ Voy. *infra*, n° 17.

²⁶ Voy. not. C. KORTMANN, *Constitutioneel recht*, 6^e édition, Deventer, Kluwer, 2008, p. 28.

²⁷ Art. 137, § 1^{er}, de la Constitution des Pays-Bas.

²⁸ Art. 137, § 3, de la Constitution des Pays-Bas.

²⁹ Art. 137, § 3, de la Constitution des Pays-Bas.

En droit français, la procédure de révision est visée à l'article 89 de la Constitution de 1958³⁰. Elle peut être initiée soit par le Président de la République, sur proposition du Premier ministre (on parle dans ce cas d'un *projet* de révision), soit par un ou plusieurs membres du Parlement (il s'agit alors d'une *proposition* de révision)³¹. Dans la pratique, toutes les révisions constitutionnelles qui ont abouti ont trouvé leur origine dans un projet, plutôt que dans une proposition, ce qui montre l'influence du pouvoir exécutif dans ce domaine³². Dans tous les cas, la modification doit ensuite être adoptée par l'Assemblée Nationale et le Sénat dans des termes identiques. La majorité simple suffit, mais la révision n'est définitive qu'après avoir été approuvée par référendum³³ : les électeurs sont donc appelés à confirmer ou à infirmer le choix posé par le Parlement. La Constitution prévoit toutefois une alternative au référendum, qui n'est possible que dans l'hypothèse d'un projet de révision (les propositions initiées par les parlementaires ne sont donc pas concernées) : le projet n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès, c'est-à-dire sous la forme d'une réunion commune des membres des deux chambres – Assemblée nationale et Sénat. Dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés³⁴.

La Constitution de la République italienne peut être révisée en vertu de son article 138. Celui-ci prévoit que les modifications sont adoptées à la majorité absolue par les deux chambres du parlement (la Chambre des députés et le Sénat de la République) au moyen de deux délibérations successives séparées par un intervalle de trois mois au moins³⁵. On voit qu'aucune majorité qualifiée n'est exigée, mais que le processus doit s'étaler sur un certain temps pour éviter les révisions menées dans l'urgence, éventuellement sous le coup de l'émotion. Par ailleurs, l'article 138 prévoit que dans l'hypothèse où la modification n'a pas été soutenue, lors de la deuxième délibération, par au moins deux tiers des membres des deux chambres, la révision peut être soumise au référendum, si cela est demandé dans les trois mois de sa publication par un cinquième des membres d'une des deux chambres, par cinq cents mille électeurs ou par cinq Conseils régionaux³⁶.

³⁰ L'article 11 de la Constitution a également servi de fondement à une révision constitutionnelle adoptée en 1962 à l'initiative du Général De Gaulle, dont l'objet consistait à prévoir l'élection directe du Président de la République. La réforme proposée a été approuvée par la majorité des électeurs. Un autre référendum constitutionnel a été initié sur cette base en 1969, dans le but de revoir les compétences du Sénat, mais n'a pas été soutenu par une majorité des suffrages populaires. Le recours à l'article 11 dans le but de réviser la Constitution a été et demeure juridiquement controversé, car cet article ne prévoit pas explicitement qu'il peut être utilisé afin de modifier la Constitution (seul l'article 89 de la Constitution prévoit spécifiquement cette hypothèse). Le recours à l'article 11 présente, pour le Président de la République, l'avantage de pouvoir contourner une éventuelle opposition parlementaire à l'égard du projet qu'il a initié. Voy. not. O. DUHAMEL et G. TUSSEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 3^e édition, Paris, Seuil, 2013, pp. 488-494.

³¹ Art. 89, al. 1^{er}, de la Constitution de la République française du 4 octobre 1958.

³² Voy. O. DUHAMEL et G. TUSSEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 3^e édition, Paris, Seuil, 2013, p. 489.

³³ Art. 89, al. 2, de la Constitution de la République française du 4 octobre 1958.

³⁴ Art. 89, al. 3, de la Constitution de la République française du 4 octobre 1958.

³⁵ Art. 138, al. 1^{er}, de la Constitution de la République italienne du 22 décembre 1947.

³⁶ Art. 138, al. 2 et 3, de la Constitution de la République italienne du 22 décembre 1947.

La Constitution des États-Unis d'Amérique du 17 septembre 1787 peut être modifiée en application de son article V³⁷. Lorsque cette disposition est mise en œuvre avec succès, un amendement est ajouté à la fin du texte constitutionnel. Formellement, le texte de la version originale de 1787 demeure inchangé, mais doit être lu en combinaison avec ces amendements qui modifient, parfois considérablement, sa portée. À l'heure actuelle, 27 amendements complètent le texte. Les dix premiers ont été adoptés dès 1791 et forment ensemble le *Bill of Rights*, sorte de déclaration des droits de l'homme applicable aux États-Unis. La procédure qui permet d'introduire un amendement dans la Constitution est l'une des plus lourdes au monde. Elle comporte deux phases : une phase de proposition et une phase de ratification. Lors de la première phase, l'amendement peut être proposé, soit directement par les deux chambres du Congrès (*House of Representatives* et *Senate*) à la majorité des deux tiers des suffrages, soit par une convention – c'est-à-dire une assemblée spéciale – convoquée à l'initiative des deux tiers des parlements des États qui composent les États-Unis d'Amérique. En pratique, seule la première méthode a été mise en œuvre. Une fois l'amendement officiellement proposé, celui-ci n'entre en vigueur que s'il a été ratifié. À nouveau, deux possibilités sont offertes par l'article V de la Constitution : l'amendement doit être approuvé soit par les parlements de trois quarts des États, soit par des conventions organisées dans trois quarts des États. La première modalité a été employée vingt-six fois, tandis que la seconde n'a été mise en œuvre qu'une seule fois (en 1933, pour le 21^e amendement). Un certain nombre d'amendements – six à l'heure actuelle – ont été adoptés par le Congrès, mais n'ont pas reçu le soutien d'un nombre suffisant d'États pour pouvoir entrer en vigueur³⁸.

12. - Contraste par rapport au pouvoir constituant originaire – Grâce à l'intervention du pouvoir constituant dérivé, la constitution au sens formel du terme peut être modifiée sans qu'il y ait de rupture de l'ordre juridique, sans interrompre la continuité de l'État. Les règles du jeu sont certes changées en cours de partie, mais en application de la procédure et dans les conditions fixées par lesdites règles du jeu. C'est là que se trouve la différence radicale, au plan juridique, par rapport à la situation où le pouvoir constituant originaire établit une toute nouvelle constitution.

Néanmoins, dans une perspective politique, il est vrai qu'une opération de révision de la constitution peut éventuellement avoir une ampleur considérable et impliquer une transformation significative des institutions d'un État. En d'autres mots, ce qui distingue l'intervention du pouvoir constituant dérivé de celle du pouvoir constituant originaire, ce n'est pas nécessairement la profondeur de la réforme, mais la manière dont elle a été réalisée : dans le premier cas, les procédures et conditions fixées par la Constitution sont appliquées, dans le second cas, on n'y a aucun égard.

³⁷ Voy. Sur ce sujet L. H. TRIBE, *American Constitutional Law*, 3^e éd., vol. 1, New York, Foundation Press, 2000, pp. 94-117 ; M. A. GRABER, *A New Introduction to American Constitutionalism*, New York, Oxford University Press, 2013, pp. 140-173.

³⁸ J. E. NOWAK, R. D. ROTUNDA et J. NELSON YOUNG, *Constitutional Law*, St. Paul, West Publishing, 1983, pp. 1104-1106.

En droit, comme l'indique à raison le professeur Lucien François³⁹, la seconde situation, celle où l'on observe « un changement au sommet qui ne respecte pas les règles sur le changement »⁴⁰, doit être qualifiée de *révolution*. Il peut certes s'agir d'une révolution paisible, sans effusion de sang, mais il s'agit d'une révolution tout de même, dans la mesure où de nouvelles règles suprêmes ont été instaurées, sans respecter celles qui étaient jusqu'alors applicables. La révision constitutionnelle, en revanche, engendre une simple *évolution*, respectueuse d'un cadre préexistant.

B.- PARTICULARITES BELGES

13. - Plan de l'exposé – Dans cette partie de l'exposé, consacrée à la Constitution belge en particulier, nous examinerons d'abord le contexte de l'adoption de la version originale du texte constitutionnel, dans la foulée de l'accession à l'indépendance du pays (A). Nous nous intéresserons ensuite à la faculté de réviser la constitution formelle et à la procédure qui l'encadre (B). La suite de la réflexion portera sur le contenu et la structure de la Constitution belge actuelle (C). Enfin, les dernières pages du chapitre se focaliseront sur la constitution matérielle, telle qu'elle se conçoit en droit belge (D).

1) Adoption de la constitution formelle en 1831

14. - Indépendance de la Belgique – La Belgique dispose d'une Constitution au sens formel du terme, dont la version originale a été adoptée le 7 février 1831, soit quelques mois après la révolution de septembre 1830 à l'occasion de laquelle la Belgique a acquis son indépendance par rapport au Royaume des Pays-Bas. Depuis 1815, à la suite du Congrès de Vienne, le territoire de la future Belgique était en effet inclus dans le Royaume des Pays-Bas, dont Guillaume I^{er} d'Orange-Nassau était le chef d'État. Contre la volonté des autorités néerlandaises, les provinces du sud s'en sont détachées en 1830 pour constituer un nouvel État, le Royaume de Belgique, dont l'indépendance a été déclarée le 4 octobre 1830.

La sécession a notamment été opérée en raison de motifs religieux : les provinces du sud, qui allaient former la Belgique, étaient majoritairement catholiques, alors que les provinces du nord, restées aux Pays-Bas, étaient principalement

³⁹ L. FRANÇOIS, « La révolution selon le droit », in E. DELRUELLE et G. BRAUSCH (dir.), *Le droit sans la justice. Actes de la rencontre du 8 novembre 2002 autour du Cap des Tempêtes de Lucien François*, Paris et Bruxelles, L.G.D.J. et Bruylant, 2004, pp. 111-131.

⁴⁰ *Idem*, p. 116.

protestantes (calvinistes). D'autres éléments ont contribué à ce mouvement révolutionnaire. Ainsi, l'élite sécessionniste était francophone et se sentait dominée par l'administration principalement néerlandophone des Pays-Bas. Par ailleurs, il existait une aspiration à rejeter le régime monarchique de la Maison d'Orange-Nassau, encore marqué par des traits de l'Ancien régime⁴¹, pour lui préférer des institutions politiques plus libérales, inspirées par les principes du parlementarisme et de la monarchie constitutionnelle⁴².

Ce sont notamment ces grandes caractéristiques que le pouvoir constituant originaire a inscrit dans la Constitution qu'il a adoptée le 7 février 1831. Pendant leurs travaux, menés au cours des mois précédents, les auteurs de la Constitution se sont inspirés des constitutions et des institutions de plusieurs États voisins, notamment des systèmes britanniques, français et néerlandais⁴³.

⁴¹ Ainsi, les Pays-Bas connaissaient un régime représentatif organisé en références à trois grands ordres. Les États provinciaux (assemblées compétentes au niveau provincial) étaient composés de membres élus par (1) les nobles (ou corps équestre), (2) les villes et (3) les campagnes (art. 129 de la Constitution des Pays-Bas du 24 août 1815). Les États provinciaux des différentes provinces nommaient à leur tour les membres de la Seconde chambre des États-Généraux (art. 79 de la Constitution précitée), tandis que les membres de la Première chambre étaient choisis par le Roi (art. 80 de la Constitution précitée).

⁴² On peut, pour se convaincre des ressentiments qui existaient à l'époque, lire un extrait du discours du 10 novembre 1830 du journaliste Louis DE POTTER, le doyen d'âge du Gouvernement provisoire : « Les consciences violées ; l'enseignement enchaîné ; la presse condamnée à n'être plus que l'instrument du pouvoir, ou forcée au silence ; [...] le droit de pétition méconnu ; la confusion de tous les pouvoirs, devenus le domaine d'un seul ; l'imposition despotique d'un langage privilégié ; l'amovibilité des juges, abaissés au rôle de commissaires du pouvoir ; l'absence complète de la garantie de la publicité et de celle du jury ; une dette et des dépenses énormes, seule dot que nous eût apportée la Hollande, lors de notre déplorable union ; des impôts accablants par leur hauteur et plus encore par leur répartition tout impopulaire, toute au détriment des classes indigentes ; des lois toujours votées par les Hollandais pour la Hollande seulement, et toujours contre la Belgique, si inégalement représentée aux anciens états généraux ; le siège de tous les grands corps constitués et de tous les établissements importants fixé dans cette même Hollande ; la scandaleuse distraction des fonds spécialement destinés à favoriser l'industrie, et enfin la plus révoltante partialité dans la distribution des emplois civils et militaires, par un gouvernement aux yeux duquel la qualité de Belge était un titre de réprobation ; en un mot, la Belgique entière traitée comme une province conquise, comme une colonie ; tout nécessitait une révolution, la rendait inévitable, en précipitait l'époque » (cité par E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès national de Belgique 1830-1831*, Bruxelles, Société typographique belge, Adolphe Wahlen et Cie, 1844, p. 17).

⁴³ D'après l'étude de GILISSEN, 40 % des dispositions de la Constitution belge sont plus ou moins textuellement empruntées à la Loi fondamentale des Pays-Bas de 1815, 35 % de la Charte française de 1830, 10 % de la Constitution française de 1791, 10 % du droit public anglais (voy. J. GILISSEN, « La Constitution belge de 1831 : ses sources, son influence », *Res Publica*, 1968, numéro spécial, pp. 107-141, spéc. p. 132 ; voy. également V. DUJARDIN, « Les droits constitutionnels originaires », in M. VERDUSSEN et N. BONBLED, (sous la direction de), *Les droits constitutionnels en Belgique. Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et de la Cour de cassation*, Bruxelles, Bruylant, 2011, t. I, pp. 37-7. Ultérieurement, la Constitution belge a elle aussi, à son tour, influencé de nombreuses constitutions (voy. à ce sujet E. DESCAMPS, *La mosaïque constitutionnelle. Essai sur les sources du texte de la Constitution belge*, Louvain, 1891, p. 31).

15. - Congrès National – Concrètement, la Constitution belge a été élaborée puis adoptée au sein du Congrès national, qui était une assemblée composée de membres élus dont il convient de dire quelques mots ici.

Après le « détachement violent »⁴⁴ des provinces du sud des Pays-Bas, un Gouvernement provisoire a été constitué le 24 septembre 1830⁴⁵ pour assurer le succès de la révolution et convoquer une assemblée de représentants, désignée comme le Congrès national⁴⁶. Celui-ci était composé de 200 membres qui ont été élus le 3 novembre 1830 par un électorat restreint : seul environ un pourcent de la population établie sur le territoire de la toute nouvelle Belgique disposait du droit de participer à cette élection⁴⁷. Installé le 10 novembre 1830, le Congrès national devait donner une légitimité représentative aux organes du nouvel État. Outre son rôle de législateur amené à adopter les premières lois, par décret⁴⁸, le Congrès national avait également la tâche d'élaborer la Constitution belge.

16. - Constitution et décrets constitutionnels – Outre la Constitution au sens strict, c'est-à-dire le document adopté par le Congrès National le 7 février 1831⁴⁹, la constitution formelle du Royaume de Belgique comprend deux autres documents moins connus et qui ont, il est vrai, un caractère accessoire par rapport au texte principal que nous venons d'évoquer. Il s'agit du décret constitutionnel du 18 novembre 1830 proclamant l'indépendance du peuple belge⁵⁰ et du décret du 24 novembre 1830 qui exclut la famille d'Orange-Nassau à perpétuité de tout pouvoir en Belgique⁵¹. Ces deux décrets, qui ont précédé l'adoption de la constitution proprement dite et qui ne contiennent chacun qu'un

⁴⁴ Le gouvernement provisoire a en effet proclamé le 4 octobre 1830 l'indépendance du territoire belge par ces mots : « Les provinces de la Belgique, violemment détachée de la Hollande, constitueront un État indépendant ».

⁴⁵ Il est composé d'André JOLLY, ancien officier du génie, du baron Emmanuel VAN DER LINDEN D'HOOGHVORST et de Charles ROGIER, avocat à Liège. Le baron Emmanuel VAN DER LINDEN D'HOOGHVORST a fait nommer secrétaires Joseph VANDER LINDEN et Feuillien DE COPPIN.

⁴⁶ T. JUSTE, *Histoire du Congrès national ou de la fondation de la monarchie belge*, Tome I, Bruxelles, Librairie polytechnique d'Aug. Decq, 1850, p. 67 et s.

⁴⁷ Seuls ceux qui payaient le cens électoral – c'est-à-dire un certain montant d'impôts – ou qui pouvaient faire valoir une capacité (attestée par un diplôme ou l'exercice de certaines professions) étaient admis à l'électorat. Voy. l'arrêté du Gouvernement provisoire du 10 octobre 1830 relatif aux élections au Congrès national (*Bulletin officiel*, 1830, n° 7). Sur ces questions, voy. aussi *infra*, chapitre 5.

⁴⁸ Voy., en guise d'illustrations, le décret du 3 mars 1831 sur les élections pour la formation de la chambre des représentants et du sénat (*Bulletin officiel*, 1831, n° 19), celui du 19 juillet 1831 qui rétablit le jury (*Bulletin officiel*, 1831, n° 183) et celui du 20 juillet 1831 sur la presse (*Bulletin officiel*, 1831, n° 185).

⁴⁹ La Constitution a été sanctionnée dans la séance du Congrès du 7 février 1831 et promulguée le 11 du même mois ; l'article 1^{er} du décret du Congrès national du 11 février 1831 (*Pas. belge*, troisième série, t. I, p. 211), dispose que « [l]a Constitution solennellement sanctionnée dans la séance du 7 février 1831, sera immédiatement promulguée dans la forme prescrite par le décret du 27 novembre 1830 ». La Constitution est devenue obligatoire le 25 février 1831, date de l'entrée en fonction du Régent. Voy. sur ces dates G. DOR, *Notes de Droit public*, 1^{er} fascicule, 6^e éd., Liège, Les Presses universitaires de Liège, 1953, pp. 16-17.

⁵⁰ *Bulletin officiel*, 1830, n° 41.

⁵¹ *Bulletin officiel*, 1830, n° 41.

seul article, sont toujours en vigueur aujourd'hui. Ils ont la valeur de normes suprêmes au même titre que les articles de la Constitution.

2) Révision de la Constitution formelle

17. - Procédure de révision de la Constitution – La Constitution belge n'est pas immuable et a d'ailleurs été modifiée à de nombreuses reprises depuis 1831. Comme la plupart des constitutions formelles⁵², celle de la Belgique contient une disposition qui organise une procédure de révision ; il existe donc un pouvoir constituant dérivé en droit belge.

À cet égard, l'article 195 de la Constitution prévoit une procédure assez lourde ; elle a été pensée pour garantir la stabilité de la Constitution. Dans son ouvrage de 1844, la *Constitution belge annotée*, Jean-Joseph Thonissen résume comme suit la raison d'être de la disposition :

« Une Constitution doit être la combinaison rationnelle des besoins du gouvernement et du peuple, de l'État et des individus. Si ces besoins sont profondément modifiés par des événements imprévus ; si les garanties individuelles ou générales, convenables et suffisantes à une époque antérieure, sont devenues incomplètes ou illusoire, en présence de faits nouveaux qui se produisent dans la vie sociale, la loi fondamentale doit inévitablement subir des modifications »⁵³.

Selon l'expression de Francis Delpérée et Sébastien Depré, l'article 195 vise dans un même temps à « éviter que la Constitution ne soit modifiée à l'improviste ou ne subisse des altérations significatives sous l'impulsion de majorités de circonstance »⁵⁴. Comme nous allons le voir, cette procédure allie une condition de majorité qualifiée à une règle potentiellement dissuasive d'étalement du processus dans le temps. Elle comprend trois phases distinctes.

La première étape consiste en l'adoption d'une déclaration de révision d'un ou plusieurs articles de la Constitution. Les organes du pouvoir législatif – c'est-à-dire la Chambre des représentants, le Sénat et le Roi – peuvent décider « qu'il y a lieu à la révision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne »⁵⁵. Il s'agit donc d'établir la liste des articles que l'on propose de modifier, en visant éventuellement des paragraphes ou des alinéas précis de ces articles. Cette liste, qu'on appelle 'déclaration de révision de la Constitution', doit – pour être valable – être adoptée dans les mêmes termes par chacune des deux chambres, à la

⁵² Voy. *supra*, présent chapitre, n° 10 et n° 11.

⁵³ J.J. THONISSEN, *Constitution belge annotée, offrant sous chaque article, l'état de la doctrine de la jurisprudence et de la législation*, Hasselt, P.-F. Milis, 1844, p. 339.

⁵⁴ F. DELPÉRÉE et S. DEPRÉ, *Le système constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1998, p. 262.

⁵⁵ Art. 195, al. 1^{er}, de la Constitution.

majorité absolue, ainsi que par le Roi⁵⁶. La déclaration ainsi arrêtée ne contient pas de projets de textes nouveaux ; elle se borne à indiquer les dispositions actuelles que la majorité a l'intention de modifier. Les articles repris dans cette déclaration sont considérés comme 'ouverts à révision', c'est-à-dire susceptibles d'être modifiés. À ce jour, la dernière déclaration de révision de la Constitution date de la fin avril 2014⁵⁷. Elle envisage la révision d'une vingtaine d'articles ou morceaux d'articles et suggère l'insertion d'une série de dispositions nouvelles.

La deuxième étape de la procédure correspond au renouvellement des chambres fédérales. La publication au *Moniteur belge*⁵⁸ de la déclaration de révision entraîne de plein droit, c'est-à-dire sans qu'aucun autre acte ne soit nécessaire, la dissolution de la Chambre des représentants et du Sénat⁵⁹. Des élections doivent alors être organisées pour renouveler la Chambre des représentants et il est procédé à de nouvelles désignations de sénateurs⁶⁰, de sorte que les nouvelles chambres puissent être convoquées dans les trois mois de la dissolution⁶¹. Cet aspect de la procédure de révision de la Constitution belge est spécialement lourd, puisqu'il implique l'impossibilité de modifier une disposition de la constitution formelle sans passer par des élections⁶². En théorie, cette étape permet aux électeurs d'intervenir dans le processus de révision : lorsqu'ils choisissent un parti ou des candidats, ils peuvent éventuellement tenir compte des intentions politiques de ces derniers à l'égard des dispositions constitutionnelles contenues dans la déclaration de révision.

Enfin, la troisième étape est celle de la révision proprement dite de la Constitution. Les nouvelles chambres fédérales – qui sont considérées comme 'chambres constituantes' – peuvent désormais procéder à la modification des dispositions constitutionnelles mentionnées dans la déclaration précédemment

⁵⁶ Si l'une des dispositions n'est pas reprise dans la déclaration arrêtée par un des organes compétents, elle ne peut être considérée comme ouverte à modification (voy. B. CADRANEL, « La déclaration de révision de la Constitution d'avril 2003 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1811-1812, 2003, p. 37).

⁵⁷ Plus précisément, elle a été adoptée par la Chambre des représentants et par le Sénat le 24 avril 2014, puis signée par le Roi le 25 avril et publiée au *Moniteur belge* du 28 avril (2^e édition).

⁵⁸ Le *Moniteur belge*, en allemand *Belgisches Staatsblatt*, et en néerlandais *Belgisch Staatsblad*, est le journal officiel qui publie les lois, décrets, ordonnances et autres textes réglementaires des différentes entités qui composent l'État belge. Bien que créé le 16 juin 1831, il ne remplacera le *Bulletin officiel* comme journal officiel que par une loi du 28 février 1845 (*Bulletin officiel*, 1845, n° 7). Depuis le 1^{er} janvier 2003, il n'est en principe plus publié sous forme papier, mais reste accessible par Internet.

⁵⁹ Art. 195, al. 2, de la Constitution.

⁶⁰ Sur ce dernier point, voy. F. AMEZ, « Le bicaméralisme après la sixième réforme de l'État », *CDPK*, 2015, pp. 189-220, ici p. 207.

⁶¹ Art. 46, al. 5, de la Constitution.

⁶² En pratique, on observe que les déclarations de révision de la Constitution sont le plus souvent adoptées peu de temps avant le terme de la législature fédérale, c'est-à-dire à un moment où les chambres sont de toute façon sur le point d'être renouvelées. Il y a alors, juridiquement, une dissolution en application de l'article 195 de la Constitution, mais les élections ont lieu à peu près au moment où elles étaient attendues et n'apparaissent dès lors pas, politiquement, comme des élections anticipées.

arrêtée. Il s'agit bien d'une *possibilité* qui s'offre aux organes du pouvoir constituant dérivé : la Chambre des représentants, le Sénat et le Roi ne sont pas obligés de modifier les textes ouverts à révision⁶³. C'est dans l'hypothèse où cette faculté est mise en œuvre que la condition de majorité qualifiée intervient : les modifications de la Constitution ne sont acquises que si au moins deux tiers des membres qui composent chacune des deux chambres sont présents au moment du vote (*quorum*) et si le changement proposé réuni au moins les deux tiers des suffrages exprimés⁶⁴. En ce qui concerne cette dernière condition, il convient de noter que les éventuelles abstentions ne sont pas considérées comme des suffrages exprimés ; il suffit dès lors que le nombre de suffrages exprimés en faveur de la modification soit au moins deux fois supérieur au nombre de suffrages exprimés à l'encontre du projet⁶⁵. Une fois que la modification a été arrêtée par la Chambre des représentants et le Sénat dans les mêmes termes et selon les modalités que nous venons de préciser, le texte est alors transmis au Roi qui le sanctionne et le promulgue avant sa publication au *Moniteur belge*⁶⁶. Sauf disposition particulière, la modification constitutionnelle entre en vigueur le jour-même de sa publication⁶⁷.

18. - Objet des révisions constitutionnelles opérées (aperçu) – Si la Constitution adoptée en 1831 est toujours en vigueur, son contenu a évolué sensiblement, à la suite d'un grand nombre d'applications de l'article 195 de la Constitution. L'examen complet des révisions constitutionnelles dépasserait largement les objectifs du présent syllabus, mais il paraît utile de donner un aperçu des principaux objets de ces réformes.

⁶³ Par ailleurs, seuls les éléments explicitement soumis à révision sont susceptibles de faire l'objet de l'attention du constituant dérivé (A. ALEN et F. MEERSCHAUT, « De impliciete herziening van de Grondwet », in *Présence du droit public et des droits de l'homme – Mélanges offerts à Jacques Velu*, Bruxelles, Bruylant, 1992, tome 1, p. 261).

⁶⁴ Art. 195, al. 5, de la Constitution.

⁶⁵ Article 60, alinéa 2, du règlement de la Chambre et article 44.4 du règlement du Sénat. Nous voudrions montrer ce que cette règle peut impliquer en pratique. Si, à la Chambre des représentants, qui compte 150 membres, 100 députés au moins sont présents, il est satisfait à la condition de *quorum* pour cette assemblée. Supposons que, parmi les 100 députés présents, 70 s'abstiennent et 30 seulement expriment un vote positif ou négatif. La modification constitutionnelle sera adoptée si au moins 20 de ces 30 parlementaires votent en faveur de la révision (autrement dit, si dix députés au plus s'y opposent). En effet, les 20 suffrages favorables représentent bien deux tiers des 30 suffrages exprimés. On voit, à travers cet exemple fictif, qu'il n'est pas indispensable que deux tiers des membres de la Chambre des représentants – soit 100 députés – votent en faveur d'une modification pour que celle-ci soit acquise. Dans un cas extrême, on pourrait même imaginer qu'une modification constitutionnelle soit adoptée par la Chambre des représentants avec le soutien d'un seul député, face à 149 abstentionnistes : cet unique vote favorable correspond à cent pourcents des suffrages exprimés et satisfait donc à l'exigence de la majorité qualifiée.

⁶⁶ Nous reviendrons *infra* (chapitre 6) sur les notions de 'sanction', de 'promulgation' et de 'publication'.

⁶⁷ A. ALEN et K. MUYLLE, *Compendium van het Belgisch Staatsrecht, Syllabusuitgave*, 2^e édition, tome I^{er}, Malines, Kluwer, 2008, p. 122, et C.A., arrêt n° 5/2004 du 14 janvier 2004, considérant B.14.7.

Les premières révisions constitutionnelles, opérées à la fin du XIX^e siècle (1893) puis au lendemain de la Première Guerre mondiale (1920-21) visaient essentiellement à démocratiser les institutions belges. Les modifications portaient notamment sur certaines règles électorales majeures. On relève en particulier que le principe du cens électoral – qui réservait la faculté de voter à ceux qui payaient beaucoup d'impôts – a ainsi été remplacé en 1893 par le suffrage universel masculin tempéré par le vote plural⁶⁸. Le système du vote plural, qui offrait à certains hommes deux, voire trois voix, a à son tour été abrogé après le premier conflit mondial en faveur du suffrage universel masculin⁶⁹. Nous reviendrons, plus loin, sur le caractère démocratique de l'État belge⁷⁰.

Pendant les 140 années qui se sont écoulées entre 1831 et 1970, le pouvoir constituant dérivé n'est intervenu qu'aux deux occasions que nous venons d'indiquer (1893 et 1920-21). On peut donc considérer que la Constitution belge a connu une remarquable stabilité pendant une longue période de l'histoire nationale. Le rythme des révisions s'est en revanche sensiblement accéléré à partir de 1970.

Depuis lors, le Royaume de Belgique a connu un nombre important de révisions constitutionnelles, par vagues successives. Une partie significative de ces modifications visait un but commun : transformer progressivement l'État belge, autrefois unitaire, en un État fédéral avec des Communautés et des Régions autonomes et dotées de leurs propres institutions. Sur le plan symbolique, cette évolution a connu son paroxysme en 1993, lorsque l'article 1^{er} de la Constitution a été révisé en vue de prévoir que « [l]a Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés et des régions »⁷¹. À côté de cela, un chapitre entier du Titre III de la Constitution – son chapitre IV –, ainsi que bien d'autres dispositions, concernent directement le caractère fédéral du pays⁷².

En plus des modifications relatives à la démocratisation et à la fédéralisation de l'État, la Constitution a été révisée sur des points divers. On pense par exemple aux modifications constitutionnelles intervenues dans le domaine de la justice à la fin des années 1990⁷³, en réaction aux scandales liés à l'affaire Dutroux, aux dispositions qui rendent possibles les consultations populaires aux niveaux

⁶⁸ Voy. l'ancien art. 47 de la Constitution, tel que modifié le 7 septembre 1893 (*Moniteur belge*, 9 septembre 1893).

⁶⁹ Voy. l'ancien art. 47 de la Constitution, tel que modifié le 7 février 1921 (*Moniteur belge*, 10 février 1921).

⁷⁰ Voy. *infra*, chapitre 5.

⁷¹ Modification de la Constitution du 5 mai 1993 (*Moniteur belge*, 8 mai 1993).

⁷² Nous traiterons *infra* de la notion de fédéralisme ; voy. chapitre 4.

⁷³ Spécialement la révision de l'article 151 de la Constitution en vue d'instaurer le Conseil supérieur de la Justice (modification de la Constitution du 20 novembre 1998, *Moniteur belge*, 24 novembre 1998).

local⁷⁴ et régional⁷⁵ ou à un certain nombre de changements intervenus dans le domaine des droits fondamentaux⁷⁶.

19. - Coordination de la Constitution – Il paraît utile d'ajouter que la Constitution belge, en vertu de son article 198, permet de coordonner le texte constitutionnel. Ceci peut notamment viser à adapter la numérotation des articles, à revoir les subdivisions des articles ou encore à revoir les subdivisions de la Constitution elle-même en titres, chapitres et sections. Ceci peut notamment être utile pour remettre de l'ordre dans le texte fondamental et ainsi faciliter sa lecture, après qu'une série de révisions successives a introduit des numéros d'article '*bis*', '*ter*', '*quater*', etc.

À la différence de la révision constitutionnelle, la coordination ne peut pas modifier le contenu des règles, mais seulement leur ordonnancement. Elle vise à revoir la présentation des règles, sans en changer la substance.

Pour procéder valablement à une opération de coordination, il est nécessaire que les modifications envisagées soient adoptées d'un commun accord par le Roi et par les deux Chambres⁷⁷. Ces dernières ne peuvent procéder à un vote sur ce point que si deux tiers au moins de leurs membres sont présents et les changements ne sont acquis que si l'ensemble des modifications réunit au moins les deux tiers des suffrages exprimés⁷⁸.

L'article 198 de la Constitution a été mis en œuvre en 1994, après la quatrième réforme de l'État. La Constitution coordonnée a été sanctionnée par le Roi le 17 février 1994⁷⁹. La numérotation des articles de la Constitution a été modifiée à cette occasion, de sorte qu'il est nécessaire d'utiliser une table de concordance lorsqu'on veut comparer l'ancienne version du texte constitutionnel avec le nouveau⁸⁰.

⁷⁴ Art. 41, al. 5, de la Constitution.

⁷⁵ Art. 39*bis* de la Constitution.

⁷⁶ Par exemple, une modification constitutionnelle du 21 février 2002 a introduit le principe d'égalité des femmes et des hommes à l'art. 10, al. 3, de la Constitution (*Moniteur belge*, 26 février 2002, 2^e édition). La peine de mort a été constitutionnellement abolie par l'art. 14*bis*, adopté le 2 février 2005 (*Moniteur belge*, 17 février 2005).

⁷⁷ Art. 198, al. 1^{er}, de la Constitution.

⁷⁸ Art. 198, al. 2, de la Constitution.

⁷⁹ *Moniteur belge*, 17 février, 2^e édition.

⁸⁰ L'article 198 a aussi été appliqué en 2005 pour adapter la terminologie dans le texte de la Constitution. Le mot « conseil », qui désignait jusqu'alors les assemblées des entités fédérées, a été remplacé par le terme « parlement ».

3) Contenu et structure actuels de la Constitution formelle

20. - Contenu des normes constitutionnelles – La Constitution belge porte sur bien des aspects différents du droit public, dont elle pose les fondements. On peut apercevoir trois grandes catégories de règles, qui correspondent à trois grands domaines du droit public⁸¹.

La Constitution belge contient, premièrement, des règles essentielles pour l'organisation de l'État et de ses institutions. Elle pose notamment les principes de la dynamique fédérale du Royaume et envisage les principales subdivisions administratives de l'État. Elle décrit par ailleurs les principaux organes législatifs, exécutifs et judiciaire, elle traite de leur composition, de leurs rôles, de leur fonctionnement et des relations qu'ils entretiennent entre eux.

Le texte constitutionnel consacre aussi, deuxièmement, un certain nombre de dispositions aux relations entre l'État et les individus. Cet aspect du droit public se matérialise spécialement à travers les droits fondamentaux inscrits dans la Constitution : les individus qui se trouvent en Belgique bénéficient du principe d'égalité et jouissent des libertés d'expression, de religion, de réunion, d'association, *etc.* Les autorités publiques doivent s'abstenir de violer ces libertés et contribuer à garantir leur effectivité.

Enfin, troisièmement, la Constitution belge comprend des normes qui posent les fondements des relations entre le Royaume et les autres États. S'y trouvent notamment les bases juridiques des procédures de conclusion des traités internationaux.

21. - Structure de la Constitution – La version originale de la Constitution belge, adoptée en 1831, était composée de 139 articles. La version qui est actuellement en vigueur est plus longue : depuis la coordination de 1994, elle contient des dispositions structurées sous la forme d'articles numérotés de 1 à 198. Il existe par ailleurs un certain nombre d'articles '*bis*' ou '*ter*' qui ont été insérés dans la Constitution après cette restructuration du texte. On peut aussi relever que certains articles ont été abrogés : en droit positif, il n'existe ainsi plus d'articles 72, 79, 80 et 81. La longueur des articles de la Constitution est très variable : les plus courts ne contiennent que quelques mots (six seulement dans le cas des articles 14*bis*⁸² et 97⁸³) ; tandis que les plus longs sont souvent composés de plusieurs paragraphes (§), eux-mêmes structurés en plusieurs alinéas. Le plus long article de la Constitution – l'article 151 – compte à lui seul plus de mille mots.

⁸¹ Voy. *supra*, chapitre 1^{er}, la définition du droit public.

⁸² « La peine de mort est abolie ».

⁸³ « Seuls les Belges peuvent être ministres ».

La Constitution belge contient aussi des dispositions transitoires. Il s'agit de normes particulières qui déterminent l'entrée en vigueur des règles juridiques (ici, des dispositions constitutionnelles). Certaines dispositions transitoires sont regroupées à la fin de la Constitution, dans son titre IX, et sont numérotées en chiffres romains. D'autres sont greffées à des articles dans le corps du texte constitutionnel. C'est le cas, par exemple, de l'article 35, dont la disposition transitoire prévoit que le principe inscrit à l'article en question n'entrera en vigueur qu'après une révision constitutionnelle ultérieure et l'adoption d'une loi spéciale, qui n'existe pas à ce jour⁸⁴.

Les articles de la Constitution sont structurés en 'titres', numérotés de I à IX. Si l'on compte le Titre I^{er}bis, introduit dans la Constitution en 2007, on peut considérer que le texte constitutionnel contient les dix grandes parties suivantes :

Titre I^{er} – *De la Belgique fédérale, de ses composantes et de son territoire* (articles 1^{er} à 7)

Titre I^{er} bis – *Des objectifs de politique générale de la Belgique* (article 7bis)

Titre II – *Des Belges et de leurs droits* (articles 8 à 32)

Titre III – *Des Pouvoirs* (articles 33 à 166)

Titre IV – *Des relations internationales* (articles 167 à 169)

Titre V – *Des finances* (articles 170 à 181)

Titre VI – *De la force publique* (articles 182 à 186)

Titre VII – *Dispositions générales* (articles 187 à 194)

Titre VIII – *De la révision de la Constitution* (articles 195 à 198)

Titre IX – *Dispositions transitoires* (articles I à VI).

On voit que ces différents titres ont des volumes différents. Alors que le Titre I^{er}bis contient le seul article 7bis, le Titre III s'étend aux articles 33 à 166 et inclut ainsi à lui seul environ trois quarts des dispositions de la Constitution. Ce volumineux Titre III, qui porte sur l'organisation des pouvoirs étatiques, est aussi le seul qui est subdivisé en plusieurs chapitres. La lecture des intitulés des huit chapitres qu'il contient permet de se faire une première idée des principales institutions du Royaume :

Chapitre I^{er} – *Des Chambres fédérales* (articles 42 à 73)

Chapitre II – *Du pouvoir législatif fédéral* (articles 74 à 84)

Chapitre III – *Du Roi et du Gouvernement fédéral* (articles 85 à 114)

Chapitre IV – *Des communautés et des régions* (articles 115 à 140)

⁸⁴ Sur l'art. 35 Const., voy. *infra*, chapitre 4.

Chapitre V – *De la Cour constitutionnelle, de la prévention et du règlement des conflits* (articles 141 à 143)

Chapitre VI – *Du pouvoir judiciaire* (articles 144 à 159)

Chapitre VII – *Du Conseil d'État et des juridictions administratives* (articles 160 et 161)

Chapitre VIII – *Des institutions provinciales et communales* (articles 162 à 166).

Certains de ces chapitres sont à leur tour divisés en sections et, elles-mêmes, parfois, en sous-sections.

4) Constitution matérielle

22. - Étendue de la constitution matérielle – La distinction que nous avons présentée entre constitution au sens formel et constitution au sens matériel⁸⁵ s'applique également à la Belgique. L'on se souviendra que la constitution formelle désigne l'ensemble formé par les normes suprêmes, tandis que la constitution matérielle comprend l'ensemble des règles fondamentales d'un ordre juridique, indépendamment de leur forme.

Il s'avère que la Constitution belge au sens formel du terme – dont nous avons traité dans les pages précédentes – ne rassemble pas toutes les normes fondamentales relatives au fonctionnement de l'État. À titre d'exemple, on relève que les compétences des Régions ne sont pas énumérées – pas même dans les grandes lignes – dans le texte constitutionnel formel. Il est donc impossible, à la lecture de la seule Constitution, de se faire une idée générale du partage des compétences entre les composantes de l'État fédéral. Il s'agit pourtant là d'une question fondamentale de droit public. Par ailleurs, de nombreuses règles importantes qui concernent l'organisation des entités fédérées, la composition de leurs organes législatifs et exécutifs, leurs compétences ou leur financement se trouvent également en dehors de la constitution au sens formel.

La situation inverse existe aussi, mais est plus anecdotique : on peut observer que certaines dispositions incluses dans la constitution formelle du Royaume ne sont pas véritablement fondamentales et ne font donc pas partie de la Constitution au sens matériel. Ainsi, les articles 66, alinéa 2, 71, alinéa 5, et 118*bis* de la Constitution – qui prévoit que les parlementaires peuvent utiliser gratuitement les transports publics – ne semble pas être un élément essentiel de l'organisation de l'État belge. On peut aussi considérer que certaines parties du long article 151 de la Constitution relève du détail plutôt que de la catégorie des règles fondamentales.

23. - Notion de loi spéciale – Comme nous venons de le voir, la constitution matérielle de la Belgique est plus large que la constitution formelle. Pour cerner

⁸⁵ Voy. *supra*, nos 3 à 6.

les contours de la constitution matérielle, il est donc nécessaire d'investiguer en dehors de la constitution formelle pour identifier des normes fondamentales inscrites dans d'autres types de normes juridiques.

À cet égard, des règles importantes peuvent être trouvées dans des normes législatives (lois, décrets ou ordonnances), dans des normes exécutives (arrêtés royaux ou arrêtés des gouvernements régionaux et communautaires), voire dans des normes juridictionnelles (spécialement dans les arrêts des juridictions suprêmes que sont la Cour constitutionnelle, la Cour de cassation et le Conseil d'État).

Cependant, en droit belge, une partie considérable des normes matériellement constitutionnelles qui ne sont pas incluses dans la constitution formelle se retrouve dans un type particulier de normes juridiques, que sont les *lois spéciales*. Ces lois spéciales sont des normes législatives fédérales, adoptées par la Chambre des représentants, le Sénat et le Roi, en application de règles spéciales de procédure, fixées par l'article 4, alinéa 3, de la Constitution. Nous exposerons cette procédure en détail *infra*⁸⁶, mais nous pouvons déjà indiquer sa caractéristique majeure : elle fait intervenir les groupes linguistiques français et néerlandais de la Chambre des représentants et du Sénat et exige qu'au sein de chacun d'eux, la majorité des suffrages soient exprimés en faveur du texte envisagé. Il ne suffit donc pas, comme pour les lois 'ordinaires', qu'une majorité soutienne le projet au sein de chaque chambre globalement considérée ; il faut qu'une telle majorité se manifeste dans chaque groupe linguistique. De la sorte, on s'assure qu'une loi spéciale ne peut être adoptée, modifiée ou abrogée que si les représentants des deux grandes communautés linguistiques et culturelles du pays y consentent majoritairement. En outre, une loi spéciale n'est valablement adoptée que si des règles particulières de quorum sont respectées et si le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteint les deux tiers des suffrages exprimés⁸⁷.

Dès lors, on observe que de nombreux éléments de la constitution matérielle, à défaut de se trouver dans la constitution formelle, sont inscrits dans des normes qui sont elles aussi assez difficiles à modifier.

Les plus importantes lois spéciales en vigueur, dans lesquelles on peut identifier des règles matériellement constitutionnelles, sont les suivantes :

- la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (dont l'intitulé est souvent abrégé sous la forme suivante : L.S.R.I) ;
- la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle (L.S.C.C.) ;

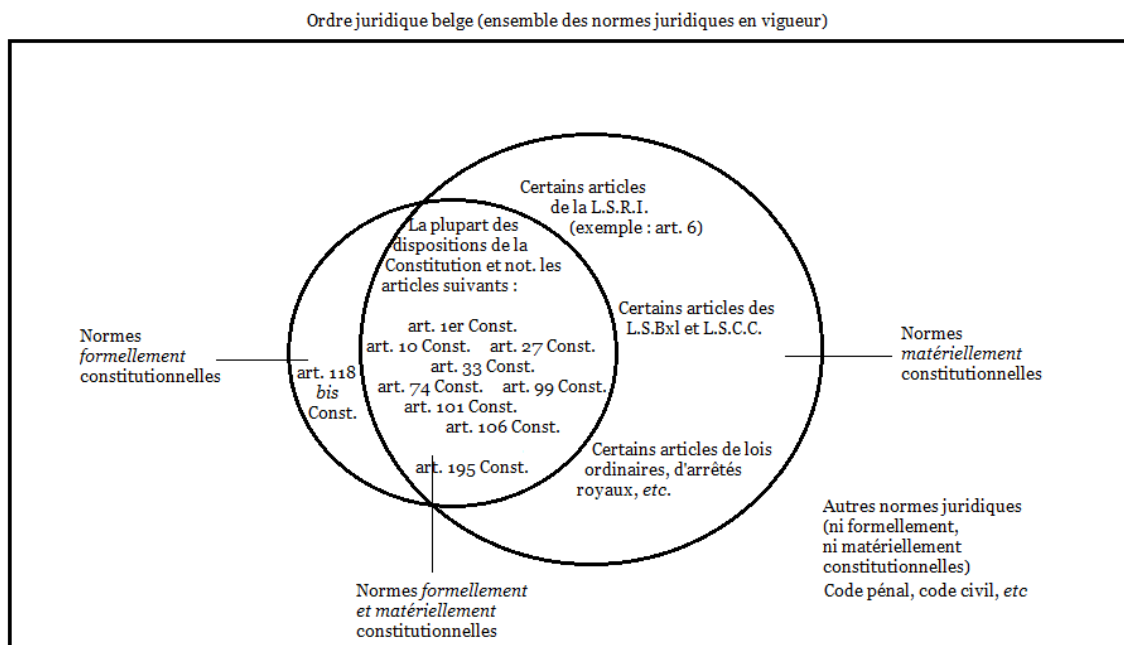
⁸⁶ Voy. n° 17.

