

Pr. Dr Geoffrey GRANDJEAN

Chargé de cours à l'École provinciale d'administration (Namur et Liège)
Chargé de cours à la Faculté de Droit, de Science politique et de
Criminologie de l'Université de Liège
Membre du Collège scientifique de l'École d'Administration Publique de la
Région wallonne et de la Fédération Wallonie-Bruxelles

Institutions

8^e édition

2019-2020



Les objectifs du cours

Dans le cadre du cours d'*Institutions*, les objectifs suivants sont poursuivis :

- ❖ Expliquer les concepts de base et les notions tels que « institution », « État », « État fédéral », « souveraineté », « Nation », « libertés constitutionnelles et droits des belges » ; c'est-à-dire comprendre les grands principes qui encadrent l'action des Pouvoirs locaux et provinciaux ;
- ❖ Identifier et expliquer les institutions politiques européennes, communautaires, régionales et décentralisées ainsi que leur implication au niveau des Pouvoirs locaux et provinciaux ; c'est-à-dire localiser l'action des Pouvoirs locaux et provinciaux par rapport aux différents niveaux de pouvoir.
- ❖ Comprendre l'action des pouvoirs locaux et provinciaux en regard de la hiérarchie des normes ;
- ❖ Expliquer et mettre en évidence les causes institutionnelles d'un débat d'actualité (complexité du système belge particulièrement via les structures de coopération et de résolution des conflits) ; c'est-à-dire mieux cerner l'actualité ;
- ❖ Comprendre l'ensemble des recours dont peut faire l'objet l'action administrative locale et provinciale ;
- ❖ Justifier par les éléments historiques la séparation des pouvoirs et des fonctions, la communautarisation, la régionalisation et le système électoral actuel ; c'est-à-dire offrir un aperçu de l'histoire politique belge ;
- ❖ Établir les liens en relation avec d'autres institutions compétentes afin de résoudre une problématique donnée et identifier la ou les institutions concernées, les démarches à effectuer et les règles à respecter ; c'est-à-dire pouvoir utiliser ce cours dans vos pratiques professionnelles.

Pour contacter le Chargé de cours :

Pr. Dr Geoffrey GRANDJEAN
Chargé de cours
Faculté de Droit, de Science politique et de Criminologie
Place des orateurs, 3
4000 Liège
Boîte 11
Tel : +32 (0)4/366.96.60
Courriel : Geoffrey.Grandjean@uliege.be
Les notes de cours sont également téléchargeables à l'adresse
suivante : <http://hdl.handle.net/2268/242808>.

Décomposition de famille

L'inquiétude règne sur la principauté de Bellechique. Depuis quelques années les tensions sont vives entre les peuples de l'Ouest et de l'Est. Quand soudain le grand Ernest, élu de la cité d'Alenvert, mû par une vision fulgurante et interpellante, prend la parole au grand journal de TéléBellechique un soir d'automne quand les feuilles sont toujours accrochées aux branches mais plus pour longtemps.

« Nous avons tout faux, proclame-t-il en direct ! Il faut couper Bellechique en deux le long de la rivière Meuh. Les territoires de l'Ouest doivent être souverains et ne peuvent plus rester liés aux territoires de l'Est, c'est mauvais pour le karma du Peuple Sacré de l'Ouest. Quant à Palusella, la capitale, qu'elle choisisse son camp, on s'en fout ! Ainsi en sera-t-il. »

Le lendemain, les commentaires vont bon train parmi les habitants de Bellechique. Cela fait un moment que les habitants de l'Ouest ont désappris à connaître ceux de l'Est. Un lavage de cerveau politique et collectif, bien relayé par la presse et basé sur la haine de l'autre est venu à bout des dernières résistances : la moitié des habitants de l'Ouest considèrent que ceux de l'Est sont un poids mort. Une bande d'alcooliques, pathétiquement unilingues... Et les habitants de l'Est sont las de se faire traiter d'assistés. Surtout ceux qui, comme moi parlent plusieurs langues, travaillent depuis toujours à temps plein et ne s'imbibent pas toutes les deux minutes.

Au niveau suprême, la riposte s'organise. En secret, les grands responsables de la Guilde du Commerce et de la Sainte Politique se réunissent, entourés d'experts de tous horizons, pour réfléchir au problème. Mais que faire ? Comment ramener le peuple de l'Ouest à la raison ?

Ils le savent bien, les grands marchands, que l'Ouest vend ses biens et services principalement à l'Est. C'est un échange territorial, pacifique et sans taxe. Et le commerce, c'est ce qui fait tourner le monde. Que se passerait-il si le peuple de l'Est allait faire ses courses ailleurs et s'il refusait de passer ses vacances au grand lac de l'Ouest ? Un économiste prend la parole et s'étonne que le grand Ernest n'ait jamais entendu parler des cycles de Kondratiev. L'économie fluctue, les performances du passé ne constituent en rien une garantie pour les performances futures. Celui qui est riche aujourd'hui sera pauvre demain. Enfin, plus probablement, nous serons tous pauvres demain.

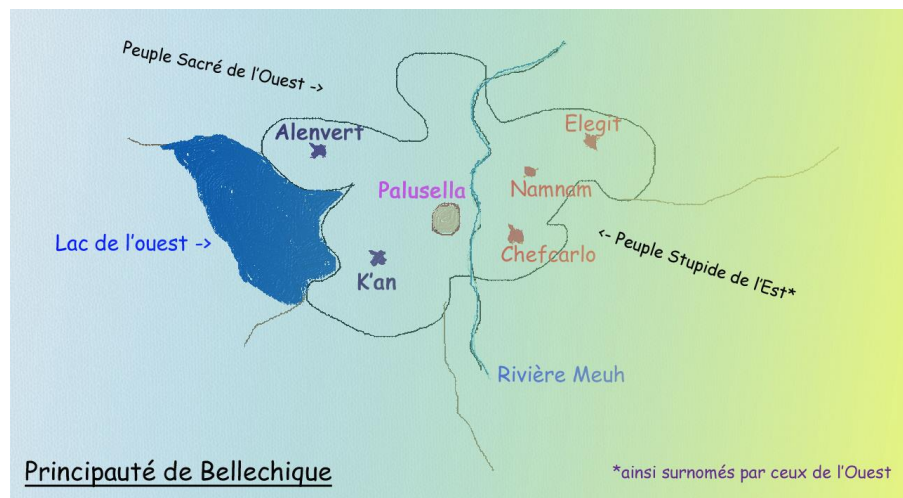
Un élu ajoute : « Nous faisons partie d'une économie désormais mondiale, les territoires de l'Ouest ou de l'Est ne représentent rien à cette échelle.

Le rayonnement de Bellechique s'arrêtera à sa dissolution. Se séparer c'est disparaître. » Une linguiste prend alors la parole : « Force est de constater qu'à l'échelle internationale, la langue de l'Ouest est très minoritaire alors que la langue de l'Est fait partie des langues les plus parlées au monde. C'est assez paradoxal, non ? »

M. Petitpaul, éminent politologue s'emporte : « les élus de l'Ouest détiennent en fait tous les pouvoirs au niveau suprême de notre principauté fédérale en raison de leur supériorité numérique. Pourquoi créer une séparation dommageable pour tous là où ils règnent en maîtres ? Et comme nous sommes tous réunis, je voudrais vous inciter à ne plus jamais utiliser l'adjectif confédéral, employé à tort pour décrire notre système qui est loin d'être con ! Voilà, c'est dit... »

Un élu environnementaliste s'exclame alors : « Les terrains à bâtir se font rares à l'Ouest. La surpopulation menace. De plus, les eaux du grand lac de l'Ouest ne font que monter en raison du réchauffement climatique. Quel avenir à long terme pour les nouvelles générations de ces territoires limités ? »

La grande responsable de la Mutuelle Unifiée s'agite. « Si nous coupons notre système social en deux, les territoires de l'Ouest vont en pâtir aussi. La population est plus vieillissante



à l'Ouest. Qui va payer les pensions ? Et les prestations sociales ? » « Rassurez-vous », intervient un grand patron, « d'un côté comme de l'autre de la Principauté, il n'y aura bientôt plus de pensions. On mourra au travail, tout simplement. Quant aux malades, c'est simple, on les laissera pourrir en rue comme au moyen-âge. C'est la tendance actuelle... »

Une sonnette retentit, un peu comme une alarme. Le Toutpremier, chef politique des Deux Peuples prend alors la parole : « Malheureusement, il n'y a pas beaucoup de moyens d'action contre la bêtise. Une grande partie des gens sont aigris, racistes et leur vision porte à très court terme. On ne

peut empêcher l'Ouest de s'isoler, de se fasciser, et de s'appauvrir pécutiairement et surtout relationnellement. Je pense qu'il faut laisser pourrir la situation jusqu'aux prochaines élections... »

Et voilà comment aucune décision n'a été prise. Pauvre Bellechique, elle méritait mieux que de se faire mener par le bout du nez par des fascistes. Ah, je sens que je vais encore me faire gronder : autant ils ont le droit de l'être, autant je n'ai pas le droit de le dire... Mais bon, tout ça n'est qu'une histoire à dormir debout. Vous ne pensez tout de même pas qu'un état puisse en arriver là !

© 2013 **www.all-around-luna.com**

Attention : toute ressemblance avec la réalité est le fruit du pur hasard ou le produit de votre imagination.

Introduction

Dans nos systèmes politiques contemporains, les institutions sont multiples et variées. La Belgique illustre particulièrement bien cette situation. Dispenser un cours intitulé « Institutions » peut dès lors se révéler périlleux. Pourtant, il y a moyen de rassembler sous ce titre un ensemble de dispositifs, de règles et de situations avec des points communs.

Pour ce faire, il convient de définir le concept d'institution*. Deux dimensions caractérisent les institutions dans le cadre de ce cours. D'une part, les institutions renvoient à des **interactions juridiques**. Ainsi, Le politologue Philippe BRAUD définit l'institution* comme « une structure stabilisée d'interactions juridiquement (ou culturellement) réglées »¹. Dans le cadre de ce cours, nous laissons de côté la dimension culturelle qui relève d'une autre formation. Nous insistons davantage sur la dimension juridique. D'autre part, les institutions s'inscrivent dans le **temps**. Un autre politologue, Jacques CHEVALIER, insiste ainsi sur la stabilité ou la durée dans laquelle s'inscrit une institution*. En effet, selon lui, « par 'institutions', il faut entendre les faits sociaux de tous ordres qui, s'inscrivant dans la durée, ont l'apparence d'une réalité 'objective', 'naturelle', et sont vécus comme tels par les individus »².

Tout au long des pages que nous allons parcourir ensemble, nous allons insister sur le processus d'**institutionnalisation** qui caractérise notre objet d'étude. Autrement dit, nous allons étudier le « processus par lequel une organisation se constitue en structure différenciée du reste de la société »³.

Bien évidemment, il faut comprendre le concept d'institution* au **sens large**. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'intitulé de ce cours est au pluriel. Cela n'est pas anodin et nous permettra de passer en revue un grand nombre d'institutions* : un État*, un pouvoir (qu'il soit législatif, exécutif ou judiciaire), un gouvernement*, des entités fédérées ou encore une nation*. Mais nous étendrons encore ce concept en étudiant les systèmes électoraux, la hiérarchie des normes* ou encore le processus décisionnel européen. Toutes ces matières ont la caractéristique de résulter d'un processus d'interactions juridiquement réglées et stabilisées.

¹ BRAUD Philippe, *Sociologie politique*, 2008, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, coll. « Manuel », p. 787.

² CHEVALIER Jacques, *Science administrative*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Thémis », 2007, 4^e éd., p. 106.

³ DORMAGEN Jean-Yves et MOUCHARD Daniel, *Introduction à la sociologie politique*, Bruxelles, De Boeck, coll. « Ouvertures politiques », 3^e éd., 2010, p. 32.

Toutes ces institutions* sont envisagées en tant que telles mais également dans leurs interactions avec les **pouvoirs locaux**. En effet, étudier des institutions* pour le simple plaisir de les étudier pourrait s'avérer très vite peu pertinent. Dès lors, nous nous efforçons collectivement de bien cerner en quoi toutes ces institutions* interagissent avec les pouvoirs locaux, qu'ils soient provinciaux ou communaux.

Enfin, si l'angle juridique constitue la clé d'entrée de ce cours, nous nous efforçons d'insister régulièrement sur le **processus politique** permettant de mieux comprendre les institutions* étudiées. À cet égard, de nombreux débats d'actualité nous permettent d'éclairer les processus institutionnels étudiés dans ces différentes pages.

Dans une perspective pédagogique, ce syllabus comprend un **lexique**. Tous les mots suivis d'un astérisque se retrouvent dans le lexique. Enfin, chaque chapitre se termine par une courte **synthèse**.

Chapitre 1 – L'institution étatique

1. Les composantes de l'État

L'État* est une forme d'organisation de la société qui s'est développée à partir du **Moyen-âge**. Il existe d'autres formes d'organisation de la société. On peut songer par exemple à la Cité dans le monde antique ou aux Empires qui se sont succédé à travers les siècles.

De nos jours, l'État* est un concept juridique caractérisé par trois composantes : une population*, un territoire* et un gouvernement*.

1.1. La population

La **population*** recouvre l'ensemble des individus qui vivent sur le territoire* de l'État*. Cette définition emporte l'idée de permanence. Les citoyens constituant cette population* sont liés à l'État* par une accroche juridique durable, ce qui les différencie de certaines catégories de citoyens, comme les touristes, temporairement de passage sur le territoire* d'un État*.

La population* regroupe deux catégories de personnes. D'une part, les **nationaux*** sont les personnes qui vivent sur le territoire* de l'État* et qui sont titulaires de la nationalité* de celui-ci. Cette nationalité* peut être obtenue de deux manières (soit par attribution*, soit par acquisition*, voir *infra*). D'autre part, les **étrangers*** sont les personnes qui vivent sur le territoire* de l'État* mais qui ne sont pas titulaires de la nationalité* de celui-ci. Cette distinction est fondamentale car certains droits sont accordés aux nationaux* et non aux étrangers* (par exemple, le droit de vote pour certains scrutins électoraux).

1.2. Le territoire

Le **territoire*** est la partie du globe sur laquelle l'État* exerce son autorité. La superficie n'entre pas en ligne de compte pour cette composante. Il existe ainsi des micro-États comme Monaco (2,5 km²) ou l'île Nauru (22 km²). Le plus petit État* est le Vatican (0,44 km²) et le plus grand est la Russie (17.000.000 km²). Le territoire* d'un État* peut être fractionné en plusieurs entités distinctes. Ainsi, l'Alaska fait partie des États-Unis mais est séparée du reste du territoire*. La France connaît la même configuration avec les Départements d'Outre-mer et les Territoires d'Outre-mer (DOM-TOM).

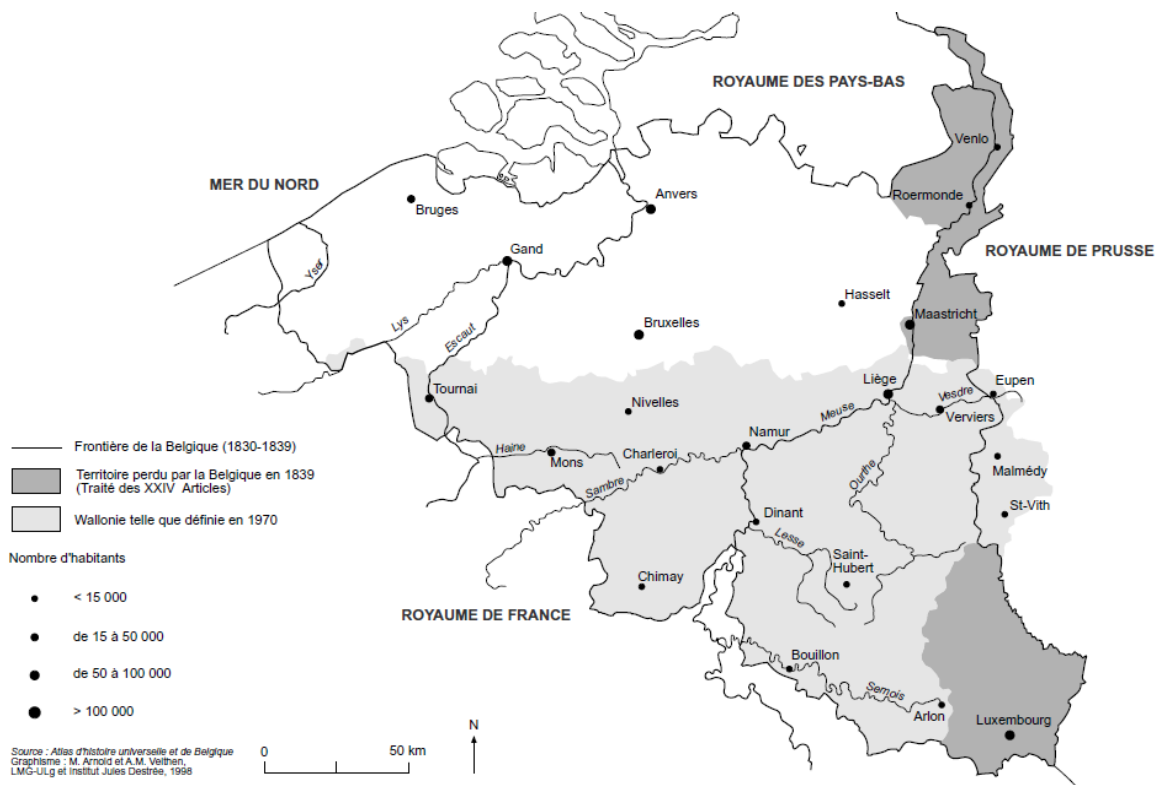
Le territoire* est délimité juridiquement par des **frontières***. Une frontière est une limite qui sépare un État* d'un autre État*. Il y a deux types de frontières*. D'une part, les **frontières artificielles** sont fixées conventionnellement par un accord entre États*, comme c'est le cas entre la France et la Belgique. D'autre part, les **frontières naturelles** sont basées sur des éléments naturels comme une rivière ou une montagne. Par exemple, le Rio Grande est une frontière naturelle entre le Mexique et les États-Unis sur ses 2018 derniers kilomètres.