⁸⁷ Voy. *infra*, chapitre 6.

- la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises (L.S.Bxl) ;
- la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions (L.S.Fin.).

Il ne faut cependant pas déduire de ce qui précède que des normes matériellement constitutionnelles ne pourraient exister en dehors de la Constitution et des lois spéciales. Comme nous l'avons indiqué précédemment, elles peuvent se trouver dans toutes les formes de normes juridiques. On signale par exemple que de nombreuses règles relatives à la Communauté germanophone sont consacrées par une loi ordinaire, à savoir la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone⁸⁸.

24. - Représentation graphique des constitutions formelle et matérielle – Sur la base des propos qui précèdent, on peut représenter schématiquement les constitutions formelle et matérielle du Royaume de Belgique, au sein de l'ordre juridique global constitué par l'ensemble des normes juridiques en vigueur dans le pays :



25. - Modifications de la constitution matérielle et réformes de l'État

– La constitution matérielle de la Belgique connaît régulièrement des modifications. Lorsque des changements de grande ampleur sont réalisés, on emploie généralement les expressions 'réforme de l'État' ou 'réformes institutionnelles' pour les désigner. Depuis 1970, le pays a connu six réformes de

⁸⁸ *Moniteur belge*, 18 janvier 1984.

ce genre : la première en 1970, la deuxième en 1980, la troisième en 1988, la quatrième en 1993, la cinquième en 2001 et la sixième en 2012-13. Ces différentes phases de réformes ont notamment créé les régions et les communautés et ont progressivement augmenté leur degré d'autonomie.

Dans la plupart des cas, ces réformes se sont concrétisées, sur le plan juridique, par des révisions de la constitution formelle qui ont été accompagnées de l'adoption ou de la modification d'autres règles – particulièrement des lois spéciales – contenant elles aussi des éléments de droit constitutionnel matériel. Ainsi, dans la pratique, la réalisation des accords politiques qui portent sur les grandes réformes institutionnelles appellent presque toujours la mise en œuvre de plusieurs procédures différentes : non seulement celle qui est prévue à l'article 195 de la Constitution et qui permet la révision de la Constitution elle-même, mais aussi celle qui est visée à l'article 4, alinéa 3, de la Constitution et qui concerne les lois spéciales, voire encore celles qui permettent l'adoption d'autres normes afin de compléter la réforme de l'État (lois ordinaires, arrêtés royaux, *etc.*).

Il est cependant arrivé qu'une réforme de l'État soit opérée sans que la constitution formelle ne soit révisée. Ce fut le cas de la cinquième réforme de l'État (2001) : si la constitution matérielle a bien été modifiée sur de nombreux points (ce qui permet d'affirmer qu'il y a bien eu réforme de l'État), cela a été réalisé par le biais de modifications à des lois spéciales et à d'autres normes externes à la constitution formelle. Ainsi, l'un des éléments les plus significatifs de cette réforme – à savoir l'accroissement des compétences des régions à de nouvelles matières – a pu être juridiquement concrétisé par une modification de l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. En effet, comme nous l'avons déjà indiqué, les compétences régionales ne sont pas réglées par la constitution formelle et il est dès lors possible de les faire évoluer sans toucher à un mot des règles suprêmes.

CHAPITRE 3 - LA MONARCHIE HÉRÉDITAIRE ET CONSTITUTIONNELLE

26. - Introduction de la section – Certains États, comme la Belgique, peuvent être qualifiés de monarchies héréditaires, dans la mesure où le chef d'État y détient ses pouvoirs en application du principe de l'hérédité. En d'autres mots, le chef d'État exerce cette fonction parce que son père, sa mère, son frère, sa tante ou un autre parent l'exerçait avant lui. En Belgique, la monarchie est aussi dite « constitutionnelle », parce que le rôle du Roi est encadré et limité par des règles constitutionnelles qui s'imposent à lui et qu'il ne peut modifier seul. Nous proposons d'examiner la notion de monarchie héréditaire et constitutionnelle dans les pages qui suivent.

A.- CONSIDERATIONS GENERALES

27. - Plan de l'exposé – Nous examinerons succinctement, dans la partie générale du chapitre, la caractéristique majeure de la monarchie, c'est-à-dire la transmission héréditaire du pouvoir (A). Nous analyserons par la suite les traits saillants d'une monarchie constitutionnelle (B), avant de la comparer à la république (C).

1) Transmission héréditaire du pouvoir

28. - Notion de chef d'État – On trouve, à la tête de chaque État, une personne qui représente symboliquement ce dernier et à qui on peut attribuer le titre générique de « chef d'État ». Le chef d'État occupe la position protocolaire suprême ; il est, en d'autres mots, le premier personnage de l'État⁸⁹.

Au-delà de cette affirmation générale, le rôle du chef d'État varie considérablement d'un pays à l'autre. Dans certains cas, le chef d'État dispose de pouvoirs effectifs importants et est un élément majeur de la dynamique politique. Le Président des États-Unis d'Amérique incarne à merveille cette hypothèse : il est un chef d'État qui dirige effectivement le pouvoir exécutif (il n'y a pas de Premier ministre pour le seconder dans ce rôle) et qui exerce une influence réelle

⁸⁹ P. AVRIL et J. GICQUEL, *Lexique de droit constitutionnel*, 2^e éd., Coll. Que Sais-je?, Paris, Presses Universitaires de France, 2009, pp 19-20; voy. également D. ROBERTSON, *A Dictionary of Modern Politics*, 3^e éd., Londres, Routledge, 2002, p. 221.

sur le pouvoir législatif. À l’opposé, il existe des États où les pouvoirs du chef d’État sont nuls et où sa fonction se borne à l’aspect symbolique et représentatif que nous avons évoqué précédemment. Cette situation caractérise, par exemple, le Royaume de Suède : le roi ou la reine, chef de l’État, n’y exerce aucune part du pouvoir exécutif, pas même formellement ; c’est le gouvernement qui dirige le Royaume⁹⁰.

29. - Titre du chef d’État dans les monarchies héréditaires – Le titre précis que porte le chef d’État varie lui aussi d’un État à l’autre. La diversité des règles constitutionnelles, elles-mêmes imprégnées de contextes historiques multiples, laisse place à de nombreuses possibilités. Le titre de « Président » (ou une variation sur la base de ce terme, telle que « Président de la République ») est assez courant. Il est cependant porté par des chefs d’États qui n’obtiennent pas leurs pouvoirs par l’hérédité⁹¹.

Dans les monarchies, c’est-à-dire les régimes politiques qui nous intéressent particulièrement ici, d’autres titres sont usités. Celui de Roi (Reine) est relativement fréquent, notamment en Europe, où il est porté par le chef d’État au Danemark, en Espagne, en Norvège, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, en Suède et en Belgique. Le même terme est aussi utilisé en dehors du continent européen, par exemple, en Arabie Saoudite. Mais des titres différents sont encore attribués aujourd’hui à des chefs d’États héréditaires dans d’autres pays : celui d’Empereur au Japon, de Prince à Monaco ou au Liechtenstein, de Grand-Duc au Luxembourg, de Sultan en Oman ou au Brunei, ou encore d’Emir au Koweït ou au Qatar.

Pour tenir compte de cette pluralité terminologique, nous emploierons dans la suite le terme ‘monarque’ pour désigner, de manière générale, le chef d’un État monarchique.

30. - Transmission héréditaire des pouvoirs du chef de l’État – Le trait saillant des régimes que nous examinons ici réside dans le caractère héréditaire de la transmission des pouvoirs du chef de l’État⁹². Lorsque le monarque décède, son héritier ses fonctions constitutionnelles, de la même manière qu’une personne ordinaire devient propriétaire des biens de ses parents quand ceux-ci perdent la vie.

⁹⁰ Art. 6 de la Constitution suédoise.

⁹¹ Voy. *infra*, n° 38 et suivants.

⁹² Il convient toutefois de remarquer que certaines monarchies modalisent la transmission héréditaire en prévoyant, par exemple, des élections au sein de la dynastie au pouvoir. C’est le cas de l’Arabie saoudite où le monarque est élu au sein de la famille royale par le Conseil d’allégeance, composé de 35 descendants du roi fondateur, IBN SAOUD. L’on se permettra pourtant d’affirmer que ce critère de transmission par l’hérédité est tout de même respecté au sein des monarchies électives dès lors que les votes ne peuvent se porter que sur des candidats issus d’une même dynastie. En cela, nous nous éloignons d’une notion « vulgaire » de la monarchie invoquée par Charles EISENMANN (voy. C. EISENMANN, « Sur la théorie de la monarchie », *Revue française de science politique*, 1955. p. 140).

Traditionnellement, les règles de l'hérédité favorisent la descendance directe du chef d'État : ce sont ses enfants (légitimes) qui sont placés en première ligne pour la succession au trône. Si le monarque a plusieurs enfants, la règle de la primogéniture s'applique en principe : c'est l'aîné, parmi les enfants vivants au moment de la succession, qui devient le nouveau chef d'État.

Le genre des successeurs potentiels peut jouer un rôle dans le processus de transmission des pouvoirs. Trois formules sont possibles. Selon la première, qui pose le principe de *primogéniture mâle* ou *masculine*, seuls les hommes peuvent accéder au trône, à l'exclusion des femmes. Cette règle est aussi désignée sous le nom de 'loi salique'. Dans les États où elle est appliquée, un monarque qui n'a que des filles parmi ses enfants ne peut transmettre ses pouvoirs à aucune d'elles, de sorte que ceux-ci passeront à une autre branche de la famille. C'est notamment une caractéristique de la France sous l'Ancien régime : aucune femme n'y a accédé au trône royal. Nous verrons plus loin que la constitution belge a consacré ce principe jusqu'en 1991⁹³. Le second modèle est celui de la *primogéniture agnatique*. Il donne la priorité aux hommes, sans toutefois exclure les femmes : si l'on compte des hommes et des femmes au sein de la progéniture du chef d'État, c'est alors le plus âgé des hommes qui accédera prioritairement au pouvoir, même si certaines de ses sœurs sont nées avant lui. Les femmes ne peuvent donc devenir chef d'État qu'en l'absence d'hommes dans la fratrie. Le Royaume-Uni a longtemps connu ce principe. En droit positif, la Constitution espagnole⁹⁴ et celle de la Principauté de Monaco appliquent encore cette règle de la priorité masculine⁹⁵. Enfin, la dernière formule – celle de la *primogéniture absolue* – est égalitaire au point de vue du genre : le trône est ouvert aux femmes comme aux hommes, l'aînée ou l'aîné de la fratrie succède au monarque décédé. C'est, depuis 2013, la solution qu'a retenue le Royaume-Uni⁹⁶. Le principe est aussi en vigueur dans d'autres monarchies européennes, notamment aux Pays-Bas⁹⁷ et au Danemark⁹⁸.

À défaut de descendance – ou à défaut de descendance mâle, dans les États où seuls les hommes peuvent accéder à la qualité de chef d'État –, la couronne est transmise à d'autres membres de la famille du monarque décédé. Ce sont en principe les frères et sœurs du défunt, puis ses neveux et nièces, qui sont alors susceptibles d'hériter des fonctions monarchiques. Quant à l'accès des femmes

⁹³ Voy. *infra*, n° 44.

⁹⁴ Voy. l'art. 57 de la Constitution du 27 décembre 1978.

⁹⁵ Conformément à l'art. 10 de la Constitution de la Principauté de Monaco du 17 décembre 1962, « [l]a succession au Trône, ouverte par suite de décès ou d'abdication, s'opère dans la descendance directe et légitime du Prince régnant, par ordre de primogéniture avec priorité masculine au même degré de parenté ».

⁹⁶ Voy. l'Acte de succession à la Couronne (*Succession to the Crown Act*) sanctionné par la Reine le 25 avril 2013.

⁹⁷ Art. 25 de la Constitution des Pays-Bas.

⁹⁸ Art. 2.1 de la Loi de succession (*Tronfølgeloven*) n° 170 du 27 mars 1953 tel que modifié par la Loi portant modification de la succession (loi n° 528 du 12 juin 2009) et approuvée par référendum en 2009.

(sœurs, nièces, *etc.*) au trône, les différents modèles évoqués précédemment sont susceptibles d'être appliqués *mutatis mutandis*. Les règles constitutionnelles des monarchies prévoient par ailleurs souvent des solutions pour l'hypothèse où le chef d'État n'aurait aucun successeur et où il conviendrait de remédier à la vacance du trône en fondant une nouvelle dynastie.

31. - Décès et abdication – Dans le contexte de la monarchie héréditaire, la transmission du pouvoir au successeur du chef d'État est en principe déclenchée par le décès de ce dernier. Le monarque est en effet en principe titulaire de sa fonction à vie.

Il existe une exception à cette règle, pour le cas de l'abdication. L'abdication est l'acte par lequel le monarque renonce à ses fonctions et ouvre, de la sorte, anticipativement sa succession. Au point de vue du droit constitutionnel, les effets de l'abdication sont largement assimilables à ceux du décès. Celui qui y procède est écarté du pouvoir, tandis que son héritier est appelé à prendre sa place.

Certaines constitutions formelles contiennent des dispositions expresses à propos de l'abdication. C'est le cas de l'article 27 de la Constitution des Pays-Bas, qui prévoit que « [l]'abdication entraîne la succession héréditaire conformément aux règles fixées dans les articles précédents ». Les articles qui sont visés par cette disposition concernent le décès du Roi, ce qui confirme, dans la pratique, l'assimilation des deux concepts – abdication et décès – quant à leurs effets. D'autres constitutions monarchiques ne traitent pas explicitement de l'abdication, à laquelle il reste néanmoins possible de recourir dans la pratique. Cette dernière hypothèse se réalise notamment en droit belge, ainsi que nous le verrons plus loin⁹⁹.

Il semble utile d'ajouter, bien qu'il ne s'agisse pas de considérations juridiques, que le recours à l'abdication tend à augmenter dans les monarchies européennes et qu'il semble devenir un acte normal dans certaines d'entre elles. L'abdication n'est plus nécessairement le dernier recours d'un monarque acculé, en manque de légitimité, qui doit renoncer à ses pouvoirs parce qu'il se trouve dans une situation politique qui lui empêche de les exercer sereinement. L'abdication est désormais parfois aussi considérée comme un instrument qui permet à un monarque âgé de transmettre ses fonctions à un héritier plus jeune et de prendre, en quelque sorte, sa retraite politique. Les monarchies européennes ont ainsi connu une série de trois abdications de ce genre en un peu plus d'un an : le 30 avril 2013, la Reine Beatrix des Pays-Bas a abdicé en faveur de Willem-Alexander ; le 21 juillet 2013, le Roi des Belges, Albert II, a cédé le trône à son fils Philippe¹⁰⁰ et, le 18 juin 2014, le chef d'État espagnol, Juan Carlos, s'est retiré au profit de Felipe¹⁰¹. Dans d'autres monarchies, cette conception moderne, plus

⁹⁹ Voy. *infra*, n° 47.

¹⁰⁰ Sur ce point, voy. *infra*, n° 47.

¹⁰¹ On peut aussi indiquer que, le 8 août 2016, l'Empereur du Japon, Akihito, a exprimé dans une allocution télévisée exceptionnelle, sans prononcer le mot « abdication », ses inquiétudes quant

décomplexée, de l'abdication ne semble pas être à l'ordre du jour ; on pense notamment à Elisabeth II, qui – née en 1926 – règne sur le Royaume-Uni et d'autres États membres du *Commonwealth* depuis 1952 sans montrer aucune intention de renoncer à ses fonctions.

2) Traits majeurs des monarchies constitutionnelles

32. - Généralités – Les monarchies constitutionnelles sont généralement caractérisées par un certain nombre de traits communs qui contribuent à définir le rôle du monarque, dans son rapport avec les autres institutions, en particulier avec le gouvernement et le parlement. Dans les lignes qui suivent, nous nous intéresserons d'abord à deux principes fondamentaux, à savoir l'inviolabilité (n° 33) et l'irresponsabilité (n° 34) du monarque. Nous verrons ensuite que la responsabilité politique – traditionnellement refusée au Roi – revient aux ministres, c'est-à-dire aux membres du gouvernement (n° 35), qui l'endossent par le biais d'un acte appelé contreseing ministériel (n° 36).

33. - Inviolabilité royale – Les États qui ont institué une monarchie héréditaire ont, par ce choix constitutionnel, voulu favoriser la continuité à la tête de l'État¹⁰². Le fait que la question du choix du successeur ne se pose en principe jamais, puisqu'elle est automatiquement résolue par les règles successorales, est en soi un facteur de stabilité. Walter Bagehot, fin observateur du droit constitutionnel britannique au XIX^e siècle, a ainsi affirmé que « [t]he characteristic advantage of a constitutional king is the permanence of his place »¹⁰³. Si le principe-même de l'hérédité contribue à la réalisation de ces objectifs, il existe un autre élément typique des monarchies constitutionnelles qui y participe également, à savoir la règle de l'inviolabilité du monarque.

On la trouve sous des formes assez similaires dans différentes constitutions monarchiques. L'article 13 de la constitution danoise évoque la personne « inviolable et sacrée » du Roi ; l'article 56, alinéa 3, de la constitution espagnole affirme que « la personne du Roi d'Espagne est inviolable » ; aux Pays-Bas, l'article 42, alinéa 2, de la constitution prévoit simplement que « [d]e Koning is onschendbaar », c'est-à-dire que « le Roi est inviolable » ; *etc.* La constitution

à son état de santé et sa capacité à continuer de s'acquitter de ses obligations compte tenu de son âge. Cela étant, la Constitution japonaise ne prévoit pas la faculté d'abdiquer pour l'Empereur à l'heure où ces lignes sont écrites. Une révision de la législation de la Maison impériale semble nécessaire afin que l'Empereur abdique et cède le trône à son fils, le prince Naruhito.

¹⁰² En ce sens, voy. not. Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, 2^e édition, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 541.

¹⁰³ W. BAGEHOT, *The English Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 70.

suédoise est particulièrement explicite : l'article 7 de son chapitre V porte que « le Roi ne peut être poursuivi en raison de ses actes ».

Cette règle implique d'abord que, sur le plan *pénal*, le monarque bénéficie de l'immunité de juridiction. Il ne peut être recherché, arrêté, poursuivi ou jugé par les autorités judiciaires pour des faits qu'il aurait commis et qui seraient susceptibles d'être considérés comme infractionnels s'ils avaient été posés par une autre personne. Il s'agit d'un principe qui s'est développé il y a plusieurs siècles en droit anglais sous la forme de l'adage suivant : « the King can do no wrong » ou, en français, « le Roi ne peut pas mal faire ». Ce principe se concrétise notamment par l'inviolabilité pénale du monarque, laquelle est absolue : quels que soient la nature des faits (liés ou non à l'exercice des fonctions royales) ou le degré de gravité qu'on leur attribue, le monarque est juridiquement immunisé contre toute mesure qui viserait à faire reconnaître sa responsabilité pénale.

Dans certaines monarchies, cette immunité s'étend également sur le plan *civil*. Le monarque ne peut donc pas non plus être personnellement attiré devant une juridiction civile. Toutefois, certains contentieux qui concernent le monarque – par exemple des litiges susceptibles d'engager son patrimoine – peuvent être tranchés par les juridictions compétentes à condition qu'un représentant agisse à sa place, soit comme demandeur, soit comme défendeur. C'est le cas en Espagne où, en vertu de l'article 56.3 de la Constitution, le Roi est personnellement inviolable, mais il est possible d'astreindre dans certains cas en justice la *Casa de Su Majestad El Rey*.

34. - Irresponsabilité royale – À côté de la notion d'inviolabilité, qui protège le monarque contre les actions portées devant les juridictions, il existe un deuxième principe typique des monarchies constitutionnelles qui entretient d'ailleurs un rapport étroit avec le premier ; il s'agit de l'irresponsabilité du monarque.

Si le Roi « ne peut pas mal faire », c'est aussi parce qu'il est considéré comme politiquement irresponsable, c'est-à-dire qu'il ne porte jamais la responsabilité des actes politiques, même lorsqu'il en est formellement l'auteur¹⁰⁴.

¹⁰⁴ La notion d'irresponsabilité et d'inviolabilité du Chef de l'État n'est pas une idée neuve. De 985 à 1789, la Principauté de Liège fut un État indépendant, vassal du Saint Empire romain de la nation germanique. Or, une juridiction – le Tribunal des XXII – fut instituée en 1343 pour veiller au respect de la fameuse *Paix de Fexhe* par les officiers du Pouvoir exécutif. Supprimée le 25 février 1344, la juridiction est réinstaurée, avec tous les caractères que le Tribunal conservera dans l'avenir, en 1373, sous Jean d'Arckel, à la suite de la *Paix des XXII*. Le Tribunal des XXII a pour fonction principale de trancher les litiges en matière d'abus d'autorité, d'atteinte à la propriété, à la liberté individuelle et de déni de justice. S'il n'est pas justiciable du Tribunal des XXII, le Prince-Évêque ne peut « prendre à lui le fait de ses officiers » en vertu de la troisième Paix des XXII et de la Paix de Saint-Jacques de 1487. « En somme », constate Eugène POLAIN, « le pays de Liège avait dès le XIV^e siècle, le principe de l'article [88] de la Constitution belge : la personne du roi est inviolable, ses ministres sont responsables » (E. POLAIN, « La vie à Liège sous Ernest de Bavière, études archéologiques », *Bulletin de l'Institut archéologique liégeois*, tome LXII, 1938, p. 82).

Dans les constitutions des monarchies européennes, l'irresponsabilité royale est généralement consacrée explicitement en sus de l'inviolabilité que nous avons traitée précédemment. C'est le cas notamment de la Constitution danoise, qui prévoit que « le Roi est irresponsable », avant d'ajouter que « sa personne est inviolable et sacrée »¹⁰⁵. D'une manière similaire, en Espagne, la personne du Roi est « inviolable et irresponsable »¹⁰⁶. En revanche, le texte de la constitution néerlandaise ne traite que de l'inviolabilité et n'affirme pas explicitement que le Roi est, en outre, irresponsable¹⁰⁷ ; la littérature montre que la notion d'irresponsabilité est cependant sous-entendue dans celle d'inviolabilité¹⁰⁸.

35. - Contreseing ministériel – Le corolaire du principe d'irresponsabilité politique, c'est qu'il est impossible au monarque de poser *seul* un quelconque acte qui aurait une portée politique. Ses actes ne sont considérés comme juridiquement valables que s'ils reçoivent le contreseing d'un ministre, c'est-à-dire si au moins un ministre applique sa signature à côté de celle du monarque. Le contreseing est, étymologiquement, le seing (terme synonyme de « signature »¹⁰⁹) qui est apposé contre un autre.

Le lien entre l'irresponsabilité royale et le mécanisme du contreseing ministériel apparaît nettement dans la constitution espagnole. Son article 56, alinéa 3, prévoit non seulement – comme on l'a déjà vu – que le Roi est inviolable et irresponsable, mais il ajoute aussi que « ses actes sont toujours contresignés » et qu'« ils sont dépourvus de validité sans ce contreseing ».

La règle du contreseing a des implications majeures dans la dynamique politique des États monarchiques¹¹⁰. En effet, toutes les règles qui attribuent des pouvoirs au monarque doivent être comprises et nuancées à l'aune de ce principe. Si la constitution d'un Royaume habilite, par exemple, le Roi à nommer des magistrats, il faut comprendre que le Roi ne peut exercer cette prérogative que s'il dispose du soutien d'un ministre prêt à consentir aux nominations envisagées. Monarque et membres du gouvernement constituent donc un tout indissociable dans l'accomplissement des fonctions qui relèvent formellement du monarque.

Il convient encore d'indiquer, si l'on veut bien comprendre le fonctionnement des monarchies constitutionnelles européennes, que la véritable impulsion politique provient, dans ces systèmes, du gouvernement ou de ses membres, plutôt que du

¹⁰⁵ Article 13 de la constitution danoise.

¹⁰⁶ Art. 56, alinéa 3, de la constitution espagnole.

¹⁰⁷ Art. 42, alinéa 2, de la constitution néerlandaise.

¹⁰⁸ C. W. VAN DER POT et A. M. DONNER, *Handboek Van Het Nederlandse Staatsrecht*, 14^e édition, Haarlem, H. D. Tjeenk Willink, 2001, p. 421.

¹⁰⁹ En langue française, on retrouve le terme « seing » dans l'expression « sous-seing privé » qui est couramment utilisée en droit privé et qui désigne un acte juridique conclu par des particuliers, par opposition à l'acte *authentique* qui requiert l'intervention d'un notaire.

¹¹⁰ Il nous paraît important de préciser ici que la notion de contreseing n'est pas une exclusivité des monarchies. Ainsi, l'article 19 de la constitution de la V^e République française prévoit que les actes du Président de la République doivent en principe être contresignés par le Premier ministre et, le cas échéant, par les ministres responsables.

monarque personnellement. En pratique, les actes qui relèvent des attributions royales sont d'abord initiés par le gouvernement, qui en est l'auteur *en fait*, avant d'être adoptés formellement par le monarque qui en devient ainsi l'auteur *en droit* et contresignés par un ou plusieurs ministres qui en prennent officiellement la responsabilité.

Dans certaines monarchies, il a été jugé opportun de rapprocher la règle de droit de la situation en fait. À cette fin, les pouvoirs attribués par la Constitution au monarque ont été considérablement diminués ; ce n'est en principe plus lui qui adopte formellement les actes du pouvoir exécutif. Le gouvernement est directement habilité à y procéder, de sorte que la règle du contreseing perd de son importance. Cette évolution caractérise notamment le Royaume de Suède.

36. - Responsabilité ministérielle – Si le monarque est irresponsable, les ministres prennent en revanche la responsabilité politique de ses actes. Dès lors que le monarque ne doit rendre de compte à personne, ce sont les ministres qui vont assumer les conséquences des décisions et des actes formellement pris par le monarque. Le principe est notamment un élément-clé du droit constitutionnel britannique où il est exprimé sous la forme suivante : « for every exercise of royal power some minister is answerable »¹¹¹.

Le contreseing, que nous venons d'évoquer, sert non seulement à valider les actes du monarque, mais aussi à marquer la prise de responsabilité de celui ou ceux qui l'apposent. Ainsi, en vertu de l'article 64, alinéa 2, de la Constitution espagnole, « ceux qui contresignent les actes du Roi en sont responsables ». Dans le même sens, au Danemark, l'article 14 de la constitution énonce que « [l]a signature du Roi au bas des décisions concernant la législation et le gouvernement les rend exécutoires, quand elle est accompagnée du contreseing d'un ou de plusieurs ministres. Chaque ministre qui l'a contresignée est responsable d'une décision ».

La responsabilité ministérielle, en ce qu'elle est le corollaire de l'irresponsabilité royale, s'applique bien entendu aux normes juridiques qui sont formellement adoptées par le monarque. Elle s'étend toutefois aussi à d'autres actions et attitudes du monarque ; ainsi, les discours officiels qu'il prononce ou les visites d'État qu'il entreprend sont préparés et menés en étroite collaboration avec un ou plusieurs ministres qui en prennent la responsabilité. Dès lors, ce serait une erreur de penser que le monarque rédige librement ses discours ou décide seul de l'agenda de ses voyages officiels.

37. - Lien avec le parlementarisme – Contrairement à ce que l'on observe dans les monarchies absolues, où un individu est titulaire de toutes les attributions qui appartiennent au gouvernement¹¹², les monarchies

¹¹¹ F.W. MAITLAND, *The Constitutional History of England*, Cambridge, Cambridge University Press, 1908, p. 203.

¹¹² L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, 3^e éd., tome II, Paris, Ancienne librairie Fontemoing et c.ie, 1928, p. 771.

constitutionnelles, comme celles qui existent en Europe, sont caractérisées par un pouvoir limité (parfois à peu de prérogatives) du chef d'État. Il convient de souligner que ce trait est en pratique associé avec une autre caractéristique importante que nous étudierons ultérieurement (*infra* 41) : les monarchies constitutionnelles européennes correspondent généralement à des régimes parlementaires, c'est-à-dire à des systèmes politiques où le gouvernement est responsable devant le parlement et pas devant le chef d'État lui-même, qui n'a dès lors qu'une emprise limitée, voire nulle, sur la composition et sur l'action du gouvernement. Dans ces États, le pouvoir exécutif est divisé en deux parties : le pouvoir du monarque, qui est irresponsable et inviolable, et celui des ministres qui l'assistent¹¹³ et prennent la responsabilité de ses actes. Or, cette responsabilité politique n'aurait guère de portée effective si elle ne s'exerçait pas vis-à-vis d'un organe capable de sanctionner les décisions ou les attitudes qui sont considérées comme inopportunes ou inadéquates. Dans les monarchies européennes, c'est le parlement, ou l'une des assemblées qui le compose, qui exerce le pouvoir de contrôle sur le gouvernement et ses membres. On parle alors à juste titre de « monarchies parlementaires ».

3) Par contraste : la République

38. - Élection du chef de l'État – Le mot « république » est ambigu. Dans une première acception, dont la portée est générale et fidèle à l'étymologie du terme, il désigne « la chose publique » (*res publica*), c'est-à-dire l'État avec toutes ses composantes ou, dans une conception encore plus large, l'ensemble des questions politiques. Le mot a toutefois un second sens, plus étroit ; la république est alors une forme de régime politique qui se distingue de la monarchie en rejetant la caractéristique héréditaire¹¹⁴. La désignation du chef de l'État n'est pas laissée au hasard de l'hérédité, mais est le fruit d'une élection. Le modèle républicain est donc basé sur le *suffrage*, c'est-à-dire le vote exprimé lors d'une élection. Cela implique aussi que la durée de l'exercice de la fonction par un individu donné est en principe plus courte : le chef d'État ne détient pas ses pouvoirs à vie, comme dans la monarchie, mais seulement jusqu'à la prochaine élection.

Dans les régimes démocratiques, ce suffrage peut prendre plusieurs formes. Il peut s'agir d'un suffrage universel et direct, qui suppose que tous les individus qui ont le droit de vote puissent prendre part à la désignation du chef de l'État (*infra*, n° 39). L'alternative est le scrutin indirect : le chef de l'État est alors choisi par les

¹¹³ P. AVRIL et J. GICQUEL, *Lexique de droit constitutionnel*, 2^e éd., Coll. Que Sais-je?, Paris, Presses Universitaires de France, 2009, pp. 80-81.

¹¹⁴ R. MONNIER, « “Démocratie représentative” ou “république démocratique” : de la querelle des mots (république) à la querelle des anciens et des modernes », *Annales historiques de la Révolution française*, n°325, 2001. pp. 1-21.

membres d'un organe de l'État, tel qu'un parlement ou une assemblée spéciale, plutôt que par la population qui n'intervient donc pas directement dans le processus électoral (elle y intervient le cas échéant indirectement dans la mesure où elle a pris part à l'élection des membres de l'assemblée qui désigne à son tour le chef de l'État) (*infra*, n° 40).

39. - Élection du chef de l'État au suffrage universel et direct – Dans le cadre d'un scrutin direct, l'élu est directement élu par les citoyens « sans intermédiaire »¹¹⁵.

Pour présenter ce mode d'élection, nous pouvons prendre l'exemple du modèle français tel qu'il est prévu par la Constitution de la V^e République promulguée le 4 octobre 1958. Conçue par Michel Debré et inspirée par l'idéologie gaulliste¹¹⁶, la Constitution donne un rôle important au chef de l'État. Aux premières heures de la V^e République, le président était élu par un collège électoral composé d'environ 80.000 grands électeurs, maires et conseillers généraux, c'est-à-dire selon un système d'élection indirecte. Mais depuis 1962, c'est au contraire le principe de l'élection directe du président qui est en vigueur. Désormais, le Président de la République est désigné au terme d'un scrutin organisé au suffrage universel. Est élu le candidat qui obtient la majorité absolue des voix exprimées par les électeurs qui ont pris part aux opérations, soit dès le premier tour, soit – si aucun candidat n'a alors obtenu ce résultat – à l'issue d'un second tour auquel n'accèdent que les deux meilleurs candidats du premier¹¹⁷.

¹¹⁵ P. ARDANT, *Institutions politiques & Droit constitutionnel*, 28^e éd., Paris, L.G.D.J, 2016, p. 205.

¹¹⁶ N. WAHL, « Aux origines de la nouvelle Constitution », *Revue française de science politique*, 1959, pp. 30- 66.

¹¹⁷ La procédure est fixée par les articles 6, 7 et 58 de la Constitution française ainsi que par la loi organique du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel (*Journal officiel* du 7 novembre 1962). La révision constitutionnelle, qui a permis l'instauration du suffrage universel pour l'élection présidentielle a été opérée sur la base de l'article 11 de la Constitution française, qui a impliqué l'organisation d'un referendum, tenu le 28 octobre 1962. Une nette majorité de l'électorat (62 %) s'était montrée favorable à ce changement, cher au Général De Gaulle. F. GOGUEL, « Le référendum du 28 octobre et les élections des 18-25 novembre 1962 », *Revue française de science politique*, pp. 289-314. Un mois avant le referendum, soit le 20 septembre 1962, De Gaulle avait annoncé son intention à l'occasion d'une allocation radiotélévisée, dont on peut épingle l'extrait suivant : « Sans que doivent être modifiés les droits respectifs, ni les rapports réciproques des pouvoirs, exécutifs, législatif, judiciaire, tels que les fixe la constitution, mais en vue de maintenir et d'affermir dans l'avenir nos institutions vis-à-vis des entreprises factieuses, de quelque côté qu'elles viennent, ou bien des manœuvres de ceux qui, de bonne ou de mauvaise foi, voudraient nous ramener au funeste système d'antan, je crois donc devoir faire au pays la proposition que voici : quand sera achevé mon propre septennat ou si la mort ou la maladie l'interrompaient avant le terme, le président de la République sera dorénavant élu au suffrage universel. Sur ce sujet, qui touche tous les Français, par quelle voie convient-il que le pays exprime sa décision ? Je réponds : par la plus démocratique, la voie du référendum ». Cette réforme importante du mode de scrutin provient d'une réflexion ancienne du Général. Il écrit à cet égard, dans le second tome de ses *Mémoires* : « Depuis longtemps, je crois que le seul moyen est l'élection par le peuple du président de la République. Celui-ci, s'il était désigné par l'ensemble des Français – personne d'autre n'étant dans ce cas –, pourrait être « l'homme du pays » revêtu, par-là, aux yeux de tous et aux siens, d'une responsabilité capitale. Cela, bien évidemment, la loi ne peut le garantir. Car, en aucun temps et dans aucun domaine, ce

40. - Élection du chef de l'État par des organes de l'État – Comme on l'a indiqué, la République n'est pas nécessairement caractérisée par l'élection au suffrage universel et direct du président. Cette élection peut aussi avoir lieu selon d'autres modalités et, en particulier, être réservée à un groupe d'électeurs (très) restreint, composé des seuls membres d'un organe de l'État. Ces électeurs particuliers sont alors en général considérés comme des représentants de la population et disposent dès lors d'une certaine légitimité pour opérer le choix du chef de l'État.

Une telle procédure est notamment organisée en Allemagne. Le président de la République fédérale – chef de l'État – qu'il convient de bien distinguer du chancelier – chef du gouvernement – est élu par l'Assemblée fédérale (*Bundesversammlung*). Cet organe, dont la fonction se borne à procéder à cette élection, se compose de tous les membres du *Bundestag* (qui est la chambre basse du parlement fédéral) et d'un nombre égal de membres élus à la proportionnelle par les seize *Landtage* (qui sont les parlements des entités fédérées – des *Länder* – allemandes). Est élu président le candidat qui recueille la majorité des suffrages exprimés par les membres de l'Assemblée fédérale. Si aucun candidat n'obtient ce soutien, il est procédé à un nouveau tour de vote. Dans l'hypothèse où un troisième tour doit être organisé, la majorité relative des suffrages suffit : le candidat qui obtient le plus de voix, même s'il ne recueille pas la majorité absolue des suffrages, accède à la fonction présidentielle¹¹⁸.

Le mode de scrutin indirect est aussi utilisé pour les élections présidentielles aux États-Unis d'Amérique. Le président et le vice-président des États-Unis sont en effet élus par un Collège électoral constitué des grands électeurs (*electors*), qui

que l'infirmité du chef a, en soi, d'irréparable ne saurait être compensé par la valeur de l'institution. Mais, à l'inverse, le succès n'est possible que si le talent trouve son instrument et rien n'est pire qu'un système tel que la qualité s'y consume dans l'impuissance. Il est vrai que, parlant à Bayeux en 1946 du régime qu'il faut à la France, puis dirigeant en 1958 les travaux et les débats où s'élaborait la Constitution, je n'avais pas encore spécifié que le chef de l'État devait être élu au suffrage universel et m'en étais d'abord tenu, pour sa désignation, à un large collègue qui serait, à l'échelon national du même genre que ceux qui, à l'échelon départemental, choisissaient les sénateurs. C'est qu'en effet je jugeais préférable de ne pas tout faire à la fois. Dès lors que je demandais au pays d'arracher l'État à la discrétion des partis en décidant que le président et non plus le Parlement serait la source du pouvoir et de la politique, mieux valait prendre quelque délai avant achever cette immense mutation. J'ajoute que sur le moment, afin de ne pas contrarier le mouvement presque unanime de l'adhésion nationale, je jugeais bon de tenir compte des préventions passionnées que, depuis Louis-Napoléon, l'idée de plébiscite soulevait dans maints secteurs de l'opinion. Quand la pratique de la Constitution nouvelle aurait montré que l'échelon suprême y détenait l'autorité sans qu'il eût dictature, il serait temps de proposer au peuple la réforme définitive. Au surplus, j'avais l'intention d'assumer moi-même au départ les fonctions de chef de l'État et en raison de l'Histoire d'hier et des circonstances d'aujourd'hui, la façon dont j'y accéderai ne serait une formalité sans conséquence quant à mon rôle. Mais en considération de la suite, j'étais résolu à parfaire l'édifice à cet égard avant la fin de mon septennat » (C. De Gaulle, *Mémoires d'espoir*, Tome 2. *L'effort 1962 - ...*, Paris, Pion, 1971, 18-20).

¹¹⁸ Cette procédure est organisée par articles 54 et suivants de la Loi fondamentale allemande et par la loi du 25 avril 1959 relative à l'élection du Président fédéral par l'Assemblée fédérale (*Gesetz über die Wahl des Bundespräsidenten durch die Bundesversammlung*).

sont quant à eux élus au suffrage universel dans chaque État. Lors de l'*Election Day*, les électeurs américains n'élisent pas directement leur président, mais les grands électeurs de leur État (il y en a 538 si on cumule les 50 États et le district de Columbia) qui, à leur tour, choisissent le président et le vice-président des États-Unis¹¹⁹. En pratique, le caractère indirect de l'élection est estompé par le fait que les intentions de vote des candidats qui se présentent aux mandats de grands électeurs sont affirmées à l'avance, de sorte qu'on connaît en principe le nom du nouveau président dès que le résultat de l'élection des grands électeurs est livré. La question du maintien de ce modèle indirect est toutefois débattu aux États-Unis¹²⁰.

41. - Relativisation de la différence entre monarchie et république – Léon Duguit synthétise en quelques mots la distinction qui sépare, selon lui, la monarchie de la république : « Quand le chef de l'état est héréditaire, le gouvernement est monarchique. Je ne vois pas, en effet, d'autre différence possible entre la monarchie et la république »¹²¹. Si, au point de vue des principes, la différence entre les deux régimes est significative, il convient d'ajouter que la distinction présente une importance pratique de plus en plus relative en Europe. On peut certes considérer que la transmission du pouvoir par l'hérédité est anachronique dans des États où la démocratie est établie depuis longtemps et, à ce titre, préférer la république à la monarchie. Il importe cependant de bien considérer la réalité et de mesurer que ce qui est transmis par le monarque à son successeur est un pouvoir limité, voire nul. On ne pourrait dès lors pas affirmer sérieusement que les monarchies constitutionnelles européennes du XXI^e siècle seraient d'emblée moins compatibles avec les principes démocratiques que ne le seraient les républiques du même continent¹²². En d'autres termes, le régime n'est

¹¹⁹ Les principes de l'élection présidentielle sont consacrés par l'article II, section 1, de la Constitution des États-Unis d'Amérique.

¹²⁰ E. R. A. N. SMITH et P. SQUIRE, « Direct Election of the President and the Power of the States », *The Western Political Quarterly*, Vol. 40, n° 1, 1987, pp. 29-44.; G. C. EDWARDS III, *Why the Electoral College is Bad for America*, 2^e éd., New Haven et Londres, Yale University Press, 2011, 278 pages ; T. ROSS, *Enlightened Democracy: The Case for the Electoral College*, 2^e éd., Dallas, Colonial Press L.P., 2012, 282 pages ; E. B. FOLEY, « Recounts – Elections in Overtime », in M. J. STREB (ed.), *Law and Election politics. The Rules of the Game*, 2^e éd., Abingdon, Routledge, 2013, pp. 154-156 ; M. A. GRABER, *A New Introduction American Constitutionalism*, New York, Oxford University Press, 2013, pp. 230-231, ; G. C. EDWARDS III, « The Faulty Premises of the Electoral College », in M. NELSON (ed.), *The Presidency and the Political System*, 10^e éd., Londres, CQ PRESS, 2014, pp. 214-230.

¹²¹ L DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, 3^e éd., tome II, Paris, Ancienne librairie Fontemoing et c.ie, 1928, p. 769.

¹²² En Europe, les monarchies actuelles correspondent en pratique à des régimes parlementaires dans lesquels le pouvoir exécutif est véritablement exercé par le gouvernement tandis que le chef d'État ne dispose que de pouvoirs limités, voire symboliques. Au Royaume-Uni, en Belgique, aux Pays-Bas, au Luxembourg, au Danemark, en Suède, en Norvège et en Espagne, les monarchies sont encadrées par la Constitution et sont irresponsables. Les compétences restent limitées et, quand elles existent, elles sont, en fait, soumises au contreseing par le gouvernement. Il convient d'indiquer, comme exception, le cas particulier du Liechtenstein où la constitution, datant de 1921, prévoit une position relativement forte du monarque, doté de prérogatives législatives et exécutives.

ni bon, ni mauvais – considéré notamment par rapport aux idéaux démocratiques – simplement en raison du fait qu’il est monarchique ou républicain¹²³.

On ne pourrait pas non plus prétendre que la différence entre république et monarchie serait déterminante pour apprécier la nature et l’importance des pouvoirs du chef de l’État. Dans les deux types de régime, les prérogatives reconnues au chef de l’État peuvent, selon l’État considéré, être nombreuses et effectives ou limitées et symboliques. D’une part, dans le cas des monarchies, nous avons déjà à plusieurs reprises évoqué la (quasi-)absence de pouvoir des monarques européens contemporains, mais il ne faudrait pas oublier qu’il existe au XXI^e siècle des États – comme l’Arabie saoudite – dont le chef héréditaire dispose de prérogatives importantes et exerce un pouvoir politique concret. D’autre part, en ce qui concerne les républiques, on peut opérer un constat similaire : le chef d’État dispose de prérogatives majeures dans certains États, comme aux États-Unis d’Amérique, en République fédérative du Brésil ou en République fédérale de Russie, alors que sa fonction est davantage symbolique au sein de la République italienne ou de la République fédérale d’Allemagne. À cet égard, on peut remarquer, en pratique, une certaine corrélation entre le mode d’élection du président et l’importance de son pouvoir. Les présidents élus au suffrage direct et universel (comme au Brésil ou en Russie) acquièrent par ce biais une légitimité forte à laquelle on associe souvent de larges prérogatives, tandis que ceux qui sont élus par des assemblées (comme en Italie ou en Allemagne) ont une légitimité plus faible et en général des pouvoirs moindres, plus proches de ceux d’un monarque européen contemporain¹²⁴. Dans cette perspective, l’élection présidentielle américaine, qui correspond formellement à un scrutin indirect, s’apparente en pratique – pour les motifs évoqués précédemment¹²⁵ – à une élection directe au suffrage universel.

B.- PARTICULARITES BELGES

42. - Plan de l’exposé – La seconde partie du chapitre est consacrée à l’examen des règles qui organisent la monarchie en Belgique. Nous mettrons l’accent sur deux aspects : la transmission héréditaire du trône, d’une part (1), et les traits caractéristiques du fonctionnement de la monarchie, d’autre part (2).

¹²³ K. LOEWENSTEIN, *Die Monarchie im modernen Staat*, Francfort-sur-le-Main, Alfred Metzner, 1952, p. 18.

¹²⁴ En Allemagne, par exemple, le président ne peut agir sans contreseing ministériel à l’exception de la nomination et de la révocation du chancelier, et ce, en vertu de l’article 58 de la Loi fondamentale.

¹²⁵ Voy. *supra*, n° 40.

1) *Transmission héréditaire du pouvoir en Belgique*

43. - Instauration de la monarchie et de la dynastie – Le constituant originaire de la Belgique a opté, le 22 novembre 1830, pour la forme de la monarchie constitutionnelle et représentative sous un chef héréditaire, par 174 contre 13 voix seulement en faveur de la république¹²⁶. La décision était principalement guidée par des enjeux de nature géopolitique : les autorités politiques de la toute jeune Belgique craignaient d'attirer les foudres des grandes puissances voisines, qui étaient à l'époque toutes des monarchies¹²⁷. Ainsi, aux yeux d'Alexandre Gendebien,

« la république est le meilleur de tous les gouvernements. [...] mais dans la position où nous sommes placés, je demeure persuadé que si nous établissons aujourd'hui la république elle n'aurait pas trois mois d'existence ; les puissances-mêmes qui nous protègent ne craindraient pas de descendre jusqu'à des intrigues pour nous plonger dans l'anarchie »¹²⁸.

Le 3 février 1831, le Congrès national belge offre la couronne au duc de Nemours, second fils du roi des Français Louis-Philippe. Confronté à de nombreuses pressions internationales, principalement britanniques¹²⁹, Louis-Philippe décline le trône pour son fils, le 17 février 1831. Le 24 février 1831, le Congrès belge confère la régence temporaire à son président, le baron Surlet de Chokier. Il faudra attendre le 4 juin 1831 pour que le Congrès s'accorde pour offrir la couronne au prince Léopold de Saxe-Cobourg-Gotha qui prête serment le 21 juillet 1831¹³⁰.

Une dynastie a ainsi été instaurée en application de la décision du Congrès national. Le trône du Royaume de Belgique est depuis lors occupé par les descendants du Roi Léopold.

Le chef de l'État porte officiellement le titre de « Roi des Belges », plutôt que de « Roi de Belgique ».

44. - Principe de l'hérédité – En Belgique l'article 85 de la Constitution dispose que « [l]es pouvoirs constitutionnels du Roi sont héréditaires dans la descendance directe, naturelle et légitime de S.M. Léopold, Georges, Chrétien, Frédéric de Saxe-Cobourg, par ordre de primogéniture ». Le caractère héréditaire

¹²⁶ E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès national de Belgique 1830-1831*, Bruxelles, Société typographique belge, Adolphe Wahlen et Cie, 1844, p. 260.

¹²⁷ X. MABILLE, *Histoire politique de la Belgique, Facteurs et acteurs de changement*, 4^e éd., Bruxelles, CRISP, 2000, p. 107.

¹²⁸ Séance du 22 novembre 1830 (E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès national de Belgique 1830-1831*, Bruxelles, Société typographique belge, Adolphe Wahlen et Cie, 1844, p. 253).

¹²⁹ E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès national de Belgique 1830-1831*, Bruxelles, Société typographique belge, Adolphe Wahlen et Cie, 1844, p. 488.

¹³⁰ X. MABILLE, *Histoire politique de la Belgique, Facteurs et acteurs de changement*, 4^e éd., Bruxelles, CRISP, 2000, pp. 110-115.

des pouvoirs du Roi s'exprime ainsi par la transmission des prérogatives royales à la descendance *directe, naturelle et légitime*.

En prévoyant que le pouvoir ne se transmet qu'à la descendance *naturelle*, la Constitution exclut les éventuels enfants adoptifs du monarque de l'ordre de la succession ; aucune règle juridique ne lui interdit d'adopter un enfant, mais dans l'hypothèse où il le ferait, ce lien de filiation ne pourrait être pris en considération dans la succession au trône. Par ailleurs, l'accès à la tête de l'État est réservé aux descendants *légitimes*, ce qui implique que les enfants nés hors mariage sont également exclus de l'ordre de succession.

L'article 85 de la Constitution consacre le principe de l'ordre de *primogéniture*. En d'autres termes, au décès du Roi, c'est le descendant ou la descendante aînée qui devient le nouveau Chef de l'État. S'il n'y a pas d'enfant en vie au moment où la succession est ouverte, la fonction royale est transmise au frère ou à la sœur la plus âgée du défunt, ou – s'il n'a pas de frère ou de sœur en vie, à un neveu ou une nièce, en suivant toujours le principe de la primogéniture. Ainsi, après le décès en 1993 du Roi Baudouin, qui n'avait pas eu d'enfants, c'est son frère – Albert II – qui lui a succédé.

Jusqu'en 1991, les femmes étaient purement et simplement exclues de l'ordre de succession. L'article 85 – anciennement article 60 – de la Constitution prévoyait que la transmission devait se faire « de mâle en mâle »¹³¹. Cette règle a eu des effets pratiques en 1909, au décès de Léopold II. En effet, le deuxième Roi des Belges avait eu plusieurs enfants, dont un fils qui était cependant décédé à l'âge de neuf ans, et plusieurs filles qui ont quant à elles survécu à leur père. L'aînée, Louise, n'a toutefois pas pu accéder au trône qui, en vertu de la Constitution, a été cédé à son cousin (soit le neveu de Léopold II) qui est alors devenu le Roi Albert.

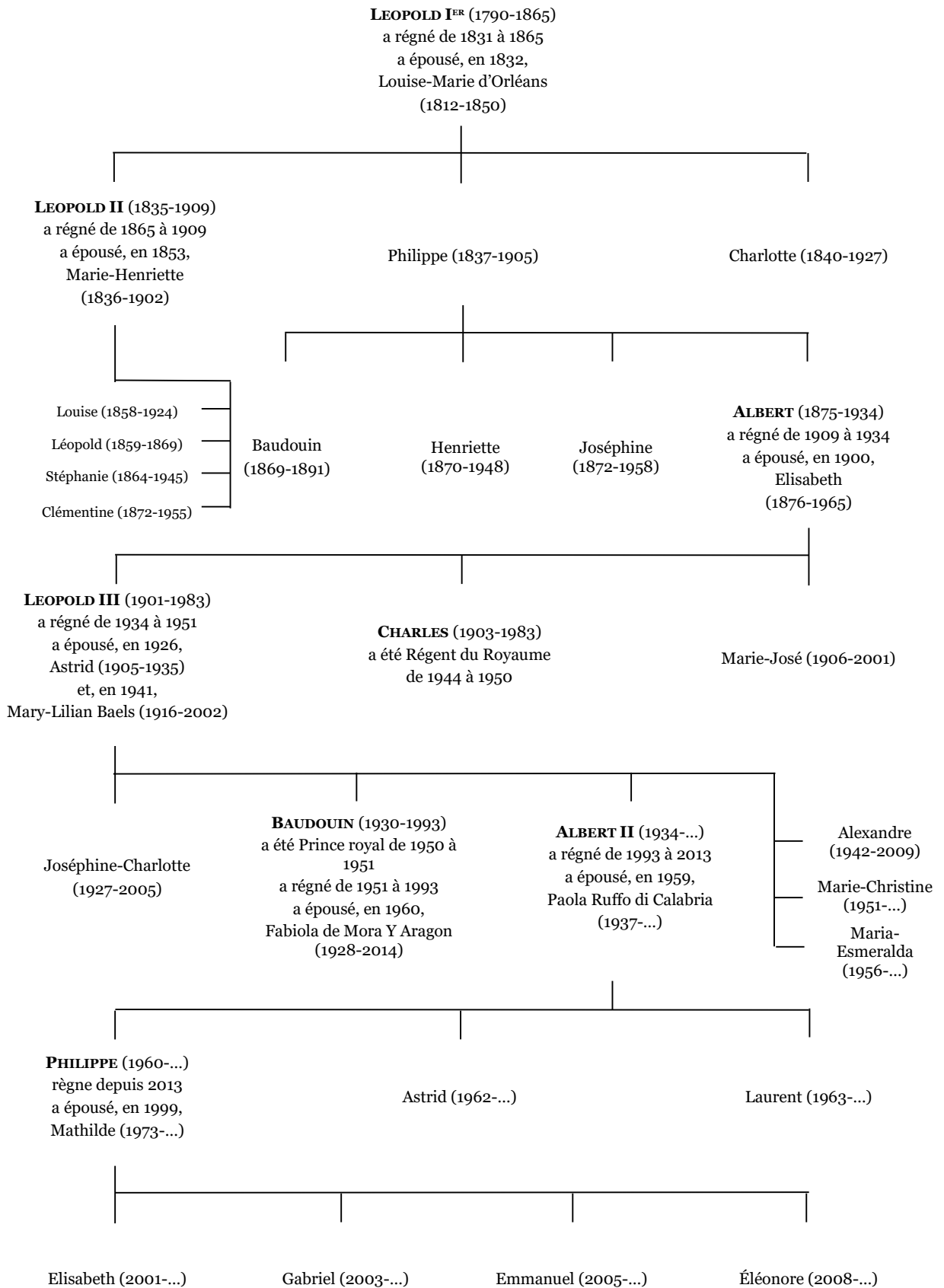
Cette règle constitutionnelle a été maintenue jusqu'à la fin du XX^e siècle avant d'être modifiée. Constatant que « [l]a Belgique [était] la seule monarchie du monde occidental où la "loi salique" [était] encore d'application »¹³², le premier ministre belge, Wilfried Martens, a proposé l'abrogation de cette pratique, ce qui fut réalisé par le biais de la révision constitutionnelle du 21 juin 1991¹³³. Ainsi, la succession est désormais aussi ouverte aux princesses issues de la maison royale de Belgique¹³⁴. La fille aînée du Roi Philippe, la princesse Elisabeth, devrait être la première à en bénéficier concrètement.

¹³¹ Cette formulation provenait de l'interprétation faite dans le courant du XIV^e siècle d'une disposition d'un ancien code juridique, la *Loi salique*, élaborée durant le haut Moyen-Âge.

¹³² Discours de Wilfried Martens pour l'abrogation de l'exclusion des femmes du trône devant la Commission de la Chambre des représentants puis devant celle du Sénat (*Documents Parlementaires*, Chambre, 10/60-1531/2-90/91, p. 2).

¹³³ *Moniteur belge*, 10 juillet 1991. On remarquera que cette modification correspond donc à l'intervention du pouvoir constituant dérivé.

¹³⁴ Voy. J. STENGERS, *L'action du Roi en Belgique depuis 1831*, 3^e édition, Bruxelles, Racine, 2008, pp. 316-317.



Enfin, il convient de préciser que les héritiers du trône se trouvent dans une situation particulière en ce qui concerne le mariage. La Constitution belge prévoit en effet qu'ils sont déchus de leurs droits à la couronne s'ils se marient sans le consentement du Roi ou de ceux qui, à son défaut, exercent ses pouvoirs dans les cas prévus par la Constitution¹³⁵. Autrement dit, le monarque – et ses ministres, par le biais du contreseing – ont un droit de regard sur le choix du conjoint des héritiers¹³⁶.

45. - Interrègne et ministres réunis en conseil – En Belgique, le pouvoir royal n'est pas transmis à l'héritier au moment précis du décès du Roi. On ne suit donc pas le système traditionnel où l'avènement du nouveau monarque a lieu à l'instant du décès ou de l'abdication du précédent chef d'État. Pour cette raison, l'adage « Le roi est mort, vive le roi ! » n'a pas lieu d'être appliqué en Belgique. Plutôt qu'un transfert instantané du pouvoir, l'article 90 de la Constitution organise une procédure de transition qui suppose l'existence d'un interrègne, c'est-à-dire d'une période entre deux règnes. En vertu du second alinéa de l'article 90,

« À dater de la mort du Roi et jusqu'à la prestation du serment de son successeur au trône ou du Régent, les pouvoirs constitutionnels du Roi sont exercés, au nom du peuple belge, par les ministres réunis en conseil, et sous leur responsabilité ».

Cette brève disposition contient plusieurs éléments importants. D'une part, on peut y lire que l'interrègne s'ouvre au moment du décès (auquel est assimilé l'abdication) et qu'il s'achève lors de la prestation de serment du successeur. D'autre part, le texte précise que, pendant cette période, les pouvoirs constitutionnels du Roi – c'est-à-dire l'ensemble des prérogatives qui reviennent au Roi en temps normal – sont exercés par « les ministres réunis en conseil ». Ce sont donc les ministres, collectivement, qui se substituent au Roi en attendant que le successeur prête serment ; les ministres réunis en conseil exercent ainsi les pouvoirs royaux *ad intérim*. Quant à la durée de l'interrègne, l'article 90, alinéa 1^{er}, de la Constitution précise que la prestation de serment du successeur, événement qui y met fin, doit avoir lieu au plus tard dix jours après le décès :

« À la mort du Roi, les Chambres s'assemblent sans convocation, au plus tard le dixième jour après celui du décès. Si les Chambres ont été dissoutes antérieurement, et que la convocation a été faite, dans l'acte de dissolution, pour une époque postérieure au dixième jour, les anciennes Chambres reprennent leurs fonctions, jusqu'à la réunion de celles qui doivent les remplacer. »

¹³⁵ Article 85, al. 2, de la Constitution.

¹³⁶ L'article 85, alinéa 3, précise néanmoins qu'« il pourra être relevé de cette déchéance par le Roi ou par ceux qui, à son défaut, exercent ses pouvoirs dans les cas prévus par la Constitution, et ce moyennant l'assentiment des deux Chambres ».

En pratique, la période de dix jours permet d'organiser les funérailles du monarque défunt et la séance de prestation de serment. Il s'agit toutefois d'un délai maximal et la Constitution admet que l'interrègne soit plus court. Une réduction de la durée de l'interrègne se conçoit notamment à la suite d'une abdication, car l'évènement – contrairement au décès – peut être programmé à l'avance. Ainsi, le Roi Philippe a prêté serment le jour-même de l'abdication de son père Albert II, soit le 21 juillet 2013.

46. - Prestation de serment – L'existence de la procédure d'interrègne, qui s'achève par la prestation de serment, est une caractéristique de la monarchie constitutionnelle belge. Le Roi ne dispose pas d'un pouvoir absolu, mais d'un pouvoir encadré par la Constitution et qui ne lui est transmis qu'après qu'il se soit solennellement engagé, devant les représentants élus, à respecter le cadre juridique auquel il se soumet. En effet, aux termes de l'article 91, alinéa 2, « [l]e Roi ne prend possession du trône qu'après avoir solennellement prêté, dans le sein des Chambres réunies, [...] serment ». Le serment est prononcé devant les Chambres réunies, c'est-à-dire devant une assemblée qui rassemble les membres de la Chambre des représentants ainsi que les membres du Sénat. Ceci contribue à donner un caractère exceptionnel à la séance, puisque, d'ordinaire, chaque chambre du parlement fédéral tient ses réunions et exerce ses compétences séparément.

Le troisième alinéa de ce même article 91 précise la formule dudit serment qui est prononcé dans les trois langues nationales : « Je jure d'observer la Constitution et les lois du peuple belge, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire ». On retrouve dans cette courte phrase des liens avec les éléments constitutifs de l'État, que nous avons étudiés *supra*¹³⁷ : le Roi s'engage à maintenir l'indépendance, ce qui suppose la *souveraineté* de l'État, et de veiller à l'intégrité de son *territoire*. Par ailleurs, la formule se réfère aussi à la notion de peuple, qui est une manière d'évoquer la *communauté humaine* qui contribue à constituer l'État.

47. - Cas de l'abdication – Le renoncement volontaire au pouvoir du roi n'est pas expressément prévu par la Constitution¹³⁸ ; elle n'envisage en effet que le décès comme cause de la fin d'un règne, qui ouvre la période d'interrègne pour dix jours au maximum. On considère néanmoins qu'il s'agit d'une faculté que le silence des textes n'empêche pas¹³⁹. Par analogie, pendant l'intervalle entre l'abdication et la prestation de serment, ce sont les ministres, réunis en conseil, qui exercent les pouvoirs constitutionnels du Roi.

¹³⁷ Voy. le chapitre 1^{er}.

¹³⁸ Il faut veiller à ne pas confondre l'abdication, c'est-à-dire le renoncement volontaire au trône d'un monarque en fonction, de la renonciation au trône, qui vise le désistement du successeur envisagé au trône, avant d'y accéder donc (voy. P.-Y. MONETTE, *Métier de Roi, Famille. Entourage. Pouvoir*, Bruxelles, Alice éditions, 2002, p. 16).

¹³⁹ C. BEHRENDT et F. BOUHON, *Introduction à la théorie générale de l'État*, 3^e édition, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 158.

Au cours de l'histoire belge, deux rois ont abdicé. Il s'agit de Léopold III et d'Albert II, respectivement le 16 juillet 1951¹⁴⁰ et le 21 juillet 2013¹⁴¹. Dans le premier cas, le Roi, dont l'attitude pendant la Seconde Guerre mondiale était controversée, a abdicé pour apaiser une situation politique extrêmement tendue ; le Roi Baudouin a accédé au trône dans des circonstances douloureuses. Le second cas s'est au contraire produit dans un contexte apaisé et a été mu par une cause bien différente : Albert II, âgé alors de 79 ans, a souhaité se retirer pour faire place à un chef d'État plus jeune, en la personne de son fils Philippe.

48. - Absence de descendance et vacance du trône – Le pouvoir constituant originaire a été prévoyant : il a organisé une procédure pour remédier à la situation où il n'y aurait pas de successeurs au trône. Si la succession au trône ne peut être assurée dans le cadre de la descendance de Léopold I^{er}, l'article 86 de la Constitution prévoit que « le Roi pourra nommer son successeur, avec l'assentiment des Chambres, émis de la manière prescrite par l'article 87 »¹⁴². Le Roi, avec le contreseing d'un ministre et l'assentiment des chambres dispose ainsi de la faculté de choisir son successeur qui deviendrait, à son décès, le premier monarque d'une nouvelle dynastie.

Dans le cas où un Roi sans héritier décède sans avoir procédé à une telle nomination, le trône est – en vertu de l'article 86 de la Constitution – considéré comme vacant. Afin de mettre fin à cette vacance, la Constitution prévoit en son article 95 une procédure d'élection indirecte en trois étapes pour désigner le nouveau chef de l'État, et par conséquent la nouvelle dynastie. Premièrement, les Chambres réunies élisent un régent qui assurera temporairement la fonction de chef d'État. Deuxièmement, des élections législatives sont organisées dans les deux mois. Troisièmement, les Chambres nouvelles, délibérant en commun, pourvoient définitivement à la vacance et élisent le nouveau souverain.

Les dispositions que nous évoquons ici n'ont jamais dû être mises en œuvre, puisque, depuis la prestation de serment de Léopold I^{er} en 1831, les monarques ont toujours pu transmettre le trône à leurs héritiers, soit à un fils (dans les cas de Léopold I^{er}, d'Albert I^{er}, de Léopold III et d'Albert II), soit à un frère (dans le cas de Baudouin), soit à un neveu (dans le cas de Léopold II).

49. - Minorité du successeur – Si le successeur désigné en application des règles d'hérédité est mineur au moment où il est appelé à accéder au trône, l'article 92 de la Constitution prévoit que « les deux Chambres se réunissent en une seule assemblée, à l'effet de pourvoir à la régence et à la tutelle ». À cet égard, l'article 91 de la Constitution précise que le Roi est majeur à l'âge de dix-huit ans accomplis. Les auteurs de la Constitution ont voulu éviter que les pouvoirs royaux

¹⁴⁰ *Moniteur belge*, 16-17 juillet 1951.

¹⁴¹ *Moniteur belge*, 21 juillet 2013.

¹⁴² L'article 87, alinéa 2, dispose que « [a]ucune des deux Chambres ne peut délibérer sur cet objet, si deux tiers au moins des membres qui la composent ne sont présents, et la résolution n'est adoptée qu'autant qu'elle réunit au moins les deux tiers des suffrages ».

puissent être exercés par un individu immature, inexpérimenté et influençable, en prévoyant que les prérogatives du Roi soient, en attendant sa majorité, provisoirement confiées à un régent. Cette disposition n'a jamais dû être appliquée au cours de l'histoire du Royaume.

50. - Impossibilité de régner – En principe, le Roi détient les prérogatives constitutionnelles qui lui reviennent dès le moment de la prestation de serment devant les Chambres réunies et, sans discontinuité, jusqu'à son décès (ou son abdication). Il se peut cependant que des situations exceptionnelles rendent la réalisation de ce principe difficile ou impossible : dans certaines circonstances, le Roi peut se trouver empêché de régner. L'article 93 de la Constitution traite de cette question :

« [s]i le Roi se trouve dans l'impossibilité de régner, les ministres, après avoir fait constater cette impossibilité, convoquent immédiatement les Chambres. Il est pourvu à la tutelle et à la régence par les Chambres réunies ».

Cette disposition mérite quelques développements. En 1830-31, le Congrès national avait à l'esprit les difficultés causées par la santé déclinante du roi d'Angleterre George III (1738-1820) à la fin de son règne¹⁴³. Les auteurs de la Constitution belge voulaient prévoir un moyen de transmettre à un Régent les pouvoirs d'un Roi, qui est toujours en vie et qui n'a pas abdicqué, mais qui est devenu incapable de régner, par exemple à cause d'une maladie grave. Contrairement aux autres dispositions constitutionnelles qui impliquent la désignation d'un régent (en cas de vacance du trône ou de minorité du successeur), celle qui concerne l'impossibilité de régner a été mise en œuvre en pratique. Cependant, les deux situations concrètes dans lesquelles l'article 93 de la Constitution a été appliqué ne correspondent guère aux hypothèses théoriques (comme la maladie ou la vieillesse) qui avaient convaincu le constituant d'adopter cette disposition.

La première occurrence de l'utilisation de cette disposition a eu lieu au cours de la seconde guerre mondiale et de la crise institutionnelle majeure baptisée la *Question royale*¹⁴⁴.

Le 10 mai 1940, l'Allemagne nazie a envahi la Belgique malgré le statut de neutralité du Royaume. Dix-huit jours plus tard, soit le 28 mai, le Roi Léopold III, commandant en chef de l'armée belge en vertu de l'article 167 de la

¹⁴³ F. DELPÉRÉE, *La Constitution de 1830 à nos jours*, Bruxelles, éd. Racine, 2006, p. 41 et J.-P. MASSON, « Vive le nation », *Journal des Procès*, 20 avril 1990, pp. 12 et s.

¹⁴⁴ Sur cette période, voy. J. STENGERS, *Léopold III et le gouvernement: les deux politiques belges de 1940*, Gembloux, Éditeur Duculot, 1980, 248 p. ; J. GÉRARD-LIBOIS et J. GOTOVITCH, *L'an 40, la Belgique occupée*, Bruxelles, CRISP, 1971, 517 p.

Constitution, a décidé la capitulation inconditionnelle de la Belgique, en désaccord total avec le Premier ministre belge, Hubert Pierlot¹⁴⁵.

Après la capitulation de l'armée belge, le Roi Léopold III a été assigné à résidence au château de Laeken. Le 9 juin 1944, peu après le débarquement des troupes alliées en Normandie, il a été transféré en Allemagne puis en Autriche où il est resté jusqu'en mai 1945. Depuis que le gouvernement Pierlot s'était dressé contre lui, le Roi semblait considérer qu'il n'avait plus de ministres¹⁴⁶. De son côté, le gouvernement belge en exil estimait que le Roi, prisonnier des forces allemandes, était dans l'impossibilité de régner depuis le 28 mai 1940¹⁴⁷. À cela s'ajoutait le mariage du Roi en 1941 avec Lilian Baels qui avait provoqué un choc puissant dans l'opinion publique belge¹⁴⁸ et fragilisé la position de Léopold III. En raison de l'occupation allemande du territoire belge, il n'avait pas été possible de procéder, dès le début de la guerre, à la désignation d'un régent par les Chambres réunies. Dès lors, c'est le conseil des ministres exilé à Londres qui exerçait les pouvoirs constitutionnels du Roi. Une fois le pays libéré, l'article 93 de la Constitution, relatif à l'impossibilité de régner, a été mis en œuvre le 20 septembre 1944, afin de désigner le Prince Charles, Comte de Flandre et frère du Roi, comme régent du Royaume de Belgique. Libéré le 7 mai 1945, le Roi aurait pu rapidement reprendre l'exercice des fonctions royales, s'il n'avait pas été confronté à l'opposition d'une partie significative de la population et de certaines forces politiques belges. L'impossibilité de régner a dès lors été maintenue pendant plusieurs années pour des motifs politiques. Sur le plan politique, le

¹⁴⁵ Ce-dernier déclare le jour même sur les ondes radiophoniques françaises : « Passant outre à l'avis formel du gouvernement, le Roi vient d'ouvrir des négociations et de traiter avec l'ennemi. La Belgique sera frappée de stupeur, mais la faute d'un homme ne peut être imputée à la Nation entière. Notre armée n'a pas mérité le sort qui lui est fait. L'acte que nous déplorons est sans valeur légale et n'engage pas le pays. Aux termes de la Constitution que le Roi a juré d'observer, tous les pouvoirs émanent de la Nation ; ils sont exercés de la manière prévue par la Constitution. Aucun acte du Roi ne peut avoir d'effet s'il n'est contresigné par un ministre. Ce principe est absolu. Il est une règle fondamentale de nos institutions. Le Roi, rompant le lien qui l'unissait à son peuple, s'est placé sous le pouvoir de l'envahisseur. Dès lors, il n'est plus en situation de gouverner, car de toute évidence la fonction de chef d'État ne peut être exercée sous contrôle étranger ».

¹⁴⁶ J. STENGERS, *L'action du Roi en Belgique depuis 1831*, 3^e édition, Bruxelles, Racine, 2008, p. 288.

¹⁴⁷ La mobilisation de l'article 93 de la Constitution (82 à l'époque) n'allait pas de soi et était audacieuse, comme le souligne Jean STENGERS : « Première audace : l'article 82 de la Constitution, relatif à l'impossibilité de régner du Roi, visait dans l'esprit des Constituant, le cas de la demande, ou de l'incapacité mentale du souverain à remplir ses fonctions. Le Roi prisonnier de l'ennemi, dira-t-on, était également incapable de les remplir. Mais précisément, le 28 mai, on ne sait pas du tout à Paris si Léopold III sera considéré ou non par les Allemands comme prisonnier. On fait application de l'article 82 parce que, étant resté en Belgique occupée, il s'est "placé sous le pouvoir de l'envahisseur" » (J. STENGERS, *Léopold III et le gouvernement: les deux politiques belges de 1940*, Gembloux, Éditeur Duculot, 1980, p. 52). Il est piquant d'indiquer que c'est précisément la lecture de cet ouvrage de STENGERS qui inspira Wilfried MARTENS dans la seconde application de l'article 93 de la Constitution en 1990 (voy. W. MARTENS, *mémoire pour mon pays*, Bruxelles, Éditions Racine, 2006, p. 180).

¹⁴⁸ J. STENGERS, *L'action du Roi en Belgique depuis 1831*, 3^e édition, Bruxelles, Racine, 2008, p. 289.

débat sur l'opportunité du retour au pouvoir du Roi Léopold III était houleux. Au point de vue juridique, la loi du 19 juillet 1945¹⁴⁹, dont la conformité avec le texte constitutionnel est discutable, a établi qu'il appartenait aux chambres réunies de constater que l'impossibilité de régner du Roi avait pris fin ; la régence serait donc poursuivie tant que la majorité des parlementaires n'admettrait pas le retour de Léopold III sur le trône.

La controverse a cependant perduré et, faute d'accalmie, les autorités politiques ont décidé de consulter la population. En vertu d'une loi du 11 février 1950¹⁵⁰, les électeurs du Royaume ont été invités à répondre, par oui ou par non, à la question suivante : « Êtes-vous d'avis que le Roi Léopold III reprenne l'exercice de ses pouvoirs constitutionnels ? ». À l'issue de la consultation, tenue le 12 mars 1950, il est apparu qu'une majorité nette des électeurs (57,7 %) était favorable au retour du Roi. Cependant, les disparités régionales étaient importantes : alors que dans les arrondissements flamands, 72,2 % des citoyens souhaitaient que Léopold III reprenne ses prérogatives, cette position n'était partagée que par 42 % des électeurs dans les arrondissements wallons et 48,16 % dans l'arrondissement de Bruxelles.

Tenant compte de la volonté de la majorité de la population¹⁵¹, les Chambres réunies ont voté la fin de l'impossibilité de régner de Léopold III le 20 juillet 1950, appliquant ainsi la loi précitée du 19 juillet 1945, malgré une situation de crise majeure, marquée par des manifestations, des grèves importantes et même des attentats. À la suite de cette décision, Léopold III est revenu à Bruxelles le 22 juillet 1950. Le 30 juillet, alors que la tension était à son comble, quatre militants anti-léopoldistes ont été abattus par la gendarmerie au cours d'un rassemblement à Grâce-Berleur, sur les hauteurs de Liège.

Conscient qu'il ne pouvait pas réconcilier les Belges autour de sa personne, Léopold III a accepté le 31 juillet 1950 de renoncer au trône et de confier le pouvoir à son fils Baudouin qui a prêté serment quelques jours plus tard, le 11 août 1950, en tant que Lieutenant général du Royaume. Après une année de transition, Léopold III a abdicé le 16 juillet 1951 et le Prince Baudouin lui a pleinement succédé le lendemain.

Le mécanisme de l'impossibilité de régner, visé à l'article 93 de la Constitution a également été utilisé en 1990, dans un contexte bien différent. Il s'agissait ici de trouver une solution juridique à une situation politique complexe : alors que le parlement venait d'adopter un projet de loi qui dépénalisait, à certaines

¹⁴⁹ Loi du 19 juillet 1945 tendant à pourvoir à l'exécution de [l'article 93] de la Constitution (*Moniteur belge*, 3 août 1945).

¹⁵⁰ Loi du 11 février 1950 instituant une consultation populaire au sujet de la question royale (*Moniteur belge*, 13 février 1950).

¹⁵¹ Les autorités publiques n'étaient pas juridiquement obligées de s'en remettre au choix de la majorité des électeurs, car une simple consultation populaire avait été organisée. Or, à la différence d'un referendum, une consultation ne lie pas en droit l'autorité publique. Sur ces questions, voy. *infra*, chapitre 5.

conditions, la pratique de l'avortement, le Roi Baudouin – tout en souhaitant que la volonté démocratique exprimée au parlement soit respectée – ne voulait pas apposer sa signature, pourtant nécessaire pour donner au projet sa force de loi¹⁵². Le 30 mars 1990, le Roi Baudouin, fervent catholique, explique la situation dans laquelle il se trouve dans une lettre adressée au Premier ministre Wilfried Martens :

« Monsieur le Premier Ministre,

Ces derniers mois, j'ai pu dire à de nombreux responsables politiques ma grande préoccupation concernant le projet de loi relatif à l'interruption de la grossesse. Ce texte vient maintenant d'être voté à la Chambre après l'avoir été au Sénat. Je regrette qu'un consensus n'ait pu être dégagé entre les principales formations politiques sur un sujet aussi fondamental.

Ce projet soulève en moi un grave problème de conscience. Je crains en effet qu'il ne soit compris par une grande partie de la population comme une autorisation d'avorter durant les douze premières semaines après la conception.

J'ai de sérieuses appréhensions aussi concernant la disposition qui prévoit que l'avortement pourra être pratiqué au-delà de douze semaines si l'enfant à naître est atteint d'une « affection d'une particulière gravité et reconnue comme incurable au moment du diagnostic ». A-t-on songé comment un tel message serait perçu par les handicapés et leurs familles ?

En résumé, je crains que ce projet n'entraîne une diminution sensible du respect de la vie de ceux qui sont les plus faibles. Vous comprendrez donc pourquoi je ne veux pas être associé à cette loi.

En signant ce projet de loi et en marquant, en ma qualité de troisième branche du pouvoir législatif, mon accord avec ce projet, j'estime que j'assurerais inévitablement une certaine coresponsabilité. Cela, je ne puis le faire pour les motifs exprimés ci-dessus.

Je sais qu'en agissant de la sorte, je ne choisis pas une voie facile et que je risque de ne pas être compris par un bon nombre de concitoyens. Mais c'est la seule voie qu'en conscience je puis suivre.

A ceux qui s'étonneraient de ma décision, je demande : serait-ce normal que je sois le seul citoyen belge à être forcé d'agir contre sa conscience dans un domaine essentiel ? La liberté de conscience vaut-elle pour tous sauf pour le roi ?

¹⁵² Nous avons déjà eu l'occasion de mentionner que le pouvoir législatif fédéral est attribué par l'article 36 de la Constitution à la Chambre des représentants, au Sénat ainsi qu'au Roi. Celui-ci est en effet chargé de sanctionner les lois, c'est-à-dire d'accorder son assentiment à celles-ci. Il est possible de retrouver cet acte du Roi – en tant que branche du pouvoir législatif – à la simple lecture de n'importe quelle loi publiée au *Moniteur belge*. Le texte est systématiquement précédé de la formule suivante : « Philippe, roi des Belges, A tous, présents et à venir, Salut. Les Chambres ont adopté et Nous sanctionnons ce qui suit... ». La signature du Roi est accompagnée de la signature d'au moins un ministre.

Par contre, je comprends très bien qu'il ne serait pas acceptable que par ma décision, je bloque le fonctionnement de nos institutions démocratiques. C'est pourquoi j'invite le Gouvernement et le Parlement à trouver une solution juridique qui concilie le droit du Roi de ne pas être forcé d'agir contre sa conscience et la nécessité du bon fonctionnement de la démocratie parlementaire.

Je voudrais terminer cette lettre en soulignant deux points importants sur le plan humain. Mon objection de conscience n'implique de ma part aucun jugement des personnes qui sont en faveur du projet de loi. D'autre part, mon attitude ne signifie pas que je sois insensible à la situation très difficile, et parfois dramatique, à laquelle certaines femmes sont confrontées.

Monsieur le Premier ministre, puis-je vous demander de faire part de cette lettre, à votre convenance, au gouvernement et au Parlement ?

Votre dévoué,

(s) Baudouin »

La solution trouvée à la demande du Roi Baudouin¹⁵³ a consisté à mettre en œuvre l'article 93 de la Constitution et à constater que le Roi se trouvait, pour des raisons de conscience, dans l'impossibilité de régner. Le conseil des ministres a dès lors pu exercer les prérogatives royales et a sanctionné le 3 avril 1990 la loi relative à l'interruption de grossesse, modifiant les articles 348, 350, 351 et 352 du Code pénal et abrogeant l'article 353 du même Code¹⁵⁴. Les Chambres réunies ont levé l'interdiction de régner le 5 avril et ainsi rétabli le Roi dans ses fonctions, en application de la loi du 19 juillet 1945 précitée. Parmi les membres des Chambres réunies, 243 parlementaires ont voté en faveur du retour du Roi, tandis que 93 se sont abstenus¹⁵⁵.

51. - Régence – synthèse – Les trois hypothèses que nous avons évoquées dans les lignes qui précèdent – la vacance du trône (art. 95 Const.), la minorité du successeur (art. 92 Const.) et l'impossibilité de régner (art. 93 Const.) – ont un point commun, puisqu'elles peuvent toutes mener à la désignation d'un régent. La régence est la période durant laquelle une personne est élue par les Chambres réunies pour exercer provisoirement les pouvoirs constitutionnels du

¹⁵³ Dans son projet initial de lettre, le Roi Baudouin n'invitait pas explicitement le gouvernement à trouver une solution juridique, ce qui fut chose faite dans une version ultérieure amendée à la demande du Premier Ministre, celui-ci ayant écrit en réponse au premier jet : « Sire, votre lettre soulève un problème fondamental. Si elle reste formulée de cette manière, je ne puis que vous présenter la démission de mon gouvernement, ce qui peut mener à une véritable crise constitutionnelle et monarchique. Si vous voulez éviter cela, il faudrait me demander de trouver une solution qui concilierait deux éléments : votre problème de conscience et le bon fonctionnement de nos institutions démocratiques » (W. MARTENS, *mémoire pour mon pays*, Bruxelles, Éditions Racine, 2006, p. 177).

¹⁵⁴ Loi du 3 avril 1990 relative à l'interruption de grossesse, modifiant les articles 348, 350, 351 et 352 du Code pénal et abrogeant l'article 353 du même Code (*Moniteur belge* du 5 avril 1990).

¹⁵⁵ Sur cet épisode, voy. R. ERGEC, « L'institution monarchique à l'épreuve de la crise », *J.T.*, 1990, pp. 265-267 et F. DELPÉRÉE, « Le Roi sanctionne les lois », *J.T.*, 1991, pp. 593-597.

roi. L'article 94 de la Constitution dispose que « [l]a régence ne peut être conférée qu'à une seule personne ». Élu selon la procédure prévue par le décret du 28 janvier 1831 sur le mode d'élection du chef de l'État, le Régent doit également, pour entrer en fonction, prêter le serment prescrit par l'article 91. Le régent peut être un membre de la famille royale – comme ce fut le cas avec Charles, quand son frère Léopold III se trouvait dans l'impossibilité de régner – mais la Constitution permet aussi de choisir une personne en dehors de ce cercle restreint.

La régence du Prince Charles, qui dura du 20 septembre 1944 au 20 juillet 1950 est la seule que la Belgique ait connu depuis la prestation de serment du premier roi, Léopold I^{er}. Cependant, avant le règne de ce dernier, les prérogatives royales avaient été provisoirement confiées au Baron Surlet de Chockier qui, dans cette perspective, a porté le titre de Régent du 24 février au 21 juillet 1831.

2) Traits majeurs de la monarchie constitutionnelle belge

52. - Une monarchie constitutionnelle - La Belgique est une monarchie *constitutionnelle*, autrement dit une monarchie dans laquelle les prérogatives du chef de l'État, le Roi, sont limités par la Constitution en vertu de laquelle il détient le pouvoir. En Belgique, selon le libellé même de l'article 105 de la Constitution, « [l]e Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même ».

Ainsi, le Roi se voit doté de compétences. Selon l'article 37 de la Constitution, c'est à lui qu'appartient le pouvoir exécutif, tel qu'il est réglé par la Constitution (ce qui signifie que ce pouvoir est encadré). C'est aussi lui qui nomme et révoque ses ministres en vertu de l'article 96, alinéa 1^{er}, de la Constitution. Il jouit également du droit de dissoudre la Chambre des représentants dans certaines circonstances précisées à l'article 46 de la Constitution. Il participe en outre au pouvoir législatif, en application de l'article 36 de la Constitution, et est à ce titre notamment compétent pour sanctionner les lois, ainsi que le confirme l'article 109.

Malgré le rôle important que la Constitution belge accorde formellement au Roi, son pouvoir réel est presque nul. Son rôle est essentiellement symbolique et représentatif, même si on considère que le Roi conserve le droit d'être consulté par ses ministres, de les stimuler et de les mettre en garde.

En pratique, le pouvoir qui est formellement attribué au Roi se trouve dans une large mesure dans les mains des ministres et des secrétaires d'État qui, ensemble, constitue le gouvernement fédéral. Cette situation est d'ailleurs tout à fait conciliable avec les dispositions de la Constitution belge, spécialement celles qui – typiques des monarchies constitutionnelles, comme on l'a vu précédemment –

prévoient l'inviolabilité et l'irresponsabilité royales (n° 53), le contreseing ministériel (n° 54) et la responsabilité politique des ministres (n° 55).

53. - Inviolabilité et irresponsabilité royales – En Belgique, l'article 88, alinéa 1^{er}, de la Constitution prévoit que « la personne du Roi est inviolable ». Cette disposition constitutionnelle protège le Roi de toute action en justice, tant en matière pénale qu'en matière civile¹⁵⁶, et ce, même s'il commettait un crime grave tel un homicide¹⁵⁷. Elle implique aussi – même si le mot irresponsabilité n'est pas explicitement utilisé dans le texte – que le Roi est politiquement irresponsable de ses actions et de ses attitudes. Il n'existe aucun moyen juridique de reprocher au Roi les implications – quand bien même elles seraient néfastes – d'une décision qu'il a prise. Le Roi ne rend de compte à personne.

L'inviolabilité est personnelle au Roi (ou au régent). Les autres membres de la famille royale n'en bénéficient pas. L'inviolabilité ne suit pas la personne du roi, mais sa fonction. Elle cesse donc de s'appliquer au monarque qui aurait abdicqué.

54. - Contreseing ministériel – L'irresponsabilité politique du Roi est en quelque sorte compensée par la règle du *contreseing* ministériel. En vertu de l'article 106 de la Constitution, « aucun acte du Roi ne peut avoir d'effet, s'il n'est contresigné par un ministre [...] ». En d'autres mots, avant de poser le moindre acte politique, le Roi doit obtenir l'accord d'au moins un de ses ministres, qui accepte de soutenir l'action du Roi. La portée de l'obligation de contreseing est large : la règle s'applique aussi bien pour les actes juridiques que pour les aspects officiels de la vie du Roi et tous les actes susceptibles d'avoir, directement ou indirectement, des conséquences politiques, comme des discours, des visites officielles sur le territoire belge ou en dehors de celui-ci. Echappent en revanche à la règle du contreseing les actes purement privés. Par exemple, « [l]e Roi pourra sans le concours d'un ministre conclure seul les contrats relatifs à la gestion de son patrimoine et disposer de ses biens par donation ou testament »¹⁵⁸.

Le contreseing peut être exprimé par écrit ; c'est le cas lors de la sanction d'une loi ou de l'adoption d'un arrêté royal. Parfois, le contreseing est donné oralement, notamment quand il s'agit d'acte moins formalisé comme un discours¹⁵⁹.

Dans la dynamique institutionnelle contemporaine, la règle du contreseing implique un retournement du principe théorique : en pratique, ce n'est pas le Roi qui décide avec le contreseing d'un ministre ; ce sont au contraire les ministres,

¹⁵⁶ On admet cependant que certaines actions civiles puissent être entreprises contre le Patrimoine royal. Dans ces hypothèses, c'est alors l'Intendant de la Liste royale – pas le Roi personnellement – qui est cité devant le tribunal compétent.

¹⁵⁷ Sur le plan civil, cependant, certaines actions civiles peuvent être intentées à l'encontre du Patrimoine royal. Cela étant dit, dans une telle hypothèse, c'est l'Intendant ou l'administrateur de la Liste civile, et pas le Roi lui-même, qui est cité dans le cadre de cette procédure, et ce en vertu de l'article 41 du Code judiciaire. Voy. en guise d'illustration: Tribunal de grande instance de Paris (re f.), 18 octobre 2001, *J.T.*, 2001, p. 762 et *J.L.M.B.*, 2001, p. 1583.

¹⁵⁸ Rapport de la commission Soenens du 27 juillet 1949, *Moniteur belge*, 6 août 1949.

¹⁵⁹ F. DELPÉRIE, « Le Roi règne et ne gouverne pas », *J.T.*, 1990, p. 702.

individuellement ou collectivement, qui prennent des décisions effectives que le Roi adopte formellement sans avoir de marge d'appréciation personnelle.

55. - Responsabilité ministérielle – Dès lors que le Roi est inviolable et irresponsable, ce sont ses ministres fédéraux qui sont responsables devant la Chambre des représentants pour les actes politiques du Roi en vertu des articles 88 et 106 de la Constitution. Le contreseing, que nous venons d'évoquer, est l'acte par lequel la prise de responsabilité se concrétise. Les actes du Roi doivent être contresignés par un ministre qui, en vertu de l'article 106, « par cela seul, s'en rend responsable ». L'action du Roi est de la sorte toujours en harmonie avec celle de son gouvernement¹⁶⁰ qui, lui, cherche à garder la confiance de la Chambre des représentants pour se maintenir en fonction¹⁶¹.

Enfin, il convient de noter que, si les ministres prennent la responsabilité de l'action politique du Roi, ils ne peuvent pas être considérés comme responsables des comportements de nature infractionnelle qu'il viendrait à commettre : l'inviolabilité n'entraîne pas un déplacement de responsabilité en matière pénale¹⁶².

¹⁶⁰ F. DELPÉRIÉ et B. DUPRET, « Nul ne peut découvrir la Couronne », *Les Cahiers constitutionnels*, 1989, p. 14.

¹⁶¹ Sur la responsabilité du gouvernement devant la Chambre des représentants, voy. *infra*, chapitre 7.

¹⁶² O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, tome II, Liège et Paris, Dessain et Giard & Brierre, 1908, p. 225.

CHAPITRE 4 – LE FÉDÉRALISME

Ce chapitre est actuellement en cours de rédaction.