Les frontières* sont fixées juridiquement par des **traités* de frontières***. Il s'agit d'un accord international entre deux et/ou plusieurs États*. Par exemple, le territoire* de la Belgique a été fixé par le Traité* de Londres de 1839⁴. Lors de ses premières années d'indépendance, la Belgique n'a pas su contrer la menace militaire des Pays-Bas. L'armée néerlandaise est alors considérée comme une armée forte ; Guillaume I^{er} étant alors perçu comme un dirigeant politique doté d'une force militaire par les autres États. La Belgique, quant à elle, est affaiblie. La France a dû lui porter secours pour garantir sa jeune indépendance. Face à cette nouvelle configuration, Léopold I^{er} n'a pas la capacité de réclamer certains territoires face à Guillaume I^{er}. Les prétentions territoriales de ce dernier sont alors acceptées lors de la Conférence de Londres, établissant le traité* des XXIV articles en 1839. Au terme de cet accord international, la Belgique est reconnue comme indépendante, tout en restant un État neutre⁵.

Pour agrandir ou diminuer la superficie d'un territoire*, il est nécessaire de conclure un nouveau traité*. Le 28 novembre 2016, un traité* de correction de la frontière* entre la Belgique et les Pays-Bas a été signé. Dans le cadre de ce traité*, la Belgique a cédé une portion de 10 hectares de terres aux Pays-Bas ainsi que 30 hectares de plans d'eau.

⁴ Voy. l'annexe 1 qui reprend l'Acte d'accession de la Belgique.

⁵ WITTE Els, *Nouvelle Histoire de Belgique. 1828-1847. La Construction de la Belgique*, Bruxelles, Le Cri, 2010, p. 87.

Figure 1 – Le territoire de la Belgique

Le territoire* d'un État* se compose également d'un éventuel **territoire* maritime**. Ce territoire* comprend les eaux intérieures et la mer territoriale et sont soumises à sa souveraineté*⁶. Il convient de noter que la mer territoriale fait 12 milles marins (c'est-à-dire 22 kilomètres et 224 mètres)⁷. Au-delà de la mer territoriale, il y a la haute mer qui n'appartient à personne et qui constitue donc un patrimoine commun de l'humanité⁸.

Le territoire* d'un État* comprend par ailleurs le **territoire* aérien** qui est défini comme l'espace aérien situé au-dessus du territoire* de l'État*. L'espace aérien comprend uniquement l'espace atmosphérique⁹. Un État est dès lors souverain dans l'espace qui fait partie de son territoire aérien.

⁶ DEHOUSSE Franklin, GARCIA MARTINEZ Jordi, THIRY Catherine et VOLPI Francesca, *Droit international public. Tome II. Les acteurs de la société internationale*, Liège, Éditions de l'Université de Liège, 2005-2006, p. 11.

⁷ Cette distance a été établie en vertu d'une convention internationale, la Convention de Montego Bay en 1982. DEHOUSSE Franklin, GARCIA MARTINEZ Jordi, THIRY Catherine et VOLPI Francesca, *Droit international public. Tome II. Les acteurs de la société internationale*, op. cit., p. 11.

⁸ Il y a toutefois des normes internationales qui s'appliquent à ce patrimoine commun.

⁹ Au-delà de cet espace, c'est à nouveau un patrimoine commun de l'humanité. Cette espace a été fixé par la Convention de Chicago en 1944.

Que peut-il dès lors se passer lorsque des survols non-autorisés dans le territoire aérien sont constatés par un État ? Tout survol non-autorisé constitue une atteinte à la souveraineté* territoriale de l'État* sous-jacent. Cette violation autorise l'État* survolé à intercepter l'aéronef non-autorisé et à exiger son atterrissage. Toutefois, l'État* dont les frontières* ont été violées ne dispose pas du droit d'abattre un tel aéronef. En 1983, un Boeing de la compagnie *Korean Airlines* avait été abattu par des avions de chasse soviétique pour avoir survolé le territoire* de l'Union soviétique sans autorisation. 250 personnes avaient trouvé la mort dans l'accident.

Un des enjeux fondamentaux liés à la fixation des frontières* est de connaître le territoire* sur lequel s'appliquent les règles adoptées par un État*. Les frontières* permettent donc de définir l'**ordre juridique interne** au sein duquel le droit positif* d'un État* s'applique. Pour rappel, le droit positif* est l'ensemble des règles de droit en vigueur dans un État à un moment donné.

1.3. Le gouvernement

Le **gouvernement*** est une autorité politique qui exerce son pouvoir sur le territoire* de l'État* ; c'est en quelque sorte le « pouvoir du souverain »¹⁰. La forme que peut revêtir ce gouvernement* n'a aucune importance pour qualifier juridiquement un État.

Ce gouvernement* possède la **souveraineté*** sur le territoire* de l'État*. La souveraineté* « signifie essentiellement que l'État* jouit de *l'indépendance* par rapport aux autres États* »¹¹. Pour être reconnu, un État* doit jouir de cette souveraineté*, exercée par le gouvernement* de cet État*. L'État* est une personne morale qui présente la caractéristique d'être souverain. Cette souveraineté est double.

D'une part, il y a la **souveraineté* interne** qui est « la plus haute puissance existant à l'intérieur de l'État* »¹². Autrement dit, la souveraineté* interne implique que l'autorité politique dispose de la

¹⁰ JELLINEK Georg, *Théorie générale de l'État*, cité par BEAUD Olivier, *La puissance de l'État*, Paris, Presses Universitaires de France, 1994, p. 117.

¹¹ DEHOUSSE Franklin, GARCIA MARTINEZ Jordi, THIRY Catherine et VOLPI Francesca, *Droit international public. Tome II. Les acteurs de la société internationale*, op. cit., p. 89 [en italique dans le texte].

¹² CARRÉ DE MALBERG Raymond, *Contribution à la Théorie générale de l'État*, Tome premier, Paris, Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1920, cité par BEHRENDT Christian et BOUHON Frédéric, *Introduction à la Théorie générale de l'État. Recueil de textes*, Bruxelles, Larcier, Collection de la Faculté de droit de l'Université de Liège, 2009, p. 52.

puissance suprême et qu'elle ait la maîtrise exclusive du pouvoir de commandement.

D'autre part, il y a la **souveraineté* externe** qui dégage l'État* « de toute sujétion ou limitation envers une puissance extérieure »¹³. L'État* est indépendant dans l'ordre international.

La Palestine est un cas intéressant car il existe une population palestinienne, un territoire palestinien et un gouvernement palestinien. Toutefois, il n'y a pas d'État palestinien car sa souveraineté* n'a pas été reconnue par tous les autres États* présents sur la scène internationale. On notera toutefois que depuis le 29 novembre 2012, le statut d'observateur auprès de l'Assemblée générale des Nations-Unies a été reconnu à la Palestine ; entraînant une première forme de reconnaissance de sa souveraineté*.

Dans la Constitution belge, on peut retrouver les trois composantes de la définition d'un État. En effet, le **Titre I^{er}** aborde le territoire, le **Titre II** revient sur les Belges (et donc la population) et le **Titre III** décrit les Pouvoirs (et donc les autorités politiques qui exercent leur pouvoir sur le territoire de l'État belge).

2. La définition politique

L'État* est une forme politique apparue en Europe au Moyen-âge. Il est une **institution monopolistique** dans le sens où il est « une entreprise politique de caractère institutionnel, lorsque et tant que sa direction administrative revendique avec succès, dans l'application des règlements, le monopole de la contrainte* physique légitime »¹⁴. L'État* a la caractéristique d'exercer certains **monopoles**. Lui seul peut exercer certaines activités. Par exemple, rendre la justice est un monopole étatique, tout comme la production de normes, le prélèvement d'impôts ou encore la création de monnaie. Toutefois, il convient de noter que les différents monopoles de l'État* tendent à s'effriter, notamment en raison de l'intégration européenne ou encore du processus de mondialisation.

Comme le souligne le sociologue Max WEBER, le monopole étatique le plus essentiel reste celui de la « **contrainte* physique légitime** ». Pour

¹³ CARRÉ DE MALBERG Raymond, *Contribution à la Théorie générale de l'État*, op. cit.

¹⁴ WEBER Max, *Économie et société*, Paris, Pocket, 1995, p. 97.

mieux comprendre l'exercice de ce type de monopole par un État*, il est indispensable de se pencher sur deux concepts au cœur de la définition politique de l'État* : la légitimité* et la contrainte*.

D'une côté, la **légitimité*** est la « reconnaissance accordée à celui qui exerce un pouvoir ; autrement dit, c'est l'acceptation du fait qu'il est 'normal', 'naturel', 'juste', 'souhaitable' que cet individu [ou cet État*] donne des ordres et prescrive des comportements »¹⁵. Le politologue, Philippe BRAUD, estime que la légitimité* est « l'acceptabilité sociale fondée sur des croyances partagées »¹⁶. Dans notre vie de tous les jours, nous reconnaissons aux policiers une légitimité leur permettant de garantir notre sécurité.

D'une autre côté, la **contrainte*** est « la garantie de parvenir, par différents moyens, à faire triompher sa volonté en l'absence de légitimité*, ou lorsque celle-ci se révèle insuffisante »¹⁷. Les pouvoirs publics utilisent ainsi la contrainte lorsqu'ils délogent des militants enchaînés sur des rails. Différents moyens permettent de contraindre les membres d'une société. *Primo*, il est possible de recourir à des **moyens physiques**. *Secundo*, des **moyens psychologiques** (comme le chantage) peuvent être utilisés. *Tertio*, un acteur peut utiliser des **moyens économiques** pour contraindre un autre acteur. C'est par exemple le cas de l'embargo, qui est une mesure coercitive s'appuyant sur des moyens diplomatiques, judiciaires et militaires. À titre d'illustration, l'embargo des États-Unis contre Cuba de 1960 à 2015 s'est caractérisé par une interdiction d'entrée de produits cubains sur le territoire américain ou des produits comportant des matériaux cubains¹⁸.

Si une autorité politique telle que l'État* est légitime tout en usant de sa contrainte*, il faut encore que les citoyens **obéissent**, qu'il y ait une « adhésion volontaire »¹⁹ de leur part. « Un pouvoir qui ne repose que sur la contrainte* et qui s'exerce contre la volonté d'autrui est un pouvoir

¹⁵ DORMAGEN Jean-Yves et MOUCHARD Daniel, *op. cit.*, p. 18.

¹⁶ BRAUD Philippe, *op. cit.*, p. 788.

¹⁷ DORMAGEN Jean-Yves et MOUCHARD Daniel, *op. cit.*, p. 19.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ BRAUD Philippe, « Du pouvoir en général au pouvoir politique », in GRAWITZ Madeleine et LECA Jean (dir.), *Traité de science politique. Tome 1. La science politique, science sociale. L'ordre politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1985, p. 382.

précaire et menacé »²⁰. Une question cruciale se pose dès lors : pour quelles raisons les individus obéissent-ils à une autorité politique ?

Pour bien comprendre cette obéissance, il est utile de cerner les **modes de domination*** exercés par un État* sur ses citoyens, permettant à cet État* d'obtenir le consentement de ceux-ci. D'une manière relativement simple, il existe plusieurs raisons pouvant expliquer l'obéissance des individus : par simple habitude, pour des motifs affectifs, pour des raisons matérielles ou encore par idéal. Généralement, l'habitude et les intérêts matériels sont les deux raisons majeures expliquant l'obéissance des individus.

Dans une perspective étatique, Max WEBER identifie trois types de domination* entraînant le consentement des citoyens²¹. Premièrement, la **domination traditionnelle*** puise sa légitimité* dans les coutumes et repose sur l'habitude enracinée en l'homme de les respecter, qui dépend elle-même d'une croyance en la valeur de la tradition. Dans ce cas, les institutions sont justifiées par le seul fait de leur existence et les citoyens obéissent à leurs normes car elles ont toujours existé. Ce type de domination se caractérise par une forte personnalisation du pouvoir. En Belgique, nous connaissons des modes de domination traditionnelle comme l'institution royale ou encore le processus de formation d'un Gouvernement fédéral*.

Deuxièmement, la **domination légale-rationnelle*** voit l'exercice du pouvoir organisée par des règles écrites qui définissent les droits et les devoirs de chacun, gouvernants mais aussi gouvernés. Ce type de domination se caractérise par une dépersonnalisation de l'exercice du pouvoir. Par exemple, nous obéissons à de nombreuses normes écrites.

Troisièmement, la **domination charismatique*** est liée à la croyance dans les qualités exceptionnelles d'un individu. Elle renvoie à des situations exceptionnelles de pouvoir par la séduction ou la fascination qu'exerce un individu sur ses fidèles. Deux exemples sont bien connus : Adolph HITLER pour un régime autoritaire et Charles DE GAULLE pour un régime démocratique.

²⁰ DORMAGEN Jean-Yves et MOUCHARD Daniel, *op. cit.*, p. 20

²¹ DORMAGEN Jean-Yves et MOUCHARD Daniel, *op. cit.*, pp. 21-24.

Nos sociétés politiques sont caractérisées par ces trois types de domination*. Il convient toutefois de noter que l'institutionnalisation des États* s'est accompagnée d'un processus de *bureaucratisation*. Ainsi, la domination* de l'État* moderne repose « sur une vaste administration composée de fonctionnaires de carrière, spécialisés dans les tâches administratives, et [...], pour cette raison, cette domination* étatique est devenue toujours plus anonyme et impersonnelle »²².

Depuis la moitié du xx^e siècle, on assiste à un phénomène d'extension du champ de compétences des États entraînant un interventionnisme croissant dans les domaines économique et social. Aux fonctions régaliennes (police, défense, justice, émission de monnaie) sont petit à petit venues s'ajouter des fonctions secondaires. On parle alors d'**État providence***. D'un côté, au sens *étroit* du terme, ce dernier peut être caractérisé par un interventionnisme public croissant dans les domaines économiques dont le principe fondamental est un « engagement actif et direct du noyau central de l'autorité politique – c'est-à-dire l'État – dans les processus de distribution des ressources économiques et leur dégagement partiel de la sphère du marché »²³. D'un autre côté, au sens *large* du terme, l'État providence renvoie au rôle régulateur de l'État dans les sphères économiques, sociales et culturelles²⁴. Cet interventionnisme croissant s'est concrétisé par le recours à des instruments multiples et variés de la part de l'administration : incitation, réglementation, mode alternatif de gestion de service public.

Dans un entretien consacré au journal *Le Soir*, l'ancien ministre Frank VANDENBROUCKE tirait le constat selon lequel la Belgique n'était plus un État providence : « C'est inquiétant, dans un Etat-Providence qui se voulait une référence, en Europe, depuis les années 80. Le mythe subsiste. La réalité est plus crue : on assiste à une érosion graduelle de la performance d'un système social – par système social, j'entends l'impact combiné de la protection sociale et de la participation au marché du travail. Notre système, jadis vanté, présente de plus en plus de failles. La

²² DORMAGEN Jean-Yves et MOUCHARD Daniel, *op. cit.*, p. 32.

²³ ROSENHEK Zeev et BERGMANN Fabienne, « L'État-providence, agent d'intégration ou d'exclusion ? », *Les Temps Modernes*, 2009, vol. 1, n° 652-653, p. 247.

²⁴ CASSIERS Isabelle et REMAN Pierre, « Ambivalences de l'État-providence. À l'horizon d'un État social actif », *Informations sociales*, 2007, vol. 6, n° 142, p. 18.

performance du système social belge est devenue médiocre, mais nous restons très complaisants face à ce constat »²⁵.

Dans un entretien consacré au journal *Le Soir*, feu le Ministre d'État, Philippe MAYSTADT s'est penché sur la crise que connaît actuellement l'État providence. Selon lui, « L'État providence dans sa conception traditionnelle est mis en question. Ce système social n'arrive pas à traiter adéquatement ce que l'on appelle les nouveaux risques sociaux comme par exemple le chômage de longue durée que l'on observe de génération en génération dans certaines régions. Mais aussi la difficulté de concilier vie professionnelle et vie familiale avec l'explosion des familles monoparentales »²⁶.

3. La création et la disparition d'un État

Historiquement, un État peut voir le jour de deux façons différentes.

D'une part, un État peut voir le jour par **contrat***. Ainsi, Thomas HOBBS (1588-1679) est un philosophe ayant théorisé la manière dont les individus ont décidé de faire société et de s'imposer progressivement des règles de droit. Selon Thomas HOBBS, l'homme est un loup pour l'homme à l'état de nature. Pour vivre ensemble, les individus ont confié à un *Léviathan* (une autorité supérieure), de manière contractuelle, leur protection individuelle. Les individus perdent une partie de leur autonomie mais cette autorité supérieure garantit leur sécurité²⁷. Selon cette vision, à la base de nos sociétés démocratiques*, il y a un **contrat***, c'est-à-dire une convention entre deux ou plusieurs personnes pouvant faire naître des droits et des obligations dans le chef des différentes parties. Le contrat* est une manifestation d'autonomie de la volonté individuelle²⁸.