CHAPITRE 5 - LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE

56. - Introduction du chapitre – Le présent chapitre est consacré à la notion de démocratie, bien connue du grand public, mais pourtant difficile à cerner avec précision. La partie générale du chapitre nous permettra de dégager la définition du concept et d'envisager les manières dont il peut être concrétisé dans les États. Comme nous l'avons fait dans les autres chapitres, nous nous focaliserons dans un deuxième temps sur le Royaume de Belgique afin d'examiner la manière dont la notion de démocratie imprègne ses institutions.

A.- CONSIDERATIONS GENERALES

57. - Présentation de la section – Dans la première partie du chapitre, nous proposons de décliner le thème de la démocratie en quatre volets. Dans le premier, nous chercherons à développer une définition élémentaire de la notion étudiée. Dans le second, nous opérerons une distinction importante entre la démocratie *directe* et la démocratie *indirecte* (dite aussi représentative). Dans la foulée, le troisième volet nous donnera l'opportunité de mener quelques réflexions générales sur le fonctionnement de la démocratie indirecte. Enfin, nous achèverons les considérations générales avec un passage plus technique, dans lequel nous présenterons les principaux modes de scrutin, c'est-à-dire les systèmes qui permettent, dans le cadre d'une élection, d'opérer l'attribution du ou des mandats en fonction du nombre de suffrages recueillis par les différents candidats et partis qui sont en compétition électorale.

1) Définition

58. - Notion de démocratie – Il est courant de présenter le concept de « démocratie » par le biais de l'étymologie du mot. La démocratie désigne un régime politique dans lequel le peuple [δημος - *demos*] exerce une autorité [κράτος - *kratos*]¹⁶³.

¹⁶³ Sur cette étymologie, voy. not. *Dictionnaire de l'Académie française*, 9^{ème} édition, version informatisée.

Par-delà cette définition générale, la portée exacte de la notion de démocratie est discutée¹⁶⁴ : « rien n'est, en effet, plus volatile que le concept de démocratie »¹⁶⁵. On peut estimer que c'est une notion relative, dont la définition précise dépend notamment du lieu, de l'époque et de considérations culturelles¹⁶⁶.

Il existe toutefois quelques éléments de base sur lesquels on peut en principe s'entendre à propos de la démocratie : à tout le moins, le pouvoir politique ne peut y être concentré dans les mains d'une seule personne ou d'un petit groupe ; il doit au contraire être distribué entre un grand nombre d'individus, entre les membres d'une communauté humaine¹⁶⁷. On retrouve cette idée fondamentale dans une citation de Thucydide (460-397 av. J.-C.), reprise en 2003 dans le préambule du projet abandonné de traité établissant une constitution pour l'Europe :

« notre constitution (...) est appelée démocratie parce que le pouvoir est entre les mains non d'une minorité, mais du plus grand nombre »¹⁶⁸.

2) *Démocratie directe et démocratie représentative*

59. - Distinction – Dans les études sur la démocratie, on distingue habituellement la démocratie *directe* de la démocratie *indirecte* (dite aussi représentative). Comme nous allons le voir dans les lignes qui suivent, la différence essentielle entre ces deux sortes de démocratie réside dans la manière dont la population gouvernée exerce le pouvoir, soit directement, soit indirectement.

60. - Démocratie directe – La démocratie est dite directe lorsque la population gouvernée prend elle-même les décisions politiques. Le pouvoir est

¹⁶⁴ « Le sens du mot démocratie varie selon le milieu et le moment dans lequel il est employé et selon le contexte doctrinal où il se trouve situé. Que cette ductilité soit génératrice d'équivoque, c'est incontestable » (G. BURDEAU, « Démocratie », *Encyclopaedia universalis*, Paris, Encyclopaedia universalis, 1996, tome 7, pp. 151-156, ici p. 151). Voy. aussi H. DUMONT, « Les partis liberticides et le loyalisme démocratique », *Administration publique (trimestrielle)*, 1996, pp. 109-116, ici p. 111.

¹⁶⁵ M. UYTENDAELE et N. VAN LAER, « Une interdiction constitutionnelle des partis liberticides », *Revue belge de droit constitutionnel*, 1999, pp. 65-75, ici p. 71.

¹⁶⁶ Voy. not. J. VAN NIEUWENHOVE, « Parlement en démocratie », in : M. ADAMS et P. POPELIER (éds.), *Recht en democratie. De democratische verbeelding in het recht*, Anvers, Intersentia, 2004, pp. 149-178, ici p. 150.

¹⁶⁷ « The concept of democracy, although protean, always makes reference to a determinate community of persons (citizens) – a 'people' – who are collectively self-governing (...) » (F. WHELAN, « Prologue : Democratic theory and the boundary problem », in : J. PENNOCK et J. CHAPMAN (éds.), *Liberal democracy*, New York et Londres, New York University Press, 1983, pp. 13-47, ici p. 13).

¹⁶⁸ Voy. le texte adopté par consensus par la Convention européenne les 13 juin et 10 juillet 2003 remis au Président du Conseil européen à Rome le 18 juillet 2003. La citation de Thucydide est issue de son œuvre sur l'*Histoire de la guerre du Péloponnèse*, composée au 5^{ème} siècle avant J.-C. (volume II, chapitre 37) et qui décrit le conflit qui a opposé Sparte à Athènes entre 431 et 404 avant Jésus Christ.

donc exercé sans intermédiaire : le peuple détermine lui-même le contenu des normes juridiques auxquelles il décide de se soumettre. Dans l'idéal, ce système suppose que les membres de la communauté se rassemblent pour débattre et pour établir ou modifier les règles applicables.

Il est important de préciser dès maintenant qu'en pratique, il n'existe aucun État contemporain dont les institutions reposeraient intégralement sur les principes de la démocratie directe. On trouve tout au plus, dans certains ordres juridiques, des *éléments* inspirés par ce modèle – comme le referendum ou la consultation populaire dont on parlera ci-après –, qui sont introduits dans un régime qui est pour le reste globalement fondé sur les principes de la démocratie représentative. En d'autres termes, il s'agit de démocraties représentatives *tempérées* par des mécanismes de démocratie directe. C'est le cas, par exemple, de la Suisse¹⁶⁹. De nombreux auteurs estiment d'ailleurs que la démocratie directe, comme régime politique d'un État, est tout simplement impossible¹⁷⁰. Pour reprendre les fameux termes de l'auteur genevois Jean-Jacques Rousseau pour qui la démocratie se référerait exclusivement à la seule démocratie directe :

« A prendre le terme dans la rigueur de l'acception, il n'a jamais existé de véritable démocratie, et il n'en existera jamais. [...] On ne peut imaginer que le peuple reste

¹⁶⁹ Ainsi, la Confédération suisse est souvent prise en exemple pour illustrer le concept de démocratie directe, car les citoyens y ont la possibilité d'initier des référendums dont l'objet est de modifier la loi (articles 140 et 141 de la Constitution) ou de réformer la Constitution (articles 138 et 140 de la Constitution). Toutefois, la Suisse met également en œuvre les principes de la démocratie indirecte puisque les deux chambres législatives du parlement fédéral – le Conseil national et le Conseil des États – sont composées de représentants élus par les citoyens (articles 149 et 150 de la Constitution) et détiennent le pouvoir législatif (articles 163 à 165 de la Constitution) : pour ces raisons notamment, on peut considérer que la Confédération suisse est une démocratie semi-directe.

¹⁷⁰ C'était notamment le cas de M. Weber, dont la pensée sur ce point est mise en exergue par T. Shaw (T. SHAW, « Max Weber on democracy : can the people have political power in modern states ? », *Constellations*, 2008, pp. 33-45, ici pp. 34 et 40). Giovanni Sartori estime que la démocratie directe n'est pas possible dans le cadre des États contemporains. « Pour réaliser un système démocratique, il est impossible de laisser dans les mêmes mains le pouvoir nominal et son exercice effectif » (G. SARTORI, *Théorie de la démocratie*, Paris, Armand Colin, 1973, p. 22). « Le 'pouvoir du peuple' n'est donc qu'une expression elliptique » (*Ibidem*, p. 22). « La démocratie est donc le système politique dans lequel le peuple exerce suffisamment le pouvoir pour être capable de changer de dirigeants, mais pas assez pour se gouverner lui-même » (*Ibidem*, p. 57). « [L]a démocratie représentative devient la seule sorte de démocratie possible » (*Ibidem*, p. 203). Quant à Arendt Lijphart, il affirme que « except in very small communities, democracy necessarily means *representative* democracy in which elected officials make decisions on behalf of the people » (A. LIJPHART, *Electoral systems and party systems*, Oxford, Oxford University Press, 1994 [réimpression : 2000], p. 1). Selon Dieter Nohlen, l'histoire n'a pas encore démontré qu'un tel modèle pouvait fonctionner : « Während die radikale Demokratie die Probe, ob sie realisierbar ist, historisch noch nicht bestanden hat, finden wir das liberale Demokratiekonzept heute in den westlichen Industriegesellschaften, in Lateinamerika, und vielen osteuropäischen Staaten verwirklicht » (D. NOHLEN, *Wahlrecht und Parteiensystem*, 6^{ème} édition, Leverkusen, Budrich, 2009, p. 28). Traduction libre : « Alors que la démocratie radicale n'a pas encore historiquement démontré qu'elle était réalisable, nous trouvons aujourd'hui le concept de démocratie libérale développé dans les sociétés industrialisées occidentales, en Amérique latine et dans de nombreux États d'Europe de l'Est ».

incessamment assemblé pour vaquer aux affaires publiques, et l'on voit aisément qu'il ne saurait établir pour cela des commissions, sans que la forme de l'administration change.

[...]

S'il y avait un peuple de dieux, il se gouvernerait démocratiquement. Un gouvernement si parfait ne convient pas à des hommes »¹⁷¹.

Les principaux instruments par lesquels la démocratie directe est mise en œuvre de nos jours sont le référendum et, dans une certaine mesure, la consultation populaire.

Le *référendum* est un procédé par lequel les membres d'une communauté expriment leur opinion sur une proposition qui leur est soumise, de sorte que la position majoritaire qui se dégage détermine le contenu d'une décision. En d'autres mots, lorsqu'un référendum est organisé, les gouvernés sont appelés à prendre une décision quant à une problématique donnée en manifestant leur opinion (par exemple sur une proposition de loi ou sur la révision de la constitution) par le biais d'un vote. Généralement, l'exercice a un caractère binaire : soit le votant approuve la proposition qui lui est soumise, soit il la rejette. L'option qui reçoit le soutien de la majorité l'emporte et s'impose en principe de manière définitive. Ainsi, en Suisse, les citoyens ont notamment la possibilité – à certaines conditions – de demander l'organisation d'un référendum à propos d'une loi qui vient d'être adoptée par le Parlement. Aussi, une telle demande de référendum législatif, formulée par 50 000 citoyens ou 8 cantons dans les 100 jours de l'adoption de la loi en cause, suspend son entrée en vigueur. Si l'issue du référendum est favorable, la loi entre en vigueur ; si en revanche la majorité rejette la loi, celle-ci ne pourra pas entrer en vigueur et les autorités (notamment le Parlement) seront tenues de s'incliner devant la volonté populaire¹⁷². La Constitution suisse prévoit également des référendums *obligatoires*, notamment pour sa propre révision.

La *consultation populaire* est parfois confondue avec le référendum, mais doit cependant en être soigneusement distinguée¹⁷³. En effet, si la consultation populaire implique, comme dans le cas du référendum, que les membres d'une communauté sont appelés à se prononcer sur une question qui leur est soumise, le résultat de la consultation *ne lie pas* l'autorité politique qui demeure libre de suivre ou de ne pas suivre la position majoritaire qui a été manifestée. En d'autres mots, au point de vue juridique, la population se limite à donner un avis et ne prend pas de véritable décision. La décision est formellement prise par une

¹⁷¹ J.-J. ROUSSEAU, *Du Contrat Social*, Livre III, chap. IV.

¹⁷² A. AUER, G. MALINVERNI et M. HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, Vol. 1, Berne, Stämpfli Editions, 2013, pp. 265-269.

¹⁷³ Ce que nous désignons ici par l'expression « consultation populaire » est parfois aussi appelé « référendum déclaratif ».

autorité (un législateur, un gouvernement, un conseil communal, *etc.*). Si on s'en tient strictement à l'approche juridique, on peut conclure que la consultation populaire n'est pas véritablement un instrument de démocratie directe, puisque c'est l'autorité (le cas échéant, élue) qui reste maître de la décision finale. Toutefois, au point de vue politique, cette autorité aura souvent intérêt à respecter l'opinion majoritaire qui s'est dégagée ; elle risque en effet de s'exposer à une vive critique si elle ignore la tendance populaire qui s'est dégagée. Pour reprendre à notre compte la formule du juriste et homme politique belge Pierre Wigny :

« Il y a des avis qui lorsqu'ils tombent de certaines bouches, prennent une force singulièrement impérative »¹⁷⁴.

61. - Démocratie indirecte ou représentative – La démocratie est dite indirecte (ou représentative) lorsque la population gouvernée confie à des représentants le soin de prendre des décisions politiques. Le peuple est considéré comme la source du pouvoir, mais il ne prend pas lui-même les décisions politiques et n'élabore pas directement les normes applicables ; ce sont des intermédiaires – les représentants du peuple – qui agissent en son nom. C'est essentiellement de cette manière que le régime démocratique est mis en œuvre en pratique.

La notion de *représentation*, que suppose la démocratie indirecte, appelle quelques développements¹⁷⁵. La question se pose en effet de savoir comment on peut constituer des institutions qui soient représentatives des gouvernés. Plusieurs méthodes sont à cet égard disponibles. Ainsi, le *tirage au sort* est considéré comme un moyen de choisir des représentants. Cette technique de désignation était notamment utilisée pendant l'Antiquité grecque pour sélectionner les titulaires de certaines fonctions publiques¹⁷⁶ et a constitué une source d'inspiration pour plusieurs grands auteurs, tels que Montesquieu¹⁷⁷ ou Rousseau¹⁷⁸, et n'a pas disparu de la réflexion au 21^e siècle¹⁷⁹. C'est cependant la technique de l'*élection* qui lui est largement préférée, parce qu'elle présente l'avantage de prendre en considération la volonté des citoyens, plutôt que de laisser la désignation des représentants aux mains du hasard. L'élection – ou l'opération électorale – peut être définie comme « un ensemble de procédures,

¹⁷⁴ P. WIGNY, *Droit constitutionnel, Principes et droit positif*, Bruxelles, Bruylant, 1952, pp. 406 à 407.

¹⁷⁵ Sur la notion de représentation elle-même, on renvoie aux ouvrages magistraux de H. F. PITKIN, *The concept of representation*, Berkeley et Los Angeles, University of California Press, 1967 et de B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1996.

¹⁷⁶ Voy. not. M. HANSEN, *La Démocratie athénienne à l'époque de Démosthène*, Paris, Tallandier, 2009, pp. 76, 94 et 274-275.

¹⁷⁷ Baron DE MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois*, première partie, livre 2, chapitre 2, Paris, Flammarion, 2008, p. 70, puis p. 72. C'est nous qui soulignons.

¹⁷⁸ J.-J. ROUSSEAU, *Du Contrat social*, livre 4, chapitre 3.

¹⁷⁹ Voy. not. J. RANCIÈRE, *La haine de la démocratie*, Paris, La Fabrique, 2005, p. 49 et D. VAN REYBROUCK, *Tegen Verkiezingen*, Amsterdam, De bezige bij, 2013, 174 pages.

d'actes juridiques et matériels aboutissant principalement à la désignation des gouvernants par les gouvernés »¹⁸⁰. Elle permet aux membres d'un groupe de choisir, par le biais d'un vote, une ou plusieurs personnes qu'ils chargent d'une mission ou à qui ils attribuent une fonction ou un titre.

C'est par le biais de cette notion que nous étudierons la notion de démocratie dans le présent chapitre.

3) Réflexions sur la démocratie représentative

62. - Invitation à la réflexion – Avant d'arriver à des considérations plus techniques (spécialement sur les différents modes de scrutin), il paraît opportun de prendre le temps de réfléchir à quelques questions générales que soulève la démocratie représentative. Ces réflexions ont vocation à nous permettre de mieux comprendre ses enjeux, son fonctionnement et ses effets.

63. - Peuple : gouvernants et gouvernés – Si l'on considère que la démocratie représentative suppose la participation (indirecte) du peuple aux décisions politiques et à l'élaboration des normes, on devrait idéalement constater, dans les démocraties, que l'ensemble des gouvernés participent, à tout le moins pas le biais des élections, au pouvoir.

Or, en pratique, ce n'est pas le cas. Bien que, dans son principe, cette observation puisse être faite par n'importe quel observateur, on peut s'appuyer sur une réflexion menée par le juriste autrichien Hans Kelsen pour essayer d'en préciser la portée. Dans un ouvrage intitulé *La démocratie. Sa nature – sa valeur*, publié en 1932, l'auteur montre que, dans l'idéal démocratique, le groupe des gouvernés devrait être identique au groupe des gouvernants, mais qu'il n'en est rien dans la réalité¹⁸¹. Pour expliquer la différence entre ces deux groupes et le fait que celui des gouvernants est considérablement plus restreint que celui des gouvernés, il opère un raisonnement constitué de trois étapes.

Dans un premier temps, il insiste sur le fait que tous les gouvernés n'ont pas le droit de vote et que certains d'entre eux sont donc, de cette façon, exclus de la catégorie des participants au pouvoir politique. Ainsi, au 19^e siècle, les systèmes représentatifs qui étaient mis en œuvre dans différents États n'offraient d'accès à l'électorat qu'à l'élite de la population, dont les membres étaient déterminés en application de critères de nature essentiellement socio-économique. Par ailleurs, les femmes ont été longtemps exclues de la catégorie des électeurs. Dans ces conditions, on ne pouvait certes guère considérer que les régimes politiques étaient démocratiques. Cependant, même depuis l'instauration du suffrage

¹⁸⁰ J.-M. COTTERET et C. EMERI, *Les systèmes électoraux*, 7^{ème} édition, Paris, Presses universitaires de France, 1999, p. 9.

¹⁸¹ H. KELSEN, *La démocratie. Sa nature – Sa valeur*, Paris, Dalloz, 1932.

universel, qui est l'un des gages fondamentaux de la démocratie, il subsiste des catégories de gouvernés qui ne disposent pas du droit de vote et donc des gouvernés qui n'ont pas accès à la gouvernance. À cet égard, les deux groupes les plus nombreux sont, dans la plupart des États, les mineurs et les étrangers. De manière générale, des conditions d'électorat viennent, dans toutes les démocraties contemporaines, apporter des nuances au principe du suffrage universel¹⁸².

À la deuxième étape de son raisonnement, Hans Kelsen relève que, parmi ceux qui sont électeurs – ceux qui ont le droit de vote – seule une partie exerce ce droit. Il est effet courant d'observer que de nombreux électeurs s'abstiennent de participer aux élections. Ainsi, en France, le taux d'abstention au premier tour des élections présidentielles de 2017 était de l'ordre de 22,23 %¹⁸³. Il était de 25,44 % au second tour¹⁸⁴. En Italie, environ un quart des électeurs s'est abstenu de participer aux élections législatives de 2013. Cette année-là, le taux d'abstention aux élections législatives fédérales allemandes atteignait presque 30 %. Une situation assez extrême s'est présentée en Slovaquie, lors des élections européennes de 2014 : 87 % des électeurs se sont abstenus, ce qui signifie que seul environ un électeur sur huit a pris part au vote. Sur ce point, et nous nous permettons d'anticiper la partie dédiée au système belge, le cas de la Belgique est particulier puisque le vote y est obligatoire¹⁸⁵ : en raison de cette règle, le taux d'abstention est faible, comparé à celui qu'on peut observer dans d'autres pays. On doit tout de même relever que lors des élections législatives de mai 2014, un peu plus de 10 % des électeurs ne se sont pas présentés dans un local de vote¹⁸⁶. Le phénomène que nous venons de relater tend à creuser l'écart entre le groupe des gouvernants et celui des gouvernés.

Enfin, troisième étape du raisonnement proposé par Hans Kelsen, parmi les électeurs qui exercent effectivement leur droit de vote, « il faudrait distinguer entre les individus qui, masse sans jugement, suivent sans opinion propre l'influence d'autrui et ceux-là, rares, qui y interviennent véritablement par une décision autonome et directrice, selon le vœu de l'idéal démocratique »¹⁸⁷. Ce n'est que lorsqu'on isole cette petite fraction du groupe des gouvernés – ceux qui sont véritablement actifs dans le processus de formation de la volonté politique – qu'on peut esquisser le contour du groupe des gouvernants, qui est en réalité nettement plus restreint que le groupe des gouvernés.

¹⁸² Sur les conditions d'électorat en Belgique, voy. *infra*, n° 77.

¹⁸³ Nous pouvons également ajouter à ce chiffre les 2 % des électeurs inscrits qui ont voté blanc ou nul lors du scrutin.

¹⁸⁴ De plus, environ 8,56 % des électeurs inscrits ont déposé un bulletin blanc ou nul dans l'urne.

¹⁸⁵ Sur ce point, voy. *infra*, n° 80.

¹⁸⁶ 10,32 % exactement (l'information est tirée du site Internet du SPF Intérieur où sont publiés les résultats officiels des élections : elections2014.belgium.be).

¹⁸⁷ H. KELSEN, *La démocratie. Sa nature – Sa valeur*, Paris, Dalloz, 1932, p. 18.

Ces observations, qui n'ont pas loin d'un siècle, sont dans une très large mesure – et en tous cas dans leur principe – toujours valables au début du 21^e siècle.

64. - Rôle des partis politiques – Dans le même ouvrage, et à la suite des propos que nous venons d'évoquer, Hans Kelsen affirme que « la démocratie moderne repose entièrement sur les partis politiques »¹⁸⁸. L'auteur ajoute :

« c'est en effet illusion ou hypocrisie que soutenir que la démocratie est possible sans partis politiques. Car il est trop clair que l'individu isolé, ne pouvant acquérir aucune influence réelle sur la formation de la volonté générale, n'a pas, du point de vue politique, d'existence véritable »¹⁸⁹.

À nouveau, on ne peut que s'approprier les propos de Kelsen qui conservent tout leur sens à l'heure actuelle. On observe en effet que, dans les démocraties, les élections sont souvent l'occasion de répartir le pouvoir politique entre différents partis qui ambitionnent d'influencer, chacun à leur manière (en référence à une idéologie et/ou à un programme) l'action des pouvoirs publics. Par ailleurs, en pratique, de nombreuses décisions qui sont ultérieurement formalisées par les organes officiels de l'État sont d'abord prises, informellement, au sein des partis dont les membres exercent des responsabilités politiques. Hans Kelsen évoque ce phénomène dans un passage imagé de son ouvrage :

« une partie très importante de la formation de la volonté étatique s'accomplit dans [le sein des partis] : (...) les impulsions qui viennent des partis politiques sont comme les nombreuses sources souterraines où s'alimenterait une rivière qui ne paraîtrait au jour que dans l'assemblée du peuple ou au Parlement pour couler désormais dans un lit unique »¹⁹⁰.

Dans certains États, l'importance des partis politiques est reflétée dans la Constitution, qui leur consacre un statut juridique à la hauteur de leur rôle dans le régime politique démocratique. Cette situation se présente notamment en Allemagne¹⁹¹ ou en France¹⁹². En revanche, la Belgique ne suit pas cette tendance : le mot « parti » n'apparaît qu'une seule fois dans le texte de la Constitution et on ne pourrait pas considérer que la disposition concernée fonde un quelconque statut constitutionnel pour les partis¹⁹³. Il existe alors un *hiatus* interpellant entre le rôle significatif que les partis jouent dans la réalité et la place – presque nulle

¹⁸⁸ H. KELSEN, *La démocratie. Sa nature – Sa valeur*, Paris, Dalloz, 1932, p. 19.

¹⁸⁹ H. KELSEN, *La démocratie. Sa nature – Sa valeur*, Paris, Dalloz, 1932, p. 20 ; voy. également M. OSTROGORSKI, *La démocratie et les partis politiques*, Paris, Editions du Seuil, 1979, p. 37 : « L'intronisation du nombre dans l'Etat vint compliquer le problème : comment la foule des hommes, vieux et jeunes, savants et ignorants, riches et prolétaires, proclamés tous en bloc arbitres de leurs destinées politiques, pourraient-ils réunis pêle-mêle, remplir leur nouvelle fonction de « souverain » ? ».

¹⁹⁰ H. KELSEN, *La démocratie. Sa nature – Sa valeur*, Paris, Dalloz, 1932, p. 19. Sur le sujet, voy. not. E. VAN HAUTE, « Emergence et disparition des partis », in Fr. BOUHON et M. REUCHAMPS, *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 209 à 223.

¹⁹¹ Voy. l'article 21 de la Loi fondamentale allemande.

¹⁹² Voy. l'article 4 de la Constitution de la V^e République française.

¹⁹³ Voy. l'article 77, alinéa 1^{er}, 5^o, de la Constitution.

– que leur réservent les règles juridiques suprêmes de la Constitution au sens *formel* du terme.

65. - Influence du choix des règles électorales – La troisième réflexion que nous voudrions aborder n'est pas sans lien avec la précédente. On comprend facilement que l'influence que chaque parti parvient à exercer dans le cadre d'un système politique dépend largement de la part des sièges ou mandats qu'il parvient à obtenir à l'issue des élections. Or, si cette part dépend bien entendu de l'importance que chaque parti reçoit au sein de l'électorat (le nombre de suffrages qu'il obtient), il est important d'être conscient du fait que le contenu des règles électorales, et spécialement le choix du mode de scrutin, est aussi crucial quant à la répartition des sièges et mandats entre les partis qui se présentent aux élections. Autrement dit, selon les règles électorales établies, selon le mode de scrutin retenu par le droit, un même résultat quant à la répartition des *suffrages* entre les candidats ou les partis peut donner lieu à bien des résultats différents quant à la répartition des *sièges* ou mandats politiques disponibles. Les pionniers de l'étude de ces questions sont le juriste et politologue français Maurice Duverger¹⁹⁴ et l'américain Douglas Rae¹⁹⁵. Ils ont démontré que chaque type de mode de scrutin avait tendance à produire un type de résultat particulier. Bien d'autres auteurs, à leur suite, ont poursuivi, complété et nuancé leurs réflexions¹⁹⁶.

¹⁹⁴ Voy. not. M. DUVERGER, « L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique », in M. DUVERGER (éd.), *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Paris, Armand Colin, 1950, et M. DUVERGER, *Les partis politiques*, 8^{ème} édition, Paris, Armand Colin, 1973.

¹⁹⁵ Voy. not. D. RAE, *The political consequences of electoral laws*, 2^e édition, New Haven et Londres, Yale University Press, 1971.

¹⁹⁶ V. BOGDANOR et D. BUTLER (éds.), *Democracy and elections. Electoral systems and their political consequences*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983 ; B. GROFMAN et A. LIJPHART, (éds.), *Electoral laws and their political consequences*, New York, Agathon Press, 1986 ; R. TAAGEPERA et M. SHUGART, *Seats and votes : the effects and determinants of electoral systems*, New Haven, Yale University Press, 1989 ; A. BLAIS, « The classification of electoral systems », *European Journal of Political Research*, 1988, pp. 99-110 ; R. KATZ, *Democracy and elections*, Oxford, Oxford University Press, 1997 ; G. COX, *Making votes count. Strategic coordination in the world's electoral systems*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997 ; P. MARTIN, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, 3^{ème} édition, Paris, Montchrestien, 2006, 156 pages ; K. BENOIT, « Electoral laws as political consequences : Explaining the Origins and Change of Electoral Institutions », *Annual Review of Political Science*, 2007, pp. 363-390 ; D. NOHLEN, *Wahlrecht und Parteiensystem*, 6^{ème} édition, Leverkusen, Budrich, 2009 ; R. MOSER et E. SCHEINER, *Electoral systems and political context : how the effects of rules vary across new and established democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

4) *Les modes de scrutin*

66. - Diversité des modes de scrutin – Comme nous venons de l'affirmer, le choix des règles électorales – celles qui permettent et organisent, au sens large, le passage des suffrages à la désignation des mandataires – influence le résultat des élections et donc la répartition du pouvoir entre les différents partis et individus. Parmi les règles électorales, il convient d'accorder une attention toute particulière à celles qui consacrent un mode de scrutin, c'est-à-dire la formule « qui détermine les élus à partir des votes des électeurs »¹⁹⁷. En effet, dans tout système électoral, il est nécessaire de choisir une formule – un mode de calcul – qui permet de convertir les suffrages exprimés et comptabilisés, de telle sorte que chaque siège disponible soit attribué à un candidat, qui devient alors un élu. Or, il n'existe aucune formule évidente ou naturelle qui puisse être mise en œuvre pour opérer cette conversion ; l'autorité qui produit les règles électorales doit donc choisir une technique qui le permet, c'est-à-dire un mode de scrutin particulier. Par ailleurs, il s'avère que le choix en faveur de l'un ou l'autre mode de scrutin peut conduire à avantager certains partis au dépend des autres.

Vu l'importance de ce choix pour le fonctionnement d'une démocratie, nous proposons de présenter ici, dans les grandes lignes, les principales options qui s'offrent aux États. On considère traditionnellement qu'il existe deux grandes catégories de modes de scrutin : ceux qui se fondent sur le principe majoritaire (n° 68) et ceux qui appliquent une formule proportionnelle (n° 69). Avant de traiter successivement de ces deux types de modes de scrutin, nous abordons la notion de circonscription électorale, car elle est un concept-clé dans le fonctionnement de tous les modes de scrutin (n° 67).

67. - Notion de circonscription électorale – Quand il s'agit d'élire les membres d'un parlement, le territoire national est, dans la plupart des États, divisé en plusieurs zones clairement délimitées qu'on appelle « circonscriptions électorales »¹⁹⁸. Quel que soit le mode de scrutin – majoritaire ou proportionnel – il est alors mis en œuvre distinctement dans chaque circonscription, plutôt que globalement sur l'ensemble du territoire.

Une circonscription électorale est une portion de territoire au sein de laquelle les opérations électorales concrètes sont réalisées dans une relative indépendance

¹⁹⁷ P. MARTIN, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, 3^{ème} édition, Paris, Montchrestien, 2006, p. 35.

¹⁹⁸ À l'heure actuelle, la plupart des États démocratiques connaissent un découpage de leur territoire en circonscriptions ; à notre connaissance, seuls les Pays-Bas, Israël et la Namibie disposent d'un système électoral qui fonctionne sur la base d'une circonscription unique correspondant à l'intégralité du territoire national (D. NOHLEN, *Wahlrecht und Parteiensystem*, 6^{ème} édition, Leverkusen, Budrich, 2009, p. 87). Pour d'autres types d'élections, le recours à une circonscription unique est plus courant. C'est typiquement le cas pour les élections municipales où le territoire de la localité dont les autorités sont à élire constitue la circonscription unique.

par rapport aux autres circonscriptions : en règle générale, chaque circonscription dispose de son propre groupe d'électeurs qui ne se confond pas avec ceux des autres et de ses propres candidats qui ne se présentent, en principe, pas ailleurs. En outre, et c'est ce qui nous intéresse au premier plan ici : à chaque circonscription est attribuée une part des sièges de l'assemblée à élire, sièges qui sont répartis (lorsqu'il y en a plusieurs), en fonction du résultat des élections dans *cette* circonscription, entre les candidats et les partis qui y ont concouru¹⁹⁹.

La division du territoire en circonscriptions vise principalement à assurer une représentation parlementaire particulière aux habitants de chacune des parties d'un pays. Si le territoire national n'est pas fractionné de la sorte – autrement dit, s'il compte une circonscription électorale unique –, il est impossible de garantir juridiquement que l'assemblée élue se composera de députés choisis respectivement par les habitants des différentes parties géographiques qui forment le pays. Au contraire, le découpage du territoire en circonscriptions permet d'assurer que les habitants de chacune d'entre elles disposent, au sein de l'assemblée élue, d'un ou plusieurs représentants, choisis par eux. La circonscription électorale permet ainsi d'assurer un lien de proximité géographique entre électeurs et élus.

À titre d'exemple, nous proposons ci-après une carte qui montre le découpage du territoire espagnol en circonscriptions électorales (tel qu'il était en vigueur pour les élections de 2016). Ces circonscriptions sont utilisées pour l'élection des 350 membres du Congrès des députés (*Congreso de los diputados*). Dans chacune des 52 circonscriptions représentées ci-dessous est indiqué le nombre de sièges qui lui est attribué et qui correspond à une part du total de 350 députés.



¹⁹⁹ La circonscription se distingue ainsi d'autres divisions territoriales utilisées en matière électorale, notamment à des fins administratives ou pour le dépouillement des urnes, mais qui n'ont aucun rôle propre dans la répartition des sièges.

On observe que le nombre de sièges qui revient à une circonscription donnée dépend de la démographie : plus une circonscription est peuplée, plus le nombre de sièges y est élevé. On voit ainsi que les régions de Madrid et Barcelone reçoivent respectivement 36 et 31 sièges.

68. - Modes de scrutin majoritaires – Le modèle majoritaire repose sur une idée simple et instinctive : sont élus ceux qui obtiennent la majorité (relative ou absolue) des suffrages, c'est-à-dire le plus grand nombre de voix. En d'autres mots, le ou les sièges disponibles dans une circonscription reviennent au candidat ou au parti qui est soutenu par le plus d'électeurs.

La principale subdivision qu'on peut observer parmi les formules majoritaires tient au nombre de sièges que comptent les circonscriptions électorales où elles sont appliquées : si le territoire est divisé en circonscriptions auxquelles n'est attribué qu'un seul siège, on parle de scrutin *uninominal* ; si au contraire plusieurs sièges – au moins deux – sont alloués à chaque circonscription, on parle de scrutin *plurinominal*.

Dans le premier cas, puisqu'il n'y a qu'un siège à pourvoir, on ne peut nécessairement avoir qu'un unique vainqueur dans chaque circonscription : c'est le candidat qui a pu réunir le plus grand nombre de voix sur sa personne. Dans la seconde hypothèse, relativement rare en pratique, c'est le groupe de candidats qui obtient le plus de voix dans la circonscription qui reçoit *tous* les sièges qui y sont attachés et leurs concurrents n'en reçoivent *aucun* même si leurs résultats sont à peine inférieurs à ceux du groupe qui l'emporte²⁰⁰.

Une autre subdivision, qui s'ajoute et se cumule à la précédente²⁰¹, concerne le nombre de *tours* de scrutin qui sont organisés pour déterminer l'identité des élus.

La méthode la plus simple consiste à limiter les opérations électorales à un seul tour : à l'issue de celui-ci on compare le nombre de voix obtenues par les candidats ou les groupes de candidats et on attribue le ou les sièges à celui ou ceux qui arrivent en tête. S'il y a plus de deux candidats ou groupes de candidats en lice, il est dès lors possible d'être élu à la majorité relative²⁰², c'est-à-dire sans nécessairement recueillir la majorité absolue des voix exprimées²⁰³. Dans cette

²⁰⁰ Ce système est mis en œuvre pour l'élection du Collège électoral (*Electoral College*) qui est appelé à élire le Président des États-Unis : chaque État (*State*) constitue une circonscription électorale à laquelle est attribuée un certain nombre de sièges et le parti politique qui obtient le plus grand nombre de voix dans un État donné se voit attribuer tous les sièges réservés à cet État (c'est la règle dite du *winner takes it all*, le vainqueur prend tout). Il existe des dérogations à ce principe dans le Maine et le Nebraska.

²⁰¹ On peut donc avoir un scrutin uninominal à un ou à plusieurs tours de même qu'un scrutin plurinominal à un ou à plusieurs tours.

²⁰² Ou pluralité des voix (de l'anglais *plurality*).

²⁰³ La majorité absolue est atteinte lorsqu'un candidat ou une liste obtient plus de la moitié des suffrages. Cette définition est plus exacte que celle, souvent utilisée, qui présente la majorité absolue comme la moitié des voix plus une (en ce sens, voy. not. D. RAE, *The political*

hypothèse, courante en pratique, la majorité absolue des électeurs a voté pour des candidats autres que le vainqueur.

Prenons en guise d'illustration l'élection qui se déroulerait dans une circonscription électorale uninominale imaginaire. Le siège disponible est disputé entre quatre candidats. À l'issue du scrutin, le candidat A obtient 40 % des suffrages tandis que les candidats B et C ont recueilli, chacun pour ce qui les concerne, 25 %. Le candidat D n'est parvenu, quant à lui, qu'à convaincre 10 % des électeurs. Dans le cadre de la méthode majoritaire à un seul tour, c'est au candidat A qu'est attribué le siège correspondant à la circonscription, et ce malgré son score inférieur à 50 % de l'ensemble des suffrages : au contraire, plus de la moitié des électeurs se sont exprimés en défaveur du candidat A, en choisissant l'un de ses rivaux.

Ce système est notamment appliqué pour l'élection des membres de la Chambre des communes (*House of commons*) au Royaume-Uni. Le territoire britannique est divisé en 650 circonscriptions électorales uninominales (ce nombre correspond donc au nombre de sièges de la Chambre des communes). Dans chaque circonscription, le siège disponible est attribué au candidat qui obtient la majorité relative, c'est-à-dire le meilleur score parmi les concurrents en lice. Étant donné qu'un seul tour d'élection est organisé, il est fréquent que le candidat élu n'ait pas obtenu la majorité absolue des suffrages des électeurs de la circonscription. Un score relativement bas peut suffire, pour autant qu'il soit supérieur à ceux des autres candidats. Ainsi, lors des élections de mai 2010, il apparaît que dans 19 des 650 circonscriptions, le député a été élu alors qu'il avait obtenu moins de 35 % des voix²⁰⁴.

L'organisation de plusieurs tours vise précisément à contrecarrer ce dernier phénomène : l'idée consiste à recommencer le scrutin pour s'assurer qu'un candidat obtienne la majorité absolue des voix et la légitimité qui y est associée. On peut concevoir un nombre indéterminé de tours²⁰⁵ ; mais pour éviter les difficultés pratiques et la période d'incertitude qu'une telle organisation engendre, on préfère généralement fixer un nombre déterminé de tours, le plus souvent limité à deux²⁰⁶. Il convient alors de déterminer les conditions qui encadrent le droit pour un candidat de se présenter au tour suivant.

consequences of electoral laws, 2^{ème} édition, New Haven et Londres, Yale University Press, 1971, p. 23).

²⁰⁴ Le score le plus faible qui permet à un candidat d'être élu est de 31,3 %, dans la circonscription de Brighton Pavillon ; il s'agit d'ailleurs de l'unique siège obtenu par le *Green Party* (calculs propres réalisés sur la base des données mises en ligne par la *Electoral Commission* : http://www.electoralcommission.org.uk/elections/results/general_elections ; consulté pour la dernière fois le 1^{er} mai 2017).

²⁰⁵ L'élection du pape par le collège des Cardinaux comprend autant de tours de scrutin qu'il est nécessaire pour réunir la majorité des deux tiers des membres de cette assemblée (voy. les numéros 62, alinéa 2 et 70, alinéa 2, de la Constitution Apostolique *Universi Dominici Gregis* du 22 février 1996). Le droit canon laisse cependant une échappatoire en permettant aux Cardinaux d'« exprimer leur avis sur la manière de procéder » pour l'élection après un grand nombre de tours sans résultat (voy. les numéros 74 et 75 de la Constitution Apostolique précitée).

²⁰⁶ Cependant, à titre d'exemple, l'élection du Président de la République d'Allemagne par la *Bundesversammlung* est organisée en trois tours de scrutin ; aux deux premiers tours, il faut,

La question peut être réglée de deux manières différentes. D'une part, on peut fixer le nombre de candidats qui peuvent participer au tour suivant ; on détermine, par exemple, que seuls les deux meilleurs candidats du premier tour passent au second. D'autre part, l'autre méthode disponible consiste à établir un seuil – par exemple sous la forme d'un pourcentage du nombre de voix – qu'il est nécessaire de franchir pour passer au tour suivant. Dans ce dernier cas, contrairement au premier, le nombre de candidats qui prennent part à un tour de scrutin n'est connu que sur la base du résultat concret du tour précédent ; lorsque ce nombre est supérieur à deux, le candidat élu n'obtient pas nécessairement la majorité absolue des suffrages.

La première méthode est notamment utilisée dans le cadre des élections présidentielles françaises. Si aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue au premier tour, les deux candidats qui, le cas échéant après retrait de candidats plus favorisés, se trouvent avoir recueilli le plus grand nombre de suffrages au premier tour, se présentent au second²⁰⁷. L'autre solution est également appliquée en France, mais pour l'élection des membres de l'Assemblée Nationale. Dans chaque circonscription uninominale, est élu le candidat qui a obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés ; cependant, si aucun candidat n'obtient une telle majorité, un second tour est organisé, auquel peuvent participer tous les candidats qui ont recueilli un nombre de suffrages au moins égal à 12,5 % du nombre des électeurs inscrits²⁰⁸.

En combinant les différents traits que nous venons d'esquisser (circonscriptions uninominales ou plurinominales ; un ou plusieurs tours), on aperçoit les modèles de base des systèmes majoritaires.

69. - Modes de scrutin proportionnels – Le système proportionnel consiste à répartir les sièges entre des *listes* de candidats au *pro rata* du nombre de voix obtenues par chacune d'elles. Ce système ne peut donc se pratiquer que lorsque plusieurs sièges sont disponibles dans une circonscription²⁰⁹. À la différence du scrutin majoritaire, il n'y a pas de vainqueur unique (individu ou groupe) dans chaque circonscription, mais un partage des mandats en fonction des résultats respectifs des différentes listes qui se présentent dans chaque circonscription.

Si l'on applique strictement l'idée de la répartition proportionnelle, une liste de candidats obtient la part des sièges de l'assemblée qui correspond exactement à la part de l'électorat qui l'a soutenue. Ainsi, le parti qui a récolté 26,847 % des voix devrait en théorie obtenir 26,847 % des sièges du Parlement. Une répartition aussi précise est en pratique presque toujours impossible car le nombre de mandats à partager entre les candidats est limité. Par ailleurs, les sièges du parlement sont en général répartis entre plusieurs circonscriptions par

pour être élu, obtenir la majorité absolue des membres de cette assemblée, alors qu'au troisième tour, la majorité relative suffit (voy. l'article 54, alinéa 5, de la Loi fondamentale).

²⁰⁷ Article 7, alinéa 1^{er}, de la Constitution de la V^{ème} République.

²⁰⁸ Article L 162, alinéa 3, du Code électoral français.

²⁰⁹ Il convient donc pour l'élection d'une assemblée, mais pas pour celle d'un chef d'État.

contingents de quelques unités. Dès lors, sauf hasard des chiffres, il n'est pas possible d'attribuer à chaque formation politique la part exacte des sièges à laquelle il aurait théoriquement droit : si dix sièges sont disponibles dans une circonscription, le parti qui a obtenu 26,847 % des voix ne peut recevoir 2,6847 sièges, du moins tant qu'on considère qu'un siège de député ne peut être divisé²¹⁰. Il en obtiendra vraisemblablement deux ou trois, en fonction du système mis en œuvre et des résultats engrangés par les autres listes.

Une fois que l'on a retenu le principe d'un scrutin proportionnel, il convient donc encore de choisir une formule mathématique afin de répartir les sièges, sous la forme de nombres entiers, entre les listes concurrentes. À cet égard, de nombreux modèles sont disponibles²¹¹. Certains tendent à donner un avantage plus ou moins marqué aux plus grands partis qui bénéficient d'une certaine surreprésentation au sein de l'assemblée.

C'est notamment le cas du système « d'Hondt »²¹² : il tend à offrir une légère surreprésentation aux listes les plus fortes²¹³. Le procédé consiste à diviser successivement les résultats obtenus par chaque liste de candidats qui se présente dans une circonscription par la suite des nombres entiers (1, 2, 3, 4, 5 et ainsi de suite). Les différents quotients obtenus par ces opérations sont ensuite classés – toutes listes confondues – dans l'ordre décroissant jusqu'à ce qu'on obtienne un nombre de quotients qui correspond au nombre de sièges à répartir dans la circonscription.

En pratique, ce type de méthode est assez facile à mettre en œuvre : il suffit de dresser un tableau à double entrée dans lequel on reprend, à la première ligne, les résultats obtenus par les différentes listes dans la circonscription, puis, aux lignes suivantes, ces mêmes résultats divisés successivement par les diviseurs retenus. Les plus grands quotients obtenus, qui correspondent aux sièges à attribuer, apparaissent ainsi immédiatement.

À titre illustratif imaginons que, dans une circonscription, quatre partis se disputent six sièges et que les 10.000 suffrages exprimés par les électeurs se répartissent entre eux comme suit : 4.500

²¹⁰ C'est cette idée qui est généralement soutenue dans la littérature et qui est mise en œuvre, à notre connaissance, dans tous les assemblées politiques représentatives. On relève cependant que, s'il n'est pas possible de « diviser » physiquement les députés, il n'est pas inconcevable – au moins en théorie – d'organiser une assemblée au sein de laquelle les membres (ou certains d'entre eux) auraient un vote pondéré pour tenir compte des décimales et faire en sorte que chaque groupe politique de l'assemblée y ait le poids politique qui correspond exactement à l'ampleur de son électorat. Voy. not. G. GENSSLER, *Das D'Hondtsche und andere Sitzverteilungsverfahren aus mathematischer und verfassungsrechtlicher Sicht*, Nuremberg, Schnell-Druck-Diana, 1984, p. 43. Cet auteur évoque l'idée d'un Parlement comparable à une assemblée d'actionnaires où chacun dispose d'un vote pondéré en fonction de la part des actions qu'il possède.

²¹¹ « 'Proportional representation' refers not to a specific electoral system but to an *ideal* or *principle* to which different electoral systems seek to conform » (V. BOGDANOR, *What is proportional representation?*, Oxford, Martin Robertson, 1984, p. 46 ; c'est l'auteur qui souligne).

²¹² V. D'HONDT *Question électorale. La représentation proportionnelle des partis par un électeur*, Bruxelles, Bruylant, 1878.

²¹³ D. RAE, *The political consequences of electoral laws*, 2^{ème} édition, New Haven et Londres, Yale University Press, 1971, p. 33.

voix pour A, 2.500 voix pour B, 1.800 voix pour C et 1.200 voix pour D. On dresse alors le tableau suivant :

	A	B	C	D
x/1	(1) 4.500	(2) 2.500	(4) 1.800	1.200
x/2	(3) 2.250	(6) 1.250	900	600
x/3	(5) 1.500	833	600	400
x/4	1.125	625	450	300
Répartition	3	2	1	0

En opérant les divisions successives, il apparaît que les six plus grands quotients du tableau – repris en gras dans ce dernier – sont 4.500, 2.500, 2.250, 1.800, 1.500 et 1.250. Trois de ces quotients reviennent au parti A, qui reçoit donc trois sièges ; de la même manière, B obtient deux sièges, C un siège et D aucun. Les six sièges sont ainsi répartis proportionnellement.

La formule *Imperiali* (basée sur la suite de diviseurs 1 ; 1,5 ; 2 ; 2,5 ; 3 ; etc.) favorise encore davantage le plus grand parti (à savoir A), lequel obtiendrait (avec la même situation) quatre sièges – soit la majorité absolue des sièges, sans la majorité absolue des voix – aux dépens de B qui n'en reçoit qu'un seul (C en a également un et D aucun).

	A	B	C	D
x/1	(1) 4.500	(3) 2.500	(6) 1.800	1.200
x/1,5	(2) 3.000	1.666	1.200	800
x/2	(4) 2.250	1.250	900	600
x/2,5	(5) 1.800	1.000	720	480
x/3	1500	833	600	400
Répartition	4	1	1	0

Enfin, la mise en œuvre de la méthode *Sainte-Laguë* (basée sur la suite de diviseur 1 ; 3 ; 5 ; 7 ; etc.) a un effet inverse, puisqu'elle permet au plus petit parti, soit D, d'obtenir un siège ; dans ce cas, A en reçoit trois, B un seul et C de même.

	A	B	C	D
x/1	(1) 4.500	(2) 2.500	(3) 1.800	(5) 1.200
x/3	(4) 1.500	833	600	400
x/5	(6) 900	500	360	240
x/7	643	357	257	171
Répartition	3	1	1	1

Le système d'Hondt est notamment appliqué en Espagne, dans chacune des 52 circonscriptions utilisées pour l'élection des membres du Congrès des députés²¹⁴. Nous proposons ci-après d'examiner sa mise en œuvre dans une circonscription choisie, celle de Salamanque, lors des élections législatives du 26 juin 2016. Dans cette circonscription, quatre sièges de députés étaient disponibles et quatre partis politiques se sont répartis l'essentiels des voix exprimées par les électeurs : le PP (48,31 %), le PSOE (21,39 %), C's (15,77 %) et Podemos-Iu-Equo (12,46 %) ²¹⁵. Le tableau qui suit montre la manière dont les suffrages étaient répartis entre ces partis²¹⁶ et la distribution des sièges en application du système d'Hondt.

	PP	PSOE	C's	Podemos
x/1	(1) 97.040	(3) 42.956	31.670	25.023
x/2	(2) 48.520	21.478	15.835	12.512
x/3	(4) 32.347	14.319	10.557	8.341
x/4	24.260	11.489	7.918	6.256
Répartition	3	1	0	0

On remarque que le premier parti, le PP, obtient trois des quatre sièges, alors qu'il avait obtenu un peu moins de la moitié des suffrages exprimés (48,31 %). L'effet de surreprésentation apparaît clairement dans cet exemple réel. Le seul autre parti qui obtient un siège est le PSOE. Un résultat différent aurait été obtenu si la formule de Sainte-Laguë avait été retenue par la législation espagnole.

	PP	PSOE	C's	Podemos
x/1	(1) 97.040	(2) 42.956	(4) 31.670	25.023
x/3	(3) 32.347	14.319	10.557	8.341
x/5	19.408	8.591	6.334	5.005
x/7	13.863	6.137	4.524	3.575
Répartition	2	1	1	0

Dans cette hypothèse virtuelle, le PP n'aurait obtenu que deux sièges (au lieu de trois), tandis que le PSOE et C's auraient gagné un siège dans la circonscription de Salamanque. Le rapport de force politique aurait donc été sensiblement différent.

70. - Avantages et inconvénients des différents modes de scrutin –
Les deux grands types de modes de scrutin présentent chacun des avantages et des inconvénients. Nous essayons d'en faire la synthèse dans les lignes qui suivent.

Le mode de scrutin majoritaire facilite la formation d'une majorité parlementaire et peut ainsi renforcer la stabilité du gouvernement. En ce qu'il offre des sièges

²¹⁴ Sur ces circonscriptions, voy. *supra*, n° 67.

²¹⁵ Tous les autres partis en lice ont obtenu moins d'un pourcent des voix. Ils sont volontairement négligés dans les explications qui suivent.

²¹⁶ Les données sont tirées du site officiel que l'administration espagnole a dédié au résultat des élections : <http://resultados2016.infoelecciones.es/99CO/DCO99000CI.htm?lang=es>

aux seuls partis ou candidats qui arrivent en tête dans une circonscription, ce système tend en effet à surreprésenter les forces politiques dominantes au parlement et ce au détriment des partis politiques d'importance moyenne ou plus faible. En pratique, il arrive souvent que deux partis profitent largement de ce système et obtiennent à eux seuls une grande partie des sièges disponibles. Il est aussi fréquent, lorsqu'on applique le mode de scrutin majoritaire, qu'un parti dispose à lui seul de la majorité absolue des sièges du parlement, même s'il n'a pas récolté la majorité absolue des suffrages exprimés par les électeurs. La majorité des sièges est en effet acquise au parti qui a réussi à se classer premier dans plus de la moitié des circonscriptions électorales. Dès lors, le parti dominant n'a pas besoin de chercher à former une coalition avec d'autres partis pour être en mesure d'adopter des lois et éventuellement de soutenir un gouvernement. Ce phénomène s'observe après la plupart des élections au Royaume-Uni : un seul parti – tantôt le Parti conservateur, tantôt le Parti travailliste – obtient seul la majorité des sièges de la Chambre des communes. Ce parti n'a donc pas besoin de négocier avec d'autres formations politiques pour former une majorité capable de gouverner ; dès le lendemain des élections, on sait que le chef du parti vainqueur deviendra le nouveau Premier ministre et que les autres ministres seront choisis parmi les membres éminents de ce parti. Le mode de scrutin majoritaire facilite ainsi la lecture du jeu politique. En revanche, ce système est souvent critiqué en raison du fait qu'il ne laisse aux autres partis que peu de chance d'accéder au parlement et conduit, dans le meilleur des cas, à leur sous-représentation au sein de l'assemblée. Même un parti d'importance moyenne, qui reçoit 10, 15, voire 20 % des voix dans de nombreuses circonscriptions risque de n'obtenir aucun siège au parlement, car il ne sera probablement pas capable, avec ce type de résultats, de parvenir à être le premier parti dans l'une ou l'autre circonscription – condition pourtant nécessaire pour gagner un siège. L'exemple britannique peut à nouveau servir d'illustration : le Parti libéral démocrate, qui est historiquement la troisième force sur la scène politique britannique, est chroniquement sous-représenté à la Chambre des communes où – comme on l'a rappelé *supra* – ce sont les partis conservateur et travailliste qui dominent largement. En d'autres mots, malgré le soutien significatif de l'électorat pour le Parti libéral démocrate, les candidats de ce parti ne parviennent à se classer premier (donc à devancer les candidats travaillistes et conservateurs) que dans peu de circonscriptions ; ils n'obtiennent donc généralement que fort peu de sièges. Le tableau qui suit permet de comparer la part des suffrages obtenue par ce parti au cours du temps avec la part des sièges que ses candidats ont occupé ; il offre ainsi un aperçu de la sous-représentation du parti à la Chambre des communes :

Parti libéral (Royaume-Uni)	1983	1987	1992	1997	2001	2005	2010	2015
Part des voix valables	26,0 %	23,1 %	18,3 %	17,2 %	18,8 %	22,6 %	23,0 %	7,9 %
Part des sièges à la Ch. des communes	3,5 %	4,1 %	3,0 %	7,0 %	7,9 %	9,6 %	8,8 %	1,2 %

De manière générale, le système majoritaire tend à écarter les forces politiques de moindre importance ou à fortement minimiser leur présence au parlement. Les nombreux électeurs qui soutiennent (ou voudraient soutenir) ces partis connaissent souvent la frustration de ne pas réussir à faire élire des candidats de leurs partis favoris et doivent se résigner à être représentés par des élus issus des partis dominants.

Au contraire, le mode de scrutin proportionnel favorise la diversité dans la représentation parlementaire. Puisque sa mise en œuvre vise à offrir à chaque parti un nombre de sièges qui est proportionnel à la part des suffrages qu'il a recueillie, il est possible, même pour un parti qui reçoit un soutien modeste de l'électorat, d'obtenir un ou quelques sièges au sein du parlement. Ceci implique que les sièges du parlement sont souvent partagés entre un nombre important de partis et qu'aucun d'eux ne dispose seul de la majorité absolue²¹⁷. Dès lors, plusieurs partis doivent s'entendre et former une coalition (c'est-à-dire une alliance politique) pour parvenir à contrôler ensemble la majorité des sièges. Ceci favorise certes la naissance de compromis entre différents mouvements politiques, ce qui peut être considéré comme un avantage. Cependant, la négociation qui précède la formation d'une coalition prend souvent du temps – ce qui constitue en soi un inconvénient – et échappe par ailleurs largement aux électeurs qui n'ont aucune maîtrise sur ce processus – ce qui constitue un autre inconvénient. En outre, l'alliance conclue entre plusieurs partis est souvent précaire et peut être une source d'instabilité pour le gouvernement.

B.- PARTICULARITES BELGES

71. - Présentation de la section – Dans la seconde partie du chapitre, qui se concentre sur la mise en œuvre de la démocratie en Belgique, nous examinerons d'abord les aspects (peu nombreux) de démocratie directe qui existent dans le Royaume, avant de consacrer la plus grande partie de l'exposé à la concrétisation de la démocratie représentative, ce qui nous amènera notamment à aborder des éléments du système électoral belge.

²¹⁷ À moins, bien entendu, qu'un parti ne domine la scène politique au point de recueillir la majorité des suffrages exprimés des électeurs et donc, en application des principes du système proportionnel, la majorité des sièges du parlement. Ce scénario est toutefois peu probable en pratique.

1) La démocratie directe

72. - Réticences – Les instruments de démocratie directe existent en nombre limité dans le régime constitutionnel belge. Ceci s'explique notamment par le fait que la Constitution de 1831 a privilégié un système représentatif qui puise d'ailleurs ses racines dans des institutions antérieures à la naissance du pays²¹⁸.

On aurait toutefois pu imaginer un développement ultérieur de la démocratie directe, à travers l'instauration de mécanismes tels que le référendum, que la France ou la Suisse – par exemple – auraient pu inspirer. L'existence, en Belgique, de deux grandes communautés, aux aspirations tendanciellement différentes, crée cependant un obstacle important au développement de la démocratie directe au niveau national (aujourd'hui, fédéral). En effet, si une proposition est soumise à l'ensemble des électeurs belges, il existe toujours un risque significatif qu'une des deux communautés la soutienne, contrairement à l'autre. Dans ce cas, la majorité qui se dégage au niveau national – et qui doit être prise en compte pour prendre une décision ou adopter une norme – ne reflète que la position majoritaire d'une des communautés qui composent le pays²¹⁹. Si une telle situation venait à se produire régulièrement, sur des questions de société importantes, on assisterait vraisemblablement à des tensions fortes qui susciteraient à tout le moins de l'instabilité politique, voire causeraient des heurts et des débordements plus graves.

En particulier, l'histoire nationale a été marquée par l'organisation d'une consultation populaire d'ampleur nationale dans le contexte difficile de la *Question royale*²²⁰. Le 12 mars 1950, les électeurs ont été invités à se prononcer sur la question de savoir s'il était opportun que le Roi Léopold III reprenne l'exercice de ses fonctions royales²²¹. Alors qu'une nette majorité des électeurs

²¹⁸ Voy. J. GILISSEN, *Le régime représentatif en Belgique depuis 1790*, Bruxelles, La Renaissance du Livre, 1958 ; voy. également E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès national de Belgique 1830-1831*, I, Bruxelles, société typographique belge, 1844, pp. 184 à 260, et, par exemple, l'intervention de Camille DE SMET (p. 197) :

« Non, je ne veux pas qu'on prenne pour modèle les démocraties de l'ancienne Grèce concentrée dans l'enceinte d'une seule ville, où le peuple délibérait dans les places publiques, et y votait lui-même la loi. Ce que nous demandons, c'est un gouvernement représentatif conforme à la nature des choses qui tende au bonheur des hommes, qui protège les bons contre les méchants, où la loi soit au-dessus de la volonté de l'homme, où la volonté de l'homme ne soit jamais substituée à la volonté de la loi ; c'est en un mot, un gouvernement tel que celui dont jouissent les Américains du nord. Sommes-nous donc moins faits qu'eux pour la liberté ? »

²¹⁹ Dans ce contexte, les électeurs flamands, plus nombreux que les électeurs francophones ont une chance supérieure de l'emporter. Voy. dans le même sens M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, 2^{ème} édition, Bruxelles, Larcier/Anthemis, 2014, pp. 103 à 104.

²²⁰ Sur le caractère inconstitutionnel de cette consultation populaire, voy. M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, 2^{ème} édition, Bruxelles, Larcier/Anthemis, 2014, p. 149.

²²¹ À ce sujet, voy. aussi *supra*, chapitre 2.

flamands s'étaient exprimés en faveur du retour du Roi, la majorité des Wallons et des Bruxellois s'y étaient opposés. Or, considéré sur l'ensemble du pays, le résultat de la consultation populaire amenait à rappeler Léopold III à revenir sur le trône, contre l'avis de la majorité des francophones – minoritaires – du pays. Les mois qui suivirent furent caractérisés par des tensions graves et des heurts qui menèrent notamment au décès de plusieurs manifestants. C'est à la suite de ces événements que le Roi annonça, au milieu de l'été 1950, son renoncement au trône. Plus d'un demi-siècle plus tard, cet épisode hante encore les esprits dans toutes les réflexions sur la démocratie directe en Belgique et est à la source de fortes réticences²²².

En toutes hypothèses, le référendum et la consultation populaire sont interdits au niveau fédéral, le Conseil d'État ayant par le passé précisé que les articles 33, alinéa 2, 36 et 195 de la Constitution faisaient obstacle à l'instauration de tels mécanismes de démocratie directe²²³.

En revanche, des instruments de démocratie directe ont pu être développés à d'autres niveaux de pouvoir, où le risque d'une confrontation entre les deux grandes communautés n'existe pas (ou, du moins, est plus limité²²⁴). En vertu de la Constitution belge, des consultations populaires peuvent être organisées au niveau local (n° 73) et au niveau régional (n° 74). Nous y consacrons quelques développements dans les lignes qui suivent.

73. - Consultation populaire locale – Depuis 1999, l'article 41, al. 5, de la Constitution permet l'organisation de consultations populaires dans les matières d'intérêt communal, supracommunal ou provincial²²⁵. Un instrument de démocratie directe est donc disponible à l'échelle locale. Il s'agit bien d'une consultation populaire, plutôt que d'un référendum : les autorités locales (par exemple, communales ou provinciales) ne sont pas juridiquement obligées de mettre en œuvre la solution retenue par la majorité des participants à la consultation²²⁶.

En Région wallonne, la consultation populaire locale communale est prévue par les articles L-1141-1 à L-1141-13 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD)²²⁷. La consultation est décidée par le conseil communal, soit de sa propre initiative, soit de l'initiative d'un certain nombre

²²² Voy. « La question de la constitutionnalité des procédés de démocratie directe », extrait de l'avis rendu le 20 mars 2001 par le comité scientifique adjoint à la Commission pour le renouveau politique de la Chambre des représentants et du Sénat, *R.B.D.C.*, 2001, pp. 243 et s.

²²³ La section de législation du Conseil d'État l'a ainsi affirmé dans un avis rendu le 15 mai 1985 publié dans *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative. Travaux des XII^{ème} Journées juridiques Jean Dabin*, Bruxelles, Bruylant, 1986, pp. 375-413.

²²⁴ On pense ici au cas de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale et des communes bruxelloises.

²²⁵ Auparavant, une loi du 10 avril 1995 complétant la nouvelle loi communale organisait déjà cette possibilité.

²²⁶ Sur la distinction entre référendum et consultation populaire, voy. *supra*, n° 59.

²²⁷ En ce qui concerne la consultation populaire provinciale, voy. les articles L2214-1 et suivants du CDLD qui contiennent des principes similaires.

d'habitants de la commune (le conseil communal est obligé de donner suite à l'initiative des habitants – et donc d'organiser la consultation – lorsqu'elle satisfait aux conditions légales)²²⁸.

Lorsqu'une consultation populaire est organisée, le droit d'y participer est offert à toutes les personnes inscrites ou mentionnées au registre de la population d'une commune (la participation n'est donc pas réservée aux seuls Belges), pour autant qu'elles soient âgées de seize ans accomplis (la participation est donc ouverte à des personnes qui n'ont pas encore atteint l'âge de dix-huit ans requis pour obtenir le droit de vote)²²⁹. Ces personnes *peuvent* participer à la consultation, mais n'y sont pas obligées ; contrairement au principe qui est appliqué en Belgique pour les élections²³⁰, la participation aux consultations populaires n'est pas obligatoire²³¹. Le taux de participation a en revanche une implication pratique : les règles applicables prévoient que la consultation ne sera dépouillée (c'est-à-dire qu'on ne comptabilisera les votes) que si au moins 10 % des habitants y ont participé²³². Cette règle vise à éviter qu'on puisse donner une valeur quelconque à un résultat qui reposerait seulement sur l'opinion d'une faible minorité de la population et qui manquerait dès lors de légitimité démocratique.

De telles consultations sont régulièrement organisées. Elles concernent souvent des questions relatives à l'aménagement de l'espace public (installation d'un centre commercial à la place d'un parc, construction d'éoliennes, installation d'une fontaine, *etc.*), mais elles peuvent aussi porter sur d'autres préoccupations (aménagement d'une piscine, gestion des déchets, *etc.*).

74. - Consultation populaire régionale – Depuis la sixième réforme de l'État, la Constitution prévoit en outre la possibilité d'organiser des consultations populaires au niveau régional²³³. Il revient à chaque Région d'établir, par le biais d'un décret adopté à la majorité spéciale, les modalités de cette consultation. À ce jour, même si des avancées politiques significatives ont déjà eu lieu à ce sujet en Région wallonne, de tels décrets régionaux n'ont pas encore été adoptés, de sorte qu'aucune consultation populaire régionale ne peut actuellement être concrètement organisée.

On peut toutefois déjà indiquer que la Constitution elle-même consacre certains principes majeurs qui devront être respectés par les législateurs régionaux. La Constitution prévoit la possibilité d'organiser des consultations populaires – pas

²²⁸ 20 % des habitants au moins dans les communes de moins de 15.000 habitants ; 3.000 habitants au moins dans les communes d'au moins 15.000 habitants et de moins de 30.000 habitants ; 10 % des habitants au moins dans les communes d'au moins 30.000 habitants (article 1141-1, § 1^{er}, al. 2, du CDLD).

²²⁹ En outre, les participants doivent ne pas faire l'objet d'une condamnation ou d'une décision emportant l'exclusion ou la suspension des droits électoraux de ceux qui sont appelés à voter aux élections communales (article L1141-5, § 1^{er}, du CDLD).

²³⁰ Voy. *infra*, n° 80.

²³¹ Article L1141-5, § 5, al. 1^{er}, du CDLD.

²³² Article L1141-5, § 6, du CDLD.

²³³ Article 39bis de la Constitution, introduit en 2014.

des référendums qui lieraient les autorités – dans toutes les matières exclusivement attribuées aux organes régionaux, sauf ce qui concerne les budgets, les finances et les questions que les législateurs régionaux ne peuvent eux-mêmes régler qu'à la majorité des deux tiers²³⁴. Le champ des possibilités est donc relativement large. La Constitution prévoit par ailleurs que la Cour constitutionnelle statue par voie de décision sur chaque consultation populaire régionale, *préalablement* à son organisation²³⁵. Cette dernière règle a un caractère exceptionnel dans le système belge : d'habitude, la Cour constitutionnelle ne se prononce qu'*a posteriori*, sur des normes déjà adoptées par les législateurs²³⁶, alors qu'ici, elle est invitée à intervenir avant qu'une quelconque décision normative ne soit prise. Cela contribue à montrer la prudence avec laquelle on a introduit le mécanisme de la consultation populaire au niveau régional.

2) La démocratie représentative

75. - Inventaire des assemblées élues et règles de composition – Malgré les quelques éléments de démocratie directe que nous avons présentés ci-avant, la démocratie est essentiellement mise en œuvre par le biais de l'élection d'assemblées parlementaires représentatives. Il existe en Belgique, à tous les niveaux de pouvoir, des assemblées composées de membres élus qui exercent un rôle politique fondamental.

Pour entamer l'examen du fonctionnement de la démocratie représentative belge et avant de nous intéresser aux grands principes qui encadrent l'organisation des élections, il convient de dresser l'inventaire des assemblées élues. Pour ce faire, nous procéderons systématiquement en commençant par le niveau communal et en élargissant progressivement la perspective pour atteindre finalement le niveau européen.

La Belgique est divisée en 589 *communes* (308 en Région flamande, 262 en Région wallonne – dont 9 constituent la région de langue allemande – et 19 en Région de Bruxelles-Capitale). Dans chaque commune, il existe un *conseil communal* qui est une assemblée dont les membres sont directement élus par les électeurs qui résident sur le territoire de la commune concernée. Les règles électorales qui encadrent ces élections sont définies par les Régions, ce qui implique qu'elles ne sont pas exactement les mêmes selon la Région

²³⁴ Article 39bis de la Constitution.

²³⁵ Article 142, al. 3, de la Constitution. Voy. aussi l'article 30ter de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle.

²³⁶ À ce sujet, voy. *infra*, chapitre 8.

considérée²³⁷. Le nombre de membres d'un conseil communal dépend du nombre d'habitants de la commune. On relève qu'en Région wallonne, l'élection des conseillers communaux a une incidence sur la désignation du *bourgmestre*. En effet, est élu de plein droit bourgmestre, le conseiller de nationalité belge qui a obtenu le plus de voix de préférence sur la liste qui a obtenu le plus de voix parmi les groupes politiques qui sont parties au pacte de majorité²³⁸ (c'est-à-dire les partis politiques qui ont formé une coalition majoritaire).

Le territoire national comprend par ailleurs dix provinces (cinq en Région flamande²³⁹ et cinq en Région wallonne²⁴⁰). Il convient de noter que le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, avec ses 19 communes, ne fait partie d'aucune province ; il est enclavé dans la province du Brabant flamand dont il ne fait pas partie. Dans chaque province est institué un *conseil provincial* dont les membres sont directement élus par les électeurs qui résident sur le territoire de la province concernée. Les règles électorales qui encadrent ces élections sont également définies par les Régions, chacune pour ce qui les concerne²⁴¹.

Les trois *Régions* et les trois *Communautés* – c'est-à-dire les entités fédérées de la Belgique qui ont été présentées *supra* au chapitre 4 – disposent en principe chacune d'un Parlement composé de membres élus²⁴². Nous avons cependant vu que l'ensemble des compétences de la Région flamande sont exercées par la Communauté flamande et qu'il n'existe, au nord du pays, qu'une assemblée parlementaire compétente à la fois pour les compétences communautaires et régionales, à savoir le Parlement flamand. Dès lors, on compte cinq assemblées parlementaires régionales et communautaires : le Parlement wallon, le Parlement de la Communauté française, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, le Parlement de la Communauté germanophone et le Parlement flamand, déjà cité²⁴³. Les membres de ces assemblées sont directement élus, à l'exception de ceux du Parlement de la Communauté française, qui sont indirectement élus.

Le Parlement wallon est composé de 75 membres qui sont directement élus par les électeurs qui sont domiciliés sur le territoire de la Région wallonne (c'est-à-dire soit en région de langue française, soit en région de langue allemande). Aux fins de cette élection, le territoire wallon est divisé en 13 circonscriptions

²³⁷ Pour ce qui concerne la Région wallonne, voy. les articles L4111-1 et suivants du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation.

²³⁸ Article L1123-4, § 1^{er}, CDLD.

²³⁹ Anvers, le Brabant flamand, la Flandre occidentale, la Flandre orientale et le Limbourg (article 5 de la Constitution).

²⁴⁰ Le Brabant wallon, le Hainaut, Liège, le Luxembourg et Namur (article 5 de la Constitution).

²⁴¹ Pour ce qui concerne la Région wallonne, voy. les articles L4111-1 et suivants du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation.

²⁴² Article 115 de la Constitution.

²⁴³ Pour compléter l'énumération, il convient d'envisager en outre la Commission communautaire commune (COCOM) et la Commission communautaire française (COCOF) qui disposent – comme les parlements précités – de compétences législatives.

électorales entre lesquelles les 75 sièges sont répartis proportionnellement au nombre d'habitants de chacune d'entre elles.

Le Parlement de la Communauté germanophone est composé de 25 membres qui sont directement élus par les électeurs qui sont domiciliés dans l'une des neuf communes de la région de langue allemande. Le territoire concerné forme une circonscription unique au sein de laquelle l'ensemble des membres du Parlement sont élus.

Le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale est quant à lui composé de 89 membres qui sont directement élus par les électeurs domiciliés sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale. L'élection est organisée dans une circonscription unique dans laquelle se présentent tant des listes francophones que des listes néerlandophones. La répartition des sièges du Parlement entre le groupe linguistique français et le groupe linguistique néerlandais est fixée par la loi : 72 sièges reviennent au premier et 17 au second²⁴⁴. Cette clé de répartition est rigide, ce qui implique qu'elle n'évolue pas en fonction des résultats des élections et de la répartition entre les voix attribuées à des listes francophones et de celles attribuées à des listes néerlandophones. De cette façon, les électeurs qui accordent leur confiance à des listes néerlandophones disposent d'une représentation assurée qui correspond à près de 20 % des sièges (17 sièges sur 89 correspondent à 19,1 %), alors que ces électeurs constituent en réalité une part plus faible de l'électorat régional bruxellois (les électeurs ayant opté pour une liste attachée au groupe linguistique néerlandais représentaient environ 11,5 % aux élections de mai 2014²⁴⁵).

Le Parlement flamand est composé de 124 membres. Parmi ceux-ci, 118 sont directement élus par les électeurs domiciliés sur le territoire de la région de langue néerlandaise. À cette fin, le territoire de chaque province flamande forme une circonscription électorale distincte ; il y a donc cinq circonscriptions en tout. Par ailleurs, six autres membres sont directement élus par les électeurs qui sont domiciliés sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale et qui n'ont pas choisi de voter en faveur de listes attachées au groupe linguistique français à l'occasion de l'élection des membres du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale (qui a lieu le même jour)²⁴⁶.

Enfin, le Parlement de la Communauté française n'est pas directement élu, c'est-à-dire que les citoyens électeurs ne sont jamais invités à désigner les membres qui le composent. Toutefois, les membres de ce Parlement sont bien des personnes qui ont été élues par les électeurs, mais à un autre titre. En effet, le Parlement de la Communauté française est composé de 94 membres qui sont,

²⁴⁴ Article 20, § 2, al. 1^{er}, de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises.

²⁴⁵ Selon les chiffres officiels fournis par le SPF Intérieur, 53.379 électeurs ont exprimé un suffrage en faveur d'une des listes attachées au groupe linguistique néerlandais. Ils représentent 11,54 % des 462.427 électeurs qui avaient déposé un vote valable à l'occasion de cette élection.

²⁴⁶ Article 14, al. 2, de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises.

d'une part, les 75 membres du Parlement wallon et, d'autre part, 19 députés élus par le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale en son sein²⁴⁷.

Au *niveau fédéral*, la Belgique est caractérisée par un système parlementaire bicaméral, avec une chambre basse, la Chambre des représentants, et une chambre haute, le Sénat. Depuis 2014, seule la première est directement élue par les électeurs, tandis que la seconde est principalement composée de membres issus des parlements régionaux et communautaires.

La *Chambre des représentants* est composée de 150 membres²⁴⁸. Leur élection est organisée sur la base d'onze circonscriptions : dix correspondent aux territoires respectifs des dix provinces, tandis que la onzième est alignée sur le territoire (hors province) de la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Les 150 sièges sont répartis entre ces circonscriptions en fonction du nombre d'habitants ; la moins peuplée – celle du Luxembourg – reçoit quatre sièges, tandis que la plus peuplée – celle d'Anvers – en compte 24²⁴⁹.

Le *Sénat* contemporain compte 60 membres. Parmi eux, 50 sont désignés par d'autres parlements, selon la répartition suivante : 29 sont désignés par le Parlement flamand en son sein ou au sein du groupe linguistique néerlandais du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, dix sont désignés par le Parlement de la Communauté française en son sein, huit sont désignés par le Parlement de la Région wallonne en son sein, deux sont désignés par le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale en son sein et un est désigné par le Parlement de la Communauté germanophone en son sein²⁵⁰. Les dix autres sénateurs sont désignés en application de la technique de la cooptation, c'est-à-dire qu'ils sont choisis par les sénateurs déjà nommés qu'ils sont appelés à rejoindre²⁵¹. Plus précisément, six sénateurs sont choisis par les 29 sénateurs désignés par le Parlement flamand et forment avec eux le groupe linguistique néerlandais du Sénat, tandis que quatre autres sénateurs sont choisis par les 20 sénateurs francophones (c'est-à-dire les dix désignés par le Parlement de la Communauté française, les huit désignés par le Parlement wallon et les deux désignés par le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale) et forment avec eux le groupe linguistique français du Sénat. Le sénateur désigné par le Parlement de la Communauté germanophone ne participe pas aux opérations de cooptation.

Enfin, les électeurs domiciliés en Belgique sont aussi invités à élire une partie des membres du Parlement européen. Plus précisément, la Belgique envoie 21

²⁴⁷ Article 24, § 3, de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

²⁴⁸ Article 63, al. 1^{er}, de la Constitution.

²⁴⁹ Arrêté royal du 31 janvier 2013 portant répartition des membres de la Chambre des représentants entre les circonscriptions électorales (*Moniteur belge*, 14 février 2013).

²⁵⁰ Article 67, § 1^{er}, 1^o à 5^o, de la Constitution.

²⁵¹ Article 67, § 1^{er}, 6^o et 7^o, de la Constitution.

représentants au Parlement européen sur les 751 membres que compte cette assemblée. Les 21 sièges disponibles sont répartis en trois groupes (qui correspondent à trois collèges électoraux²⁵²) : douze sont réservés à des élus néerlandophones, huit à des élus francophones et un à un élu germanophone. Les électeurs qui sont domiciliés sur le territoire de la région de langue néerlandaise ne peuvent choisir que parmi les listes néerlandophones, de même que ceux qui sont domiciliés sur le territoire de la région de langue française ne peuvent choisir que parmi les listes francophones. Les électeurs qui sont domiciliés en région bilingue de Bruxelles-Capitale bénéficient d'un choix plus ouvert, puisqu'ils peuvent choisir entre l'une et l'autre catégories de listes. Enfin, les électeurs qui sont domiciliés en région de langue allemande ne peuvent choisir qu'entre les différents candidats qui se présentent spécifiquement à eux. En ce qui concerne ce dernier cas, il convient d'insister sur le fait que ce ne sont pas de véritables listes qui sont proposées aux électeurs germanophones, mais des candidatures individuelles (certes souvent soutenues par des partis), étant donné qu'il n'y a qu'un siège à pourvoir.

76. - Rythme des élections – Le rythme des élections, c'est-à-dire la fréquence à laquelle elles sont organisées, est une donnée essentielle d'un système démocratique. La démocratie (représentative) ne se conçoit que si un renouvellement des organes dont les membres sont élus est prévu selon des intervalles raisonnables²⁵³.

Cette condition est respectée en Belgique où les assemblées élues sont renouvelées tous les cinq ou six ans, selon le cas.

L'intervalle de six ans est appliqué aux conseils communaux et aux conseils provinciaux. Le renouvellement de ces organes locaux est organisé simultanément dans tout le pays le deuxième dimanche d'octobre des années dont les deux derniers chiffres forment un nombre divisible par six (2000, 2006, 2012, 2018, 2024, *etc.*).

L'intervalle de cinq ans concerne la Chambre des représentants, les parlements des Régions et des Communautés, ainsi que le Parlement européen. Depuis 1999, les élections régionales et communautaires coïncident systématiquement avec les élections européennes (1999, 2004, 2009, 2014, 2019, *etc.*). La synchronisation de ces deux types d'élections est relativement aisée à mettre en œuvre, car les assemblées concernées – le Parlement européen, d'une part, les parlements des régions et des communautés, d'autre part – sont indissolubles et ne connaissent donc jamais d'élections anticipées. On a par conséquent la garantie que (sauf réforme complète du système) ces élections continueront à avoir lieu en même temps, tous les cinq ans, dans le futur. Le cas de la Chambre des représentants est un peu plus complexe à cet égard. Depuis 2014, à la suite de la sixième réforme

²⁵² Voy. l'article 10 de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen.

²⁵³ En ce sens, voy. l'article 3 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

de l'État, cette assemblée doit être renouvelée tous les cinq ans (au lieu de tous les quatre ans, comme c'était le cas précédemment). Par ailleurs, le dernier renouvellement de la Chambre des représentants a été organisé le 25 mai 2014, c'est-à-dire à la même date que l'élection des membres des parlements régionaux et communautaires et du Parlement européen. Dès lors, les renouvellements futurs de la Chambre devraient aussi avoir lieu, tous les cinq ans, en même temps que les élections régionales, communautaires et européennes, ce qui assurerait une synchronisation pérenne des différents scrutins²⁵⁴. Cependant, contrairement aux parlements régionaux, communautaires et européen, la Chambre des représentants peut, à certaines conditions, être dissoute en cours de législature²⁵⁵, ce qui implique alors l'organisation d'élections anticipées. Si cette hypothèse venait à se réaliser, la synchronisation des élections fédérales avec les autres serait remise en cause. Une nouvelle disposition de la Constitution – qui n'est cependant à ce jour pas encore entrée en vigueur²⁵⁶ – prévoit une solution à ce problème : l'article 46, alinéa 6, dispose qu'en cas de dissolution anticipée, la nouvelle législature fédérale ne pourra pas courir au-delà du jour des premières élections pour le Parlement européen suivant cette dissolution.

77. - Conditions d'électorat – Le droit détermine les conditions auxquelles il convient de satisfaire pour être électeur, c'est-à-dire pour pouvoir participer au choix des représentants. La Belgique met en œuvre le suffrage universel, c'est-à-dire que les gouvernés sont en principe tous admis à prendre part aux élections politiques. Il n'empêche que les contours précis de l'électorat sont définis par certaines règles qui viennent nuancer ce principe. Certaines conditions sont communes à toutes les élections organisées en Belgique ; sur d'autres points, il y a des variations en fonction du niveau de pouvoir considéré.

Deux conditions doivent être en tous cas rencontrées : la qualité d'électeur est réservée aux personnes qui sont âgées de dix-huit ans accomplis²⁵⁷ et qui jouissent de leurs droits civils et politiques. La portée de la première règle est facile à comprendre ; la seconde signifie que certains individus peuvent être privés de leur droit de vote dans certaines hypothèses (soit parce qu'ils subissent une condamnation pénale qui prévoit cette peine particulière²⁵⁸, soit parce qu'ils ont été déclarés incapables d'exercer leurs droits politiques en vertu de l'article 492/1 du Code civil ou internés en application de la loi du 5 mai 2014²⁵⁹).

²⁵⁴ C'est d'ailleurs ce que prévoit l'article 65, alinéa 3, de la Constitution, qui n'entrera toutefois en vigueur qu'à condition qu'une loi spéciale soit adoptée (voy. la disposition transitoire de l'article 65).

²⁵⁵ Voy. *infra*, le chapitre sur le parlementarisme.

²⁵⁶ Voy. l'alinéa 1^{er} de la disposition transitoire de l'article 46.

²⁵⁷ Voy. not. l'article 61, alinéa 1^{er}, de la Constitution et l'article 24*bis*, § 1^{er}, 3^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

²⁵⁸ Voy. les articles 6 et 7, 2^o, du Code électoral.

²⁵⁹ Voy. l'article 7, 1^o, du Code électoral.

En outre, il est, dans la plupart des cas, nécessaire d'être Belge (condition de nationalité)²⁶⁰ et d'avoir son domicile sur le territoire concerné par le niveau de pouvoir dont il s'agit d'élire un organe (condition de domicile)²⁶¹. Cependant, ces règles connaissent des exceptions pour certains niveaux de pouvoir. Ainsi, les étrangers sont admis comme électeurs pour les élections communales²⁶². Par ailleurs, les ressortissants d'autres États membres de l'Union européenne peuvent participer à l'élection des membres du Parlement européen qui est organisée en Belgique²⁶³. En ce qui concerne la condition de domicile, une exception existe pour la Chambre des représentants : les Belges expatriés, qui sont inscrits aux registres de la population tenus dans les postes consulaires de carrière sont aussi électeurs²⁶⁴. Il convient également de relever que les Belges expatriés peuvent être admis en Belgique comme électeur des membres du Parlement européen²⁶⁵.

78. - Conditions d'éligibilité – Les conditions d'éligibilité, c'est-à-dire celles auxquelles il faut satisfaire pour pouvoir se présenter comme candidat aux élections, sont largement similaires aux conditions d'électorat que nous venons d'envisager. Quelques différences apparaissent toutefois.

Trois conditions s'imposent à tous les niveaux de pouvoir : seuls les personnes âgées de dix-huit ans accomplis, qui jouissent de leurs droits civils et politiques et qui résident sur le territoire concerné par le niveau de pouvoir dont il s'agit d'élire un organe, peuvent être candidat à l'élection²⁶⁶. On observe donc que, contrairement à ce que nous avons vu pour les conditions d'électorat, il n'existe pas d'exception à la condition de domicile (les Belges expatriés ne peuvent donc pas être candidats à un siège de la Chambre des représentants)²⁶⁷.

La quatrième condition – être Belge – est exigée en principe à tous les niveaux de pouvoir. Toutefois, les ressortissants d'un autre État membre de l'Union

²⁶⁰ Voy. not. l'article 61, alinéa 1^{er}, de la Constitution, qui réserve le droit de vote pour la Chambre des représentants aux « citoyens » et l'article 8, alinéa 2, de la Constitution. Voy. aussi l'article 24bis, § 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

²⁶¹ Il faut par exemple avoir son domicile sur le territoire de la commune pour pouvoir être électeur des membres du conseil communal de cette commune (article 1^{er}, § 1^{er}, 3^o, de la loi électorale communale). Dans la même logique, il faut avoir son domicile dans l'une des communes faisant partie du territoire de la Région wallonne pour pouvoir être électeur des membres du Parlement wallon (article 24bis, § 1^{er}, 4^o, b), de la loi spéciale de réformes institutionnelles).

²⁶² Article 1^{er}bis et 1^{er}ter de la loi électorale communale.

²⁶³ Article 1^{er}, § 2, 2^o, de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen.

²⁶⁴ Article 1^{er}, § 1^{er}, 3^o, du Code électoral.

²⁶⁵ Pour les Belges établis dans un État membre de l'Union, voy. l'article 1^{er}, § 2, 1^o, de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen ; pour les Belges établis dans un autre État, voy. l'article 1^{er}, § 1^{er}, 3^o, de la même loi.

²⁶⁶ Voy., pour la Chambre des représentants, l'article 64 de la Constitution.

²⁶⁷ Il est vrai que l'article 41, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen prévoit que les candidats doivent avoir leur domicile dans un des États membres de l'Union, donc pas nécessairement en Belgique. Il ne s'agit toutefois pas, dans ce cas, d'une véritable exception, puisque les candidats concernés sont établis, certes hors de Belgique, mais tout de même sur le territoire régi par les institutions européennes

européenne sont éligibles au conseil communal de la commune dans laquelle ils sont domiciliés²⁶⁸. Les ressortissant d'un autre État membre de l'Union peuvent aussi être candidats au Parlement européen sur les listes belges²⁶⁹.

79. - Caractère secret du vote – En Belgique, le vote est secret, c'est-à-dire que les électeurs expriment leur vote dans des conditions qui ne permettent pas d'identifier les préférences de chacun. Cette règle, qui assure ainsi l'anonymat des électeurs, a une grande vertu : elle donne à chacun l'opportunité de poser un choix politique sincère, qui peut être exprimé à l'abri du regard d'autrui et des pressions (physiques, morales, financières, etc.) qui pourraient, à défaut de cette règle essentielle, pousser l'électeur à voter pour un candidat ou un parti qui ne correspond pas à sa véritable préférence.

Le secret du vote est dans cette optique un principe majeur qui permet d'endiguer la corruption électorale : en empêchant l'électeur de pouvoir prouver le contenu de son vote, il compromet fortement toute tentative qui consisterait à corrompre l'électeur, à le payer pour qu'il vote pour tel ou tel candidat.

En ce qui concerne l'élection des membres de la Chambre des représentants, la Constitution elle-même prévoit, depuis 1920, que le vote est secret²⁷⁰. La règle est reprise dans d'autres dispositions pour ce qui concerne les autres niveaux de pouvoir²⁷¹.

80. - Caractère obligatoire du vote – depuis 1893, l'article 62, alinéa 3, de la Constitution (autrefois l'article 48, alinéa 2) prévoit que « le vote est obligatoire (...) »²⁷². Cette règle, introduite en même temps que le principe du suffrage universel masculin tempéré par le vote plural, devait aussi favoriser la participation aux élections²⁷³.

Pour mesurer la signification concrète de l'introduction du vote obligatoire en Belgique, il est utile de jeter un regard sur le taux d'absentéisme au 19^{ème} siècle. On constate alors que les électeurs

²⁶⁸ Article 65, alinéa 1^{er}, de la loi électorale communale.

²⁶⁹ Article 41, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen.

²⁷⁰ Article 62, alinéa 3.

²⁷¹ Voy. not. l'article 26bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles ou l'article L4111-1, alinéa 1^{er}, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation.

²⁷² Modification de la Constitution du 7 septembre 1893 (*Moniteur belge*, 9 septembre). L'obligation de vote avait déjà fait l'objet de propositions parlementaires depuis 1858 (P. LEVERT, « Le vote obligatoire », in Centre de droit public de l'ULB, *Les élections dans tous leurs États*, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 103-119, ici p. 103).