D'autre part, un État peut voir le jour par la **force**. Ainsi, Norbert ELIAS (1897-1990) a étudié les processus qui ont mené à la formation de l'État*, s'intéressant particulièrement au cas français. La période étudiée par Norbert ELIAS débute au XI^e siècle pour s'achever au XVIII^e siècle. À travers ses développements, il décrit l'ascension de la maison royale des

²⁵ GUTIERREZ Ricardo, « La Belgique n'est plus un État-Providence », *Le Soir*, 14 janvier 2013, p. 4.

²⁶ CAVALIER Yves et SLITS Vincent, « Maystadt : 'L'État providence est en sursis' », *Le Soir*, 21 novembre 2013, p. 8.

²⁷ HOBBS Thomas, *Léviathan ou Matière, forme et puissance de l'État chrétien et civil*, Paris, Gallimard, 2000.

²⁸ CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, Paris, Presses Universitaires de France, 2014, p. 259.

Capétiens et des dynasties lui succédant. Possédant certains atouts, la maison royale use de différents moyens pour accroître sa puissance : les guerres, les mariages et les achats. Cela aboutit à la mise en place d'une hégémonie, par l'accroissement des territoires* et, par conséquent, du potentiel militaire et financier. En effet, la maîtrise progressive de deux monopoles clés, le monopole militaire et le monopole fiscal, par un appareil de domination spécialisé permet l'émergence de l'organisation étatique moderne. Les deux monopoles clés se renforcent réciproquement : le monopole de la contrainte* physique assure le monopole fiscal, dont les rentrées d'argent consolident le premier²⁹. Selon cette vision, à la base de nos sociétés démocratiques*, il y a le recours à la force que l'on retrouve toujours actuellement à travers le concept de **force publique***, c'est-à-dire l'ensemble des agents armés placés sous l'autorité des pouvoirs publics pour assurer au besoin par la force l'exécution des actes juridiques et le maintien de l'ordre³⁰. À ce stade, il peut être noté qu'un **acte juridique*** est un acte de volonté destiné à produire un ou plusieurs effet(s) de droit.

Les États peuvent également être amenés à disparaître. Il convient de distinguer quatre types de disparition d'un État.

Premièrement, un État peut disparaître **par absorption**. L'État A disparaît lorsqu'il est absorbé par un autre État (par exemple, B). Le territoire* et la population* de l'État A s'ajoutent à l'État B qui s'agrandit. La disparition par absorption ne voit subsister que l'État B. Ce fut par exemple le cas de la République démocratique d'Allemagne absorbée par la République fédérale d'Allemagne, le 3 octobre 1990.

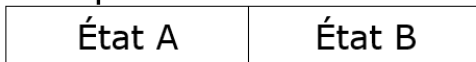


Deuxièmement, un État peut disparaître **par fusion**. L'État A fusionne avec l'État B. Les deux États disparaissent pour laisser la place à un nouvel État (l'État C). Les deux États initiaux disparaissent, contrairement à la disparition par absorption. Par exemple, la Confédération* helvétique, est devenue un État fédéral* en 1848.

²⁹ ELIAS Norbert, *La dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévis, 1975.

³⁰ CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique, op. cit.*, p. 470.

Temps 1



Temps 2

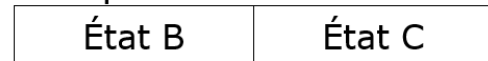


Troisièmement, un État peut disparaître **par scission**. L'État A se scinde pour donner naissance à deux ou plusieurs nouveaux États, prenant la place de l'État A. Par exemple, la Tchécoslovaquie se scinde, en 1993, en deux États : la République tchèque et la Slovaquie.

Temps 1



Temps 2



Quatrièmement, un État peut disparaître **par sécession** (ou **partition**). La sécession est une action (pacifique ou violente) par laquelle, à un moment donné, une partie de la population* d'un État* décide de faire sécession (de se séparer de l'ensemble de la collectivité pour rejoindre ou former un seul et autre État*). Par exemple : le Pakistan a connu une sécession en 1971. Suite à la volonté de rebelles de disposer de leur autonomie, le Bangladesh a vu le jour à côté du Pakistan.

Temps 1



Temps 2



Les États-Unis d'Amérique ont-ils connu un processus de disparition par sécession ? La **guerre de sécession** (1861-1865) a opposé les États du Nord (Union) et les États du Sud (confédérés) sur la question de l'esclavage. Alors que les premiers n'étaient pas favorables à celui-ci, les seconds y étaient favorables. Il s'en est suivi une volonté d'abolir l'esclavage dans la Constitution, initiative soutenue par le Président LINCOLN. Les États du Sud ont alors fait sécession pour former les États confédérés d'Amérique. Une guerre civile (*civil war*) – appelée guerre de sécession en Europe – a alors éclaté. Elle s'est achevée par le retour des États confédérés d'Amérique au sein de la fédération américaine³¹. Il n'y a donc pas eu sécession car les États confédérés n'ont jamais été reconnus comme un État à part entière.

Qu'en est-il de la Belgique ? Cet État pourrait-il disparaître ? Oui, théoriquement. Dans les faits, cela pourrait être plus compliqué. Comment

³¹ MOURRE Michel, *Dictionnaire encyclopédique d'histoire, S-Z*, Paris, Bordas, 1996, pp. 5049-5051.

cet État* pourrait-il disparaître ? Trois cas de figure peuvent être envisagés.

La première possibilité serait le **scission** de l'État belge. L'État belge se scinderait en deux ou plusieurs États qui prendraient sa place.



La deuxième possibilité serait la **sécession** de la Flandre. La Flandre ferait sécession pour devenir un État flamand indépendant ; l'État belge subsistant avec un territoire* et une population* plus petits. Dans ce cas, la Belgique conserverait sa reconnaissance internationale, ses relations diplomatiques et sa qualité de membre de certaines institutions internationales (comme l'Union européenne). Le nouvel État flamand devrait alors créer son propre réseau diplomatique (il se baserait bien évidemment sur la situation initiale), devrait être reconnu comme nouvel État et intégrer certaines organisations internationales.



La troisième possibilité serait le **confédéralisme à la belge...** La **confédération*** regroupe plusieurs États indépendants et souverains qui gèrent en commun une série de matières. Le confédéralisme à la belge se détacherait du principe de la confédération. L'idée d'un confédéralisme à la belge a été avancée par plusieurs hommes politiques. Ainsi, en juillet 2008, Philippe MOUREAUX (PS) avance l'idée d'un « confédéralisme à la belge » (juillet 2008)³². En janvier 2013, Ben WEYTS, alors vice-président de la N-VA, affirme que :

Le confédéralisme désigne généralement la collaboration entre deux États indépendants, mais il s'agit là d'une *'définition académique'*, à laquelle il convient d'apporter *'une autre définition en Belgique'*, propose l'élus nationaliste flamand.

Cela consisterait en une autonomie poussée des entités fédérées, de telle sorte qu'elles exercent leurs compétences au plus près des gens. Mais nous devons aussi

³² Voy. SCHMITZ Olivier, *La démocratie belge malade de sa partitocratie. De l'Orange bleue au Fortigate*, Liège, Les Éditions du Céfal, 2009, p. 178.

reconnaître que la politique étrangère et la défense seraient mieux exercées au niveau fédéral. Comme cela se passe déjà au niveau européen³³.

Le même mois (janvier 2013), José HAPPART (PS) insiste sur l'importance du « con » fédéralisme :

Francis DELPÉRÉE a dit un jour que le confédéralisme, c'est le fédéralisme des cons. Mais les trois lettres 'c-o-n', cela veut dire 'ensemble' ! Le confédéralisme, c'est donc faire une fédération ensemble³⁴.

Enfin, en janvier 2013, deux représentants de la N-VA, Jan JAMBON et Eric DEFOORT, rappellent que l'objectif de leur parti est le confédéralisme « à la belge ». Que souhaite la N-VA ? Sur le site de la N-VA, on peut trouver la définition suivante du confédéralisme, traduite en français :

En décidant d'emprunter la voie du confédéralisme, la N-VA fait le choix d'une Flandre forte au sein d'une Europe forte. En effet, le confédéralisme repose sur une plus grande autonomie des entités fédérées, un système au travers duquel elles sont libres de définir leurs compétences et leurs projets communs. Chaque entité fédérée dispose ainsi des leviers qui lui permettent de prendre son destin en main mais aussi de résoudre les problèmes qui lui sont propres avec des solutions appropriées et en en assumant l'entière responsabilité. En outre, en accord avec nos voisins les Wallons, nous pourrions également mettre en place une collaboration optimale et ce, dans l'intérêt de chaque partie. Le confédéralisme est l'instrument grâce auquel nous sommes en mesure d'opérer les choix indispensables en matière de solidarité et de garantir notre prospérité. Ce système est la clé d'une véritable démocratie et d'une gestion efficace³⁵.

Dans son ouvrage *Belgium. Une utopie pour notre temps*, Philippe VAN PARIJS revient sur le concept de confédéralisme à la belge et les différentes acceptions du fédéralisme :

Cette Belgique différente pourra-t-elle être « confédérale » ? Cela dépend de ce qu'on entend par là. Entre une confédération et un État unitaire, il y a un continuum qui se définit par le nombre et l'ampleur des compétences respectivement attribuées au gouvernement central ou aux gouvernements des composantes et par la facilité avec laquelle le centre ou les composantes peuvent (re)prendre les compétences attribuées à l'autre niveau de pouvoir. On parle communément de *confédération* quand aucune compétence importante n'est fermement attribuée au centre, d'*État unitaire* quand aucune compétence n'est

³³ DURAND Gil, « La N-VA préfère le confédéralisme à l'indépendance », *Le Soir*, 4 janvier 2013.

³⁴ CHARDON Frédéric et ROCOUR Vincent, « 'Si on veut sauver les meubles, il faut négocier le confédéralisme avant 2014' », *La Libre Belgique*, 5 et 6 janvier 2013, p. 5.

³⁵ N-VA, *À propos de la N-VA*, disponible à l'adresse suivante : <http://international.n-va.be/fr/> (consultée le 30 novembre 2014).

fermement attribuée aux composantes. Je parlerai ici de *fédération* lorsque des compétences importantes sont fermement attribuées à chacun des deux niveaux, et d'*État fédéral* lorsque les compétences attribuées au niveau central de la fédération incluent l'autorité suprême quant à l'usage de la force (police et armée), à la redistribution obligatoire et à la scolarité obligatoire³⁶.

4. La nation

Il convient désormais de distinguer l'État de la nation.

4.1. La plan philosophique et sociologique

Au sens philosophique et sociologique du terme, la **Nation*** « suppose l'existence d'un groupe d'individus, unis par un *dénominateur commun*. L'existence de ce dernier suppose à son tour un *processus d'identification commun* aux personnes de ce groupe. Ainsi, la 'Nation'* représente en quelque sorte le *caractère, l'âme* de ce groupe ou, pour parler en termes quantitatifs plus grands, de la *population* en question »³⁷. Il y a deux grandes visions de la nation*.

D'une part, la nation* est considérée comme une **construction sociale**, selon Ernest RENAN³⁸ :

Une nation* est donc une grande solidarité, constituée par le sentiment des sacrifices qu'on a faits et de ceux qu'on est disposé à faire encore. Elle suppose un passé ; elle se résume pourtant dans le présent par un fait tangible : le consentement, le désir clairement exprimé de continuer la vie commune. L'existence d'une nation* est (pardonnez-moi cette métaphore) un plébiscite de tous les jours, comme l'existence de l'individu est une affirmation perpétuelle de vie.

L'homme n'est esclave ni de sa race, ni de sa langue, ni de sa religion, ni du cours des fleuves, ni de la direction des chaînes de montagnes. Une grande agrégation d'hommes, saine d'esprit et chaude de cœur, crée une conscience morale qui s'appelle une nation*.

³⁶ VAN PARIJS Philippe, *Belgium. Une utopie pour notre temps*, Bruxelles, Académie royale des Sciences, des Lettres et des Beaux-Arts de Belgique, coll. « Trans>ersales, 2018, p. 37 [en italique dans le texte].

³⁷ BEHRENDT Christian et BOUHON Frédéric, *Introduction à la Théorie générale de l'État. Manuel*, Bruxelles, Larcier, Collection de la Faculté de droit de l'Université de Liège, 2009, p. 31 [en italique dans le texte].

³⁸ RENAN Ernest, *Qu'est-ce qu'une nation ?*, Conférence prononcée le 18 mars 1882 à la Sorbonne, disponible sur le site des *Classiques des sciences sociales* : <http://classiques.uqac.ca> (consulté le 1^{er} novembre 2012).

D'autre part, la nation s'inscrit dans une vision **raciale et biologique**, selon Georges VACHER DE LAPOUGE :

On n'entre par décret ni dans une famille ni dans une nation. Le sang que l'on apporte dans ses veines en naissant, on le garde toute sa vie. L'individu est écrasé par sa race, et n'est rien. La race, la nation sont tout³⁹.

Il faut noter que l'État* et la nation* ne correspondent pas nécessairement. Ainsi, une nation* (nation pluri-étatique) peut être gouvernée par plusieurs États* (exemple : la nation allemande avant la réunification de l'Allemagne) ou un État* (État plurinational) peut être composé de plusieurs nations (exemple : l'URSS). Enfin, dans certains cas, la nation* peut correspondre avec l'État ; on parle alors d'État-nation. Dans le cas de cette configuration, le processus d'institutionnalisation de l'État* est allé de pair avec le développement d'un sentiment national (exemple : la France).

4.2. Le plan juridique

Au sens juridique du terme, « la Nation* regroupe l'intégralité des personnes qui *ont eu*, qui *ont* et qui *auront* une *nationalité** donnée ; autrement dit, cette notion englobe le passé, le présent et le futur. En ce sens, le concept de 'Nation'* a une portée *diachronique* : il s'agit d'un concept doté d'une *continuité temporelle*. Possédant ainsi un caractère *intergénérationnel* et transcendant, il est impossible de déterminer combien de personnes en font précisément partie [...] »⁴⁰.

D'un point de vue juridique, le concept de nation* est donc très proche de celui de nationalité*. Il convient dès lors de s'intéresser à la manière dont la nationalité* d'un État* peut être attribuée ou acquise.

4.3. La nationalité

La **nationalité***, au sens juridique, est « le lien de droit public, d'allégeance ou de sujétion, qui unit une personne – physique ou morale – ou une chose – navires, avions... – à un État* déterminé. La nationalité*

³⁹ VACHER DE LAPOUGE Georges, *L'aryen, son rôle social. Cours libre de science politique*, Paris, Albert Fontemoing, 1890, p. 511.

⁴⁰ BEHRENDT Christian et BOUHON Frédéric, *Introduction à la Théorie générale de l'État. Manuel*, op. cit. [en italique dans le texte].

est un statut juridique que l'État* octroie ou impose en vertu de sa souveraineté »⁴¹.

Envisager la nation* permet d'envisager la manière d'obtenir la nationalité* d'un État*. Selon l'article 8 de la Constitution, la « qualité de Belge s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi civile ». Juridiquement, il existe deux grandes façons d'obtenir une nationalité* : soit par attribution*, soit par acquisition*.

4.3.1. L'attribution de la nationalité

L'attribution* de la nationalité* « consiste à conférer celle-ci à une personne sans qu'elle ait à poser aucun acte juridique* à cet effet »⁴². Pour rappel, un acte juridique* est un « acte de volonté destiné à produire un effet de droit »⁴³. L'attribution* permet donc l'octroi automatique d'une nationalité*. Deux grands principes peuvent justifier l'attribution* de la nationalité*.

D'une part, le principe du **droit du sol*** est le « principe juridique selon lequel c'est le lieu de naissance qui détermine l'acquisition de la nationalité* »⁴⁴. Dans ce cas, ce qui importe lorsqu'il s'agit d'attribuer une nationalité*, c'est le fait d'être né sur un territoire*. Ainsi, un individu peut devenir membre d'une communauté nationale en étant né sur le sol national ou en ayant passé un nombre suffisant d'années sur ce sol.

D'autre part, le principe du **droit du sang*** est les « principe juridique selon lequel c'est la filiation qui détermine l'acquisition de la nationalité* »⁴⁵. Dans ce cas, ce qui importe lorsqu'il s'agit d'attribuer une nationalité*, c'est le lien biologique avec les parents. La transmission du droit à la nationalité* est assurée par les parents.

Dans certains cas, l'attribution* de la nationalité* se fait de manière automatique, du fait du séjour sur le territoire* d'un État* pendant un certain temps ou du fait d'un mariage avec un ressortissant national.

⁴¹ LEJEUNE Yves, *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, Bruxelles, Larcier, coll. « Précis de la Faculté de Droit de l'Université catholique de Louvain », 2014, p. 29.

⁴² DEHOUSSE Franklin, GARCIA MARTINEZ Jordi, THIRY Catherine et VOLPI Francesca, *Droit international public. Tome II. Les acteurs de la société internationale*, op. cit., p. 81.

⁴³ CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 23.