²⁷³ C'était là, selon le chef de cabinet Auguste Beernaert, un objectif à promouvoir pour assurer l'expression véritable de la volonté nationale :

« [le régime parlementaire] repose sur la volonté nationale exprimée par ceux qui sont appelés à exercer ce droit. Mais, pour que la loi soit l'expression de la volonté nationale, pour que ceux qui ont à la faire la représentent exactement, il faut que cette volonté s'exprime, qu'elle soit manifeste, qu'elle soit connue, et, évidemment, elle ne l'est pas si les électeurs négligent de se rendre au scrutin. Non seulement alors la volonté nationale n'est pas connue, mais de trop nombreuses abstentions peuvent en fausser l'expression en déplaçant la majorité » (Ch. repr., *Annales parlementaires*, séance du 30 mai 1893, p. 1540).

censitaires n'étaient pas toujours enclins à exercer leur privilège : selon les scrutins, la part des absents représentait généralement entre 25 et 30 % de l'électorat et atteignait parfois 80 % aux élections partielles²⁷⁴. Face à ces données, le gouvernement dirigé par Beernaert craignait que les électeurs conservateurs – notamment ceux qui disposaient déjà du droit de vote avant la réforme – n'usent pas assez de leur droit, ce qui aurait profité aux « excessifs et [aux] violents, qui, eux, n'ont jamais besoin d'être poussés à se rendre au scrutin »²⁷⁵. Conçue comme un instrument permettant de garantir l'expression de la volonté nationale grâce à la participation de tous les électeurs, l'obligation de vote était donc aussi, de l'aveu explicite du gouvernement, une mesure conservatrice²⁷⁶. La gauche socialiste était cependant également partisane du vote obligatoire, considérant que le suffrage était à la fois un droit et un devoir²⁷⁷. Les élites politiques de l'époque y trouvaient par ailleurs un avantage pragmatique : ils ne seraient plus amenés, comme cela se faisait jusqu'alors, à déployer des efforts et à dépenser des sommes considérables – notamment sous la forme de frais de déplacement ou de repas – pour inciter les électeurs, désormais obligés, à se déplacer au lieu du vote²⁷⁸.

En 1893, la Belgique fut ainsi le premier pays du monde à imposer l'obligation de vote au niveau national²⁷⁹. Les électeurs ne sont cependant nullement tenus de se prononcer en faveur d'un des candidats ou partis qui se présentent : leur obligation se limite à déposer dans l'urne un bulletin qui peut, le cas échéant, être blanc ou nul²⁸⁰.

La règle est consacrée par la Constitution pour ce qui concerne la Chambre des représentants²⁸¹ et par d'autres dispositions pour les autres niveaux de pouvoir²⁸².

81. - Scrutin proportionnel – La Belgique connaît, à tous les niveaux de pouvoir, l'application, lors des élections, d'un mode de scrutin proportionnel. Cela signifie, comme nous l'avons vu, que les sièges des différentes assemblées

²⁷⁴ J. GILISSEN, *Le système représentatif en Belgique depuis 1790*, Bruxelles, La renaissance du livre, 1958, pp. 108-109. Voy. aussi J. GERARD-LIBOIS, « Élections et électeurs en Belgique », *Dossiers du CRISP*, 1990, n° 31, p. 9. Même pour l'élection du Congrès National, en 1830, le taux de participation n'était que d'environ 30.000 votants pour 46.099 électeurs, soit 65 % (R. VAN EENO, « De evolutie van de kieswetgeving in België van 1830 tot 1919 », *Tijdschrift voor Geschiedenis*, 1979, pp. 333-352, ici p. 335).

²⁷⁵ Ch. repr., *Annales parlementaires*, séance du 30 mai 1893, p. 1540.

²⁷⁶ Ch. repr., *Annales parlementaires*, séance du 30 mai 1893, p. 1540. Le taux de participation passa ainsi de 48% en 1892 à 94,6% en 1894. L. VANMAERCKE, « Obligation ou droit de vote », *La Revue Politique*, 1993, liv. 2, pp. 63-78, ici p. 65.

²⁷⁷ X. MABILLE, *Nouvelle histoire politique de la Belgique*, Bruxelles, CRISP, 2011, p. 171.

²⁷⁸ J. STENGERS, « Histoire de la législation électorale en Belgique », *Revue belge de philologie et d'histoire*, 2004, pp. 247-270, ici p. 268.

²⁷⁹ J. STENGERS, « Histoire de la législation électorale en Belgique », *Revue belge de philologie et d'histoire*, 2004, pp. 247-270, ici p. 268. On relève qu'aujourd'hui l'obligation vaut non seulement pour les élections législatives fédérales, qui nous intéressent ici au premier plan, mais aussi pour toutes les élections politiques organisées dans le pays.

²⁸⁰ M. KAISER, « Les enjeux et les perspectives de l'obligation de vote », *Revue belge de droit constitutionnel*, 1998, pp. 245-265, ici pp. 248-249.

²⁸¹ Article 62, alinéa 3.

²⁸² Voy. not. l'article 26bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles ou l'article L4111-1, alinéa 1^{er}, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation.

sont réparties entre les listes (les partis) proportionnellement à la part des suffrages que chaque liste a obtenue²⁸³.

Plus précisément, parmi les différents modèles de scrutin proportionnel disponibles, c'est la formule « d'Hondt »²⁸⁴ qui est en principe mise en œuvre en Belgique²⁸⁵. Par dérogation, en ce qui concerne les élections communales, la répartition des sièges est organisée en application du système « Imperiali »²⁸⁶. Cette formule tend à donner un avantage supplémentaire aux listes les plus fortes, qui bénéficient d'un effet de surreprésentation plus marqué que dans le cadre du système d'Hondt. Cela contribue à faire apparaître des majorités absolues détenues par un seul parti au sein de certaines communes.

Selon le cas, l'élection est organisée dans une circonscription unique ou dans le cadre de circonscriptions multiples. La première hypothèse est par exemple rencontrée dans le cas des élections communales ou de l'élection du Parlement de la Communauté germanophone : tous les membres de l'assemblée (les conseils communaux ou le Parlement de cette Communauté) sont élus par l'ensemble des électeurs concernés. Dans la seconde hypothèse, les sièges disponibles sont répartis entre plusieurs circonscriptions électorales géographiquement délimitées, de sorte que les électeurs qui ont leur domicile sur le territoire d'une circonscription donnée choisissent ensemble un contingent des membres de l'assemblée à élire, indépendamment des électeurs domiciliés dans les autres circonscriptions. On se trouve dans cette situation pour l'élection des membres de la Chambre des représentants, du Parlement wallon, du Parlement flamand ou encore des conseils provinciaux²⁸⁷.

²⁸³ Voy. *supra*, n° 69.

²⁸⁴ Voy. *supra*, présent chapitre, n° 69.

²⁸⁵ Voy. l'article 167 du Code électoral.

²⁸⁶ Voy. *supra*, présent chapitre, n° 69.

²⁸⁷ En ce qui concerne l'élection du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, il n'existe, à proprement parler, qu'une seule circonscription électorale, qui correspond à l'intégralité du territoire régional. Toutefois, il existe bien deux collèges électoraux distincts, puisque les électeurs peuvent choisir entre les listes francophones (auxquelles 72 sièges sont réservés) et les listes néerlandophones (auxquelles 17 sièges sont réservés). À la différence des circonscriptions, les collèges ne sont pas organisés sur une base territoriale : on peut opter pour l'un ou l'autre groupe linguistique où qu'on se trouve sur le territoire régional.

CHAPITRE 6 - L'ÉQUILIBRE ET L'EXERCICE DES POUVOIRS

Ce chapitre est actuellement en cours de rédaction.

CHAPITRE 7 - LE PARLEMENTARISME

82. - Notion de forme de gouvernement – Les pouvoirs législatif et exécutif, ainsi que les rapports qui se nouent entre eux, vont à présent retenir notre attention. Il existe différentes manières de concevoir les relations entre ces deux pouvoirs ; le parlementarisme – qui suppose la responsabilité du gouvernement devant le parlement – est l'une d'elles.

Le pouvoir législatif est principalement chargé de l'élaboration des normes législatives, tandis que le pouvoir exécutif s'occupe de l'exécution de celles-ci. Partant de ce constat, le chef de l'État, le parlement et le gouvernement interagissent pour réguler les comportements des citoyens. L'interaction peut prendre la forme d'une collaboration constructive, mais elle peut aussi être caractérisée par des tensions et des conflits politiques. Le droit public encadre les relations entre le chef d'État, le parlement et le gouvernement et attribue à ces organes des moyens de contrôler ou d'exercer une certaine pression sur les autres. Chaque État établit, à cet égard, son propre système de règles qui contribue à déterminer le fonctionnement du jeu politique. On peut ainsi répartir les États en plusieurs catégories en fonction des choix qui sont posés dans ce domaine.

83. - Le régime politique de la Belgique - En ce qui concerne la Belgique, comme nous le verrons de manière plus approfondie, il apparaît que le droit public belge établit une étroite relation entre le parlement (spécialement l'une de ses chambres) et le gouvernement : au niveau fédéral, les ministres sont responsables devant la Chambre des représentants. L'existence de ces règles constitutionnelles permettent de classer la Belgique parmi les régimes *parlementaires*. Le modèle qu'a privilégié la Belgique n'est cependant pas le seul qui soit concevable : à côté du modèle parlementaire, on retrouve les systèmes présidentiels et semi-présidentiels que nous allons sommairement présenter à titre de comparaison.

A.- LE PARLEMENTARISME EN GENERAL

84. - Définition et principe - Le régime parlementaire se définit comme le régime politique dans lequel le gouvernement est responsable de ses actions devant le parlement ou au moins une des assemblées qui le composent. La principale caractéristique de ce régime réside dans l'obligation pour le gouvernement de disposer constamment de la confiance de la majorité parlementaire pour jouir de l'intégralité de ses prérogatives. Cela signifie que les ministres doivent, collectivement et individuellement, rendre des comptes de leur action politique devant un parlement, lequel dispose d'un pouvoir de contrôle et

de moyens de pression envers les ministres. Ce système de responsabilité implique que, en principe, le gouvernement reste en place aussi longtemps qu'il bénéficie de la confiance de la majorité des députés. Autrement dit, aussi longtemps qu'une majorité de membres du parlement soutient le gouvernement²⁸⁸, celui-ci peut continuer à fonctionner normalement. En revanche, s'il perd la confiance parlementaire, le gouvernement est amené à remettre sa démission et à être remplacé par un autre.

1) Origines et caractéristiques du parlementarisme

85. - Origines historiques – Le parlementarisme est le fruit d'une longue évolution dont le point de départ remonte au Moyen-Âge²⁸⁹. Sa forme actuelle s'est d'abord développée en Angleterre, où elle a été expérimentée puis approfondie au cours des siècles. Il n'est dès lors pas surprenant de constater qu'on évoque souvent le « modèle de Westminster » – en référence au nom du palais de Westminster qui est toujours aujourd'hui le siège du parlement britannique – pour désigner le régime politique qu'a inspiré celui du Royaume-Uni et qui est désormais largement répandu en Europe et ailleurs dans le monde.

Pour mieux comprendre l'émergence du parlementarisme britannique, il nous semble profitable, devant l'importance de ce régime, de dédier quelques mots à l'histoire et à l'évolution du « modèle de Westminster »²⁹⁰.

En 1215, le roi d'Angleterre Jean sans Terre est affaibli politiquement et militairement. En échange de leur soutien, les barons du royaume exigent de pouvoir consentir aux impôts projetés par la Couronne tout en s'assurant qu'elle leur assure un certain nombre de garanties fondamentales, qui sont finalement concédées par le Roi à travers la *Magna Carta*. Si le pouvoir royal demeure fort en Angleterre par la suite, le roi doit toutefois régner avec une assemblée représentative. Ce parlement est composé de deux chambres : la chambre des communes – qui représente les bourgeois – et la chambre des *Lords* qui réunit les nobles du Royaume. Le germe du modèle parlementaire éclot. Dans son discours du Trône, Henri VIII Tudor affirme :

²⁸⁸ Ou, à tout le moins, ne s'oppose pas à lui. Le régime parlementaire peut être compatible avec la formation de gouvernements minoritaires – c'est-à-dire de gouvernements qui ne sont pas soutenus par la majorité du parlement – qui peuvent subsister parce qu'ils ne sont pas explicitement rejetés par la majorité parlementaire. Ce cas de figure est toutefois exceptionnel et ne sera pas traité ici.

²⁸⁹ Le 19 Juin 2013, l'UNESCO a reconnu le *Decreta de León*, un ensemble de textes juridiques espagnols compilés durant le règne d'Alphonse IX et décrivant la structure des institutions médiévales, comme la plus vieille manifestation documentée d'un système parlementaire européen (voy. J. M. FERNÁNDEZ CATÓN, *La curia regiade León de 1188 y sus « décrets » y constitution*, León, Centro de Estud. y Investig. «San Isidoro», 1993, 217 pp.).

²⁹⁰ P. LAUVAUX et A. LE DIVELLES, *Les grandes démocraties contemporaines*, 4^e éd., Paris, PUF, 2015, pp. 454-472.

« Nous ne sommes jamais aussi élevés dans notre fonction royale qu’au moment des sessions du Parlement lorsque nous-mêmes comme tête et vous-mêmes comme membres, nous sommes réunis et liés en un corps politique »²⁹¹.

En revanche, au cours du XVII^e siècle, d’importantes tensions se développent entre le roi et son parlement, chacun étant déterminé à accroître sa puissance. Cette période cruciale pour le parlementarisme a par ailleurs suscité de précieuses réflexions sur le droit public et la théorie générale de l’État²⁹². Après la révolution de Cromwell, la proclamation d’une république, la restauration de la monarchie et, finalement, la « glorieuse révolution » de 1688, l’affrontement qui oppose les parlementaires aux rois tourne à l’avantage des premiers qui disposent de l’autorité suffisante pour imposer au pouvoir monarchique un acte majeur, le *Bill of Rights* de 1689, qui consolide les acquis du parlementarisme.

Tout au long des XVIII^e et XIX^e siècles, le parlementarisme s’est affirmé au Royaume-Uni, avec un roi qui, progressivement, règne sans véritablement gouverner²⁹³ – à l’avantage du gouvernement dirigé par le premier ministre (*Prime minister*) – et un parlement qui légifère et contrôle l’action gouvernementale. Désormais, la structure peut se décrire comme suit : le pouvoir législatif du Royaume-Uni revient, juridiquement, au monarque, à la Chambre des Lords (*House of Lords*) et à la Chambre des communes (*House of Commons*). On reconnaît au Parlement un pouvoir pratiquement illimité en lui attribuant une « souveraineté parlementaire », ce qui doit se comprendre comme le fait que « le Parlement ainsi défini a, d’après la Constitution anglaise, le droit de faire ou de ne pas faire une loi quelconque »²⁹⁴. Quand il s’agit d’adopter une loi, le monarque donne la sanction royale (*royal assent*) au projet de loi voté, en règle générale, uniquement par l’assemblée la plus importante du Parlement britannique, la Chambre des communes. Sans cette sanction royale, le texte de loi ne peut entrer en vigueur. C’est également le monarque qui nomme le Premier Ministre et son gouvernement formé par la ou les formations politiques qui disposent d’une majorité des sièges à la Chambre des Communes ; cette dernière a la faculté de renverser le gouvernement si elle est insatisfaite de sa politique.

86. - Illustrations actuelles – Cette version du parlementarisme, nous l’avons dit, a été exportée dans le monde pour devenir l’un des modèles du genre au sein des régimes représentatifs. C’est notamment le cas de l’Australie, du Canada ou encore du Japon. Pour autant, cela n’a tout de même pas empêché l’émergence de spécificités propres à ces différents systèmes politiques qui, de la sorte, s’écartent de façon plus ou moins prononcée de la matrice britannique.

²⁹¹ Cité par J. PICK, *Une histoire de l’État en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013, pp. 283-284.

²⁹² Philosophe anglais né le 5 avril 1588 à Westport, Thomas HOBBS est l’auteur d’une œuvre majeure de la philosophie de l’État, le *Léviathan*, publié en 1651. Dans ce classique du genre qui figure aux côtés des ouvrages de LOCKE ou de ROUSSEAU, Thomas HOBBS définit la société comme résultant d’un accord, d’un contrat social, imposé ou non, entre les hommes pour dépasser leur « état de nature » où sévit, pour reprendre une célèbre formule du livre, « la guerre de tous contre tous ».

²⁹³ La reine ANNE a été, en 1707, le dernier monarque britannique à refuser de sanctionner un *bill*.

²⁹⁴ A. V. DICEY, *Introduction à l’étude du droit constitutionnel*, Paris, Giard & Brière, 1902, p. 36.

Parmi les États qui connaissent un système parlementaire relativement différent, nous pouvons mentionner la Suède où, depuis le début du XVIII^e siècle, le parlement – le *Riksdag* – a vu ses prérogatives augmenter au désavantage du roi²⁹⁵. Depuis l'adoption, en 1974, d'une nouvelle Constitution, le roi n'exerce plus qu'une fonction protocolaire de chef de l'État²⁹⁶. Le Parlement est, quant à lui, une assemblée monocamérale, c'est-à-dire qu'il est composé d'une seule chambre. Après chaque élection, le président du Parlement suédois présente une proposition de nouveau Premier Ministre (*Statsminister*). C'est le Parlement qui désigne le Premier Ministre et le charge de former un gouvernement²⁹⁷. Si le *Riksdag* déclare que le Premier ministre ou tout autre ministre ne jouit pas de sa confiance, le président du *Riksdag* doit, en dehors de certaines exceptions, les relever de ses fonctions²⁹⁸. Dans ce modèle parlementaire, il convient de signaler que les lois votées par le Parlement n'ont pas besoin de la sanction du roi. En Suède, les lois sont signées « au nom du Gouvernement » (« på regeringens vägnar »)²⁹⁹. La chose est, comme nous l'avons vu, fort différente au Royaume-Uni où le monarque sanctionne les lois.

En Allemagne, le régime politique tel qu'il est prévu par la Loi fondamentale du 23 mai 1949 consacre également le parlementarisme. Deux chambres, le *Bundestag*, élu directement par la population, et le *Bundesrat*, où sont représentées les 16 entités fédérées (les *Länder*), assurent le pouvoir législatif. C'est seulement devant le *Bundestag* qu'est responsable le Gouvernement fédéral à la tête duquel se trouve un chancelier (*Bundeskanzler*), également élu à la majorité absolue des membres de cette même chambre³⁰⁰. Le Chancelier est le chef de gouvernement ; il fixe les lignes directrices de la politique et en assume la responsabilité³⁰¹. Élu par l'Assemblée fédérale³⁰², le chef de l'État est le président fédéral allemand (*Bundespräsident*), qui ne joue, quant à lui, qu'un rôle essentiellement honorifique. Il lui revient toutefois notamment de proposer un candidat à l'élection au poste de chancelier³⁰³, de le nommer officiellement et de le révoquer. Il nomme et révoque également les ministres fédéraux sur proposition du Chancelier³⁰⁴. En outre, il compte parmi ses prérogatives celles de promulguer officiellement les lois, de représenter l'État sur la scène internationale, d'exercer, le cas échéant, le droit de grâce, de dissoudre dans certaines hypothèses le *Bundestag* et de nommer certains juges et fonctionnaires. La plupart de ses

²⁹⁵ U. JAKOBSEN et J. KURUNMAKI, « The formation of Parliamentarism in the Nordic Countries from the Napoleonic Wars to the First World War », in P. IHALAINEN, C. ILLIE et K. PALNEN, *Parliament and Parliamentarism: a Comparative History of Disputes on a European Concept*, New York, Berhahn Books, 2016, pp. 97-114.

²⁹⁶ Voy. le Chapitre V de la Constitution du 28 février 1974.

²⁹⁷ Voy. les art. 2 à 4 du Chapitre VI de la Constitution du 28 février 1974.

²⁹⁸ Voy. l'article 4 du Chapitre VI de la Constitution du 28 février 1974.

²⁹⁹ Article 7 du Chapitre VII de la Constitution du 28 février 1974.

³⁰⁰ Article 63-II de la Loi fondamentale.

³⁰¹ Article 65 de la Loi fondamentale.

³⁰² L'Assemblée fédérale est une convention réunissant la totalité des membres du *Bundestag* et d'un nombre égal de délégués élus par les parlements des *Länder* (voy. l'article 54, alinéa 3, de la Loi fondamentale).

³⁰³ En vertu de l'article 63-I de la Loi fondamentale, « [l]e Chancelier fédéral est élu sans débat par le *Bundestag* sur proposition du Président fédéral » qui, de son côté, consulte auparavant les principaux partis pour sélectionner le candidat ayant le plus de chance d'obtenir une majorité. Il convient tout de même de mentionner qu'il existe des procédures subsidiaires de nomination (articles 63-III et IV de la Loi fondamentale).

³⁰⁴ Article 64-I de la Loi fondamentale.

décisions doivent toutefois, pour être valables, être contresignées par le Chancelier ou par un ministre.

87. - Synthèse des éléments caractéristiques – Ces quelques exemples nous permettent de dégager quelques traits saillants du régime parlementaire, dans son acception moderne. Dans cette conception, il existe un chef d'État – qui peut être soit un monarque, soit un président élu – dont le rôle politique est limité. Dans les États concernés, c'est en effet le chef de gouvernement (qu'on appelle souvent Premier ministre ou chancelier), plutôt que le chef de l'État, qui dirige effectivement l'action gouvernementale tout en demeurant responsable, avec son équipe gouvernementale, devant le parlement. Ce dernier élément est la caractéristique majeure : le gouvernement est responsable devant le parlement (ou du moins l'une des chambres), qui exerce un contrôle politique à son égard et qui dispose de moyens pour mettre son existence en cause. Ceci a en pratique des répercussions directes sur la composition du gouvernement : ses membres doivent en principe être des personnes qui peuvent recevoir la confiance de la majorité du parlement (et donc, concrètement, des partis qui la composent). Par ailleurs, dans la plupart des régimes parlementaires, il existe un droit de dissolution qui permet (en général, au chef de l'État) de dissoudre le parlement et de déclencher des élections anticipées. Même si cet instrument n'est pas, à proprement parler, intrinsèquement lié au parlementarisme³⁰⁵, il nous paraît opportun de l'examiner dans le présent chapitre.

2) La responsabilité du gouvernement devant le parlement

88. - Contrôle politique du gouvernement par le parlement – On l'aura compris : la fonction du parlement ne se limite pas, dans un système parlementaire, à délibérer et voter les textes destinés à devenir des lois ; il lui revient également de contrôler et éventuellement de contester les objectifs et l'action du gouvernement, qui est responsable devant lui³⁰⁶. À cette fin, le parlement jouit, suivant l'ordre juridique, d'importantes prérogatives, qui lui permettent non seulement de s'informer sur l'action du gouvernement mais aussi, le cas échéant, de prendre des sanctions à son égard.

89. - Les parlementaires peuvent ainsi poser des questions, écrites ou orales, aux membres du gouvernement ou les interpeller.

³⁰⁵ P. LAUVAUX et A. LE DIVELLEC, *Les grandes démocraties contemporaines*, 4^e éd., Paris, PUF, 2015, p. 552. Selon un autre auteur, le droit de dissolution, « s'il est très répandu, n'existe pas dans des régimes indiscutablement parlementaires et ne peut donc être retenu comme un élément nécessaire de la définition » (J.-C. COLLIARD, *Les Régimes parlementaires contemporains*, Paris, FNSP, 1978, pp. 18-19).

³⁰⁶ P. LAUVAUX, « Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime présidentiel », *Pouvoirs*, 3/2010, pp. 23-36.

En guise d'illustration, nous pouvons mentionner le cas de l'Espagne, État de type parlementaire où les principaux outils de contrôle se concentrent entre les mains des commissions permanentes spéciales ou d'enquête des deux chambres du Parlement (*Cortes Generales*). L'article 109 de la Constitution prévoit que les chambres et leurs commissions peuvent demander, par l'intermédiaire de leurs présidents, une information et une aide, qu'ils préciseront, au gouvernement. En Espagne, des séances de questions, posées par les parlementaires, ont lieu le mardi après-midi au Sénat (*Senado*) et le mercredi après-midi au Congrès des députés (*Congreso de los Diputados*). Les interpellations permettent un contrôle plus poussé et permettent aux parlementaires d'exiger des explications sur des aspects de politique générale. On les distingue des simples questions par le fait que, si le groupe politique auquel appartient l'interpellant ne s'estime pas satisfait par la réponse apportée par le Gouvernement, l'interpellation pourra donner lieu à une motion³⁰⁷ par laquelle la Chambre fera connaître sa position et, éventuellement sa désapprobation à l'égard du gouvernement³⁰⁸.

Afin de tenir au courant le parlement de sa politique, le gouvernement est également susceptible de devoir présenter périodiquement sa politique générale.

C'est le cas, si nous voulons utiliser à nouveau l'exemple ci-dessus, en Espagne où s'organise, une fois par an, un « débat sur l'état de la Nation » (*Debate sobre el estado de la nación*) au Congrès des députés et un « débat sur l'état des Autonomies » (*Debate sobre el estado de las autonomías*) au Sénat.

En cas d'insatisfaction majeure envers le pouvoir exécutif, le parlement peut, dans un système parlementaire, exiger la démission d'un ministre, voire de l'ensemble du gouvernement. Ceci constitue bien entendu la sanction suprême de l'action gouvernementale que le parlement – ou du moins la chambre devant laquelle le gouvernement est responsable – ne soutiendrait pas ou plus.

Cette menace de retrait de son soutien en cas d'insatisfaction donne, en théorie du moins, au parlement, ou à l'une de ses chambres, une ascendance évidente sur le gouvernement³⁰⁹. Cette exigence de confiance dont doit jouir celui-ci pour exercer normalement ses missions nous amène à un certain nombre de considérations relatives, dans un premier temps, à sa formation même et, dans un second temps, aux manifestations possibles du mécontentement parlementaire.

³⁰⁷ Il convient de ne pas confondre le terme « motion » avec celui de « résolution », bien que tous deux concernent un texte adopté par une assemblée parlementaire sans que cela entre dans le cadre de l'élaboration d'une loi. La résolution est davantage un texte qui exprime une préoccupation, une opinion, une intention ou un souhait de l'assemblée, mais ne présente pas à proprement parler de valeur contraignante. La motion, par contre, est une courte déclaration de tout ordre. Si plusieurs sortes de motions peuvent être déposées, les plus importantes relèvent de la fonction de contrôle politique (voy. P. AVRIL et J. GICQUEL, *Lexique de droit constitutionnel*, 2^e éd., coll. « Que sais-je ? », Paris, PUF, 2009, pp. 81 et 100).

³⁰⁸ Article 111, alinéa 2, de la Constitution du 27 décembre 1978.

³⁰⁹ Sur la thèse de la suprématie des assemblées, voy. D. BARANGER et A. LE DIVELLE, « Régime parlementaire », in M. TROPER et D. CHAGNOLAUD (sous la dir. de), *Traité international de droit constitutionnel*, Tome 2 – Distribution des pouvoirs, Paris, Dalloz, 2012, pp. 166-169.

90. - Incidence sur la formation du gouvernement – La règle de la responsabilité du gouvernement devant le parlement a des répercussions directes sur le processus de formation du gouvernement. Étant donné que la survie du gouvernement dépend de la confiance parlementaire, on cherche nécessairement, au moment de choisir les membres du gouvernement, à ce que ces derniers puissent convenir à la majorité des parlementaires.

En pratique, ceci implique que les personnalités pressenties pour devenir ministres sont en principe des personnes qui bénéficient du soutien des forces politiques composant la majorité parlementaire ; elles sont le plus souvent membres du ou des partis de la majorité ou entretiennent au moins avec eux une proximité idéologique.

Lorsque la majorité parlementaire est constituée par des députés qui sont tous liés au même parti, c'est alors ce parti qui joue en pratique un rôle majeur dans le processus de formation du gouvernement : les ministres seront des membres (souvent des personnalités fortes) de ce parti ou des individus proches de la formation politique. Cette situation est souvent rencontrée au Royaume-Uni. Le mode de scrutin majoritaire uninominal favorise l'émergence d'une assemblée (la Chambre des communes) dont la majorité des sièges est occupée par un seul parti, tantôt le parti conservateur, tantôt le parti travailliste. Le *leader* du parti dominant devient alors généralement le premier ministre et il s'entoure de ministres issus de son parti.

En revanche, dans d'autres États, les sièges du parlement sont habituellement répartis entre un nombre plus important de partis, de sorte qu'aucun d'entre eux n'occupe la majorité des sièges. C'est le cas en Allemagne où aucun des deux plus grands partis (le SPD et la CDU) ne parvient généralement à obtenir seul la majorité des sièges du *Bundestag*. La formation d'une *coalition*, c'est-à-dire d'un rapprochement de plusieurs partis politiques est alors indispensable pour former la majorité parlementaire qui est nécessaire au bon fonctionnement du régime parlementaire. Dans cette hypothèse, le gouvernement est alors en principe composé de personnalités proches des différents partis qui composent cette coalition.

Pour illustrer notre propos, imaginons une assemblée élue selon un système proportionnel et un paysage politique principalement composé de trois partis, les partis *Rouge*, *Bleu* et *Jaune*. Le premier, le parti *Rouge*, est présent dans l'assemblée avec 45 % des sièges. Il dispose ainsi d'une sérieuse assise sur les bancs de l'assemblée. Le parti *Bleu*, quant à lui, a obtenu 35 % des sièges. Enfin, le parti *Jaune* est un peu plus faible et n'a pu acquérir que 20 % des sièges de l'assemblée. On le voit : aucun des trois partis ne peut former à lui seul une majorité parlementaire susceptible de soutenir un gouvernement. Même le parti *Rouge*, qui est manifestement le premier parti, ne dispose pas de la majorité absolue des sièges. Pour réunir une telle majorité, il est donc indispensable de constituer une coalition, c'est-à-dire une union entre au moins deux partis qui, ensemble, disposent de plus de la moitié des sièges au sein de l'assemblée et est dans cette mesure susceptible de soutenir un gouvernement. Dans le cadre de l'exemple simple que nous avons proposé, avec trois partis au sein de l'assemblée, on voit déjà que plusieurs possibilités existent :

une coalition entre les deux plus grands partis (*Rouge* et *Bleu*) reposerait sur 80 % des sièges du parlement ; une association entre *Rouge* et *Jaune* recueillerait 65 % des sièges de l'assemblée ; enfin, les deux plus petits partis – *Bleu* et *Jaune* – pourraient former ensemble une coalition majoritaire (55 % des sièges) et laisser le plus grand parti – *Rouge* – dans l'opposition. En effet, dans un tel système, rien ne garantit que le parti le mieux soutenu par l'électorat fasse partie de la majorité parlementaire. Dans les trois cas que nous venons d'envisager successivement, le gouvernement sera généralement composé de personnalités politiques qui proviendront des deux formations unies au sein de la coalition.

Dans les régimes parlementaires, la coalition qui est formée après les élections peut être maintenue pendant toute la durée de la législature, mais elle peut aussi être modifiée au cours de celle-ci : il est parfaitement envisageable – les raisons peuvent être nombreuses et variées – que la composition de la majorité politique évolue entre deux scrutins. En effet, ce qui est recherché, dans le système parlementaire, c'est que le gouvernement soit soutenu par une quelconque majorité de l'assemblée. Ainsi, si les formations politiques dont les membres occupent des sièges de l'assemblée modifient leurs alliances, cela se répercute sur la composition de la majorité parlementaire ainsi que sur celle du gouvernement.

Si l'on reprend l'exemple précédent et qu'on suppose qu'une coalition avait été formée entre les partis *Rouge* et *Jaune*, on peut imaginer qu'ensuite, *Rouge* souhaite cesser sa collaboration politique avec *Jaune* et s'associe avec *Bleu* pour constituer une nouvelle majorité parlementaire qui sera à son tour apte à soutenir un gouvernement. La composition de ce dernier sera alors aussi revue : à tout le moins, les ministres qui étaient membres ou proches du parti *Jaune* – renvoyé dans l'opposition – seront vraisemblablement remplacés par des personnalités du parti *Bleu*.

De tels changements peuvent éventuellement se produire à plusieurs reprises au cours d'une même législature et engendrer une situation d'instabilité politique, qui peut alors être considérée comme un inconvénient du système parlementaire.

91. - Mise en cause de la confiance envers le gouvernement – Dans le régime parlementaire, l'assemblée peut, nous venons de le préciser, faire tomber un ministre ou un gouvernement s'il n'en est pas satisfait, s'il estime ne plus pouvoir lui faire politiquement confiance. Comme on l'a indiqué précédemment, la mise en cause d'un gouvernement peut aussi résulter du changement de composition de la majorité parlementaire : la rupture d'une alliance politique et la formation d'une nouvelle coalition peut conduire au rejet du gouvernement en place et à son remplacement par un gouvernement soutenu par la nouvelle alliance.

La perte de confiance du parlement envers le gouvernement peut être exprimée à travers deux instruments qui sont des clés de voûte du régime parlementaire : l'assemblée peut soit adopter à son initiative une motion de censure (*infra*, n° 92), soit rejeter une question de confiance qu'il lui a été soumise par le gouvernement (*infra*, n° 93).

92. - Adoption d'une motion de censure – Nous abordons d'abord la motion de censure, qui est également appelée motion de méfiance ou motion de

défiance. Ce mécanisme permet à l'assemblée de prendre l'initiative et de manifester sa méfiance – c'est-à-dire son absence de confiance – envers le gouvernement, ou un ministre qui en est membre. Le parlement témoigne ainsi sa désapprobation envers l'attitude ou l'action du gouvernement – il s'agit dans ce cas d'une motion dite « collective » – ou du ministre – on parle dans cette hypothèse d'une motion individuelle car elle n'est dirigée qu'à l'égard d'un ministre particulier, et non du gouvernement dans son intégralité – et le force à démissionner. Dans les régimes parlementaires, l'assemblée peut en principe adopter – à la majorité absolue des suffrages ou des membres³¹⁰ –, à tout moment une telle motion, ce qui implique que l'existence du gouvernement est par nature précaire. La possibilité pour le parlement de retirer sa confiance au gouvernement ou à un de ses membres constitue une menace constante pour l'exécutif. Dans la pratique, il est courant que les ministres dont l'attitude ou les actes sont officieusement critiqués proposent spontanément leur démission avant qu'une motion de méfiance ne soit formellement adoptée par le parlement. Dans une telle hypothèse, on peut considérer que la menace a opéré, sans qu'il ait été nécessaire d'utiliser l'« arme ».

Dans certains États, les règles applicables permettent le vote d'une motion de censure *simple*. Dans ce cas, elle consiste – simplement – à manifester la méfiance envers le gouvernement et implique en principe sa démission. Son adoption est susceptible d'ouvrir une période d'instabilité politique pendant laquelle il conviendra d'essayer de former un nouveau gouvernement qui pourra bénéficier de la confiance de l'assemblée, dans sa composition actuelle. Si cela ne s'avère pas possible, la seule solution consiste alors à dissoudre l'assemblée pour procéder à des élections et espérer être en mesure de former un gouvernement sur la base de la nouvelle composition parlementaire.

Les règles pertinentes prévoient cependant parfois le vote d'une motion de méfiance *constructive* (et n'admettent dans certains cas que ce type de motions). Dans cette hypothèse, la motion de censure, pour être valablement adoptée, doit non seulement exprimer la méfiance parlementaire envers le gouvernement actuel, mais aussi proposer une solution concrète pour assurer la succession de ce gouvernement, en désignant un nouveau chef de gouvernement. C'est là que se trouve la dimension « constructive » de la motion. Une telle motion est plus difficile à adopter que la motion simple, puisqu'elle suppose l'accord de la majorité des parlementaires sur l'orientation que prendra la composition de l'équipe gouvernementale.

³¹⁰ En vertu de l'article L. 7225-2 de la loi française n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique (*Journal officiel* du 28 juillet 2011), l'assemblée de la Martinique, région d'outre-mer de la République française qui s'inspire pour ce territoire du modèle parlementaire, peut mettre en cause la responsabilité du conseil exécutif par le vote d'une motion de défiance adoptée à la majorité des trois cinquièmes des conseillers à l'assemblée de Martinique.

Nous proposons, afin de mieux présenter ce volet important du parlementarisme, de présenter trois exemples concrets qui présentent chacun des traits particuliers.

Au Royaume-Uni, le berceau du modèle de Westminster, il existe principalement une responsabilité collective du Cabinet (*Cabinet collective responsibility*) devant la Chambre des communes. Les procédures de mise en jeu de la responsabilité gouvernementale qui se sont dégagées par l'usage à la fin du XVIII^e siècle, restent peu formalisées. Le vote d'une motion de censure (*vote no-confidence*) simple peut véritablement contraindre le cabinet à démissionner. Sont également considérées comme de telles motions le rejet du budget et le vote d'un amendement à l'Adresse³¹¹.

En Italie, les deux chambres ont, la chose est assez rare pour être signalée, des pouvoirs identiques. Comme l'affirme l'article 94, alinéa 1^{er}, de la Constitution de 1947, le gouvernement doit avoir la confiance des deux Chambres, c'est-à-dire de la Chambre des députés (*Camera dei deputati*) et du Sénat de la République (*Senato della Repubblica*). Dès lors, elles sont compétentes aussi bien pour investir le gouvernement dirigé par le président du Conseil des ministres italien (*Presidente del Consiglio dei Ministri*), que pour lui retirer la confiance. Ce contrôle-sanction peut être individuel, et ne viser qu'un seul ministre³¹², ou collectif. De manière générale, l'engagement de la responsabilité gouvernementale est peu réglementé dans la Constitution italienne de 1947. Pour être introduite devant l'assemblée, la motion de censure, précise l'article 94, alinéa 5^e, doit être signée par un dixième au moins des membres de la Chambre et elle ne peut être discutée qu'après trois jours à compter de la date de son dépôt. La confiance est retirée au moyen d'une motion, motivée mais simple, à l'issue d'un vote par appel nominal. Si nous simplifions le propos, la seule exigence pour les élus est, par l'obligation constitutionnelle de l'appel nominal, d'afficher publiquement son vote.

Contrairement au parlementarisme italien, les rouages du système allemand sont différents et davantage *rationalisés*³¹³. Par cette expression, il faut entendre que la Loi fondamentale a prévu un système parlementaire destiné à atténuer les risques d'instabilité politique qui pourraient résulter d'un système où la confiance peut être facilement retirée au gouvernement. La responsabilité politique du gouvernement est régie par l'article 67 de la Loi fondamentale. En synthèse, on peut indiquer que le *Bundestag* – la seule chambre susceptible de produire une motion de censure – n'a le droit d'exprimer sa méfiance envers le Gouvernement (et donc de le renverser) qu'à la condition d'être en outre en mesure de désigner un nouveau chancelier pour succéder à celui qui est sur le point d'être déchu. La motion est dite « constructive », et non

³¹¹ L'Adresse est le remerciement officiel que la chambre exprime au monarque pour avoir transmis les intentions de son gouvernement. Il s'agit, autrement dit, d'une approbation du programme gouvernemental. Rejeter ou amender l'Adresse revient à formuler la défiance du parlement.

³¹² Cette motion de méfiance individuelle est née de la pratique qui se basait, indirectement, sur le libellé de l'article 95, alinéa 2, en vertu duquel les ministres sont collégalement responsables des actes du Conseil des ministres, et individuellement des actes de leurs propres ministères. La Cour constitutionnelle italienne l'a en outre validé à travers sa décision n° 7/1996 du 18 janvier 1996 commenté par T. GROPPI et Ch. MEOLI in P. BON et D. MAUS, *Les grandes décisions des Cours constitutionnelles européennes*, Paris, Dalloz, 2008, p. 578.

³¹³ Voy. B. MIRKINE-GUETZEVITCH, « L'échec du parlementarisme 'rationalisé' », *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, 1954, pp. 99-118.

« simple » (comme en Italie ou au Royaume-Uni), car il faut plus qu'un simple retrait de confiance motivé : la motion doit contenir le nom du successeur à la chancellerie. En n'autorisant la mise en cause du chef de gouvernement que si l'assemblée s'accorde sur le nom du Chancelier, une plus grande stabilité gouvernementale est garantie. La motion de censure *constructive* n'a par ailleurs été utilisée avec succès qu'une seule fois au niveau fédéral³¹⁴.

93. - Rejet d'une question de confiance – Le mécanisme de la question de confiance est similaire, si ce n'est que l'initiative est prise ici par le gouvernement lui-même, qui décide d'interroger le parlement sur la question de savoir s'il est toujours disposé à lui manifester sa confiance. Si une telle motion est adoptée, le gouvernement reste à sa place et voit sa légitimité renforcée par l'expression renouvelée de la confiance du parlement. En revanche, si l'assemblée rejette la motion de confiance, le gouvernement se trouve alors dans la situation identique à celle qui résulterait de l'adoption spontanée d'une motion de méfiance par le parlement, c'est-à-dire qu'il ne bénéficie plus de la confiance qui, dans le cadre du régime parlementaire, est nécessaire à l'exercice de ses fonctions.

On peut se demander quel est l'avantage, pour le gouvernement, de se mettre en danger en déclenchant lui-même une procédure qui peut aboutir au retrait de la confiance parlementaire. Si les constitutions des États parlementaires prévoient généralement la possibilité pour le gouvernement de poser la question de confiance, c'est parce qu'elle peut s'avérer utile dans la dynamique politique qui caractérise ces régimes. Comme nous l'avons déjà indiqué, la question de confiance – si elle est suivie de l'adoption d'une motion de confiance – tend à renforcer la légitimité politique d'un gouvernement qui se trouvait dans la tourmente. Un gouvernement peut être tenté de faire usage de cette faculté dans différentes circonstances. Premièrement, quand un gouvernement se sent contesté, il peut en effet prendre les devants et poser à l'assemblée législative ce qu'on appelle la question de confiance, dans l'espoir qu'une motion de confiance sera adoptée. Deuxièmement, la motion de confiance peut être liée à un projet de loi soumis par le gouvernement à l'assemblée. En engageant sa responsabilité sur l'adoption d'un texte, le gouvernement peut forcer l'adoption de celui-ci, sauf si l'assemblée est prête à le renverser – en provoquant éventuellement une crise politique, voire de nouvelles élections. Comme le précise le Doyen Georges Vedel,

« la pratique de la question de confiance est un moyen d'influence aux mains du gouvernement. Celui-ci peut faire savoir au Parlement que, sur un point donné, il pose la question de confiance, c'est-à-dire que si le Parlement refuse de voter tel texte, tel décret, d'ajourner tel débat...le cabinet se considérera en désaccord avec la Chambre et se retirera »³¹⁵.

En un sens, l'utilité de soumettre la question de confiance au parlement peut se faire sentir lorsque le gouvernement essuie les critiques non seulement de

³¹⁴ Le 1^{er} octobre 1982, Helmut KOHL (CDU) est nommé chancelier par le Président fédéral Karl CARSTENS à la place d'Helmut SCHMIDT (SPD), et ce, à la suite d'une motion de méfiance.

³¹⁵ G. VEDEL, *Manuel élémentaire de Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1949, p. 170.

l'opposition, mais aussi d'une partie de la majorité parlementaire qui est sensée le soutenir. La question appelle l'assemblée à assumer pleinement son rôle : soit elle conteste fondamentalement le gouvernement et manifestera explicitement sa méfiance envers lui, soit elle n'a pas de motivation suffisante pour rejeter la question de confiance et est donc poussée à admettre que le gouvernement peut légitimement poursuivre son action. En quelque sorte, le gouvernement, dans ce cas, joue un coup de poker : soit il obtient la confiance de la majorité et fait taire les frondeurs en son sein, assurant ainsi son avenir, soit il ne l'obtient pas et se retire au profit d'un nouveau gouvernement. Cela étant dit, dans la pratique, même si la majorité parlementaire n'est pas totalement satisfaite de l'action du gouvernement, elle réfléchit à deux fois avant de rejeter une motion de confiance. En effet, s'il ne s'avère pas possible de constituer un nouveau gouvernement sur la base de la composition actuelle du parlement, la manifestation de la méfiance peut provoquer indirectement la dissolution du parlement et l'organisation d'élections anticipées.

L'article 68 de la loi fondamentale allemande prévoit bien le vote de confiance, mais il s'agit là, à nouveau, d'un système encadré, destiné à éviter les turbulences d'un gouvernement qui serait trop souvent contesté. Le Chancelier peut, à tout moment, solliciter du *Bundestag* un témoignage de confiance officielle. Il est prévu un délai de quarante-huit heures entre le dépôt de la « motion de confiance » et le vote, qui doit être obtenu à la majorité des membres. Toutefois, on notera utilement que, à la différence de la motion de censure, le refus de la motion de confiance n'entraîne pas automatiquement la démission du Chancelier. Nous y reviendrons.

94. - Différences entre les deux mécanismes : synthèse – La motion de censure et le rejet d'une motion de confiance sont deux mécanismes politiques à bien distinguer. La motion de censure est initiée par le parlement et subie par le gouvernement. En revanche, la question de confiance est posée par le gouvernement qui invite le parlement à se prononcer ; le gouvernement *provoque* donc le vote. Les deux mécanismes n'ont pas la même fonction politique : lorsque des parlementaires prennent l'initiative, c'est que la décision de faire tomber le gouvernement est prise dans leurs esprits ; lorsque le gouvernement pose la question de confiance, c'est qu'il espère – en principe³¹⁶ – se maintenir au pouvoir en se renforçant.