⁴⁴ DORMAGEN Jean-Yves et MOUCHARD Daniel, op. cit., p. 38.

⁴⁵ DORMAGEN Jean-Yves et MOUCHARD Daniel, op. cit., p. 38.

Pour information l'Encadré 1 reprend quelques extraits du Code de la nationalité* belge concernant l'attribution* de cette nationalité*.

Encadré 1 – L'attribution de la nationalité belge

Art. 8.

§ 1^{er}. Sont Belges :

1° l'enfant né en Belgique d'un auteur belge ;

2° l'enfant né à l'étranger :

a) d'un auteur belge né en Belgique ou dans des territoires soumis à la souveraineté belge ou confiés à l'administration de la Belgique ;

b) d'un auteur belge ayant fait dans un délai de cinq ans à dater de la naissance une déclaration réclamant, pour son enfant, l'attribution de la nationalité belge ;

c) d'un auteur belge, à condition que l'enfant ne possède pas, ou ne conserve pas jusqu'à l'âge de dix-huit ans ou son émancipation avant cet âge, une autre nationalité.

La déclaration visée à l'alinéa 1er, 2°, b, est faite, et, sur la base de celle-ci, un acte de nationalité est établi conformément à l'article 22, § 4.

La déclaration a effet à compter de l'établissement de l'acte de nationalité.

Celui à qui la nationalité belge a été attribuée en vertu du premier alinéa, 2°, c, conserve cette nationalité tant qu'il n'a pas été établi, avant qu'il n'ait atteint l'âge de dix-huit ans ou n'ait été émancipé avant cet âge, qu'il possède une nationalité étrangère.

§ 2. Pour l'application du paragraphe 1er, l'auteur doit avoir la nationalité belge au jour de la naissance de l'enfant ou, s'il est mort avant cette naissance, au jour de son décès.

§ 3. La filiation établie à l'égard d'un auteur belge après la date du jugement ou de l'arrêt homologuant ou prononçant l'adoption n'attribue la nationalité belge à l'enfant que si cette filiation est établie à l'égard de l'adoptant ou du conjoint de celui-ci.

§ 4. La personne à laquelle a été attribuée la nationalité belge de son auteur conserve cette nationalité si la filiation cesse d'être établie après qu'elle a atteint l'âge de dix-huit ans ou été émancipée avant cet âge. Si la filiation cesse d'être établie avant l'âge de dix-huit ans ou l'émancipation antérieure à cet âge, les actes passés avant que la filiation cesse d'être établie et dont la validité est subordonnée à la possession de la nationalité belge ne peuvent être contestés pour le seul motif que l'intéressé n'avait pas cette nationalité. Il en est de même des droits acquis avant la même date.

4.3.2. L'acquisition de la nationalité

L'acquisition* d'une nationalité* requiert qu'un individu qui en possédait déjà une ou était apatride formule une demande dans ce sens⁴⁶. La procédure la plus connue pour acquérir une nationalité* est la naturalisation.

⁴⁶ DEHOUSSE Franklin, GARCIA MARTINEZ Jordi, THIRY Catherine et VOLPI Francesca, *Droit international public. Tome II. Les acteurs de la société internationale, op. cit.*, p. 82.

Pour information l'Encadré 2 reprend quelques extraits du Code de la nationalité* belge concernant l'acquisition* de cette nationalité*.

Encadré 2 – L'acquisition de la nationalité belge par déclaration de nationalité

Art. 12bis.

§ 1^{er}. Peuvent acquérir la nationalité belge en faisant une déclaration conformément à l'article 15 :

1° l'étranger qui :

a) a atteint l'âge de dix-huit ans ;

b) et est né en Belgique et y a fixé sa résidence principale sur la base d'un séjour légal depuis sa naissance ;

2° l'étranger qui :

a) a atteint l'âge de dix-huit ans ;

b) et a fixé sa résidence principale en Belgique sur la base d'un séjour légal depuis cinq ans ;

c) et apporte la preuve de la connaissance d'une des trois langues nationales ;

d) et prouve son intégration sociale :

- ou bien par un diplôme ou un certificat délivré par un établissement d'enseignement organisé, reconnu ou subventionné par une Communauté ou par l'Ecole royale militaire et qui est au moins du niveau de l'enseignement secondaire supérieur ;

- ou bien en ayant suivi une formation professionnelle d'au moins 400 heures reconnue par une autorité compétente ;

- ou bien en ayant, selon le cas, fourni la preuve délivrée par l'autorité compétente, du suivi avec succès du trajet d'intégration, du parcours d'accueil ou du parcours d'intégration prévu par l'autorité compétente de sa résidence principale au moment où il entame celui-ci ;

- ou bien en ayant travaillé de manière ininterrompue au cours des cinq dernières années comme travailleur salarié et/ou comme agent statutaire nommé dans la fonction publique et/ou comme travailleur indépendant à titre principal ;

e) et prouve sa participation économique :

- soit en ayant travaillé pendant au moins 468 journées de travail au cours des cinq dernières années en tant que travailleur salarié et/ou agent statutaire dans la fonction publique ;

- soit en ayant payé, en Belgique, dans le cadre d'une activité professionnelle indépendante exercée à titre principal, les cotisations sociales trimestrielles dues par les travailleurs indépendants pendant au moins six trimestres au cours des cinq dernières années ;

La durée de la formation suivie dans les cinq ans qui ont précédé la demande visée au 2°, d), premier et/ ou deuxième tirets, est déduite de la durée de l'activité professionnelle requise de 468 jours minimum ou de la durée de l'activité professionnelle indépendante à titre principal.

3° l'étranger qui :

a) a atteint l'âge de dix-huit ans ;

b) et a fixé sa résidence principale en Belgique sur la base d'un séjour légal depuis cinq ans ;

c) et apporte la preuve de la connaissance d'une des trois langues nationales ;

d) et est marié avec une personne de nationalité belge, si les époux ont vécu ensemble en Belgique pendant au moins trois ans, ou est l'auteur ou l'adoptant d'un enfant belge qui n'a pas atteint l'âge de dix-huit ans ou n'est pas émancipé avant cet âge ;

e) et prouve son intégration sociale :

- ou bien par un diplôme ou un certificat délivré par un établissement d'enseignement organisé, reconnu ou subventionné par une Communauté ou par l'Ecole royale militaire et qui est au moins du niveau de l'enseignement secondaire supérieur ;

- ou bien en ayant suivi une formation professionnelle d'au moins 400 heures reconnue par une autorité compétente, et en ayant travaillé, au cours des cinq dernières années, pendant au moins 234 journées comme travailleur salarié et/ou comme agent statutaire nommé dans la fonction publique ou en ayant payé en Belgique, dans le cadre d'une activité professionnelle indépendante à

titre principal, les cotisations sociales trimestrielles dues par les travailleurs indépendants pendant au moins trois trimestres ;

- ou bien en ayant, selon le cas, fourni la preuve délivrée par l'autorité compétente, du suivi avec succès du trajet d'intégration, du parcours d'accueil ou du parcours d'intégration prévu par l'autorité compétente de sa résidence principale au moment où il entame celui-ci ;

4° l'étranger qui :

a) a atteint l'âge de dix-huit ans ;

b) et a fixé sa résidence principale en Belgique sur la base d'un séjour légal depuis cinq ans ;

c) et apporte la preuve qu'il ne peut, en raison d'un handicap ou d'une invalidité, ni occuper un emploi ni exercer une activité économique, ou a atteint l'âge de la pension ;

5° l'étranger qui :

a) a atteint l'âge de dix-huit ans ;

b) et a fixé sa résidence principale en Belgique sur la base d'un séjour légal depuis dix ans ;

c) et apporte la preuve de la connaissance d'une des trois langues nationales ;

d) et justifie de sa participation à la vie de sa communauté d'accueil. Cette preuve peut être apportée par toutes voies de droit, et contient des éléments attestant que le demandeur prend part à la vie économique et/ou socioculturelle de cette communauté d'accueil.

§ 2. [...]

§ 3. La déclaration comporte, préalablement à la signature de l'étranger, la mention suivante, écrite de la main de l'étranger : « Je déclare vouloir acquérir la nationalité belge et me soumettre à la Constitution, aux lois du peuple belge et à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

En Belgique, il est possible d'obtenir la nationalité belge par naturalisation. L'Encadré 3 envisage ainsi quelques extraits du Code de la nationalité* belge concernant la procédure de naturalisation.

Encadré 3 – L'acquisition de la nationalité belge par naturalisation

Art. 18. La naturalisation confère la nationalité belge.

Art. 19.

§ 1^{er}. Pour pouvoir demander la naturalisation, l'intéressé doit :

1° avoir atteint l'âge de dix-huit ans ou avoir été émancipé avant cet âge ;

2° séjourner légalement en Belgique ;

3° et avoir témoigné ou pouvoir témoigner à la Belgique de **mérites exceptionnels** dans les domaines scientifique, sportif ou socioculturel et, de ce fait, pouvoir apporter une contribution particulière au rayonnement international de la Belgique ;

4° et motiver pourquoi il lui est quasiment impossible d'acquérir la nationalité belge en faisant une déclaration de nationalité conformément à l'article 12bis.

Pour pouvoir se prévaloir de mérites exceptionnels, l'intéressé doit, sous peine d'irrecevabilité, pouvoir fournir la preuve des éléments suivants :

1° en cas de mérites exceptionnels dans le domaine scientifique : un doctorat ;

2° en cas de mérites exceptionnels dans le domaine sportif : avoir satisfait aux critères de sélection internationaux ou aux critères imposés par le COIB pour un championnat d'Europe, un championnat du monde ou les Jeux olympiques, ou se trouver dans le cas où la fédération de la discipline sportive concernée considère qu'il ou elle peut représenter une valeur ajoutée pour la

Belgique dans le cadre des phases éliminatoires ou finales d'un championnat d'Europe, d'un championnat du monde ou des Jeux olympiques ;

3° en cas de mérites exceptionnels dans le domaine socioculturel : avoir atteint la sélection finale d'une compétition culturelle internationale ou être récompensé sur la scène internationale en raison de ses mérites sur le plan culturel ou en raison de son investissement social et sociétal.

§ 2. La naturalisation peut également être demandée par un étranger qui a atteint l'âge de dix-huit ans ou a été émancipé avant cet âge et qui a la qualité d'apatride en Belgique en vertu des conventions internationales qui y sont en vigueur, et qui séjourne légalement en Belgique depuis deux ans au moins.

Art. 20. [Abrogé]

Art. 21.

§ 1^{er}. La demande de naturalisation est adressée à l'officier de l'état civil du lieu où l'intéressé a sa résidence principale ou à la Chambre des représentants.

Les formulaires de demande, dont le contenu est fixé par le Roi sur la proposition du ministre de la Justice, peuvent être obtenus dans les administrations communales.

Le Roi, sur la proposition du ministre de la Justice, détermine les actes et justificatifs à joindre à la demande pour apporter la preuve que les conditions prévues à l'article 19 sont réunies. Le demandeur peut joindre à sa demande tous les autres documents qu'il juge utiles pour la justifier.

Le formulaire de demande est signé par le demandeur, qui fait précéder sa signature de la mention manuscrite :

« Je déclare vouloir acquérir la nationalité belge et me soumettre à la Constitution, aux lois du peuple belge et à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

§ 2. Si le nom ou le prénom de l'étranger n'est pas orthographié de la même façon dans le registre de la population, le registre des étrangers, le casier judiciaire ou les documents présentés, la demande est suspendue jusqu'à ce que l'orthographe ait été uniformisée dans tous les registres et documents.

Si l'étranger n'a pas de nom ou de prénom, l'officier de l'état civil ou la Chambre des représentants proposera à l'étranger d'introduire gratuitement une procédure conformément à la loi du 15 mai 1987 relative aux noms et prénoms, auquel cas la demande est suspendue jusqu'à ce que l'étranger ait un nom et un prénom.

§ 3. L'officier de l'état civil ou la Chambre des représentants délivre un accusé de réception de la demande de naturalisation lorsque le dossier est jugé complet et que le droit d'enregistrement prévu à l'article 238 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe a été acquitté.

§ 4. La demande de naturalisation devient caduque si, après son introduction, son auteur cesse d'être en séjour légal en Belgique ou d'y avoir sa résidence principale.

§ 5. Si la demande de naturalisation est adressée à l'officier de l'état civil, celui-ci la transmet, ainsi que les pièces visées au § 1^{er}, alinéa 3, qui lui ont été communiquées, à la Chambre des représentants dans un délai de quinze jours suivant sa réception.

La Chambre des représentants délivre au demandeur un récépissé attestant le dépôt d'un dossier de demande complet. Au plus tard dans les cinq jours ouvrables qui suivent le dépôt de la demande de naturalisation, une copie de celle-ci, à laquelle une copie du récépissé est jointe, est communiquée par la Chambre des représentants au parquet du tribunal de première instance de la résidence principale du demandeur, à l'Office des étrangers et à la Sûreté de l'Etat, pour avis à fournir dans un délai de quatre mois sur les critères prévus à l'article 19 et les circonstances

prévues à l'article 15, § 3, ainsi que sur tout autre élément dont la Chambre souhaite être informée. Le procureur du Roi, l'Office des étrangers et la Sûreté de l'Etat en accusent réception sans délai.

Si la communication de la demande de naturalisation par la Chambre des représentants ne s'effectue pas conformément au délai prescrit à l'alinéa 2 et qu'elle intervient au cours du dernier mois du délai, celui-ci sera d'office prolongé d'un mois à dater de la communication aux trois instances visées à l'alinéa 2.

L'avis est réputé favorable à défaut d'observations formulées par le parquet, l'Office des étrangers et la Sûreté de l'Etat dans un délai de quatre mois, éventuellement prolongé conformément à l'alinéa 3, à dater du dépôt d'un dossier complet de demande à la Chambre des représentants.

La Chambre des représentants statue sur l'octroi de la naturalisation selon les modalités déterminées dans son règlement. L'intégration et la connaissance d'une des trois langues nationales constituent des éléments importants à cet égard, qui sont précisés par la commission des Naturalisations dans son règlement.

§ 6. L'acte de naturalisation, adopté par la Chambre des représentants et sanctionné par le Roi sur la proposition du ministre de la Justice, est publié au Moniteur belge. Cet acte produit ses effets à compter du jour de cette publication.

Pour mémoire, on se souviendra de la demande de naturalisation introduite par Bernard ARNAULT, qui n'avait finalement pas abouti, notamment parce que le parquet avait remis un avis négatif quant à sa demande⁴⁷.

4.3.3. La perte de la nationalité

Dans certains cas, l'acquisition* d'une nationalité* entraîne la **perte** de sa première nationalité*. En outre, un individu peut renoncer à la nationalité*. La déchéance de la nationalité* est également possible.

Un individu qui n'a pas de nationalité* est considéré comme **apatride**. Une telle situation peut être envisagée lorsqu'il n'y a pas eu de déclaration de naissance, par exemple.

⁴⁷ LABAR Patricia, « Bernard Arnault ne peut pas devenir belge », *Le Soir*, 20 décembre 2012.

Synthèse

Comprendre les *Institutions* nécessite de cerner la place de l'État dans nos sociétés contemporaines.

Premièrement, l'État renvoie à une **définition juridique** qui implique trois composantes : une population, un territoire et un gouvernement.

Deuxièmement, l'État renvoie à une **définition politique** qui mêle la légitimité et la contrainte. Si un État peut recourir à la contrainte tout en étant légitime, il convient de comprendre les raisons qui poussent les citoyens à obéir à travers les dominations traditionnelle, légale-rationnelle et charismatique.

Troisièmement, il convient de distinguer les deux façons dont un État peut être **créer** (par contrat ou par la force) ainsi que les quatre manières pour un État de **disparaître** : par absorption, par fusion, par scission ou encore par sécession.

Quatrièmement, le concept d'État est lié – mais ne correspond pas nécessairement – à celui de **Nation** ; ce qui permet de comprendre les processus par lesquels une **nationalité** peut être obtenue : par attribution ou par acquisition.

Chapitre 2 – L'institution des pouvoirs

1. La philosophie de la séparation des pouvoirs

L'article XVI de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (1789) énonce que « Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, *ni la séparation des Pouvoirs déterminée*, n'a point de Constitution »⁴⁸.

Charles Louis DE SECONDAT, baron DE LA BRÈDE ET DE MONTESQUIEU (1689-1755) est à l'origine philosophique du concept de la séparation des pouvoirs. Ainsi, il a énoncé le principe de la manière suivante :

[...] C'est une expérience éternelle, que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser ; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites. Qui le dirait ! La vertu même a besoin de limites.

Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir.

Il a alors décrit le principe de séparation des pouvoirs :

Il y a dans chaque État, trois sortes de pouvoirs ; la puissance législative, la puissance exécutive des choses qui dépendent du droit des gens, et la puissance exécutive de celles qui dépendent du droit civil.

Par la première, le prince ou le magistrat fait des lois pour un temps ou pour toujours, et corrige ou abroge celles qui sont faites. Par la seconde, il fait la paix ou la guerre, envoie ou reçoit des ambassades, établit la sûreté, prévient les invasions. Par la troisième, il punit les crimes, ou juge les différends des particuliers. On appellera cette dernière la puissance de juger ; et l'autre, simplement la puissance exécutive de l'État.

La liberté politique, dans un citoyen, est cette tranquillité d'esprit qui provient de l'opinion que chacun a de sa sûreté ; et, pour qu'on ait cette liberté, il faut que le gouvernement soit tel, qu'un citoyen ne puisse pas craindre un autre citoyen.

Lorsque, dans la même personne ou dans le même corps de magistrature, la puissance législative est réunie à la puissance exécutive, il n'y a point de liberté ; parce qu'on peut craindre que le même monarque ou le même sénat ne fasse des lois tyranniques, pour les exécuter tyranniquement.

Il n'y a point encore de liberté, si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice. Si elle était jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la vie et la liberté des citoyens serait arbitraire ; car le juge serait législateur. Si elle était jointe à la puissance exécutive, le juge pourrait avoir la force d'un oppresseur.

⁴⁸ Nous soulignons.

Tout serait perdu, si le même homme, ou le même corps des principaux, ou des nobles, ou du peuple, exerçaient ces trois pouvoirs : celui de faire des lois, celui d'exécuter les résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers⁴⁹.

Dans l'esprit de MONTESQUIEU, le principe de séparation des pouvoirs implique trois idées : la division des pouvoirs, les interactions entre les pouvoirs et la prééminence du pouvoir législatif.

1.1. La division des pouvoirs

La première idée fondamentale implique que les trois pouvoirs ne puissent en aucun cas être réunis entre les mêmes mains. C'est ainsi que MONTESQUIEU envisage les trois pouvoirs séparément :

- ❖ Le **pouvoir législatif** : « [...] la puissance législative sera confiée et au corps des nobles, et au corps qui sera choisi pour représenter le peuple, qui auront chacun leurs assemblées et leurs délibérations à part, et des vues et des intérêts séparés »⁵⁰.

Il convient de noter que Montesquieu est favorable au bicaméralisme*, c'est-à-dire un « système constitutionnel dans lequel le Parlement est composé de deux Chambres »⁵¹.

- ❖ Le **pouvoir exécutif** : « la puissance exécutive doit être entre les mains d'un monarque ; parce que cette partie du gouvernement, qui a presque toujours besoin d'une action momentanée, est mieux administrée par un que par plusieurs ; au lieu que ce qui dépend de la puissance législative est souvent mieux ordonné par plusieurs que par un seul »⁵².
- ❖ Le **pouvoir judiciaire** : « [...] les juges de la nation ne sont [...] que la bouche qui prononce les paroles de la loi ; des êtres inanimés qui n'en peuvent modérer ni la force, ni la rigueur »⁵³.

⁴⁹ *Œuvres complètes de Montesquieu, avec des notes de Dupin, Crevier, Voltaire, Mably, Servan, La Harpe, etc. etc.*, Paris, Firmin Didot Frères, 1838, pp. 264-265

⁵⁰ *Ibid.*, p. 267.

⁵¹ CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 127.

⁵² *Œuvres complètes de Montesquieu, avec des notes de Dupin, Crevier, Voltaire, Mably, Servan, La Harpe, etc. etc.*, op. cit., p. 267.

⁵³ *Ibid.*, p. 268.

1.2. Les interactions entre les pouvoirs

Malgré cette séparation des pouvoirs, MONTESQUIEU insiste sur le fait qu'il doit y avoir une collaboration entre eux. Ils doivent également se **contrôler mutuellement**. Cette idée s'explique aisément par l'époque durant laquelle a vécu le philosophe, c'est-à-dire une époque où le despotisme règne en maître. Il est donc important de contextualiser la théorie de MONTESQUIEU.

1.3. La prééminence du pouvoir législatif

Selon MONTESQUIEU, toutes les fonctions ne se valent pas. C'est ainsi qu'il met sur un **piédestal** la **fonction législative** :

Des trois puissances dont nous avons parlé, celle de juger est, en quelque façon, nulle. Il n'en reste que deux : et, comme elles ont besoin d'une puissance réglante pour les tempérer, la partie du corps législatif, qui est composé de nobles, est très propres à produire des effets⁵⁴.

Soyons clair, quand MONTESQUIEU affirme que la fonction de juger est nulle, cela signifie qu'elle est politiquement nulle, c'est-à-dire qu'elle ne crée pas de règles.

Toutefois, il convient d'interroger l'affirmation selon laquelle les juges ne créent pas de règles. Pour ce faire, il convient d'introduire les concepts de juridicisation* et de judiciarisation*.

1.4. La juridicisation et la judiciarisation

Un nombre important de règles de droit encadre la vie des individus. Selon l'adage, « nul n'est censé ignorer la loi ». Force est de constater que dans la réalité, cela est impossible. Les professionnels du droit s'appuient fréquemment sur des codes pour se tenir à jour quant à la législation en vigueur. Cette importance du droit renvoie au phénomène de **juridicisation***, c'est-à-dire le processus par lequel le droit joue un rôle fondamental dans l'organisation du vivre-ensemble en encadrant voire en contraignant les conduites collectives et individuelles. Le droit est donc de plus en plus présent dans les différentes sphères de la vie sociale, culturelle, économique, politique, etc. À titre d'illustration, le Service Public Fédéral Justice met à la disposition des citoyens un site internet reprenant la Législation consolidée ainsi qu'un index législatif

⁵⁴ *Œuvres complètes de Montesquieu, avec des notes de Dupin, Crevier, Voltaire, Mably, Servan, La Harpe, etc. etc., op. cit., p. 267.*

(http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi.pl). Ce site répertorie 43 codes (par ex. le code pénal, le code civil, le code de commerce, le code des sociétés, etc.).

La juridicisation* est accompagnée par le phénomène de **judiciarisation*** qui est le processus par lequel les institutions judiciaires vont traiter un nombre croissant de problèmes sociaux, économiques, culturels, politiques, etc. À côté du nombre important de règles de droit, il y a les interventions croissantes des juges⁵⁵.

Cinq raisons⁵⁶ expliquent ce phénomène.

La première raison renvoie à l'**établissement de normes constitutives**. À la base du processus de judiciarisation*, il y a l'établissement de normes constitutives. En Belgique, la Constitution coordonnée du 17 février 1994 fixe une série de règles fondamentales concernant l'organisation de l'État* et les droits et libertés des citoyens. Pour sortir pleinement ses effets, la Constitution a été accompagnée depuis sa rédaction d'une série de lois, décrets, ordonnances, arrêtés, etc.

La deuxième raison impose de distinguer les processus d'expansion et de différenciation légale. Les règles constitutives sont suivies par l'adoption de toute une série d'autres règles de droit. Un double phénomène est alors en action : l'expansion et la différenciation légale*. L'**expansion légale*** est le processus par lequel de plus en plus de matières sont concernées par le droit. Le champ couvert par le droit est donc plus large. Par exemple, en 1830, il n'y avait pas de droit de l'environnement. La **différenciation légale*** est le processus par lequel le droit est de plus en plus précis et est de plus en plus détaillé.

La troisième raison est liée à l'apparition de conflits qui doivent être résolus. La **résolution des conflits** est désormais dans les mains d'une tierce partie, d'une tierce institution qui règle les contentieux entre les personnes. Cette volonté de résoudre les conflits pacifiquement a engendré une augmentation du nombre d'institutions amenés à trancher ces conflits.

⁵⁵ Pour de plus amples détails sur les fonctions politiques des juges, voy. GRANDJEAN Geoffrey et WILDEMEERSCH Jonathan (dir.), *Les juges : décideurs politiques ? Essais sur le pouvoir politique des juges dans l'exercice de leur fonction*, Bruxelles, Bruylant, 2016, 371 p. et GRANDJEAN Geoffrey, *Pouvoir politique et audace des juges. Approche européenne et comparée*, Bruxelles, Bruylant, 2018, 343 p.

⁵⁶ BLICHER Lars Chr. et MOLANDER Anders, « Mapping juridification », *European Law Journal*, 2008, vol. 14, n° 1, pp. 36-54.

La quatrième raison est liée à l'**importance du pouvoir judiciaire**. Des vides juridiques existent. Afin de les combler, les juges sont amenés à interpréter les règles de droit voire à créer certaines règles. Le pouvoir judiciaire est alors amené à se développer.

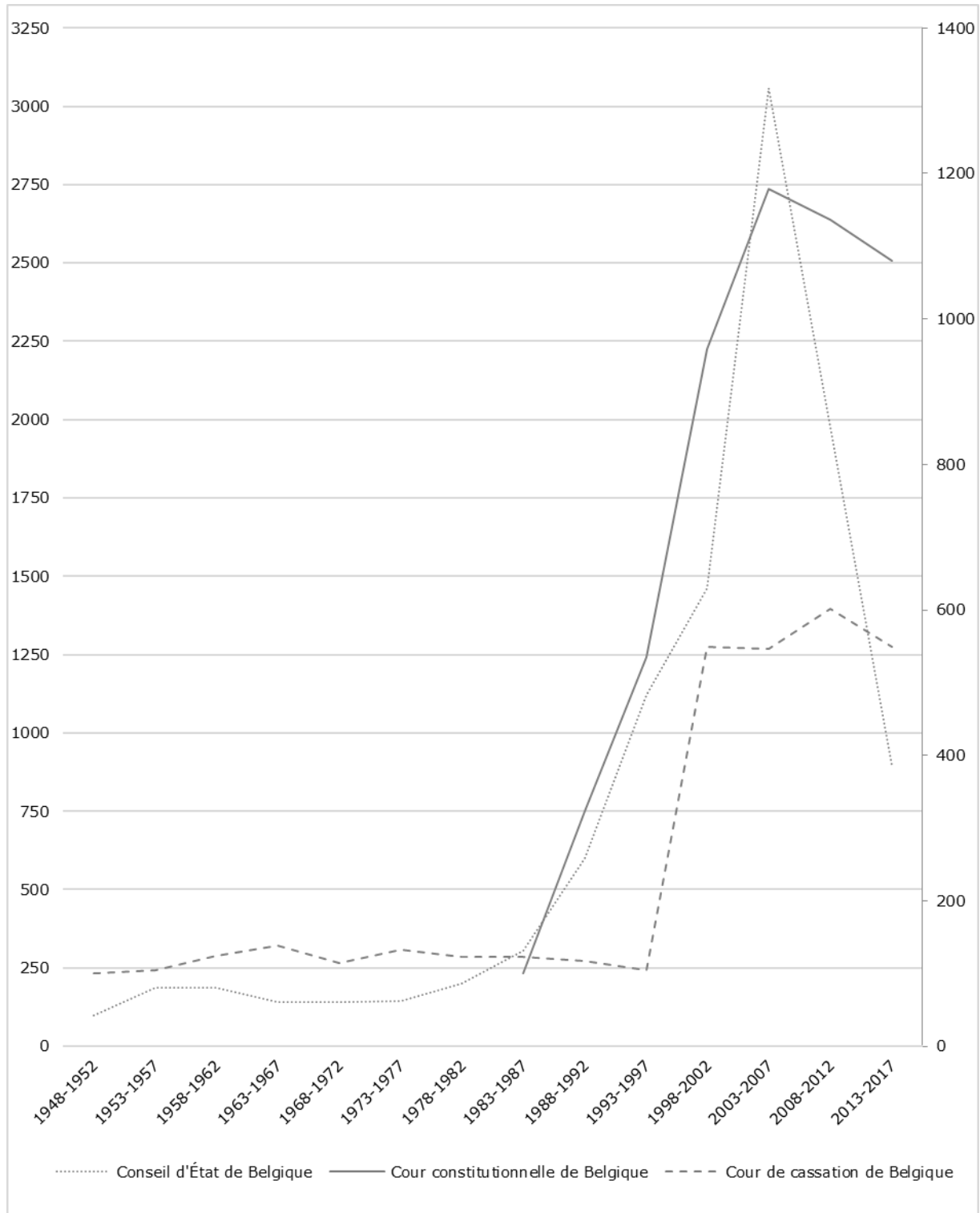
Enfin, la cinquième raison voit s'affirmer le **sujet de droit**. À partir du moment où des règles de droit et des institutions sont mises en place pour résoudre les conflits, les citoyens considèrent qu'ils ont de plus en plus de droit et le nombre de conflit augmente.

Ces cinq étapes engendrent un **cycle** sans fin : des normes constitutives sont créées, cela entraîne une expansion et une différenciation légale*. De plus en plus de conflits tombent dès lors dans le champ d'application du droit. Les juges sont alors amenés à trancher davantage de conflits et les citoyens se considèrent de plus en plus comme sujets de droit. De nouveaux droits sont alors énoncés, notamment sous la forme de règles constitutives et le cycle recommence.

La Figure 2 illustre le phénomène de judiciarisation en présentant graphiquement le nombre de décisions ou d'arrêts rendus par les « Cours suprêmes » belges⁵⁷.

⁵⁷ La graphique se base sur les nombres d'arrêts rendus tous les cinq ans ramenés à un indice permettant la comparaison. Les indices sont calculés en trois étapes. Premièrement, la somme du nombre d'arrêts rendus tous les cinq ans est effectuée. Deuxièmement, le nombre d'arrêts rendus pour les cinq premières années sont ramenés à 100, l'indice de référence. Troisièmement, une règle de trois est appliquée aux nombres d'arrêts rendus tous les cinq ans pour évaluer l'évolution de l'indice de référence. Concrètement, pour le Conseil d'État belge, le nombre d'arrêts rendus entre 1948 et 1952 est de 2.069. Ce chiffre est ramené à l'indice de référence arbitrairement fixé à 100. Sur la base de la règle de trois, l'évolution de cet indice peut être calculée. Par exemple, entre 2013 et 2017, le nombre d'arrêts rendus par la même juridiction est de 18.530. L'indice passe dès lors de 100 à 896. Cela signifie que le nombre d'arrêts a été multiplié par 8,96. Il est important de souligner que l'ordonnée de gauche concerne l'évolution de l'indice pour les arrêts du Conseil d'État alors que l'ordonnée de droite concerne l'évolution des indices pour les arrêts de la Cour constitutionnelle et de la Cour de Cassation. Voy. GRANDJEAN Geoffrey, *Pouvoir politique et audace des juges. Approche européenne et comparée*, op. cit.

Figure 2 – L'évolution des nombres de décisions et d'arrêts rendus par les Cours suprêmes belges



Un exemple peut être pris concernant l'emprise croissante des juges dans notre système politique : la **nomination des bourgmestres dans les communes à facilités***. Ainsi, suite à la sixième réforme de l'État, le

législateur spécial et le constituant n'ont pas réussi à adopter une nouvelle règle de fond pour sortir des difficultés d'interprétation récurrentes. Ils ont seulement modifié les règles de compétence et de procédure pour que l'Assemblée générale de la Section du contentieux administratif du Conseil d'État tranche définitivement ce conflit.

Depuis lors, une solution a été trouvée dans deux arrêts rendus le 20 juin 2014 suite au refus de nomination de deux bourgmestres présentés par leur Conseil communal : Véronique CAPRASSE (commune de Kraainem) et Damien THIÉRY (commune de Linkebeek). Ne voulant ou n'ayant pas respecté l'interprétation donnée par les autorités flamandes de la législation sur l'emploi des langues lors de l'envoi des convocations électorales, les deux élus ne disposeraient pas, selon le ministre de tutelle*, ni des qualités, ni de l'autorité morales requises pour agir en tant que représentants et personnes de confiance des gouvernements*, notamment dans l'application des lois, décrets et règlements.

Dans ces arrêts, les juges administratifs ont finalement comblé le vide laissé par le législateur spécial et le constituant et ont endossé une fonction normative. Ils ont énoncé les droits des particuliers que doivent respecter les Bourgmestres des communes à facilités*. Ainsi, celui qui souhaite être servi en français par l'administration communale doit exprimer son souhait au moyen d'une lettre adressée à l'administration. Ce choix vaut alors pour une période raisonnable, à savoir, quatre ans, et est renouvelable. En outre, le particulier peut, lors d'un contact verbal ponctuel ou concernant un document déterminé, toujours solliciter l'usage du français⁵⁸.

2. La séparation des pouvoirs au niveau de l'État fédéral

Les fondements de la séparation des pouvoirs énoncés, il convient désormais de se tourner vers leur application en Belgique. La Constitution

⁵⁸ CONSEIL D'ÉTAT BELGE, Caprasse *contre* Région flamande, Arrêt 227.775, 20 juin 2014 et CONSEIL D'ÉTAT BELGE, Thiéry *contre* Région flamande, Arrêt 227.776, 20 juin 2014. En 2017, L'Assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État a été saisie de plusieurs recours en suspension de communes de la périphérie et d'habitants de ces communes dirigés contre des décisions prises par l'autorité de tutelle flamande annulant les délibérations de ces communes qui avaient pour objectif de permettre à leurs habitants francophones de manifester leur volonté d'être servis en français pour une période de quatre ans et d'enregistrer ce choix au Registre national des personnes physiques. L'Assemblée générale a décidé par ses arrêts n°241.512, 241.513 et 241.514 du 17 mai 2018 de suspendre l'exécution de trois annulations concernant les communes de Rhode-Saint-Genèse, de Drogenbos et de Wezembeek-Oppem en réaffirmant que l'interprétation donnée par l'autorité de tutelle du régime des facilités n'était pas conforme aux dispositions légales organisant ces facilités.

belge a bien prévu une séparation des pouvoirs en tempérant celle-ci par des interactions entre eux. Le principe philosophique de séparation des pouvoirs est donc traduit juridiquement dans notre Constitution. Il convient de s'intéresser d'abord à l'Autorité fédérale.