95. - Rejet d'une question de confiance – Le mécanisme de la question de confiance est similaire, si ce n'est que l'initiative est prise ici par le gouvernement lui-même, qui décide d'interroger le parlement sur la question de savoir s'il est toujours disposé à lui manifester sa confiance. Si une telle motion est adoptée, le gouvernement reste à sa place et voit sa légitimité renforcée par l'expression renouvelée de la confiance du parlement. En revanche, si l'assemblée rejette la

³¹⁶ Comme nous le verrons dans les lignes qui suivent, il existe des cas où la question de confiance est posée par un gouvernement non contesté pour provoquer, par un rejet du vote de confiance par le parlement, des élections anticipées à l'occasion desquelles la coalition au pouvoir espère triompher plus largement en terme de siège et conforter sa position dans l'assemblée.

motion de confiance, le gouvernement se trouve alors dans la situation identique à celle qui résulterait de l'adoption spontanée d'une motion de méfiance par le parlement, c'est-à-dire qu'il ne bénéficie plus de la confiance qui, dans le cadre du régime parlementaire, est nécessaire à l'exercice de ses fonctions.

96. - Nature de la sanction et évolution du contrôle – La sanction qui résulte de l'adoption d'une motion de méfiance ou du rejet d'une question de confiance est de nature politique. Il convient en effet de ne pas confondre la responsabilité politique avec la responsabilité pénale des membres du gouvernement. Si un ministre commet une infraction, il n'est pas nécessairement démis de ses fonctions pour autant (sa responsabilité politique n'est pas automatiquement engagée). Inversement, un ministre qui est poussé vers la sortie par le parlement ne voit pas sa responsabilité pénale mise en cause par ce fait : ce qui a engendré la méfiance du parlement n'est pas nécessairement la commission d'une infraction. En effet, la responsabilité politique concerne, de manière générale, les actes et les attitudes d'un ministre ou du gouvernement qui peuvent plaire ou déplaire au parlement. Le fait de mener une politique qui est jugée inopportune par le parlement ou d'avoir réagi inadéquatement à un évènement ne constitue évidemment pas une infraction, mais cela peut engendrer la méfiance parlementaire.

Bien qu'elle constitue toujours le critère dominant pour déterminer quel régime relève ou non du parlementarisme, la faculté pour le parlement de provoquer la chute d'un gouvernement en raison d'un vote de méfiance a perdu de son importance *concrète* et se réfère bien plus à des calculs électoraux. « Le contrôle extraordinaire lié à la mise en jeu de la responsabilité gouvernementale », affirme à cet égard Philippe Lauvaux, « tend à devenir exceptionnel dans la pratique des régimes parlementaires contemporains. Dans la logique fusionnelle de ceux-ci [...] l'exécutif et le parlement ont cessé d'être des centres autonomes de pouvoir. Leur antagonisme traditionnel disparaît car ils sont liés par leur unité d'appartenance au(x) parti(s) porté(s) au pouvoir »³¹⁷. Sans aller plus loin de cette réflexion, nous pouvons remarquer que les méthodes de contrôle sont davantage axées sur les possibilités d'interpeller, de poser des questions et de solliciter des enquêtes dont jouit le parlement, en particulier l'opposition qui peut, de la sorte, adresser publiquement ses critiques à l'adresse de l'action gouvernementale soutenue par les partis de la majorité.

3) Le pouvoir de dissoudre le parlement

97. - Contrepartie aux pouvoirs du parlement – Dans le régime parlementaire, l'un des organes – en principe, le chef de l'État – a souvent le pouvoir de dissoudre le parlement, c'est-à-dire de mettre fin à la législature avant son terme normal et, en conséquence, de convoquer les électeurs à participer à des élections anticipées. Il ne s'agit pas à proprement parler d'un élément

³¹⁷ P. LAUVAUX, « Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime présidentiel », *Pouvoirs*, 2010, p. 32.

nécessaire pour déterminer si un État relève ou non du parlementarisme. Toutefois, son occurrence élevée dans ce type de régime et le fait que le principe contribue à la dynamique globale des rapports entre le pouvoir exécutif et le parlement nous convainquent d'y consacrer quelques mots dans le présent chapitre.

La dissolution met fin à la législature et aux mandats des parlementaires ; elle conduit au renouvellement anticipé de l'assemblée dissoute par les électeurs. Dès lors, l'autorité qui peut mettre ce mécanisme en œuvre dispose d'une prérogative politique significative. Le recours à la dissolution est censé donner au peuple (du moins aux électeurs), l'occasion d'exprimer leurs préférences politiques dans le contexte d'une crise : les électeurs sont amenés à trancher une querelle qui existe entre le parlement et le gouvernement³¹⁸ et à contribuer à résoudre le conflit. La possibilité de prononcer la dissolution peut aussi représenter une menace à destination du parlement si celui-ci se révèle « indiscipliné » à l'égard de la politique du gouvernement ; c'est en ce sens que le pouvoir de dissolution peut être considéré comme un contrepoids de la responsabilité parlementaire. Dans la pratique, la dissolution est parfois la conséquence de la volonté du pouvoir exécutif d'organiser des élections à un moment qui lui convient dans le but de renforcer sa majorité parlementaire ou de reconstituer une majorité parlementaire qui s'est désagrégée³¹⁹.

Dans certains États, le pouvoir de dissolution est discrétionnaire : il peut être exercé sans justification et dans toute situation. Dans d'autres cas, la prérogative est davantage encadrée et ne peut être mise en œuvre que dans des hypothèses explicitement énumérées par les règles constitutionnelles pertinentes.

Dans les lignes qui suivent, nous proposons d'illustrer la matière en nous référant aux systèmes italien, britannique et allemand.

L'article 88 de la Constitution italienne prévoit que le président de la République peut dissoudre les chambres du parlement ou même une seule d'entre elles, après consultation de leurs présidents. Il s'agit donc d'une prérogative réservée au chef de l'État. Si le décret de dissolution nécessite le contreseing du président du conseil (équivalent du Premier ministre), le président de la République n'est jamais obligé de suivre une demande que lui adresserait le gouvernement en vue de dissoudre le parlement.

Comme nous l'avons déjà signalé, la faculté d'ordonner la dissolution est, dans certains ordres juridiques davantage réglementée. C'est le cas du Royaume-Uni où le droit de dissolution est

³¹⁸ Cela couvre un large spectre d'oppositions qui peuvent surgir entre les deux pouvoirs et va de la formation d'une nouvelle coalition au sein de l'hémicycle à un scandale quelconque qui décrédibiliserait le gouvernement aux yeux des citoyens en passant par la défection, peu importe le motif, d'un parti partenaire de l'exécutif qui, sans former de nouvelle alliance, priverait par son comportement le gouvernement de sa majorité.

³¹⁹ G. BURDEAU, *Traité de Science politique*, t. IX, Paris, LGDJ, 1977, p. 453.

encadré par le *Fixed Term Parliaments Act* de 2011. La loi prévoit désormais³²⁰ que la Chambre peut voter elle-même, à la majorité des deux tiers, sa propre dissolution³²¹. Elle institue également une dissolution automatique dans l'hypothèse où la chambre des communes adopte une motion de censure contre le gouvernement et où elle n'accorde pas expressément sa confiance dans un intervalle de quatorze jours au gouvernement en place quel qu'il soit.

Le système qui est en vigueur en Allemagne nous permet d'illustrer non seulement l'encadrement de la dissolution du parlement, mais aussi l'utilisation électorale qui peut en être faite.

En vertu de la Loi fondamentale allemande, le *Bundestag* peut être dissous par le président fédéral dans deux cas précis. Premièrement, la dissolution peut être décidée par le chef de l'État, au début de la législature ou après le décès ou la démission du chancelier, si le *Bundestag* n'arrive pas à élire de chancelier à la majorité absolue de ses membres³²². Deuxièmement, la dissolution peut avoir lieu sur proposition du chancelier si le *Bundestag* répond négativement à une question de confiance posée par le chancelier. En effet, nous avons déjà vu que le rejet d'un vote de confiance n'implique pas nécessairement la démission du chancelier. Différentes possibilités s'offrent au chef de gouvernement : soit le chancelier ignore ce désaveu, soit il démissionne, soit il contre-attaque, si l'on peut dire, en demandant au Président de dissoudre le *Bundestag* « dans les vingt-et-un jours ». Le *Bundestag* peut contrer cette menace de dissolution en profitant de ce délai pour élire un nouveau chancelier. Comme le précise l'article 68 de la Loi fondamentale, le droit de dissolution s'éteint dès que le *Bundestag* a élu un autre chancelier fédéral à la majorité de ses membres.

Nous poursuivons nos développements relatifs au modèle allemand pour illustrer les différentes motivations qui peuvent soutenir une dissolution du parlement. Nous nous référons plus spécialement à la dissolution du *Bundestag* du 21 juillet 2005. À ce moment, le gouvernement fédéral Schröder I reposait sur une coalition composée du *Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)* et le parti *Bündnis 90 / Die Grünen (Grünen)* depuis le 22 octobre 2002. Le 22 mai 2005, à l'occasion des élections législatives régionales dans le Land très peuplé de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, fief historique du SPD, son principal adversaire politique, la *Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU)* a remporté une nette victoire et a relégué le parti du chancelier Gerhard Schröder dans l'opposition au sein du Parlement de ce Land. Même si la coalition *SPD-Grünen* au pouvoir au niveau fédéral continuait à bénéficier du soutien d'une majorité des députés du *Bundestag* (juridiquement, les élections en Rhénanie-du-Nord-Westphalie n'ont aucune conséquence sur les institutions fédérales), le Chancelier a estimé qu'il était opportun de dissoudre le *Bundestag* afin de permettre aux électeurs de s'exprimer au niveau fédéral. Gerhard Schröder espérait bien entendu que les électeurs allemands donneraient une majorité à sa coalition et renforcerait ainsi sa légitimité. Cependant, comme nous l'avons vu, il n'est possible de recourir à la dissolution que dans deux hypothèses particulières qui, *a priori*,

³²⁰ Avant l'adoption de cette loi, le monarque prononçait la dissolution de la Chambre des communes à la demande du Premier ministre, qui pouvait intervenir en toutes circonstances.

³²¹ A la suite de l'appel lancé le 18 avril 2017 par Premier ministre britannique Theresa May à des élections anticipées, la *House of commons* a voté le lendemain la tenue du scrutin le 8 juin suivant – et par définition sa propre dissolution –, par 522 voix contre 13, en dépassant donc largement la majorité des deux tiers requise pour une telle motion.

³²² Article 63, alinéa 4, de la Loi fondamentale.

n'étaient pas rencontrées en l'espèce. Pour parvenir à ses fins, le chancelier Schröder a sollicité un vote de confiance le 1^{er} juillet 2005 avec le souhait – contre-intuitif – qu'elle soit rejetée par la majorité des membres du Bundestag, ce qu'il a finalement obtenu. Dans un second temps, le chancelier a demandé au Président fédéral Horst Köhler de dissoudre le Bundestag, lequel y a procédé par une décision du 21 juillet 2005. Le plan de Schröder a toutefois connu un succès mitigé puisque son parti (le SPD) n'a pu, à la suite des élections du 18 septembre suivant, se maintenir au pouvoir que grâce à la formation d'une « grande coalition » composée de la CDU de la CSU et du SPD qui a institué, avec une assise de 448 députés sur 614, le cabinet Merkel I, dirigé par la chrétienne-démocrate Angela Merkel.

4) Autres modèles institutionnels

98. - Le parlementarisme : un modèle parmi d'autres – Le modèle parlementaire – qui suppose la responsabilité du gouvernement devant une assemblée parlementaire – est une forme de régime politique qui n'est pas généralisée dans le monde. Il est en effet possible de concevoir les rapports entre le chef d'État, le parlement et le gouvernement sur d'autres modes. On relève notamment que l'idée d'un gouvernement constamment menacé par le parlement n'a pas que des avantages³²³, surtout que l'instabilité est susceptible d'être instituée en normalité dès lors que le parlement peut faire et défaire l'exécutif au gré des coalitions au sein de l'hémicycle. En outre, face à cette « forme de gouvernement, à base de régime représentatif et de séparation des pouvoirs souples »³²⁴, d'autres modèles entendent rendre les pouvoirs plus autonomes. Nous envisagerons ainsi successivement les régimes présidentiel (*infra*, n° 99 et s.) et semi-présidentiel (*infra*, n° 101 et s.).

a) Le régime présidentiel

99. - Définition – Le régime présidentiel est un modèle institutionnel au sein duquel le gouvernement est responsable devant le seul chef de l'État, et pas devant le Parlement. Il existe donc une séparation plus nette, plus rigide entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif³²⁵. Dans ce système, la désignation du ou des titulaires du pouvoir exécutif ne dépend pas de la composition de la majorité parlementaire, mais d'un processus indépendant. Cela implique notamment que le pouvoir exécutif peut se trouver dans les mains d'une personnalité issue d'un parti politique qui ne détient pas la majorité des sièges au parlement (pas même

³²³ Voy. à cet égard S. BAUME, « Le Parlement face à ses adversaires. La réplique allemande au désenchantement démocratique dans l'entre-deux-guerres », *Revue française de science politique*, 2006, pp. 985-998.

³²⁴ M. HAURIU, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, édition Sirey, 1929 p. 360.

³²⁵ M. DUVERGER, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, t. 1, Paris, 1971, p. 181-182.

par le biais d'une coalition). L'équilibre entre les deux pouvoirs provient d'une forme de concurrence entre eux.

100. - Illustration : les États-Unis d'Amérique – Le modèle présidentiel est notamment mis en œuvre aux États-Unis d'Amérique. Lorsqu'ils ont rédigé la constitution en 1787, les pères fondateurs ont privilégié la séparation stricte entre, d'une part, le Président des États-Unis qui est à la fois le chef d'État et le chef du gouvernement³²⁶ et, d'autre part, le Congrès qui est composé de deux assemblées législatives, à savoir la Chambre des représentants (*House of Representatives*) et le Sénat (*Senate*)³²⁷. On ne retrouve donc pas ici le trait caractéristique des régimes parlementaires : la désignation du chef de l'exécutif ne dépend pas de la composition du Congrès, mais d'un processus électoral propre. En d'autres mots, le Président n'a pas besoin de recevoir la confiance de la majorité des membres du Congrès pour pouvoir exercer ses prérogatives constitutionnelles ; il peut gouverner même si cette assemblée est majoritairement composée d'opposants politiques. Ainsi, la position du président démocrate Barack Obama, élu à cette fonction de 2008 à 2016, n'a nullement été remise en cause par le fait que la Chambre des représentants a été, dès 2011, majoritairement composée de députés républicains, qui sont généralement opposés à ses projets politiques, et qu'il en a été de même pour le Sénat à partir de 2015.

Il paraît utile d'ajouter quelques éléments à la description du système présidentiel américain, pour mieux en cerner la spécificité par rapport au régime parlementaire. Dès lors que le président est à la fois chef de l'État et du gouvernement, il n'existe logiquement pas, aux États-Unis, de fonction équivalente à celle du premier ministre : le pouvoir exécutif est dit *monocéphale* dans la mesure où le président l'incarne à lui seul, en concentrant toute l'action gouvernementale dans ses mains.

L'absence de premier ministre ne signifie pas que l'État serait dépourvu de gouvernement. En effet, le Président s'entoure de collaborateurs, d'un vice-président, d'un Bureau exécutif – *l'Executive Office* –, composé de conseillers et de consultants. Il constitue également une équipe que l'on désigne par le terme de *cabinet* pour l'assister. Les membres du cabinet, appelés *Secretaries*, sont choisis par le président et sont révocables par ce dernier. Ils gèrent les départements administratifs du pouvoir exécutif et rendent des comptes uniquement au Président qui dirige ce cabinet. Le président sélectionne en outre les ambassadeurs, les consuls, les juges à la Cour suprême, et les fonctionnaires des États-Unis. Quelques tempéraments existent toutefois et permettent en particulier au Sénat de jouer un rôle loin d'être négligeable, comme nous le verrons plus loin.

Les compétences du président s'inscrivent principalement dans la sphère du pouvoir exécutif³²⁸. Il est ainsi chargé de promulguer et d'exécuter les lois votées par le Congrès. Dans ce contexte, le

³²⁶ Article II, section 1^{ère}, de la Constitution des États-Unis adoptée le 17 septembre 1787 et entrée en vigueur le 4 mars 1789.

³²⁷ Article 1^{er}, section 1^{ère}, de la Constitution des États-Unis.

³²⁸ Article II, section 1^{ère} et 2^e, de la Constitution des États-Unis.

Président traduit son pouvoir réglementaire par des ordres exécutifs (*executive orders*) par lesquels il met la législation en œuvre. Par ailleurs, le président a d'importantes prérogatives sur la scène internationale. Non seulement, la Constitution américaine fait du Président le chef des armées, mais en outre elle fait de lui le chef de la diplomatie. Il détermine ainsi la politique étrangère américaine et de ce fait, il négocie, signe et ratifie les traités.

Enfin, le président contribue au pouvoir législatif, qui relève pour le reste du Congrès, et y exerce une influence qui peut être considérable, notamment grâce à son pouvoir de *persuasion*. Il peut ainsi, à l'occasion du « Discours sur l'état de l'union » (*State of the Union address*) qu'il prononce annuellement devant le Congrès, formuler le programme législatif qui emporte sa préférence. C'est en outre généralement le Président qui est à la source des projets de loi qu'examine le Congrès.

Puisque le régime présidentiel se caractérise principalement par la grande indépendance des pouvoirs exécutif et législatif l'un par rapport à l'autre, le parlement ne peut pas, en principe, et contrairement à ce que nous avons vu à propos du régime parlementaire, démettre le gouvernement et ce dernier, même par la voie du président, ne dispose d'aucun moyen de dissoudre les assemblées législatives.

Malgré ces différences majeures, il existe des tempéraments qui atténuent la séparation entre le Président et le Congrès. D'une part, le Congrès peut limiter l'action gouvernementale³²⁹. Ainsi, le Président sélectionne certes les candidats aux fonctions gouvernementales, comme nous l'avons indiqué, mais les nominations à ces postes-clés dépendent tout de même de l'intervention de l'une des deux chambres qui composent le Congrès, à savoir le Sénat, lequel peut les refuser. Ainsi, les membres du cabinet (*Secretaries*), les juges fédéraux, les procureurs des États-Unis et les ambassadeurs sont nommés par le président puis présentés au Sénat pour avis et consentement par un vote à la majorité simple. Le Sénat a dès lors une certaine influence sur la composition de l'exécutif. Il ne s'agit pas là que d'un rôle purement formel ; ainsi, le Président Obama n'a pu nommer Merrick Garland comme juge à la Cour suprême, où un poste était vacant depuis le décès du juge Antonin Scalia, car le Sénat n'a pas soutenu cette proposition qui lui avait été soumise le 13 février 2016. En revanche, les révocations ne dépendent que du Président. L'influence du Congrès dans les domaines de prédilection du président apparaît aussi dans la matière des relations internationales³³⁰. C'est bien le président qui dirige la politique extérieure, mais le Sénat est appelé à consentir à la majorité des deux tiers des sénateurs présents à la ratification par le président des traités internationaux en délivrant un *assentiment* préalable à cette opération³³¹. Sans cette approbation, il n'y a pas de traité. Le Président conserve cependant l'initiative des négociations internationales³³². Enfin, on relève que même si le président est le chef des armées, le *War powers Act* adopté en novembre 1973 l'oblige, en dehors du cas où une déclaration de

³²⁹ Article II, section 2, de la Constitution des États-Unis.

³³⁰ Voy. R. PINTO, « Les pouvoirs du Sénat américain en matière de traités », *Revue internationale de droit comparé*, 1950, pp. 5-26.

³³¹ Il faut noter en outre que les présidents ont pris l'habitude de conclure des « accords en forme simplifiée » (*executive agreements*) qui ont valeur de traité international en droit interne américain sans en avoir la forme.

³³² Voy. l'arrêt de la Cour suprême, *United States v. Curtiss-Wright*, 299 U.S. 304 (1936).

guerre a été formulée, à rapatrier les troupes qu'il aurait déployées s'il n'obtient pas d'approbation législative dans les soixante jours qui suivent le début des opérations.

D'autre part, inversement, le président dispose d'un instrument puissant qui lui permet de s'immiscer dans l'activité législative. L'article I^{er}, section 7, de la Constitution lui permet de s'opposer à l'entrée en vigueur de toute loi à condition qu'il en manifeste explicitement la volonté pendant le délai de promulgation, c'est-à-dire dix jours. Il peut ainsi renvoyer le texte aux chambres en leur demandant une nouvelle lecture. Cette forme de *veto* peut néanmoins être renversée si le texte est adopté une nouvelle fois, à la majorité des deux tiers dans chacune des chambres. En pratique, il est cependant relativement rare qu'une telle majorité qualifiée puisse être réunie au Congrès, ce qui donne une importance significative à la prérogative présidentielle.

Enfin, le Congrès peut engager une procédure particulièrement lourde de destitution du président : l'*impeachment*. L'*impeachment* ne vise pas à mettre en cause la responsabilité politique du président et ne doit pas être confondu avec les motions de censure du régime parlementaire. Il s'agit d'une procédure qui, dans des situations exceptionnelles, doit permettre de renverser un président qui se serait rendu coupable d'un fait jugé trop grave pour qu'il demeure à la tête de l'État. Il existe donc une dimension pénale importante dans ce processus, au-delà de la portée politique qu'il a nécessairement. L'article II de la Constitution des États-Unis prévoit à cet égard, dans sa section 4, que le président, le vice-président et tous les fonctionnaires civils des États-Unis seront destitués de leurs charges sur mise en accusation et condamnation pour trahison, corruption ou autres crimes et délits majeurs³³³.

b) Le régime semi-présidentiel

101. - Définition – A mi-chemin entre les systèmes parlementaire et présidentiel, le régime semi-présidentiel (ou semi-parlementaire) est un régime au sein duquel le gouvernement est responsable à la fois devant le Parlement et devant le chef de l'État. Dans la typologie des régimes politiques mise en avant par le théoricien du modèle semi-parlementaire Maurice Duverger³³⁴, c'est donc bien un régime mixte, une sorte de compromis entre les deux régimes précédemment décrits. Les principales caractéristiques de ce régime sont les suivantes : le Chef de l'État est élu au suffrage universel tandis que le chef de

³³³ La procédure d'*impeachment* a notamment été déclenchée lors du fameux scandale du *Watergate*, nom de l'immeuble où le Parti démocrate avait installé son siège de campagne en 1972 lorsque cinq « plombiers » avaient été surpris en train d'y poser des microphones. Après une enquête du *Washington Post* ainsi qu'une longue bataille de procédure, la complicité du Président républicain Richard Nixon ainsi que ses manœuvres pour tenter d'étouffer l'affaire ont été mises en évidence. De plus en plus acculé par le scandale, Nixon a préféré démissionner le 8 août 1974 avant d'être destitué. Outre cet exemple, deux autres procédures, infructueuses, d'*impeachment* ont été engagées au cours de l'histoire des États-Unis, l'une contre Andrew Johnson en 1868, l'autre contre William Clinton en 1998.

³³⁴ M. DUVERGER, *Le système politique français*, 20^e éd., Paris, PUF, 1990, p. 188 ; voy. également M. DUVERGER, *La monarchie républicaine*, Paris, Robert Laffont, 1974, p. 122.

gouvernement, le premier ministre, est responsable devant le parlement³³⁵. Comme dans le régime parlementaire, la formation du gouvernement dépend pour cette raison de la composition de la majorité parlementaire. A cela s'ajoute le fait que le président dispose de prérogatives politiques réelles : il ne se contente pas d'« inaugurer les chrysanthèmes », selon la formule du Général De Gaulle³³⁶. Il a notamment le pouvoir de nommer et de révoquer le chef du gouvernement.

102. - Illustration : la V^e République française – Ce régime politique hybride est celui que connaît la France depuis 1958. L'actuel ordre juridique français – la V^e République – est né à la suite de la promulgation, le 4 octobre 1958, d'une nouvelle constitution adoptée le 28 septembre 1958 par voie référendaire. Alors que la IV^e République, instaurée en 1946, se voulait résolument parlementaire, celle qui lui a succédé a fondamentalement renforcé les pouvoirs du Chef d'État.

Depuis 1962³³⁷, le Chef de l'État, le Président de la République, est élu au suffrage universel³³⁸, ce qui permet d'affirmer sa légitimité par le choix direct du peuple. Contrairement à ce qu'on observe aux États-Unis, le gouvernement n'est cependant pas dirigé par le Président lui-même, mais par un Premier ministre, nommé par le Président, mais responsable à la fois devant le Président³³⁹ qui préside les conseils des ministres et devant l'Assemblée nationale, qui est l'une des deux chambres législatives de la République française. L'Assemblée nationale peut ainsi voter une motion de méfiance à l'encontre du gouvernement. L'article 49 de la Constitution dispose à cet égard que :

« le Premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale ».

En tant que régime semi-présidentiel par excellence, la V^e République se caractérise par un pouvoir exécutif dual, *bicéphale*, avec à sa tête un président élu et un Premier ministre soutenu par une majorité parlementaire.

Il faut encore distinguer les pouvoirs qui reviennent exclusivement au Président de la République de ceux qu'il partage avec le Gouvernement. Dans ce dernier cas, ces actes nécessitent un

³³⁵ M. DUVERGER, « Le concept de régime semi-présidentiel », in M. DUVERGER, *Les régimes semi-présidentiels*, Paris, Presses Universitaires de France, 1986, p. 7.

³³⁶ L'expression a été popularisée par le Général de Gaulle, devenu le premier président de la V^e République, au cours d'une conférence de presse du 9 septembre 1965 à l'occasion de laquelle, en reconnaissant que son rôle n'était pas purement symbolique, il interrogea un parterre de journalistes amusés : « D'ailleurs, qui a jamais cru que le général de Gaulle étant appelé à la barre, devrait se contenter d'inaugurer les chrysanthèmes ? » (Ch. DE GAULLE, *Discours et messages*, tome IV, Paris, Plon, 1970, p. 390).

³³⁷ Loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, adoptée par le référendum du 28 octobre 1962 (*Journal officiel* du 7 novembre 1962).

³³⁸ Voy. P. BRÉCHON, *Les élections présidentielles sous la V^e République*, 3^e éd., Paris, La Documentation Française, 2013, 216 pages.

³³⁹ Le principe de la responsabilité du Premier ministre devant le président de la République n'est pas consacré par le texte constitutionnel. Il provient de la pratique du pouvoir.

contreseing ministériel. Parmi les pouvoirs propres du Président, on retrouve la nomination du Premier ministre, le recours au référendum sur proposition du gouvernement ou sur proposition conjointe des deux assemblées, le droit de dissoudre l'Assemblée nationale, la mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels du président en cas de périls pour la nation³⁴⁰ ou encore le droit de message aux assemblées parlementaires, la nomination de trois des membres, et du président du Conseil constitutionnel et le droit de saisine du Conseil constitutionnel.

On parle de compétences partagées quand le Président de la République ne peut agir sans *contreseing* du Premier ministre ou, le cas échéant, des ministres responsables. Tel est le cas dans le cadre du pouvoir réglementaire, de la nomination et révocation des ministres, de la signature des ordonnances et des décrets délibérés en conseil des ministres. De même, sont des pouvoirs partagés la nomination aux emplois civils et militaires de l'Etat ou encore la négociation et la ratification des traités.

La V^e République se caractérise, comme nous l'avons dit, par un pouvoir exécutif bicéphale. Or, le chef de l'État et le chef de gouvernement ne sont pas nécessairement toujours sur la même ligne politique³⁴¹. On parle de *cohabitation* lorsque les deux branches de l'exécutif, Président et gouvernement, relèvent de partis politiques différents. Exprimée autrement, la cohabitation est la « coexistence d'un chef de l'Etat élu au suffrage universel sur un programme politique et d'un Premier ministre s'appuyant sur une majorité parlementaire élue pour soutenir une politique opposée »³⁴² ou à tout le moins différente. Cette hypothèse n'est pas que théorique et s'est produite à plusieurs reprises. Jusqu'à la fin du 20^e siècle, la durée du mandat présidentiel qui était alors de sept ans –

³⁴⁰ Voy. l'article 16 de la Constitution.

³⁴¹ Au cours d'une conférence de presse, le 31 janvier 1964, le premier Président de la V^e République, le général de Gaulle, déclarait ceci au sujet du rôle du président et du Premier ministre :

« [I]l est normal chez nous que le Président de la République et le Premier Ministre ne soient pas un seul et même homme. Certes, on ne saurait accepter qu'une dyarchie existât au sommet. Mais, justement, il n'en est rien. En effet, le Président, qui, suivant notre Constitution, est l'homme de la nation, mis en place par elle - même pour répondre de son destin ; le Président, qui choisit le Premier Ministre, qui le nomme ainsi que les autres membres du gouvernement, qui a la faculté de le changer, soit parce que se trouve accomplie la tâche qu'il lui destinait et qu'il veuille s'en faire une réserve en vue d'une phase ultérieure, soit parce qu'il ne l'approuverait plus ; le Président, qui arrête les décisions prises dans les conseils, promulgue les lois, négocie et signe les traités, décrète, ou non, les mesures qui lui sont proposées, est le chef des armées, nomme aux emplois publics ; le Président qui, en cas de péril, doit prendre sur lui de faire tout ce qu'il faut ; le Président est évidemment seul à détenir et à déléguer l'autorité de l'Etat. Mais, précisément, la nature, l'étendue, la durée de sa tâche, impliquent qu'il ne soit pas absorbé, sans relâche et sans limite, par la conjoncture politique, parlementaire, économique et administrative. Au contraire, c'est là le lot, aussi complexe et méritoire qu'essentiel, du Premier Ministre français » (Ch. DE GAULLE, *Discours et messages*, tome IV, Paris, Plon, 1970, p. 167).

Voy. également Ph. ARDANT et O. DUHAMEL, « La dyarchie », *Pouvoirs*, n° 91, 1999 et J. MASSOT, *Chef de l'Etat et chef du gouvernement : la dyarchie hiérarchisée*, Paris, Les Etudes de la Documentation française, 2008, 224 pages.

³⁴² J. MASSOT, *Alternance et cohabitation sous la V^e République*, Paris, La Documentation française, Paris, 1997, p 16.

le septennat – ne coïncidait pas à celle du mandat des députés, élus quant à eux pour cinq ans. En raison du décalage chronologique entre les élections présidentielles et législatives que ceci induisait nécessairement, il arrivait que le parti qui avait soutenu le président connaisse un moindre succès lors des élections législatives qui avaient lieu en cours de mandat et ne se trouve pas en mesure de former une majorité parlementaire. Cette situation s’est produite en 1986³⁴³, en 1993³⁴⁴, et en 1997³⁴⁵ : à chaque fois, la majorité de l’Assemblée nationale affichait une couleur politique différente de celle du président. Or, comme nous l’avons précisé, la formation du gouvernement dépend de la composition de la majorité parlementaire, le premier devant bénéficier de la confiance de la seconde pour pouvoir perdurer. Dès lors, le Président se trouve contraint de nommer comme Premier ministre une personnalité issue d’un parti rival au sien et de partager avec lui l’exercice du pouvoir exécutif.

Avec la loi constitutionnelle du 2 octobre 2000, le Constituant *dérivé* français a toutefois modifié la durée du mandat présidentiel. En remplacement du septennat qui figurait dans la Constitution, on a introduit le quinquennat (c’est-à-dire un mandat présidentiel de cinq ans). Désormais, la durée du mandat présidentiel est donc alignée sur celle des députés. Comme les deux élections – présidentielles et parlementaires – ont en principe³⁴⁶ lieu à quelques semaines d’intervalles³⁴⁷, les risques de cohabitation sont en principe réduits. En effet, la proximité dans le temps des échéances électorales implique, en pratique, que les électeurs ont tendance à soutenir assez massivement, lors des élections législatives, la formation politique du président fraîchement élu, de sorte que cette formation soit en bonne position pour former, seule ou avec de petits groupes politiques, une majorité parlementaire. Ainsi, le président pourra normalement compter pendant toute la durée de son mandat sur la même majorité, des mêmes rapports de force à l’avantage du parti d’où il provient.

Les cas de cohabitation ne sont cependant pas impossibles, notamment en cas de démission ou de décès du Président de la République, ou encore en cas de dissolution de l’Assemblée nationale. Par ailleurs, il demeure aussi possible que le vent – politique – tourne pendant les quelques semaines qui séparent les scrutins présidentiel et législatif. Enfin, la fragmentation actuelle du paysage politique français – nous écrivons ces lignes en mai 2017 – pourrait aussi

³⁴³ La première cohabitation a lieu de mars 1986 à mai 1988 quand François MITTERRAND (PS), président de la République depuis 1981, a nommé Jacques CHIRAC (RPR) Premier ministre.

³⁴⁴ La deuxième cohabitation a lieu de mars 1993 à mai 1995 ; François MITTERRAND (PS) est Président de la République et Édouard BALLADUR (RPR), le Premier ministre.

³⁴⁵ Après la victoire de la « gauche plurielle » aux élections législatives des 25 mai et 1^{er} juin 1997, le Président de la République, Jacques CHIRAC (RPR) a nommé au poste de Premier ministre, Lionel JOSPIN (PS), le 2 juin 1997. Cette troisième cohabitation s’étendra jusqu’en 2002.

³⁴⁶ La dissolution de l’Assemblée nationale viendrait toutefois perturber la synchronisation des échéances électorales législatives et présidentielles.

³⁴⁷ On peut utilement remarquer que l’élection présidentielle française de 2017 aura normalement lieu les dimanches 23 avril et 7 mai et que, à moins que l’Assemblée nationale ne soit dissoute plus tôt, les élections législatives françaises de 2017 auront lieu les 11 et 18 juin 2017.

favoriser l'émergence de dynamiques moins conformes aux tendances habituelles et peut-être conduire à de nouvelles formes de cohabitation.

B.- PARTICULARITES BELGES

103. - La Belgique relève du système parlementaire – Éclairés par ces notions générales, nous pouvons à présent nous intéresser au cas spécifique de la Belgique qui appartient, comme nous l'avons dit, à la catégorie des régimes *parlementaires*. Cette constatation concerne tant le niveau fédéral que les entités fédérées de l'État.

1) Le parlementarisme au niveau fédéral

104. - Présentation de l'article 101 de la Constitution – En vertu de l'article 101, al. 1^{er}, de la Constitution belge, les ministres fédéraux sont responsables politiquement devant une seule des deux chambres qui composent le pouvoir législatif fédéral, à savoir la Chambre des représentants. La responsabilité politique des ministres concerne les actes qu'ils accomplissent, mais également ceux du Roi - irresponsable en vertu de l'article 88 de la Constitution - qu'ils autorisent par la voie du *contreseing*. Il en va de même pour les secrétaires d'État³⁴⁸.

Depuis 1993, les ministres ne sont plus responsables devant le Sénat³⁴⁹. Cette réduction du poids politique du Sénat est importante et confirme l'aspect inégalitaire du bicamérisme belge. Dans un système parlementaire, le contrôle de l'action gouvernementale est évidemment une prérogative politique importante pour une assemblée. Le fait que le Sénat n'en dispose pas est révélateur de sa position secondaire par rapport à la Chambre des représentants.

105. - Implications sur la formation du gouvernement – La population belge ne vote pas pour confier à une personne déterminée un portefeuille ministériel ni, de manière générale, pour établir directement la composition du gouvernement. Le pouvoir de désigner les ministres fédéraux est en effet attribué, en Belgique, au Roi, et ce, en vertu des articles 96, alinéa 1^{er}, et 194 de la Constitution. La formation du gouvernement dépend toutefois du résultat des élections législatives, comme dans tous les régimes parlementaires. Il faut en effet garder à l'esprit que le Roi doit désigner des ministres qui suscitent la confiance de la majorité des membres de la Chambre des représentants, qui ont quant à eux été élus démocratiquement. Cette affirmation est déduite de la logique même du

³⁴⁸Article 104, alinéa 4, de la Constitution.

³⁴⁹ Voy. auparavant O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, tome II, Liège et Paris, Dessain et Giard & Brierre, 1908, p. 305.

régime parlementaire que nous avons décrit : si le gouvernement ne bénéficiait pas du soutien de la majorité des députés, une motion de censure aurait tôt fait de renverser le gouvernement³⁵⁰. En Belgique, la voie à emprunter est forcément celle de la coalition entre plusieurs formations politiques, puisque les chances de rencontrer la situation dans laquelle un parti détiendrait, à lui seul, la majorité des sièges de la Chambre à l'issue des élections législatives sont infimes. En effet, en raison, notamment, du système électoral proportionnel appliqué en Belgique et du fractionnement actuel du paysage politique en d'assez nombreux partis (selon différentes idéologies, mais aussi entre francophones et néerlandophones), on ne se trouve jamais dans un cas où un seul parti dispose seul de la majorité des sièges à la Chambre. Pour rencontrer l'hypothèse où un parti a pu parvenir à dominer seul le parlement, il est nécessaire de remonter à la législature 1950-1954. Le résultat des élections anticipées du 4 juin 1950 a conféré au Parti social-chrétien (alors unitaire) la majorité absolue dans les deux chambres et lui a donné, par conséquent, la possibilité de constituer un gouvernement homogène³⁵¹.

Actuellement, on dénombre une douzaine de partis représentés au sein de la Chambre des représentants. Le plus grand d'entre eux (la NV-A) occupe 31 sièges sur 150, soit à peine plus de 20 %, loin de la majorité absolue. Dans cette configuration, la coalition est indispensable et le nombre de possibilités est en théorie élevé. Depuis 2014, la coalition qui constitue la majorité à la Chambre des représentants est composée des quatre partis suivants : la NV-A, le MR, le CD&V et l'Open VLD. Les députés élus sur les listes de ces formations politiques soutiennent le gouvernement de Charles Michel qui est composé de ministres et de secrétaires d'États issus des quatre mêmes partis.

106. - Processus de formation du gouvernement – En pratique, la formation d'une coalition est le fruit d'un processus – parfois long³⁵² – qui implique plusieurs acteurs de la vie politique belge. Au lendemain des élections fédérales, le Roi consulte les *leaders* des différentes formations politiques qui ont pris part aux élections. À l'issue de ces entrevues, le Roi désigne un *informateur* qui est invité à explorer différentes pistes de coalition crédibles et à délivrer un panorama complet de la situation politique du pays. Lorsque cette étape est franchie, l'informateur, déchargé de sa mission par le Roi, laisse le champ libre à

³⁵⁰ Comme nous le verrons, le nouveau gouvernement doit, dans la pratique, présenter une déclaration gouvernementale en début de législature ou lors d'une rentrée parlementaire, une présentation suivie d'un vote de confiance qui permet de vérifier que le gouvernement dispose bel et bien du soutien de la Chambre des représentants.

³⁵¹ M. DUMOULIN, *Nouvelle histoire de Belgique 1905-1950*, vol. 2, Bruxelles, Éditions Complexe, 2006, p. 143.

³⁵² Il a fallu attendre 194 jours pour que soit formé un nouveau gouvernement, le Gouvernement *Leterme I*, à l'issue des élections qui se sont tenues le 10 juin 2007. De même, la formation du gouvernement *Di Rupo*, qui a fait suite au gouvernement *Leterme II*, a nécessité d'importantes négociations qui se sont déroulées entre les élections du 13 juin 2010 et le 6 décembre 2011, date de la prestation de serment du gouvernement dirigé par Elio Di Rupo devant le Roi.

un *formateur*, également nommé par le Chef de l'État³⁵³. Il s'agit là, en règle générale, d'une personnalité qui jouit d'une solide expérience de l'arène publique. Sa mission est de parvenir à faire émerger concrètement une coalition composée de partis prêts à s'entendre sur un programme gouvernemental commun et en mesure d'obtenir la confiance d'une majorité de députés. La désignation d'un formateur est une étape décisive puisque, si le formateur remplit avec succès sa tâche, il est souvent – mais pas toujours³⁵⁴ – nommé Premier ministre par le Roi. Les ministres et secrétaires d'État qui forment avec lui le gouvernement sont des personnes issues des différents partis de la coalition, dans une proportion qui dépend généralement de l'importance relative de chacun de ces partis au sein de la Chambre des représentants, tout en respectant la règle de parité linguistique en ce qui concerne les ministres³⁵⁵.

107. - Conditions auxquelles doivent satisfaire les ministres – Nous l'avons déjà écrit, mais il convient d'insister dans ce syllabus introductif : *les ministres ne sont pas élus par les électeurs*, ils sont nommés par le Roi. En pratique, les ministres sont en grande majorité choisis parmi les membres d'assemblées élues – Chambre des représentants, parlements régionaux et communautaires, Parlement européen, *etc.*³⁵⁶ Ils ont donc souvent été élus, et bénéficient à ce titre d'une légitimité démocratique, avant d'être sélectionné comme ministre. Ceci n'est cependant qu'une pratique qui n'a rien d'obligatoire et qui connaît des exceptions³⁵⁷.

Il existe peu de conditions explicites auxquelles un individu doit satisfaire pour pouvoir être nommé comme ministre. On trouve toutefois quelques principes pertinents aux articles 97 et 98 de la Constitution. En vertu de l'article 97 de la Constitution, seuls les Belges peuvent être ministres. La fonction est ainsi réservée aux seuls ressortissants du Royaume de Belgique. L'article 98 interdit pour ce qui le concerne aux membres de la famille royale d'être ministres. Enfin, la fonction de ministre est incompatible avec une série de mandats et de fonctions³⁵⁸.

³⁵³ Le Roi peut nommer consécutivement plusieurs formateurs. Il peut même nommer deux formateurs.

³⁵⁴ Les formateurs Paul Vanden Boeynants, 1979, et Jean-Luc Dehaene, en 1987, n'ont pas occupé le poste de Chef de gouvernement à l'issue de leur mission. C'est Wilfried Martens qui est devenu Premier Ministre dans les deux cas.

³⁵⁵ Voy. *infra*.

³⁵⁶ Dans ce cas, le député devenu ministre est dit « empêché » et est remplacé par un suppléant de la même formation politique (voy. G. GOEDERTIER et T. DE PELSMAEKER, « La suppléance », in F. BOUHON et M. REUCHAMPS (sous la dir. de), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 499-518).

³⁵⁷ Ainsi, lorsque Koen Geens est devenu ministre des Finances, en 2013, il n'avait encore jamais occupé de siège de député.

³⁵⁸ Voy. par exemple les articles 50 de la Constitution et 44 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle (*Moniteur belge* du 7 janvier 1989).

Cela étant précisé, d'autres obligations pèsent sur la composition du gouvernement *dans son ensemble* ainsi que nous allons le voir ci-après.

108. - Gouvernement et Conseil des ministres : distinction – Avant d'aborder lesdites obligations, il convient de souligner une distinction importante entre la notion de gouvernement et celle de Conseil des ministres. On pourrait commettre l'erreur de penser que le gouvernement n'est composé que de l'ensemble des ministres. Or, il s'agit d'une vision tronquée de la réalité : il faut en effet garder à l'esprit qu'il existe également, comme le prévoit l'article 104 de la Constitution, des *secrétaires d'État*, qui sont également membres du gouvernement. Ils sont nommés par le Roi et placés sous l'égide d'un ministre³⁵⁹. L'arrêté royal du 24 mars 1972³⁶⁰ définit en outre le statut des secrétaires d'État et précise qu'ils peuvent théoriquement contresigner seuls les actes du Roi, sauf dans quatre cas³⁶¹. En revanche, les secrétaires d'État ne font pas partie du *Conseil des ministres*, organe plus restreint qui n'est composé, comme son nom l'indique, que des ministres.

La distinction entre le gouvernement et le Conseil des ministres présente une importance particulière, dans la mesure où il existe une règle de parité linguistique qui ne concerne que le Conseil des ministres et n'est pas étendue à l'ensemble du gouvernement³⁶². En vertu de l'article 99 de la Constitution, le Roi ne peut pas nommer plus de quinze ministres et il est tenu de nommer autant de ministres francophones que de ministres néerlandophones (le Premier ministre éventuellement excepté)³⁶³. Cette règle ne s'applique en revanche pas aux secrétaires d'États : non seulement leur nombre n'est pas limité, mais aucune règle juridique n'exige une parité linguistique en ce qui les concerne. Le gouvernement *Michel*, par exemple, compte quatre secrétaires d'État qui sont tous néerlandophones. Cela implique que le gouvernement dans son ensemble,

³⁵⁹ Voy. à ce sujet M. JOASSART, « Les secrétaires d'État fédéraux et régionaux », *R.B.D.C.*, 2001, p. 188.

³⁶⁰ *Moniteur belge* du 28 mars 1972.

³⁶¹ Conformément à l'article 2 de cet arrêté,

« [o]utre le contresigning du Secrétaire d'Etat, celui du Ministre auquel il est adjoint est requis pour :

1° les arrêtés royaux portant présentation d'un projet de loi aux Chambres législatives ou d'un projet de décret au Conseil culturel ;

2° la sanction et la promulgation des lois et des décrets ;

3° les arrêtés royaux réglementaires ;

4° les arrêtés royaux portant création d'emploi des rangs 15 à 17 dans un ministère ou de même importance dans un organisme d'intérêt public, ou portant nomination à un tel emploi ».

³⁶² Voy. à cet égard J. VELAERS, « De pariteit in de Ministerraad (artikel 99, tweede lid van de Grondwet) : een vereiste met een louter taalkundig, een communautaire of ook een 'taalgroep-parlementaire' betekenis ? », *T.B.P.*, 2015, pp. 4-22.