L'article 36 de la Constitution énonce que le **pouvoir législatif fédéral** s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat. Deux institutions exercent donc ce pouvoir : le Parlement et le Roi.

L'article 37 de la Constitution énonce que le **pouvoir exécutif fédéral** appartient au Roi, tel qu'il est réglé par la Constitution. La prochaine section indique toutefois le Roi ne peut rien faire sans ses ministres.

L'article 40 de la Constitution énonce que le **pouvoir judiciaire** est exercé par les cours et tribunaux. Les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Roi.

En ce qui concerne les interactions entre les différents pouvoirs, Il est important de relever deux règles institutionnelles fondamentales pour comprendre le système politique belge. D'une part, il s'agit du principe d'inviolabilité royale et de responsabilité ministérielle. D'autre part, il s'agit du parlementarisme rationalisé.

2.1. Le principe d'inviolabilité royale et de responsabilité ministérielle

Selon l'article 88 de la Constitution, « la personne du Roi est **inviolable** ; ses ministres sont **responsables** ». La lecture de cet article doit être complétée par celle de l'article 106 de la Constitution qui affirme qu'« aucun acte du Roi ne peut avoir d'effet, s'il n'est contresigné par un ministre, qui, par cela seul, s'en rend responsable ». Ainsi, il est impossible que le Roi soit mis en cause par le pouvoir législatif. Cela ne signifie toutefois pas que le Roi est irresponsable puisqu'il existe un principe de responsabilité ministérielle selon lequel tout acte politique du Roi ou de son gouvernement* est couvert par la responsabilité d'un membre du gouvernement* de rang ministériel.

Il existe un acte politique du Roi qui échappe à l'obligation du contreseing ministériel : l'abdication. Cette situation ne s'est présentée que deux fois dans l'histoire politique belge, lors de l'abdication du Roi Léopold III, le 16 juillet 1951 et lors de l'abdication du Roi Albert II, le 21 juillet 2013.

Il convient de noter que les décisions prises par le Roi lors de la formation d'un gouvernement* échappent également au contreseing ministériel.

Toutefois, politiquement, le Roi est tenu par les résultats des élections et par les consultations qu'il réalise avec les différents acteurs de la vie politique belge.

Plusieurs exemples d'actes nécessitant le contreseing ministériel peuvent être cités : la sanction* des lois, la signature des arrêtés royaux, les grâces, les nominations et les promotions, le consentement au mariage d'un enfant du Roi, etc.

2.2. Le parlementarisme rationalisé

Le **parlementarisme rationalisé** concrétise une interaction particulière entre les pouvoirs législatif et exécutif en Belgique. Ainsi, l'État fédéral* belge est caractérisé par un système de parlementarisme rationalisé qui « vise à pallier les effets négatifs de l'instabilité gouvernementale »⁵⁹. Deux traits caractérisent le parlementarisme rationalisé. « Il s'agit, d'une part, d'éviter l'ouverture anarchique de crises qui affectent l'existence du gouvernement* ou des chambres. Il s'agit, d'autre part – si la crise n'a pu être évitée –, de lui donner un dénouement rapide en ne laissant pas aux autorités publiques ou aux formations politiques l'initiative de la manœuvre, mais en prévoyant l'ensemble des opérations qui doivent être accomplies pour procurer une issue à la crise »⁶⁰.

Concrètement, deux mécanismes institutionnels sont prévus par la Constitution.

Premièrement, un **contrôle du Parlement sur l'action gouvernementale** a été mis en place. Il permet au Parlement de renverser ou de renvoyer le gouvernement fédéral* en lui refusant ou en lui retirant sa confiance⁶¹. Ce mécanisme est décrit à l'article 96 de la Constitution :

Le Roi nomme et révoque ses ministres.

Le Gouvernement fédéral remet sa démission au Roi si la Chambre des représentants, à la majorité absolue de ses membres, adopte une motion de méfiance proposant au Roi la nomination d'un successeur au Premier Ministre, ou propose au Roi la nomination d'un successeur au Premier Ministre dans les trois jours du rejet d'une motion de confiance. Le Roi nomme Premier Ministre le successeur proposé, qui entre en fonction au moment où le nouveau Gouvernement fédéral prête serment.

⁵⁹ UYTENDAELE Marc, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Précis de la Faculté de droit de l'Université Libre de Bruxelles », 2011, p. 223.

⁶⁰ DELPÉRÉE Francis, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 943-944.

⁶¹ LEJEUNE Yves, *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, op. cit., p. 518.

Deuxièmement, en contrepartie du pouvoir donné au Parlement de contrôler l'action gouvernementale, le Roi – et à travers lui, le gouvernement fédéral* – peut décider de **dissoudre la Chambre des Représentants**. Ce mécanisme est décrit à l'article 46 de la Constitution, en distinguant deux cas de figure :

Premier cas de figure

Le Roi n'a le droit de dissoudre la Chambre des représentants que si celle-ci, à la majorité absolue de ses membres :

1° soit rejette une motion de confiance au Gouvernement fédéral et ne propose pas au Roi, dans un délai de trois jours à compter du jour du rejet de la motion, la nomination d'un successeur au Premier Ministre;

2° soit adopte une motion de méfiance à l'égard du Gouvernement fédéral et ne propose pas simultanément au Roi la nomination d'un successeur au Premier Ministre.

Les motions de confiance et de méfiance ne peuvent être votées qu'après un délai de quarante-huit heures suivant le dépôt de la motion.

Deuxième cas de figure

En outre, le Roi peut, en cas de démission du Gouvernement fédéral, dissoudre la Chambre des représentants après avoir reçu son assentiment exprimé à la majorité absolue de ses membres.

La dissolution de la Chambre des représentants entraîne la dissolution du Sénat.

L'acte de dissolution contient convocation des électeurs dans les quarante jours et des Chambres dans les deux mois.

Le **premier cas** de figure est la dissolution de la Chambre des Représentants liée aux motions de confiance ou de méfiance. Ainsi, le Roi a la possibilité de dissoudre cette Chambre :

1) si les membres de cette chambre n'ont pas donné leur confiance au Gouvernement fédéral* **et** n'ont pas proposé un successeur (et donc une solution de remplacement) ;

2) si les membres de cette chambre ont voté une motion de méfiance **sans** proposer un successeur (et donc une solution de remplacement).

Ce premier cas de figure traduit concrètement le principe du parlementarisme rationalisé, puisque « le système de la motion de méfiance constructive vise à renforcer la stabilité du régime : en conditionnant l'exercice de la motion de méfiance à la désignation d'un

successeur au Premier ministre, la Constitution rend l'usage de ce mécanisme plus difficile. Dans un tel cadre en effet, il ne suffit pas de réunir une majorité de parlementaires, il faut encore parvenir à accorder ces parlementaires sur le nom du nouveau chef de gouvernement »⁶².

Le **deuxième cas** de figure est la dissolution liée à la démission d'un gouvernement*. Ainsi, le Roi a la possibilité de dissoudre la Chambre des représentants, si ses membres sont d'accord, lorsqu'un gouvernement* est démissionnaire.

Il convient de noter que cet article traduit le **rôle secondaire** que le **Sénat** a acquis suite aux différentes réformes de l'État*. En effet, au début de l'histoire politique belge, le Roi aurait pu dissoudre le Sénat, considéré comme plus conservateur étant donné les conditions d'éligibilité plus exigeantes. Actuellement, seule la Chambre des représentants peut faire l'objet d'une dissolution, entraînant systématiquement la dissolution du Sénat.

Au niveau des entités fédérées, le parlementarisme rationalisé est différemment organisé. En effet, l'article 71 de la Loi Spéciale de Réformes Institutionnelles n'est pas rédigé de la même manière :

Le Parlement peut, à tout moment, adopter une motion de méfiance à l'égard du Gouvernement ou d'un ou de plusieurs de ses membres.

Cette motion n'est recevable que si elle présente un successeur au Gouvernement, à un ou à plusieurs de ses membres, selon le cas.

Le vote sur la motion ne peut intervenir qu'à l'expiration d'un délai de quarante-huit heures. Elle ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres du Parlement.

L'adoption de la motion emporte la démission du Gouvernement ou du ou des membres contestés ainsi que l'installation du nouveau Gouvernement ou du ou des nouveaux membres.

3. Les différents niveaux de pouvoir en Belgique

Outre la séparation des pouvoirs, la Belgique comporte différents niveaux de pouvoir. Ces niveaux de pouvoir sont **soit** sur le **même pied d'égalité**, **soit hiérarchiquement inférieurs**. Il convient de bien cerner ceux-ci pour comprendre les institutions belges.

⁶² BEHRENDT Christian et BOUHON Frédéric, *Introduction à la Théorie générale de l'État. Manuel, op. cit.*, p. 262.

3.1. De l'État unitaire à l'État fédéral

Depuis 1993, la Belgique est officiellement un État fédéral*. Quelles en sont les implications ?

À la différence d'un **État unitaire*** qui dispose d'une autorité centrale dont les décisions s'appliquent à l'ensemble d'un pays, un **État fédéral*** dispose de plusieurs autorités qui peuvent adopter des décisions s'appliquant soit sur l'ensemble du territoire* de l'État* (= **Autorité fédérale**), soit se limitant à une portion de ce territoire* ou à certaines institutions (= **entité fédérée**), comme l'énoncent les articles 1, 2 et 3 de la Constitution. Les différents niveaux de pouvoir disposent d'une autonomie totale dans leurs champs de compétences.

La Belgique était un État unitaire* de 1831 à 1970. À partir de cette date, le processus de fédéralisation a abouti à la mise en place d'un État fédéral*, officialisé par la sixième révision de la Constitution (1993) au terme de laquelle la Belgique est devenue un État fédéral* se composant de Communautés et de Régions.

En Belgique, les entités fédérées sont sur le même pied d'égalité que l'autorité fédérale. À cet égard, les normes adoptées par les Communautés et les Régions (Décrets ou Ordonnances) sont **équipollentes** aux normes adoptées par l'autorité fédérale (Lois). Ces normes ont la même valeur et sont sur le même pied. Ultérieurement, il est toutefois précisé que les ordonnances sont hiérarchiquement inférieures aux lois fédérales.

La présence d'une autorité fédérale et d'entités fédérées n'exclut en rien le principe de séparation des pouvoirs. Ainsi, les pouvoirs législatif et exécutif existent également au niveau des entités fédérées :

- ❖ Le pouvoir législatif communautaire ou régional est exercé par les parlements et les gouvernements* des entités fédérées ;
- ❖ Le pouvoir exécutif communautaire ou régional est exercé par les gouvernements* des entités fédérées.

On notera que les compétences en matière de juridiction relèvent exclusivement de l'État fédéral*, comme l'indiquent les articles 146 et 161 de la Constitution :

Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peut être établi qu'en vertu d'une loi. Il ne peut être créé de commissions ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit.

Aucune juridiction administrative ne peut être établie qu'en vertu d'une loi.

Autrement dit, les entités fédérées ne peuvent organiser de pouvoir judiciaire en Belgique à l'heure actuelle.

3.2. Les pouvoirs subordonnés

Quand on analyse l'organisation d'un État*, il convient d'ajouter une dimension supplémentaire, à savoir la présence de **pouvoirs subordonnés**. Ces derniers peuvent exister à la fois dans un État unitaire* comme dans un État fédéral*. À la différence des entités fédérées, les pouvoirs subordonnés sont hiérarchiquement inférieurs au niveau de pouvoir qui lui est supérieur.

Pour comprendre les principes guidant les pouvoirs subordonnés, il est nécessaire d'envisager trois configurations distinctes.

3.2.1. La centralisation

La **centralisation*** est une configuration institutionnelle selon laquelle l'autorité centrale exerce la totalité des pouvoirs, sans aucune délégation à aucun organe.

D'un point de vue juridique, la centralisation* « est un mode d'organisation des services publics qui consiste à confier leur gestion à une personne juridique non distincte du pouvoir public créateur »⁶³.

Dans un tel cas de figure, il y a absence de personnalité juridique distincte du pouvoir public créateur et le contrôle est de type hiérarchique. Ce dernier point signifie que l'autorité centrale peut donner des ordres à ses agents subordonnés, s'immiscer dans la gestion du service et réformer les décisions de ses agents⁶⁴. Le pouvoir de décision se concentre au sommet.

Cette configuration n'existe pas à l'état pur car un État* délègue toujours un minimum de compétences à une série d'organes subordonnés.

Exemple : les départements ministériels.

3.2.2. La déconcentration

La **déconcentration*** est une configuration institutionnelle répartissant le pouvoir de décision au sein d'un organisme déterminé. « Elle consiste à

⁶³ HERBIET Michel, MICHEL Quentin, GABRIEL Ingrid et HEUSKIN Olivier, *Droit public économique. Notes de cours*, Liège, Université de Liège, janvier 2005, p. 56.

⁶⁴ *Ibid.*

octroyer un pouvoir de décision, engageant une personne publique déterminée, à un agent subordonné à l'autorité suprême du service »⁶⁵. La déconcentration* peut se pratiquer à la fois dans le cadre de la centralisation* et de la décentralisation*.

La déconcentration* peut être envisagée de deux manières :

- ❖ Par l'**attribution directe de compétence** par la loi, le décret ou l'ordonnance ;
- ❖ Par la **délégation de pouvoir** permise par la loi, le décret ou l'ordonnance. Cette délégation de pouvoir implique 1) un acte d'habilitation conférant à une autorité la faculté de déléguer son pouvoir et 2) un acte de délégation par lequel le titulaire de la compétence use de la faculté qui lui est reconnue de déléguer son pouvoir⁶⁶.

Le contrôle exercé par l'autorité relève davantage du procédé de tutelle* dans le cadre de la déconcentration*.

Dans le cadre de la déconcentration*, il s'agit d'un exercice de compétences **ligotées**. On citera comme exemple la compétence du Bourgmestre de délivrer les cartes d'identités ou la compétence du Bourgmestre de tirer au sort les personnes qui feront partir d'une liste de jurés pour la Cour d'assises⁶⁷.

3.2.3. La décentralisation

La **décentralisation*** est une configuration institutionnelle selon laquelle une autorité confie la gestion de certaines compétences à un pouvoir subordonné, qui possède une personnalité publique différente de l'autorité.

Dans le cadre de la décentralisation*, le pouvoir subordonné possède sa propre **personnalité juridique**. Il bénéficie également d'une **autonomie organique*** au sens où il possède un pouvoir propre de décision⁶⁸.

Mais l'autorité qui a confié la gestion de certaines compétences à un pouvoir subordonné possède un pouvoir de **tutelle*** qui est la contrepartie

⁶⁵ *Ibid.*, p. 75.

⁶⁶ HERBIET Michel, MICHEL Quentin, GABRIEL Ingrid et HEUSKIN Olivier, *Droit public économique*, op. cit., p. 76.

⁶⁷ DURVIAUX Ann Lawrence (avec la collaboration d'Ingrid GABRIEL), *Droit administratif. Tome 2. Les entreprises publiques locales en Région wallonne*, Bruxelles, Larcier, coll. « Collection de la Faculté de droit de l'Université de Liège », 2012, 2^e éd., p. 7.

⁶⁸ HERBIET Michel, MICHEL Quentin, GABRIEL Ingrid et HEUSKIN Olivier, *Droit public économique*, op. cit., p. 57.

de l'autonomie organique*. En effet, si les pouvoirs subordonnés décentralisés disposent d'une autonomie organique*, il est normal que l'autorité supérieure s'intéresse toujours aux actions et décisions de ces pouvoirs subordonnés et cherche à imposer des restrictions limitant leur liberté d'action.

La **tutelle*** est l'« ensemble des pouvoirs limités accordés par [...] ou en vertu de la loi, le décret ou l'ordonnance, à des autorités administratives représentant l'État fédéral*, la Communauté ou la Région, en vue d'assurer le respect du droit et la sauvegarde de l'intérêt général, contre l'inertie préjudiciable, les excès et les empiètements des agents ou des organismes décentralisés »⁶⁹. La base constitutionnelle de la tutelle se trouve à l'article 162 de la Constitution.

Il existe différents **procédés** de tutelle*⁷⁰ :

- ❖ L'avis : l'avis ne lie pas l'autorité qui est compétente pour prendre une décision ;
- ❖ L'approbation : en approuvant un acte d'une autorité décentralisée, l'autorité de tutelle* déclare que celui-ci peut sortir ses effets ;
- ❖ L'autorisation : par son autorisation, l'autorité de tutelle* déclare que l'acte que projette d'accomplir une autorité décentralisée est légal et ne blesse pas l'intérêt général ;
- ❖ L'annulation : par l'annulation, l'autorité de tutelle* met à néant une décision d'une autorité décentralisée parce que celle-ci viole la loi ou bien l'intérêt général. L'acte d'annulation joue le rôle d'une condition résolutoire : l'acte annulé disparaît de l'ordonnement juridique, il est censé n'avoir jamais existé ;
- ❖ La suspension : Si l'annulation joue comme une condition résolutoire, la suspension, elle, se présente comme un obstacle temporaire à l'exécution de l'acte ;
- ❖ La substitution d'action : une autorité de tutelle* doit pouvoir réagir contre l'inertie de l'autorité décentralisée. En effet, c'est violer la loi et sortir de ses attributions que de refuser de remplir ses obligations.

La tutelle* peut également prendre différentes **caractéristiques** :

⁶⁹ HERBIET Michel, MICHEL Quentin, GABRIEL Ingrid et HEUSKIN Olivier, *Droit public économique*, op. cit., p. 58.

⁷⁰ Les différentes définitions sont tirées de LEWALLE Paul, *Droit administratif. Première partie*, Liège, Éditions de l'Université de Liège, 2005-2006, pp. 84-107.

- ❖ La tutelle générale qui est exercée à l'égard de tous les actes d'un organisme décentralisé ;
- ❖ La tutelle spéciale qui porte sur des actes déterminés ;
- ❖ La tutelle préalable qui s'exerce à un moment où la décision administrative du pouvoir décentralisé n'est pas encore adoptée ;
- ❖ La tutelle *a posteriori* qui s'exerce à un moment où la décision administrative du pouvoir décentralisé est définitivement arrêtée ;
- ❖ La tutelle facultative qui implique que l'autorité de tutelle *peut* exercer son contrôle :
- ❖ La tutelle obligatoire qui impose à l'autorité de tutelle d'exercer son contrôle.

Il convient enfin de noter qu'il existe deux types de décentralisation*. D'une part, la **décentralisation territoriale*** est une configuration institutionnelle par laquelle les pouvoirs décentralisés se voient confier la gestion de l'ensemble des intérêts propres à une circonscription territoriale donnée. Dans une telle configuration, il s'agit d'un exercice de compétences libres⁷¹. Les exemples les plus connus concernent les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux réglés par les communes ou les provinces.

À cet égard, l'article 41 de la Constitution confie aux communes et aux provinces le soin de régler les **intérêts exclusivement communaux ou provinciaux**. Est considéré comme relevant de l'intérêt communal ou provincial, « toute activité ou tout objet que [les autorités communales ou provinciales] estiment devoir s'attribuer [...], dans la mesure où la Constitution [...] ou une loi particulière (ou un décret) ne l'a pas réservé à un autre pouvoir »⁷². Ainsi, toute activité ou tout objet que les autorités communales ou provinciales estiment devoir s'attribuer est considéré comme d'intérêt communal ou provincial, dans la mesure où la Constitution (article 41 et 162 de la Constitution) ou une loi particulière (ou un décret ou une ordonnance) ne l'a pas réservé à un autre pouvoir. La Constitution, la loi, le décret ou l'ordonnance peuvent, en outre, retirer certaines compétences aux provinces et aux communes (par exemple : l'urbanisme, les établissements dangereux, l'enseignement primaire, la

⁷¹ DURVIAUX Ann Lawrence (avec la collaboration d'Ingrid GABRIEL), *Droit administratif. Tome 2. Les entreprises publiques locales en Région wallonne, op. cit.*, p. 8.

⁷² HERBIET Michel, MICHEL Quentin, GABRIEL Ingrid et HEUSKIN Olivier, *Droit public économique, op. cit.*, p. 74.

police administrative, les services de lutte contre l'incendie, la lecture publique, la collecte des déchets ménagers, etc.) dans le cadre de la décentralisation territoriale*, quitte à leur en rendre la gestion dans le cadre de la décentralisation par service* (voir *infra*)⁷³.

Comme les compétences sont **libres** dans le cadre de la décentralisation territoriale*, une autorité communale peut, par exemple, décider de construire une plaine de jeux, un centre sportif, etc.

D'autre part, la **décentralisation par service** est une configuration institutionnelle par laquelle les pouvoirs décentralisés se voient confier la gestion d'un ou de plusieurs intérêts déterminés. Dans une telle configuration, il s'agit d'un exercice de compétences **liées**⁷⁴.

Parmi les compétences liées exercées par les communes, on peut relever la décision du Collège communal de délivrer un permis d'urbanisme, un permis d'environnement ou encore l'organisation d'un service de gestion des déchets ménagers⁷⁵.

⁷³ DURVIAUX Ann Lawrence (avec la collaboration de Damien FISSE), *Droit administratif. Tome 1. L'action publique*, Bruxelles, Larcier, coll. « Collection de la Faculté de droit de l'Université de Liège », 2011, p. 175.

⁷⁴ DURVIAUX Ann Lawrence (avec la collaboration d'Ingrid GABRIEL), *Droit administratif. Tome 2. Les entreprises publiques locales en Région wallonne*, op. cit., p. 8.

⁷⁵ *Ibid.*

Synthèse

Comprendre les *Institutions* nécessite de cerner la manière dont les pouvoirs sont organisés au sein d'un État.

Premièrement, le *principe de séparation des pouvoirs* implique une division des pouvoirs, des interactions entre eux et une prééminence du pouvoir législatif.

Deuxièmement, le principe de séparation des pouvoirs est envisagé au *niveau de l'Autorité fédérale belge* entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Une attention particulière est portée sur le principe d'inviolabilité royale et de responsabilité ministérielle ainsi que sur le parlementarisme rationalisé qui vise, dans un pays comme la Belgique, à éviter les effets négatifs de l'instabilité gouvernementale.

Troisièmement, l'organisation des pouvoirs en Belgique nécessite de cerner les différents *niveaux de pouvoir* et de comprendre les différences entre les processus de *fédéralisation*, de *décentralisation* et de *déconcentration*.

Chapitre 3 – Le paysage institutionnel belge

Le présent chapitre présente l'ensemble des institutions de la Belgique fédérale. Pour ce faire, les différents niveaux de pouvoir sont passés en revue en s'attardant sur les institutions fédérales, régionales et communautaires. Pour chacune d'elles, les pouvoirs législatif et exécutif sont détaillés ainsi que leurs compétences respectives.

1. Les institutions fédérales

Suite à la sixième Réforme de l'État (2012), les institutions fédérales ont connu certains changements. C'est surtout au niveau du pouvoir législatif et plus précisément du bicaméralisme* que des modifications ont été apportées.

1.1. Le pouvoir législatif

1.1.1. La composition

L'article 36 de la Constitution énonce que le **pouvoir législatif fédéral** s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat. **Trois branches** constituent donc ce pouvoir.

D'emblée, il est primordial de détailler la composition des deux assemblées du Parlement fédéral : la Chambre des représentants et le Sénat (voir Tableau 1). Le Parlement fédéral est donc **bicaméral** car deux Chambres le constituent. Comme le souligne le constitutionnaliste Yves LEJEUNE, le bicaméralisme* permet, d'une manière générale : 1) la diversification de la composition des assemblées et leur spécialisation, 2) la garantie du respect de la Constitution, de la séparation des pouvoirs et des droits fondamentaux et 3) la régulation des rapports entre les autorités centrales, régionales et locales⁷⁶.

⁷⁶ LEJEUNE Yves, *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions, op. cit.*, p. 466.

Tableau 1 – La composition des chambres fédérales

Chambre des Représentants
150 représentants élus directement (GLN ⁷⁷ : 89 et GLF : 61)
Sénat
60 sénateurs
Groupe linguistique néerlandais
29 sénateurs désignés par le Parlement flamand en son sein ou au sein du groupe linguistique néerlandais du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale 6 sénateurs cooptés
Groupe linguistique français
10 sénateurs désignés par le Parlement de la Communauté française 8 sénateurs désignés par le Parlement wallon 2 sénateurs désignés par le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale 1 sénateur désigné par le Parlement de la Communauté germanophone 4 sénateurs cooptés
Les sièges sont répartis entre les listes en fonction de l'addition des chiffres électoraux des listes, obtenus aux élections pour la Chambre des représentants, suivant le système de la représentation proportionnelle.

1.1.2. Les compétences

Au fur et à mesure des réformes de l'État (voir *infra*), les deux chambres ont évolué de manière telle que le **bicaméralisme*** est maintenant **inégal**. De 1993 à 2014, le Sénat était une chambre de réflexion. En 2014, le Sénat est devenu une chambre des entités fédérées car la majorité des sénateurs (50 sur 60) proviennent des Parlements des entités fédérées. Cela a comme conséquence que les deux chambres n'ont pas les mêmes compétences. Le Tableau 2 présente les différentes compétences des Chambres après la sixième Réforme de l'État.

La dernière Réforme de l'État a donc rompu l'équilibre du bicaméralisme*. En effet, selon Hugues DUMONT, constitutionnaliste, « l'article 36 de la Constitution s'obstine encore à dire que 'le pouvoir législatif fédéral s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat'. Cette disposition était déjà une disposition en trompe-l'œil avant la

⁷⁷ Le 20 juin 2019, les Députés ont prêté serment. Dans la circonscription de Bruxelles, la première langue choisie détermine le rôle linguistique auquel appartiendra le député. Pour la première fois depuis la scission de Bruxelles-Hal-Vilvorde, deux élues flamandes représenteront la capitale. Tinne VAN DER STRAETEN (Ecolo) et Maria VINDEVOGHEL (PTB-PvdA) ont prêté serment d'abord en néerlandais. Le groupe linguistique flamand comptera donc 89 députés au lieu de 87 sous la législature précédente.

dernière réforme. Elle est à présent purement et simplement mensongère car le régime monocaméral est dorénavant de droit commun »⁷⁸.

Tableau 2 – Les compétences des Chambres fédérales

Procédure bicamérale obligatoire*	Art. 77 de la Constitution	<ul style="list-style-type: none"> - La déclaration de révision de la Constitution et la révision de la Constitution ; - Les matières qui doivent être réglées par les deux Chambres législatives en vertu de la Constitution ; - Les lois à adopter à la majorité spéciale ; - Les lois concernant les institutions de la Communauté germanophone et son financement ; - Les lois concernant le financement des partis politiques et le contrôle des dépenses électorales ; - Les lois concernant l'organisation du Sénat et le statut de sénateur ; - D'autres matières désignées par une loi adoptée à la majorité spéciale, pour lesquelles la chambre des représentants et le Sénat sont compétents sur un pied d'égalité.
Procédure bicamérale optionnelle*	Art. 78 de la Constitution	<ul style="list-style-type: none"> - Les lois prises en exécution de lois à majorité spéciale ; - Les lois concernant l'organisation de l'État qui ne sont pas visées à l'article 77 de la Constitution ; - Les lois relatives au Conseil d'État et aux juridictions administratives fédérales ; - Les lois adoptées conformément à l'article 169 de la Constitution afin de garantir le respect des obligations internationales ou supranationales.
Procédure monocamérale*	Art. 74, Art. 46, Art. 96 de la Constitution, entre autres	<p>Toute autre législation et toutes les autres matières que celles visées aux articles 77 de la Constitution et 78 de la Constitution.</p> <p>Par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'octroi des naturalisations; - Les lois relatives à la responsabilité civile et pénale des ministres du Roi ; - Les budgets et les comptes de l'État, sans préjudice de l'article 174, alinéa 1^{er}, deuxième phrase ; - La fixation du contingent de l'armée ; <p>Le vote de motions de confiance ou de méfiance à l'égard du Gouvernement.</p>
Compétence exclusive du Sénat	Art. 143 de la Constitution	<ul style="list-style-type: none"> - Règlement des conflits d'intérêt (voir <i>infra</i>).

* La procédure bicamérale optionnelle signifie que la Chambre des Représentants est compétente en termes de procédure législative mais que le Sénat a un droit d'évocation, ce qui signifie que le Sénat peut proposer des modifications mais la Chambre des Représentants a le dernier mot.

1.1.3. Les procédures législatives

Après avoir examiné les compétences des deux assemblées fédérales dans le cadre des procédures législatives, il convient de décrire le processus d'élaboration d'une loi fédérale.

⁷⁸ DUMONT Hugues, « La sixième réforme de l'État ou l'art de ne pas choisir ? », *Journal des tribunaux*, 13 juin 2015, n° 66098, p. 494.

Quatre grandes étapes (Figure 3) rythment le processus d'élaboration d'une loi. La **première étape** consiste à déposer un **projet** (initiative gouvernementale) ou une **proposition** (initiative parlementaire) sur un des bureaux des deux assemblées ou sur le bureau d'une assemblée en fonction de la matière visée par le texte déposé.

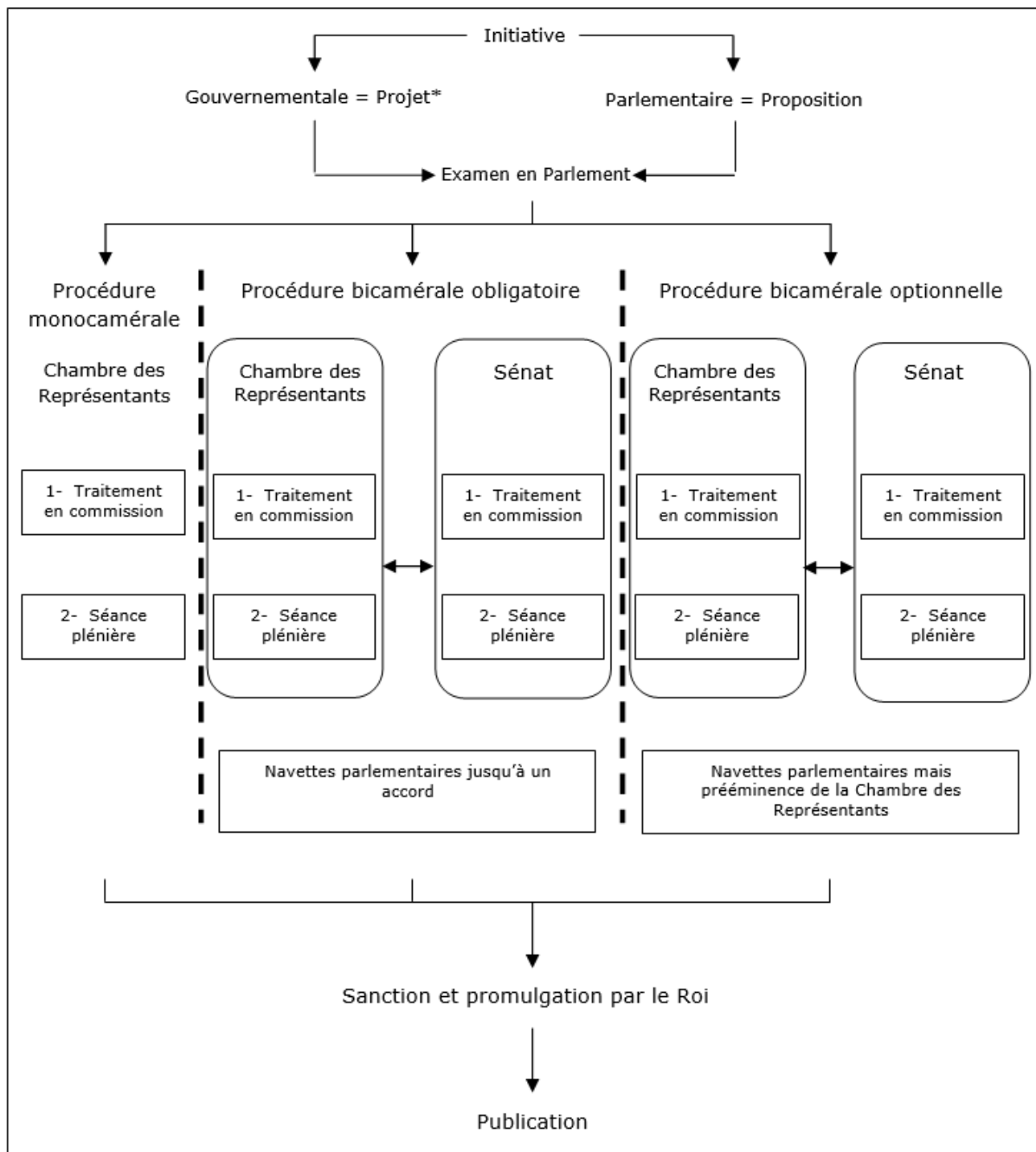
La **deuxième étape** est la **délibération** en tant que telle au sein du Parlement. Cette délibération n'est possible qu'après une acceptation de prise en considération du projet ou de la proposition. En fonction de la matière couverte par le projet ou la proposition, il y a délibération au sein de la Chambre des représentants ou au sein des chambres (via les navettes parlementaires). Au terme de ces délibérations, le texte fait d'abord l'objet d'un vote en commission avant d'être voté en séance plénière.

La **troisième étape** est la sanction* et la promulgation* par le Roi. D'une part, la **sanction royale*** est l'acte du Roi agissant comme troisième branche du pouvoir législatif fédéral approuvant le texte de la loi. D'autre part, la **promulgation*** est l'acte du roi agissant comme Chef du pouvoir exécutif attestant solennellement que la procédure de l'adoption de la loi a été régulière et qu'il en authentifie le texte, tout en ordonnant son application.

La **quatrième** et dernière **étape** est la **publication***. Il s'agit de l'acte par lequel le Roi ordonne la publication* de la loi au Moniteur belge, entraînant sa prise de connaissance par le citoyen et la rendant obligatoire pour ceux-ci, en principe 10 jours après la publication*. Lors de l'étape de la publication*, le Roi ordonne de revêtir la loi du sceau de l'État, qui est une formalité traditionnellement accomplie par le Ministre de la Justice⁷⁹.

⁷⁹ LEJEUNE Yves, *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions, op. cit.*, p. 511.

Figure 3 - Le processus d'élaboration d'une loi fédérale



* La section législation du Conseil d'État est obligatoirement consultée pour avis lorsqu'il s'agit d'un projet de loi*. Cette institution donne un avis motivé quant à la forme du texte qui lui est soumis, quant à sa constitutionnalité, quant au point de savoir si le projet a bien pour objet des matières relevant de la compétence de l'autorité fédérale et quant à la compatibilité du texte avec la législation en vigueur. La consultation du Conseil d'État est facultative lorsqu'il s'agit d'une proposition de loi*.