³⁶³ Pour rattacher le ministre à une couleur linguistique, on aura principalement égard au groupe linguistique du parlement fédéral si celui-ci en fait partie (Voy. *Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1968, n° 10-25/2, p. 2) ou au parlement fédéré d'où il provient. Dans le cas contraire, si le ministre n'est pas parlementaire – rien ne l'interdit –, l'appréciation doit s'opérer au cas par cas ; le groupe linguistique du parti qui propose le ministre représente une information éclairante à ce sujet.

composé des ministres et des secrétaires d'États, ne compte pas nécessairement le même nombre de membres francophones et néerlandophones.

Il convient pour le reste de relever que la règle de parité ne signifie pas que le gouvernement fédéral soit basé sur une coalition qui regroupe en son sein une majorité dans chaque groupe linguistique qui compose la Chambre des représentants. Une majorité parlementaire (et donc une coalition gouvernementale) qui est composée de manière prédominante de partis d'un groupe linguistique donné n'est pas incompatible avec la Constitution belge³⁶⁴.

On mentionnera à toutes fins utiles, pour conclure ce paragraphe consacré aux règles qui encadrent la composition du gouvernement, que l'article 11bis, alinéa 2, de la Constitution dispose que « [l]e Conseil des ministres et les Gouvernements de communauté et de région comptent des personnes de sexe différent ». Le Roi doit donc nommer au moins un homme et au moins une femme parmi les ministres.

109. - La nomination formelle des membres du gouvernement – Comme tous les actes du Roi qui ont une portée politique, la nomination d'un ministre requiert un contreseing ministériel. Dans cette situation particulière, où il s'agit de nommer de nouveaux ministres, pour succéder aux membres d'une équipe sortante, la question se pose de savoir qui – parmi les ministres sortants ou ceux que l'on envisage de nommer – est compétent pour apposer un contreseing à côté de la signature du Roi. La tradition veut que l'on pratique ce que l'on appelle le *contreseing de courtoisie* ou le *contreseing croisé* : le Premier ministre sortant contresigne la nomination de son successeur à la tête du gouvernement, tandis que le nouveau Premier ministre contresigne, immédiatement après sa nomination, l'arrêté par lequel la démission du gouvernement sortant est acceptée par le Roi. Toutefois, dans l'hypothèse où le Premier ministre sortant refuserait de contresigner la nomination d'un nouveau chef de gouvernement et ferait ainsi obstacle à sa succession, il est admis que le nouveau Premier ministre puisse contresigner lui-même sa propre nomination. Dans tous les cas, on considère que le nouveau Premier ministre, une fois nommé,

³⁶⁴ Le gouvernement Michel est le fruit d'une alliance entre l'*Open Vlaamse Liberalen en Democraten* (Open VLD), le *Mouvement réformateur* (MR), le *Christen-Democratisch en Vlaams* (CD&V) et la *Nieuw-Vlaamse Alliantie* (N-VA). Si le gouvernement bénéficie du soutien d'une majorité parlementaire, 83 sièges sur les 150 de la Chambre, le seul parti francophone, le MR, ne dispose que de 20 sièges sur les 63 qui reviennent au groupe francophone pour l'actuelle législature. Auparavant, le Gouvernement Di Rupo était soutenu par une coalition entre le *Parti socialiste* (PS), le *Christen-Democratisch en Vlaams* (CD&V), le *Mouvement réformateur* (MR), le *Socialistische Partij Anders* (SP.A), l'*Open Vlaamse Liberalen en Democraten* (Open VLD) et le *Centre démocrate humaniste* (CDH), qui disposaient ensemble de 93 sièges sur 150 à la Chambre des représentants. Au sein de cette coalition, les partis flamands de la majorité ne représentaient seulement que 43 sièges sur les 88 qui reviennent au groupe linguistique flamand. Les partis francophones de la coalition étaient quant à eux largement majoritaires puisqu'ils disposaient de 50 sièges sur les 62 dévolus à l'époque au groupe linguistique francophone.

peut contresigner l'arrêté par lequel les autres membres de son gouvernement sont nommés.

En synthèse, on retrouve classiquement trois arrêtés royaux. Le premier concerne la nomination du nouveau Premier ministre et est contresigné par le Premier ministre démissionnaire. Le second autorise la démission officielle du Premier ministre jusqu'alors démissionnaire et est contresigné par le nouveau Premier ministre. Enfin, le troisième arrêté, également contresigné par le nouveau Premier ministre, emporte la nomination des autres membres du gouvernement.

Nous avons repris ci-après en guise d'illustration les trois pages du *Moniteur belge* du 13 octobre 2014 qui publient les arrêtés royaux du 11 octobre 2014. Ceux-ci formalisent la transition entre le gouvernement d'Elio Di Rupo et celui de Charles Michel. Le premier concerne la nomination du Premier ministre Michel, le second la démission du Gouvernement *Di Rupo*, et le troisième la nomination des autres membres du Gouvernement *Michel*³⁶⁵.

³⁶⁵ On sera par ailleurs attentif au fait que l'équipe ministérielle reprise dans le troisième arrêté a évolué sensiblement depuis cette époque. Par arrêté du 22 septembre 2015 (*Moniteur belge* du 23 septembre 2015), Sophie Wilmes a remplacé Hervé Jamar au poste de Ministre du Budget, chargée de la Loterie nationale. De même, François Bellot, a été nommé Ministre de la Mobilité, chargé de Belgocontrol et de la Société des chemins de fer belges en remplacement de Jacqueline Galant par arrêté royal en date du 18 avril 2016 (*Moniteur belge* du 19 avril 2016).

WETTEN, DECRETEN, ORDONNANTIES EN VERORDENINGEN LOIS, DECRETS, ORDONNANCES ET REGLEMENTS

FEDERALE OVERHEIDSDIENST KANSELARIJ VAN DE EERSTE MINISTER

[C - 2014/ 21126]

11 OKTOBER 2014. — Koninklijke besluiten Regering. — Ontslagen. — Benoemingen

FILIP, Koning der Belgen,
Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen, Onze Groet.
Gelet op de Grondwet, artikel 96 ;
Op de voordracht van de Eerste Minister,

Hebben Wij besloten en besluiten Wij :

Artikel 1. De heer Ch. MICHEL, lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers, gewezen Minister, wordt benoemd tot Eerste Minister.

Art. 2. Dit besluit treedt heden in werking.

Art. 3. De Eerste Minister is belast met de uitvoering van dit besluit.

Gegeven te Brussel, 11 oktober 2014.

FILIP

Van Koningswege :
De Eerste Minister,
E. DI RUPO

FILIP, Koning der Belgen,
Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen, Onze Groet.
Gelet op de Grondwet, de artikelen 96 en 104 ;
Op de voordracht van de Eerste Minister,

Hebben Wij besloten en besluiten Wij :

Artikel 1. Wordt aanvaard, het ontslag aangeboden door :

De heer E. DI RUPO, uit zijn ambt van Eerste Minister ;

De heer P. DE CREM, uit zijn ambt van Vice-Eerste Minister en Minister van Landsverdediging ;

De heer D. REYNDERS, uit zijn ambt van Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Europese Zaken ;

De heer J. VANDE LANOTTE, uit zijn ambt van Vice-Eerste Minister en Minister van Economie, Consumenten en Noordzee, belast met Bestrijding van de sociale en de fiscale fraude ;

De heer A. DE CROO, uit zijn ambt van Vice-Eerste Minister en Minister van Pensioenen ;

De heer M. WATHELET, uit zijn ambt van Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken en Gelijke Kansen ;

Mevr. L. ONKELINX, uit haar ambt van Vice-Eerste Minister en Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, belast met Beliris, de Federale Culturele Instellingen, Sociale Zaken, Gezinnen en Personen met een handicap, Beroepsrisico's, en Wetenschapsbeleid ;

Mevr. S. LARUELLE, uit haar ambt van Minister van Middenstand, KMO's, Zelfstandigen en Landbouw ;

De heer O. CHASTEL, uit zijn ambt van Minister van Begroting en Administratieve Vereenvoudiging ;

Mevr. M. DE CONINCK, uit haar ambt van Minister van Werk ;

De heer J.-P. LABILLE, uit zijn ambt van Minister van Overheidsbedrijven en Ontwikkelingssamenwerking, belast met Grote Steden ;

De heer K. GEENS, uit zijn ambt van Minister van Financiën, belast met Ambtenarenzaken ;

SERVICE PUBLIC FEDERAL CHANCELLERIE DU PREMIER MINISTRE

[C - 2014/ 21126]

11 OCTOBRE 2014. — Arrêtés royaux Gouvernement. — Démissions. — Nominations

PHILIPPE, Roi des Belges,
A tous, présents et à venir, Salut.
Vu la Constitution, l'article 96 ;
Sur la proposition du Premier Ministre,

Nous avons arrêté et arrêtons :

Article 1^{er}. M. Ch. MICHEL, membre de la Chambre des représentants, ancien Ministre, est nommé Premier Ministre.

Art. 2. Le présent arrêté entre en vigueur ce jour.

Art. 3. Le Premier Ministre est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Donné à Bruxelles, le 11 octobre 2014.

PHILIPPE

Par le Roi :
Le Premier Ministre,
E. DI RUPO

PHILIPPE, Roi des Belges,
A tous, présents et à venir, Salut.
Vu la Constitution, les articles 96 et 104 ;
Sur la proposition du Premier Ministre,

Nous avons arrêté et arrêtons :

Article 1^{er}. Est acceptée, la démission offerte par :

M. E. DI RUPO, de ses fonctions de Premier Ministre ;

M. P. DE CREM, de ses fonctions de Vice-Premier Ministre et Ministre de la Défense ;

M. D. REYNDERS, de ses fonctions de Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et des Affaires européennes ;

M. J. VANDE LANOTTE, de ses fonctions de Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Economie, des Consommateurs et de la Mer du Nord, chargé de la Lutte contre la fraude sociale et fiscale ;

M. A. DE CROO, de ses fonctions de Vice-Premier Ministre et Ministre des Pensions ;

M. M. WATHELET, de ses fonctions de Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur et de l'Egalité des chances ;

Mme L. ONKELINX, de ses fonctions de Vice-Première Ministre et Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, chargée de Beliris, des Institutions culturelles fédérales, des Affaires sociales, des Familles et des Personnes handicapées, des Risques professionnels, et de la Politique scientifique ;

Mme S. LARUELLE, de ses fonctions de Ministre des Classes moyennes, des PME, des Indépendants et de l'Agriculture ;

M. O. CHASTEL, de ses fonctions de Ministre du Budget et de la Simplification administrative ;

Mme M. DE CONINCK, de ses fonctions de Ministre de l'Emploi ;

M. J.-P. LABILLE, de ses fonctions de Ministre des Entreprises publiques et de la Coopération au développement, chargé des Grandes Villes ;

M. K. GEENS, de ses fonctions de Ministre des Finances, chargé de la Fonction publique ;

Mevr. M. DE BLOCK, uit haar ambt van Minister van Justitie, belast met Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding ;

De heer S. VERHERSTRAETEN, uit zijn ambt van Staatssecretaris voor Staatshervorming, toegevoegd aan de Eerste Minister, en Staatssecretaris voor de Regie der gebouwen en Duurzame Ontwikkeling, toegevoegd aan de Minister van Financiën, belast met Ambtenarenzaken ;

De heer H. BOGAERT, uit zijn ambt van Staatssecretaris voor Ambtenarenzaken en Modernisering van de Openbare Diensten, toegevoegd aan de Minister van Financiën, belast met Ambtenarenzaken ;

Mevr. C. FONCK, uit haar ambt van Staatssecretaris voor Leefmilieu, Energie en Mobiliteit, toegevoegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Gelijke Kansen, en Staatssecretaris voor Staatshervorming, toegevoegd aan de Eerste Minister.

Art. 2. Dit besluit treedt heden in werking.

Art. 3. De Eerste Minister is belast met de uitvoering van dit besluit.

Gegeven te Brussel, 11 oktober 2014.

FILIP

Van Koningswege :
De Eerste Minister,
Ch. MICHEL

FILIP, Koning der Belgen,

Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen, Onze Groet.
Gelet op de Grondwet, de artikelen 96 en 104 ;
Op de voordracht van de Eerste Minister,

Hebben Wij besloten en besluiten Wij :

Artikel 1. De heer K. PEETERS, lid van het Vlaams Parlement, gewezen Minister-President van de Vlaamse Regering, wordt benoemd tot Vice-Eerste Minister en Minister van Werk, Economie en Consumenten, belast met Buitenlandse Handel ;

De heer J. JAMBON, lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers, wordt benoemd tot Vice-Eerste Minister en Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met Grote Steden en de Regie der gebouwen ;

De heer A. DE CROO, lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers, gewezen Vice-Eerste Minister, wordt benoemd tot Vice-Eerste Minister en Minister van Ontwikkelingssamenwerking, Digitale Agenda, Telecommunicatie en Post ;

De heer D. REYNDERS, lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers, Minister van Staat, gewezen Vice-Eerste Minister, wordt benoemd tot Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse en Europese Zaken, belast met Beliris en de Federale Culturele Instellingen ;

De heer H. JAMAR, lid van het Waals Parlement en lid van het Parlement van de Franse Gemeenschap, gewezen Minister, wordt benoemd tot Minister van Begroting, belast met de Nationale Loterij ;

De heer K. GEENS, lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers, gewezen Minister, wordt benoemd tot Minister van Justitie ;

Mevr. M. DE BLOCK, lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers, gewezen Minister, wordt benoemd tot Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid ;

De heer D. BACQUELAINE, lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers, wordt benoemd tot Minister van Pensioenen ;

De heer J. VAN OVERTVELDT, lid van het Europees Parlement, wordt benoemd tot Minister van Financiën ;

De heer W. BORSUS, lid van het Waals Parlement en lid van het Parlement van de Franse Gemeenschap, wordt benoemd tot Minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's, Landbouw, en Maatschappelijke Integratie ;

Mevr. M.-C. MARGHEM, lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers, wordt benoemd tot Minister van Energie, Leefmilieu en Duurzame Ontwikkeling ;

De heer S. VANDEPUT, lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers, wordt benoemd tot Minister van Defensie, belast met Ambtenarenzaken ;

Mme M. DE BLOCK, de ses fonctions de Ministre de la Justice, chargée de l'Asile et la Migration, de l'Intégration sociale et de la Lutte contre la pauvreté ;

M. S. VERHERSTRAETEN, de ses fonctions de Secrétaire d'Etat aux Réformes institutionnelles, adjoint au Premier Ministre, et Secrétaire d'Etat à la Régie des bâtiments et au Développement durable, adjoint au Ministre des Finances, chargé de la Fonction publique ;

M. H. BOGAERT, de ses fonctions de Secrétaire d'Etat à la Fonction publique et à la Modernisation des Services publics, adjoint au Ministre des Finances, chargé de la Fonction publique ;

Mme C. FONCK, de ses fonctions de Secrétaire d'Etat à l'Environnement, à l'Energie et à la Mobilité, adjointe au Ministre de l'Intérieur et de l'Egalité des chances, et Secrétaire d'Etat aux Réformes institutionnelles, adjointe au Premier Ministre.

Art. 2. Le présent arrêté entre en vigueur ce jour.

Art. 3. Le Premier Ministre est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Donné à Bruxelles, le 11 octobre 2014.

PHILIPPE

Par le Roi :
Le Premier Ministre,
Ch. MICHEL

PHILIPPE, Roi des Belges,

A tous, présents et à venir, Salut.
Vu la Constitution, les articles 96 et 104 ;
Sur la proposition du Premier Ministre,

Nous avons arrêté et arrêtons :

Article 1^{er}. M. K. PEETERS, membre du Parlement flamand, ancien Ministre-Président du Gouvernement flamand, est nommé Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Emploi, de l'Economie et des Consommateurs, chargé du Commerce extérieur ;

M. J. JAMBON, membre de la Chambre des représentants, est nommé Vice-Premier Ministre et Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé des Grandes Villes et de la Régie des bâtiments ;

M. A. DE CROO, membre de la Chambre des représentants, ancien Vice-Premier Ministre, est nommé Vice-Premier Ministre et Ministre de la Coopération au développement, de l'Agenda numérique, des Télécommunications et de la Poste ;

M. D. REYNDERS, membre de la Chambre des représentants, Ministre d'Etat, ancien Vice-Premier Ministre, est nommé Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères et européennes, chargé de Beliris et des Institutions culturelles fédérales ;

M. H. JAMAR, membre du Parlement wallon et membre du Parlement de la Communauté française, ancien Ministre, est nommé Ministre du Budget, chargé de la Loterie nationale ;

M. K. GEENS, membre de la Chambre des représentants, ancien Ministre, est nommé Ministre de la Justice ;

Mme M. DE BLOCK, membre de la Chambre des représentants, ancienne Ministre, est nommée Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique ;

M. D. BACQUELAINE, membre de la Chambre des représentants, est nommé Ministre des Pensions ;

M. J. VAN OVERTVELDT, membre du Parlement européen, est nommé Ministre des Finances ;

M. W. BORSUS, membre du Parlement wallon et Membre du Parlement de la Communauté française, est nommé Ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME, de l'Agriculture, et de l'Intégration sociale ;

Mme M.-C. MARGHEM, membre de la Chambre des représentants, est nommée Ministre de l'Energie, de l'Environnement et du Développement durable ;

M. S. VANDEPUT, membre de la Chambre des représentants, est nommé Ministre de la Défense, chargé de la Fonction publique ;

Mevr. J. GALANT, lid van het Waals Parlement en lid van het Parlement van de Franse Gemeenschap, wordt benoemd tot Minister van Mobiliteit, belast met Belgocontrol en de Nationale Maatschappij der Belgische spoorwegen.

Art. 2. De heer P. DE CREM, lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers, gewezen Vice-Eerste Minister, wordt benoemd tot Staatssecretaris voor Buitenlandse Handel, toegevoegd aan de Minister belast met Buitenlandse Handel ;

De heer B. TOMMELEIN, lid van het Vlaams Parlement, wordt benoemd tot Staatssecretaris voor Bestrijding van de sociale fraude, Privacy en Noordzee, toegevoegd aan de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid ;

Mevr. E. SLEURS, lid van het Vlaams Parlement, wordt benoemd tot Staatssecretaris voor Armoedebestrijding, Gelijke Kansen, Personen met een beperking, Bestrijding van de fiscale fraude, en Wetenschapsbeleid, toegevoegd aan de Minister van Financiën ;

De heer T. FRANCKEN, lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers, wordt benoemd tot Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, belast met Administratieve Vereenvoudiging, toegevoegd aan de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken.

Art. 3. Dit besluit treedt heden in werking.

Art. 4. De Eerste Minister is belast met de uitvoering van dit besluit.

Gegeven te Brussel, 11 oktober 2014.

FILIP

Van Koningswege :
De Eerste Minister,
Ch. MICHEL

Mme J. GALANT, membre du Parlement wallon et Membre du Parlement de la Communauté française, est nommée Ministre de la Mobilité, chargée de Belgocontrol et de la Société nationale des chemins de fer belges.

Art. 2. M. P. DE CREM, membre de la Chambre des représentants, ancien Vice-Premier Ministre, est nommé Secrétaire d'Etat au Commerce extérieur, adjoint au Ministre chargé du Commerce extérieur ;

M. B. TOMMELEIN, membre du Parlement flamand, est nommé Secrétaire d'Etat à la Lutte contre la fraude sociale, à la Protection de la vie privée et à la Mer du Nord, adjoint à la Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique ;

Mme E. SLEURS, membre du Parlement flamand, est nommée Secrétaire d'Etat à la Lutte contre la pauvreté, à l'Egalité des chances, aux Personnes handicapées, à la Lutte contre la fraude fiscale, et à la Politique scientifique, adjointe au Ministre des Finances ;

M. T. FRANCKEN, membre de la Chambre des représentants, est nommé Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, chargé de la Simplification administrative, adjoint au Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur.

Art. 3. Le présent arrêté entre en vigueur ce jour.

Art. 4. Le Premier Ministre est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Donné à Bruxelles, le 11 octobre 2014.

PHILIPPE

Par le Roi :
Le Premier Ministre,
Ch. MICHEL

Moniteur belge du 13 octobre 2014, 2^e éd.

Les membres du gouvernement prêtent par la suite serment dans les mains du Roi et le Premier ministre demande – il s'agit ici d'une coutume constitutionnelle³⁶⁶ – la confiance de la Chambre des représentants après lui avoir présenté sa *déclaration de politique générale*.

On remarque aussi que le Premier ministre s'entoure de plusieurs Vice-Premiers ministres. En principe, de nos jours, chaque parti politique qui a rejoint la coalition gouvernementale, y compris d'ailleurs celui dont provient le Premier ministre, a le droit de désigner un Vice-Premier ministre³⁶⁷.

110. - Parlementarisme et démission du gouvernement – De même que le caractère parlementaire d'un État a un effet direct sur le processus de formation du gouvernement, il a aussi des implications sur la démission du gouvernement. Alors que la formation d'un gouvernement suppose la confiance d'une majorité parlementaire, sa démission peut être la conséquence de la perte de cette confiance, qu'elle soit pressentie et donne lieu à une démission spontanée du

³⁶⁶ Voy. M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, 2^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 422.

³⁶⁷ F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles et Paris, Bruylant et LGDJ, 2000, p. 483.

gouvernement (voy. *infra* n° 111) ou qu'elle soit exprimée explicitement à travers une motion adoptée par la Chambre des représentants (voy. *infra*, n° 112 et s.).

111. - Démission spontanée du gouvernement – La démission spontanée du gouvernement peut intervenir dans différents cas de figure. D'une part, la tradition veut que le gouvernement en place donne toujours sa démission au lendemain des élections fédérales³⁶⁸. Elle est dite *coutumière* dans ce cas. L'idée sous-jacente est qu'il convient de laisser le champ libre pour qu'un nouveau gouvernement puisse être formé en tenant compte du résultat des élections récentes. Il se peut alors que les partis du gouvernement démissionnaire aient engrangé de bons résultats électoraux et aient l'espoir d'être reconduits au pouvoir. Dans cette hypothèse, la démission ne correspond pas véritablement à la crainte de voir la Chambre des représentants manifester sa méfiance. D'autre part, la démission peut survenir au cours d'une législature à la suite d'une crise entre les partenaires de la majorité ou d'un évènement si grave que le gouvernement (ou un ministre isolé) se sent obligé de démissionner. Lorsque les ministres d'un parti décident de rompre la coalition – parce qu'ils ne parviennent plus à s'entendre sur des questions politiques importantes avec les autres partenaires – il en découle souvent que celle-ci ne dispose plus d'une majorité absolue des sièges au sein de la Chambre des représentants et que cette dernière risque de manifester sa méfiance. Le gouvernement, par l'intermédiaire du Premier ministre, pourra alors offrir sa démission au Roi afin d'anticiper le vote d'une motion de méfiance à son encontre.

Lorsque la démission spontanée du gouvernement fédéral a été offerte par le Premier ministre au Roi, celui-ci peut soit la refuser, soit l'accepter, soit encore réserver à plus tard sa décision.

Si le Roi refuse la démission du gouvernement, celui-ci préserve l'intégralité de ses prérogatives et demeure à sa place. Le gouvernement est toujours de plein exercice.

En revanche, dans l'hypothèse où le Roi accepte la démission du gouvernement, celui-ci se retrouve dans une situation de démission *officielle*. On notera par ailleurs que le Roi accepte toujours la démission *coutumière*, c'est-à-dire celle qui est traditionnellement donnée le lendemain des élections.

112. - Affaires courantes – Dès lors que la démission du gouvernement a été officiellement acceptée, soit à partir du communiqué du Roi qui se prononce en ce sens, le gouvernement est démissionnaire. Il est toutefois « maintenu en vie » jusqu'à ce qu'un nouveau gouvernement lui succède. Autrement dit, l'acceptation officielle de la démission n'a pas pour effet de remplacer immédiatement l'équipe ministérielle. Pendant la période – parfois longue – qui s'écoule entre

³⁶⁸ Selon l'usage, le gouvernement offre en outre sa démission au nouveau roi après la prestation de serment de celui-ci (M. UYTENDAELE et E. MARON, « Interrègne, avènement et prestation de serment d'Albert II », *J.T.*, 1993, pp. 818-819).

l'acceptation officieuse de la démission gouvernementale et la nomination d'un nouvel exécutif, le gouvernement sortant doit se borner à expédier les *affaires courantes*. Ceci signifie que le gouvernement ne jouit plus alors que de pouvoirs réduits et qu'il ne peut en principe plus prendre de décision politique nouvelle, qui engagerait le gouvernement suivant. On soulignera par ailleurs, dans le même ordre d'idée, que la limitation des pouvoirs du gouvernement par le prisme des affaires courantes s'applique également lorsque le Parlement est dissous³⁶⁹ ou quand il n'a pas encore été installé à la suite des élections³⁷⁰.

Cette coutume constitutionnelle permet d'opérer un compromis entre la nécessité qu'un exécutif demeure en place pour assurer la continuité du service public et le risque que peut représenter un gouvernement déjà démissionnaire qui, par définition, ne craint plus de perdre la confiance du parlement. Comme a pu l'exprimer ironiquement le caricaturiste belge, Pierre Kroll, dans une caricature publiée dans *Le Soir* du 15 avril 2011 afin d'illustrer la situation du Gouvernement *Leterme II*, en état de démission officieuse depuis le 26 avril 2010, « on ne peut pas tuer un mort »³⁷¹.

Les *affaires courantes* désignent ainsi généralement les décisions quotidiennes du gouvernement qui se révèlent nécessaires au bon fonctionnement ininterrompu du service public³⁷². Il n'existe pas de texte légal en la matière ; les contours de ce qui relève des affaires courantes sont principalement apparus dans la jurisprudence du Conseil d'État³⁷³, en particulier dans l'arrêt *C.G.E.R.* du 14 juillet 1975³⁷⁴. Le Conseil d'État distingue classiquement trois catégories d'actes qu'un gouvernement en affaires courantes est susceptible de poser. Premièrement, les affaires « de gestion journalière ». Il s'agit des

« affaires qui affluent régulièrement et dont le règlement, encore qu'il puisse laisser place à l'exercice d'un certain pouvoir discrétionnaire, n'implique pas de décision sur l'orientation de la ligne politique à suivre parce qu'il s'agit de l'exécution et de l'application ordinaires de dispositions légales, de

³⁶⁹ C.E., 9 juillet 1975, *Berckx, Pas.*, 1978, IV, p. 49 ; C.E., 31 mai 1994, *Leclercq*, n° 46.028., *J.T.*, 1994, p. 520.

³⁷⁰ Voy. notamment C.E., 7 avril 2011, *Ligue des droits de l'homme c. Région wallonne*, n° 212.559.

³⁷¹ « On ne tue pas les morts, on ne renverse pas les gouvernements démissionnaires », écrivait déjà en 1952 Marcel Waline (Note sous C.E. fr., 4 avril 1952, *Syndicat régional des quotidiens d'Algérie, R.D.P.*, 1952, pp. 1032-1033).

³⁷² M. PÂQUES, *Droit public élémentaire en quinze leçons*, Collection de la Faculté de droit de l'Université de Liège, Bruxelles, Larcier, 2005, cf. pp. 158-160.

³⁷³ C.E., 10 mai 1968, *Jassogne c. Régie des voies aériennes*, n° 12.951, *R.A.C.E.*, 1968, p. 362 ; C.E., 21 juin 1974, *A.S.B.L. Fédération des Industries chimiques de Belgique*, n° 16.490, *R.A.C.E.*, 1974, p. 648.

³⁷⁴ C.E., 14 juillet 1975, *C.G.E.R., Pas.*, 1978, IV, p. 65.

dispositions réglementaires ou de directives conformément à l'interprétation constante qui en est donnée »³⁷⁵.

Deuxièmement, les affaires courantes au sens strict du terme constituent la poursuite normale d'une procédure régulièrement engagée avant la démission du gouvernement ou la dissolution du Parlement. Un tel acte du gouvernement

« apparaît comme le résultat final d'une opération administrative qui a été entamée, réglée et conclue normalement, et non pas comme la suite surprenante d'une opération, rapidement mise sur pied et exécutée de manière forcée, émanant d'un ministre qui, n'étant plus politiquement responsable, agit en dehors des conditions constitutionnelles normales »³⁷⁶.

Troisièmement, les affaires urgentes sont celles qui, normalement, doivent être traitées « par un Gouvernement dont il faut admettre qu'il gouverne avec l'appui d'une majorité au Parlement »³⁷⁷, mais dont la nécessité de les régler apparaît « impérieuse et urgente au point de mettre en péril la continuité du service public s'il n'y était pas immédiatement pourvu »³⁷⁸. Il convient toutefois de démontrer que l'absence de réaction du gouvernement dans ces circonstances ferait « courir un danger ou un préjudice grave aux intérêts fondamentaux du pays »³⁷⁹.

Il convient enfin de faire une importante observation pour conclure cette section. Contrairement à ce qu'on peut trop souvent lire dans la presse, belge ou étrangère, il faut chasser la conviction selon laquelle la Belgique a connu de longues périodes *sans gouvernement*. Même si la formation d'un nouveau gouvernement peut prendre plusieurs mois, et nonobstant les difficultés politiques que cela engendre, le gouvernement démissionnaire, chargé des affaires courantes, reste en fonction jusqu'à la formation d'un nouveau gouvernement.

113. - Contrôle parlementaire et démission forcée – Une fois formé, le Gouvernement fédéral doit bénéficier, tout au long de son existence, de la confiance de la majorité des députés. La Chambre des représentants et ses membres disposent dans cette perspective de plusieurs compétences pour contrôler l'action de l'exécutif et s'assurer que le gouvernement ne commette rien qui pourrait lui déplaire.

Ainsi, pour s'assurer que la politique poursuivie par l'exécutif corresponde à ce qu'ils attendent de lui, les députés sont investis de différentes prérogatives, dont

³⁷⁵ C.E., 9 juillet 1975, *Berckx, Pas.*, 1978, IV, p. 55.

³⁷⁶ C.E., 9 juillet 1975, *Berckx, Pas.*, 1978, IV, p. 55.

³⁷⁷ C.E., 9 juillet 1975, *Berckx, Pas.*, 1978, IV, p. 55. Voy. récemment C.E., 31 août 2011, *Pirard*, n° 214.910 ; C.E., 21 juin 2013, *Van Egdom et consorts*, n° 224.015 ; C.E., 8 juillet 2013, *S.A. Besix Group et consorts*, n° 224.298.

³⁷⁸ C.E., 14 juillet 1975, *C.G.E.R., Pas.*, 1978, IV, p. 65.

³⁷⁹ C.E., 31 mai 1994, *Leclercq*, n° 46.028., *J.T.*, 1994, p. 520.

le droit de requérir la présence d'un membre du gouvernement et de lui poser des questions³⁸⁰ ou, pour la Chambre des représentants, d'un droit d'enquête³⁸¹.

On distingue généralement les *questions* des *interpellations* sur le plan des conséquences. Alors que les premières ne sont destinées qu'à obtenir des informations, les secondes peuvent aboutir à des *motions*³⁸² à l'égard d'un ministre considéré individuellement ou du gouvernement dans son ensemble³⁸³, soit pour acter la réponse du gouvernement, soit pour formuler des suggestions ou des recommandations. Dans cette dernière hypothèse, la motion, qui doit être motivée, invite le gouvernement à prendre certaines mesures concernant le problème qui a suscité l'interpellation.

On peut également tout à fait imaginer que l'interpellation donne lieu au dépôt d'une motion de *méfiace*, qui retirerait – en cas d'adoption – la confiance à un ministre ou au gouvernement. Autrement dit, si une majorité des députés de la Chambre des représentants n'est pas satisfaite de la politique menée par un ministre ou par le gouvernement fédéral, elle peut manifester sa méfiace, ce qui peut conduire – comme nous allons le voir – à forcer à la démission³⁸⁴. Il convient à cet égard d'envisager successivement l'adoption d'une motion de méfiace (n° 114) et le rejet d'une question de confiance (n° 115).

114. - La motion de méfiace – Comme dans les autres systèmes parlementaires, la chute du gouvernement peut être le résultat d'une méfiace explicitement manifestée à l'initiative des parlementaires, en l'occurrence, en Belgique, par la majorité des membres de la Chambre des représentants, seule chambre devant laquelle les ministres sont responsables. Cette défiace peut s'exprimer sous trois formes différentes.

La Chambre des représentants peut voter à la majorité absolue une motion de méfiace *simple* et *individuelle*, ce qui signifie que la motion est dirigée envers un ministre fédéral nominativement désigné. Cela ne pousse pas forcément ledit ministre à la démission³⁸⁵, si le Premier ministre continue à le soutenir, bien que cette affirmation est contestée par une certaine doctrine³⁸⁶.

Ensuite, la Chambre peut adopter, sur la base de l'article 46, alinéa 1^{er}, 2^o, de la Constitution, une motion de méfiace *simple* et *collective*. Lorsque la Chambre

³⁸⁰ Article 100, alinéa 2, de la Constitution.

³⁸¹ Article 56 de la Constitution.

³⁸² Articles 130 et suivants du règlement de la Chambre des représentants.

³⁸³ Article 133 du règlement de la Chambre des représentants.

³⁸⁴ Sur le plan technique, les questions, les interpellations, les réponses des ministres concernés ainsi que les motions éventuellement déposées sont publiées dans le *compte rendu intégral* des séances ou des réunions et dans le *compte rendu analytique* qui reprend la synthèse des débats.

³⁸⁵ Voy. Y. SACREAS, « De politieke ministeriële verantwoordelijkheid », *T.B.P.*, 2001, p. 632.

³⁸⁶ Voy. par exemple H. DUMONT, « Les coutumes constitutionnelles, une source de droit et de controverses », in *Les sources du droit revisitées*, volume 1, Normes internationales et constitutionnelles, Limal, Anthémis, 2012, p. 604.

vote une telle motion, à la majorité absolue de ses membres cette fois, le gouvernement est fortement mis sous pression mais n'est pas juridiquement tenu de démissionner³⁸⁷. En revanche, le vote de cette motion est susceptible de provoquer la dissolution par le Roi de la Chambre³⁸⁸ (*infra*, n° 116).

Enfin, la Chambre des représentants peut, à nouveau à la majorité absolue de ses membres, adopter une motion de méfiance *collective* et *constructive*, c'est-à-dire qu'elle propose dans un même temps au Roi la nomination d'un successeur au Premier ministre³⁸⁹. Par cette motion de méfiance, le gouvernement est forcé de démissionner.

115. - La motion de confiance – Le régime parlementaire belge connaît également la technique de la motion de confiance (ou question de confiance). C'est alors le gouvernement qui prend l'initiative de demander à la Chambre si elle a confiance en lui. C'est notamment le cas, nous l'avons vu, lorsque le nouveau gouvernement est formé et présente la politique du gouvernement devant la Chambre des représentants.

Une fois la motion déposée, il faut patienter 48 heures avant que l'assemblée ne puisse décider du sort du gouvernement. Le vote est en outre précédé d'un débat parlementaire. La motion est adoptée si la majorité absolue des membres du parlement vote en sa faveur ; le gouvernement continue ses activités dans ce cas. Dans le cas contraire, et si la Chambre propose un successeur au Premier ministre dans un délai de trois jours, le Roi doit nommer ledit successeur Premier ministre et le charger de former un nouveau gouvernement en vertu de l'article 46, § 1^{er}, 1^o, de la Constitution.

116. - La dissolution : contrepoids de la responsabilité ministérielle – Si la Chambre des représentants dispose d'un droit de vie ou de mort sur le gouvernement, elle est aussi, inversement, susceptible de subir un acte fatal sous la forme de la dissolution.

Autrefois, le droit de dissoudre le Parlement en vue de convoquer de nouvelles élections était une prérogative exercée discrétionnairement par le Roi, en vertu de l'ancien article 71 de la Constitution³⁹⁰. Bien sûr, ce pouvoir nécessitait un contreseing ministériel, mais, en tout cas, il ne fallait pas de motif particulier pour y recourir. Aucune restriction n'était imposée, et l'on pouvait imaginer le cas d'un gouvernement, jouissant déjà d'une majorité parlementaire, demandant au Roi la dissolution des chambres en espérant que les élections anticipées augmentent le poids politique de la majorité au sein de l'assemblée.

³⁸⁷ H. SIMONART, « Article 46 », in M. VERDUSSEN, *La Constitution. Lignes & Entreliques*, Bruxelles, Le Cri, 2004, pp. 151-152.

³⁸⁸ Article 46, alinéa 1^{er}, 2^o, de la Constitution.

³⁸⁹ Article 96, alinéa 2, de la Constitution.

³⁹⁰ J. VELU, *La dissolution du Parlement*, Bruxelles, Bruylant, 1966, 702 pages.

Depuis 1993, le pouvoir de dissolution de l'assemblée par le Roi est strictement encadré. Aux termes de l'article 46 de la Constitution, le Roi ne peut plus dissoudre la Chambre des représentants et provoquer ainsi des élections anticipées que dans un certain nombre d'hypothèses énumérées. On parle dorénavant, comme en Allemagne, d'un parlementarisme *rationalisé*, car la prérogative de dissolution ne peut être exercée qu'en respectant certaines conditions comprises aux articles 46 et 96 de la Constitution. Cela se cumule d'ailleurs aux dispositions qui régissent et, par-là, freinent, l'usage trop fréquent des motions de censure à l'adresse du gouvernement (développement de la motion de méfiance constructive – voy. *supra*).

L'article 46 de la Constitution limite l'exercice du droit de dissolution à trois scénarios seulement, ceci dans le but de promouvoir la stabilité de la législature. Le Roi peut donc dissoudre la Chambre des représentants

- lorsque la Chambre, à la majorité absolue de ses membres, rejette une motion de confiance déposée par le gouvernement fédéral et ne propose pas, dans les trois jours, un nouveau Premier ministre³⁹¹ ;
- lorsque la Chambre des représentants adopte, à la majorité absolue de ses membres, une motion de méfiance *simple* dirigée contre le gouvernement fédéral, c'est-à-dire une motion sans proposition de successeur au poste de Premier ministre³⁹² ;
- à la suite de la démission spontanée du gouvernement fédéral, à condition que la Chambre y ait consenti à la majorité absolue de ses membres³⁹³.

Désormais, la dissolution de la Chambre des représentants par le Roi n'entraîne plus de plein droit celle du Sénat. Les nouvelles élections doivent être organisées par le Roi dans un délai de 40 jours à partir de la dissolution.

117. - La fin de la législature : synthèse – En guise de rappel, il convient de revenir un instant sur les hypothèses de fin de législature fédérale. Nous pouvons en mentionner trois.

En principe, la législature s'achève lorsque le mandat des parlementaires arrive à son terme, ce qui est prévu par l'article 105 du Code électoral. Or, cette hypothèse – qui est en théorie l'hypothèse de principe – n'a plus trouvé à s'appliquer depuis 1929. Depuis lors, la législature fédérale a systématiquement été achevée par une dissolution. Comme on vient de le voir, la chambre des représentants peut être dissoute par le Roi en application de l'article 46 que nous venons de présenter. L'application de cette disposition est toutefois rare. Plus fréquemment, l'assemblée est dissoute à la suite de la publication au *Moniteur belge* d'une déclaration de révision de la Constitution, conformément à l'article 195 de la

³⁹¹ Article 46, alinéa 1^{er}, 1^o de la Constitution.

³⁹² Article 46, alinéa 1^{er}, 2^o de la Constitution.

³⁹³ Article 46, alinéa 3, de la Constitution.

Constitution. Publiée par les trois branches du Pouvoir législatif quelques jours avant l'échéance normale de la législature, la déclaration de révision entraîne ainsi automatiquement la dissolution de la Chambre et du Sénat et permettra à la législature suivante de disposer du pouvoir de réviser certains articles de la Constitution³⁹⁴.

2) Le parlementarisme au niveau des entités fédérées

118. - Principes généraux – Le système qui trouve à s'appliquer au niveau des entités fédérées correspond largement à celui qui existe au niveau fédéral. Ainsi, le gouvernement de chaque entité fédérée est responsable devant le parlement de cette entité. Par ailleurs, le processus de formation d'un gouvernement suppose la recherche d'une majorité parlementaire et, en pratique, la constitution d'une coalition composée de plusieurs partis. Bien entendu, il existe des différences et des particularités auxquelles il convient d'être attentif.

119. - Formation des gouvernements fédérés – Les ministres des entités fédérées ne sont pas nommés par le Roi. Comme le prévoit l'article 122 de la Constitution, ces ministres sont élus par le parlements devant lequel ils sont responsables³⁹⁵. Ainsi, les membres du gouvernement wallon sont élus par le Parlement wallon. Le Ministre-président est quant à lui désigné, en principe, par le gouvernement en son sein³⁹⁶. Si la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles³⁹⁷ prévoit un nombre maximum de membres pour chaque gouvernement, elle laisse tout de même aux différentes entités la possibilité de modifier, par décret spécial, le nombre maximum des membres de leur gouvernement³⁹⁸.

Les membres du gouvernement fédéré prêtent serment entre les mains du président du Parlement³⁹⁹. Pour ce qui concerne les Ministres-présidents, c'est de manière symbolique le Roi qui ratifie leur désignation après qu'ils ont prêté serment entre ses mains⁴⁰⁰.

³⁹⁴ À ce sujet, voy. le chapitre sur la Constitution.

³⁹⁵ Articles 59, § 1^{er}, 60 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (*Moniteur belge* du 15 août 1980) et 49 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone (*Moniteur belge* du 18 janvier 1984).

³⁹⁶ Article 60, § 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (*Moniteur belge* du 15 août 1980).

³⁹⁷ *Moniteur belge* du 15 août 1980.

³⁹⁸ Article 63, § 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (*Moniteur belge* du 15 août 1980).

³⁹⁹ Articles 62 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (*Moniteur belge* du 15 août 1980) et 51 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone (*Moniteur belge* du 18 janvier 1984).

⁴⁰⁰ Article 60, § 4, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (*Moniteur belge* du 15 août 1980).

Sans nous attarder sur cette question, nous pouvons remarquer que l'élection du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fait l'objet d'un régime particulier, qui s'explique par la présence de deux groupes linguistiques au sein du Parlement régional⁴⁰¹.

120. - Méfiance à l'égard des gouvernements fédérés – Conformément aux principes du parlementarisme, chaque parlement régional et communautaire peut éventuellement manifester sa méfiance à l'égard du gouvernement. Les motions de méfiance qui sont susceptibles d'être adoptées par les parlements des entités fédérées à l'encontre de leur exécutif peuvent être soit individuelles (elles visent alors un ministre en particulier), soit collectives (elles visent alors l'ensemble du gouvernement)⁴⁰², mais elles doivent en toute hypothèse être *constructives*. Cela signifie qu'une motion de méfiance qui est dirigée contre un ministre en particulier doit, pour être recevable, nécessairement lui présenter un successeur. Dans l'hypothèse où une motion de méfiance est dirigée contre le gouvernement d'une entité fédérée, elle doit contenir les noms des remplaçants des ministres déchus⁴⁰³. La motion – qui doit être adoptée à la majorité des membres du parlement⁴⁰⁴ – entraînera de plein droit la démission du ministre ou du gouvernement sanctionné et l'installation du nouveau ministre ou du nouveau gouvernement⁴⁰⁵.

121. - Indissolubilité des parlements des entités fédérées – Contrairement à la Chambre des représentants, les parlements régionaux et communautaires sont indissolubles. Il n'existe donc pas de contrepoids à la motion de méfiance. La fin de la législature a systématiquement lieu à l'expiration du terme et il n'y a jamais d'élections anticipées. La législature régionale et communautaire dure invariablement cinq ans, conformément à l'article 117 de la Constitution.

⁴⁰¹ Article 35 loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises ; voy. J. VAN NIEUWENHOVE, « Beschouwingen bij de hervorming van de Brusselse instellingen », in *Les accords du Lambermont et du Lombard – Approfondissement du fédéralisme ou erreur d'aiguillage ?*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 263.

⁴⁰² Articles 71 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (*Moniteur belge* du 15 août 1980) et 51 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone (*Moniteur belge* du 18 janvier 1984).

⁴⁰³ Article 71, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (*Moniteur belge* du 15 août 1980).

⁴⁰⁴ Article 71, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (*Moniteur belge* du 15 août 1980).

⁴⁰⁵ Article 71, alinéa 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (*Moniteur belge* du 15 août 1980).

CHAPITRE 8 - L'ÉTAT DE DROIT

Ce chapitre est actuellement en cours de rédaction.

CHAPITRE 9 - LES DROITS FONDAMENTAUX

Ce chapitre est actuellement en cours de rédaction.

CHAPITRE 10 - NOTIONS DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

Ce chapitre est actuellement en cours de rédaction.

CHAPITRE 11 - NOTIONS DE DROIT ADMINISTRATIF

Ce chapitre est actuellement en cours de rédaction.

CHAPITRE 12 - NOTIONS DE DROIT PÉNAL

Ce chapitre est actuellement en cours de rédaction.