La loi-programme du 24 décembre 2002 avait supprimé la version papier du Moniteur belge. La Cour constitutionnelle (anciennement Cour d'arbitrage) avait annulé la disposition supprimant la version papier du

Moniteur belge⁸⁰. Le pouvoir législatif a alors adopté une nouvelle loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses qui a porté à quatre le nombre d'exemplaires du Moniteur belge devant être publiés :

- Un exemplaire est déposé en exécution de la loi du 8 avril 1965 instituant le dépôt légal à la Bibliothèque royale de Belgique ;
- un exemplaire est conservé auprès du Ministre de la Justice en tant que gardien du sceau de l'État ;
- un exemplaire est transmis aux Archives générales du Royaume ;
- un exemplaire est disponible pour consultation auprès de la Direction du Moniteur belge.

La loi prévoit aussi que tout citoyen peut obtenir une version papier, à prix coûtant, auprès des services du Moniteur belge, par téléphone (0800 98 809, numéro gratuit), d'une copie des actes et documents publiés au Moniteur belge⁸¹.

Il peut être constaté que le processus d'élaboration de la loi fédérale n'accorde **aucun veto au Roi**, pourtant troisième branche du pouvoir législatif. À cet égard, les articles 108 et 109 de la Constitution sont assez clairs. D'un côté, l'article 108 de la Constitution énonce que « Le Roi fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution ». D'un autre côté, l'article 109 de la Constitution stipule que « Le Roi sanctionne et promulgue les lois ». Ces articles traduisent la figure publique du Roi. Ce dernier n'est pas envisagé sous l'angle de ses convictions personnelles.

Il ne faudrait pas croire que l'idée d'un veto n'a jamais été émise. Certains membres du Congrès national proposèrent, en 1830 d'accorder au Roi un droit de veto suspensif qui aurait pu lui être retiré par les Chambres à une majorité des trois quarts⁸². L'idée tomba à l'eau mais Léopold I^{er} a eu l'occasion de brandir la menace d'un véritable veto royal au début de son règne. Ainsi, au cours des premières années qui suivirent l'adoption de la Constitution, la menace d'un véritable veto royal allait se préciser à plusieurs reprises mais le Roi Léopold I^{er} n'y recourut jamais. En 1834, notre premier Roi se plaint par exemple auprès du président du Sénat

⁸⁰ COUR CONSTITUTIONNELLE DE BELGIQUE, arrêt n° 2004/106, 16 juin 2004.

⁸¹ CENTRE DE RECHERCHE ET D'INFORMATION SOCIO-POLITIQUES, « Moniteur belge », *Vocabulaire politique*, disponible à l'adresse suivante : <http://www.vocabulairepolitique.be/moniteur-belge/> (consultée le 22 novembre 2013).

⁸² SENELLE Robert, CLEMENT Émile et VAN DE VELDE Edgard, *À l'attention de sa majesté le Roi. La monarchie constitutionnelle et le régime parlementaire en Belgique*, Wavre, Édition Mols, 2006, p. 24.

que, dans un projet de loi* sur la garde civique, la Chambre des représentants lui ait enlevé le droit de dissoudre cette garde civique. Il ajoute expressément : « J'écris à l'instant au ministre de l'Intérieur pour lui dire que je ne sanctionnerai pas cette loi sans l'article en question ». Finalement, ce texte ne fut pas soumis à l'approbation du Sénat. Plus tard – en 1842 – lorsque le Roi Léopold I^{er} refusa réellement de sanctionner une loi qui avait d'ailleurs un effet rétroactif, il agit à la demande expresse de ses ministres. L'arrêté royal paru au *Moniteur belge* du 8 octobre 1841 disait : « De l'avis de notre Conseil des ministres et sur proposition de notre ministre des Finances, nous avons arrêté : *Article unique* : Le projet de loi* susdit n'est pas sanctionné. » En d'autres termes, on appliqua en tout cas l'article [...] 106 de la Constitution [...] – « Aucun acte du Roi ne peut avoir d'effet s'il n'est contresigné par un ministre qui, par cela seul, s'en rend responsable ».

En 1990, le Roi Baudouin refuse toutefois de signer la **loi dépenalisant l'avortement**. Dans ce cas, ce furent des considérations personnelles qui entraînèrent le refus de sanction royale*. Il convient de détailler les faits.

À partir de l'arrestation du docteur Willy PEERS le 18 janvier 1973, le problème de la législation en matière d'avortement était posé devant l'opinion mais aucune initiative parlementaire n'avait abouti. La raison en résidait notamment dans la composition des coalitions gouvernementales successives, associant chaque fois des partisans et des adversaires des propositions de loi présentées en la matière.

L'accord de gouvernement conclu en mai 1988 renvoyait le problème au Parlement – et à la liberté de conscience des élus – étant entendu qu'une majorité parlementaire, différente de la majorité soutenant le gouvernement, pouvait se dégager sur une proposition de loi*.

Le Sénat adopta, le 6 novembre 1989, la proposition de loi* tendant à dépenaliser sous conditions l'interruption volontaire de grossesse, dite proposition HERMAN-MICHIELSEN – LALLEMAND, du nom de ses auteurs, la première PVV (dans l'opposition), le second PS (dans la majorité). Le vote intervint par 102 voix contre 73 ; il y eut 7 abstentions ; il y avait un absent.

Le 29 mars 1990, la Chambre adopta le projet par une majorité plus nette que celle dégagée au Sénat : 126 votes positifs, 69 votes négatifs, 12 abstentions (il y avait 5 absents).

Des observateurs – et des acteurs – s'étaient interrogé sur l'attitude du CVP, dont l'opposition se manifesta lors des votes au Parlement mais n'eut

pas de répercussions sur la stabilité de la coalition gouvernementale. Ce fut au moment de la sanction et de la promulgation* de la loi votée par les deux Chambres qu'un problème inédit se posa.

Le 30 mars 1990, le roi Baudouin adressa au Premier ministre une lettre dans laquelle il soulignait le grave problème de conscience que soulevait en lui le projet de loi* de dépenalisation conditionnelle de l'avortement que venait d'adopter la Chambre, après le Sénat, et déclarait ne pouvoir en assumer la coresponsabilité et invitait en conséquence « le gouvernement et le Parlement à trouver une solution juridique qui concilie le droit au roi de ne pas être forcé d'agir contre sa conscience et la nécessité du bon fonctionnement de la démocratie ». Un règlement au problème ainsi posé fut trouvé dans une application extrêmement extensive des dispositions constitutionnelles relatives à l'« impossibilité de régner » du roi : le 4 avril, invoquant l'article 82 de la Constitution [actuellement article 93], le Conseil des ministres* constata l'« impossibilité de régner » du roi ; le même jour, une édition spéciale du *Moniteur belge* publia la loi sur la dépenalisation conditionnelle de l'interruption volontaire de grossesse, sanctionnée et promulguée par les ministres réunis en conseil [en application de l'actuel article 90], dont les ministres CVP et PSC, aux aussi opposés « en conscience » à la nouvelle législation. Le 5 avril, suite à un vote des Chambres réunies, le roi retrouvait la plénitude de ses pouvoirs. Les Chambres avaient en effet pu constater la fin de l'impossibilité de régner, usant en cela des dispositions de la loi du 19 juillet 1945 tendant à pourvoir à l'exécution de l'article 93 de la Constitution. Ainsi, selon l'article 1^{er} de cette loi, « lorsqu'il a été fait application de l'article 93 de la Constitution, le Roi ne reprend l'exercice de ses pouvoirs constitutionnels qu'après une délibération des Chambres réunies constatant que l'impossibilité de régner a pris fin ».

La question fut toutefois posée dès ce moment de savoir s'il ne fallait pas trouver une « solution structurelle » en matière d'exercice de certaines modalités de la fonction royale, de façon notamment à éviter le recours répété à une formule controversée. Certains observateurs soulignèrent le fait que l'évolution institutionnelle avait déjà privé le roi de tout rôle effectif lors de la formation des exécutifs de communauté et de région, ainsi que lors de la sanction et de la promulgation* du décret. Quoi qu'il en soit, il convient de noter que la déclaration de révision de la Constitution du 17 octobre 1991 fut la première à reprendre, dans la liste

des articles à réviser, l'article 69 (aujourd'hui 109) relatif à la sanction et à la promulgation* de la loi⁸³.

1.2. Le pouvoir exécutif

1.2.1. La composition

L'article 37 de la Constitution énonce que le **pouvoir exécutif fédéral** appartient au Roi. Ce dernier ne peut toutefois agir seul et nomme ainsi des ministres et des secrétaires d'État. Le pouvoir exécutif est dès lors entre les mains du Gouvernement*, dont le Roi est le chef.

Selon l'article 96 de la Constitution, le Roi nomme et révoque ses ministres, tout en sachant qu'un membre de la famille royale ne peut être ministre.

Extrait 1 – L'extrait du Moniteur belge du 30 octobre 2019

**SERVICE PUBLIC FEDERAL
CHANCELLERIE DU PREMIER MINISTRE**

[C – 2019/15237]

**27 OCTOBRE 2019. — Arrêté royal
Gouvernement. — Modification. — Nomination**

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}. Mme S. WILMES est déchargée de ses fonctions de Ministre du Budget et de la Fonction publique, chargée de la Loterie nationale et de la Politique scientifique.

Elle est nommée Première 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 27 octobre 2019.

PHILIPPE

Par le Roi :

Le Premier Ministre,
Ch. MICHEL

⁸³ MABILLE Xavier, *Nouvelle histoire politique de la Belgique*, Bruxelles, Centre de recherche et d'information socio-politiques, 2011, pp. 353-354.

Extrait 2 – L'extrait du Moniteur belge du 30 octobre 2019

**27 OCTOBRE 2019. — Arrêté royal
Gouvernement. — Démission. — Nomination**

PHILIPPE, Roi des Belges,
A tous, présents et à venir, Salut.

Vu la Constitution, l'article 96 ;
Sur la proposition de la Première Ministre,

Nous avons arrêté et arrêtons :

Article 1^{er}. La démission offerte par M. Ch. MICHEL, de ses fonctions de Premier Ministre, est acceptée.

Art. 2. M. D. CLARINVAL, membre de la Chambre des représentants, est nommé Ministre du Budget et de la Fonction publique, chargé de la Loterie nationale et de la Politique scientifique.

Art. 3. Le présent arrêté entre en vigueur ce jour.

Art. 4. La Première Ministre est chargée de l'exécution du présent arrêté.

Donné à Bruxelles, le 27 octobre 2019.

PHILIPPE

Par le Roi :

La Première Ministre,
S. WILMES

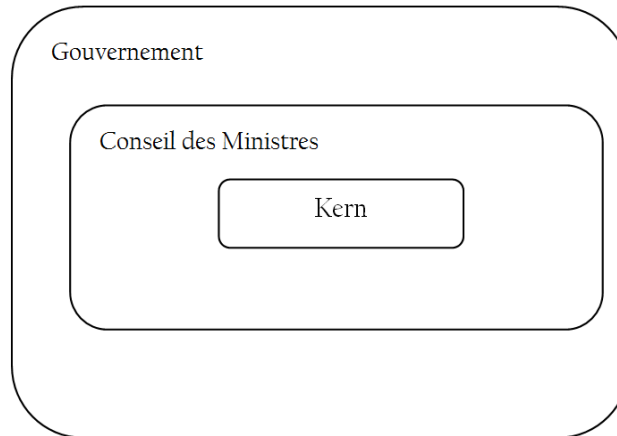
Selon l'article 104 de la Constitution, Le Roi nomme et révoque les secrétaires d'État fédéraux. Ceux-ci sont membres du Gouvernement fédéral*. Ils ne font pas partie du Conseil des ministres*. Ils sont adjoints à un ministre.

Le **Conseil des ministres*** compte 15 membres maximum, avec autant de ministres d'expression française que d'expression néerlandaise (article 99 de la Constitution). Le Premier ministre est considéré comme **asexué** linguistiquement (si le Conseil des ministres* compte un nombre impair de membres). Il faut également noter que le Conseil des ministres* est composé de membres de sexes différents.

Les réunions des ministres et des secrétaires d'État peuvent prendre la forme de trois configurations différentes. Premièrement, le **Kern*** est composé du Premier ministre et des vice-Premiers ministres (traditionnellement quatre vice-Premiers ministres). Deuxièmement, le **Conseil des Ministres*** est composé du Premier ministre et des quatorze

ministres (maximum). Troisièmement, le **Gouvernement fédéral*** comprend le Conseil des Ministres* et les Secrétaires d'État.

Figure 4 - Les configurations ministérielles



Il convient de noter que le processus de décision au sein de ces différentes configurations est le **consensus**. Ainsi, « les ministres et secrétaires d'États fédéraux sont collégalement l'élément moteur de l'État. Chaque ministre doit être solidaire de l'action gouvernementale, laquelle est définie par consensus sous la houlette du Premier ministre »⁸⁴. Ce processus trouve son origine dans une coutume constitutionnelle. Au niveau des entités fédérées, le processus de décision par consensus est énoncé à l'article 69 de la Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Ainsi, « Sans préjudice des délégations qu'il accorde, chaque Gouvernement délibère collégalement, selon la procédure du consensus suivie en Conseil des Ministres, de toutes affaires de sa compétence ».

Le Gouvernement* n'est pas élu par les citoyens. Dès lors, la question de la formation du Gouvernement* se pose. S'il est souvent affirmé que le Roi dispose d'un pouvoir important pour la formation du Gouvernement*, il est toutefois contraint par le résultat des élections car le Gouvernement* doit obtenir la confiance de la Chambre des représentants.

La **formation** d'un Gouvernement* comprend **cinq grandes étapes**.

⁸⁴ LEJEUNE Yves, *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions, op. cit.*, p. 597.

La première étape est **l'information du Roi**. Après les élections, le Roi recueille l'avis d'un certain nombre de personnes sur le résultat des élections. La plupart du temps, le Roi consultera des responsables politiques, tels que les présidents de la Chambre des représentants et du Sénat et les présidents des partis politiques. Habituellement, les représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs sont, eux aussi, consultés. Ces personnes donnent au Roi des conseils relatifs au résultat des élections.

La deuxième étape est la **désignation d'un informateur**. Sur la base des entretiens, le Roi peut nommer un informateur, chargé de s'entretenir avec les différents partis politiques et d'examiner quels partis pourraient collaborer au sein d'un gouvernement*, c'est-à-dire quels partis pourraient former une coalition. Mais le Roi ne désigne pas toujours un informateur. Dans certains cas, le résultat des élections est tellement clair que le Roi n'a pas besoin d'avis supplémentaires et il nomme directement un formateur.

La troisième étape est la **désignation d'un formateur**. Le formateur se voit confier la mission de présenter un gouvernement*. Il convoque les partis qui vont former le gouvernement* pour élaborer un accord de gouvernement*. Les différents partis du gouvernement* tentent par cet accord de s'entendre sur les réalisations qu'ils souhaitent mener à bien au cours de la législature suivante. Après la rédaction de l'accord de gouvernement*, les partis du gouvernement* négocient sur la composition de celui-ci, c'est-à-dire sur l'identité des ministres et des secrétaires d'État. Si ces pourparlers aboutissent, le formateur présente le gouvernement* au Roi. Il apparaît donc qu'en réalité les ministres sont désignés par leurs partis et que, le plus souvent, le Roi entérine ce choix. Même si le Roi exerce un pouvoir d'influence, il est inconcevable, en fait, que le Roi impose la désignation d'un ministre contre la volonté du parti auquel il appartient.

La quatrième étape est la **nomination des Ministres et des Secrétaires d'État**. Les hommes et les femmes proposés par le formateur sont nommés ministres ou secrétaires d'État par le Roi. Le Roi a le pouvoir de refuser une nomination ; en pratique, il est rare qu'un tel refus soit opposé. Dans la plupart des cas, le Roi nomme le formateur en qualité de premier ministre.

La cinquième étape est la **déclaration gouvernementale du Premier ministre**. Cette déclaration est faite devant la Chambre des représentants. Elle trace les grandes lignes de l'accord de gouvernement*.

Après la déclaration, la Chambre procède au vote de confiance du nouveau gouvernement*. Il ne faut pas confondre la déclaration gouvernementale, faite une fois par législature, qui est un résumé de l'accord de Gouvernement et la déclaration de politique générale qui est faite tous les ans par le Premier ministre et qui définit les grands axes de la politique gouvernementale annuelle ainsi que le budget.

Suite à la formation du Gouvernement fédéral* en 2014, un seul parti francophone est présent dans la majorité fédérale. Dans un entretien au *15^e jour du mois*, le constitutionnaliste Christian BEHRENDT s'est exprimé sur ce cas de figure, en précisant qu'il n'y avait pas de contre-indication juridique :

La Constitution prévoit (article 99) que le Conseil des ministres* est constitué paritairement de ministres néerlandophones et francophones. Cet article est une garantie pour les francophones... mais aussi une obligation : ils sont tenus d'envoyer des ministres. La Constitution exige la loyauté des deux côtés : les francophones, ont droit à la moitié des ministres mais ont aussi le devoir de les désigner : c'est un « droit-obligation ». L'attitude du MR est donc, au regard de l'article 99, constructive. Elle évite une crise, et une crise potentiellement forte car les partis flamands (surtout la N-VA) auraient pu, en cas de refus de tous les francophones de participer à un gouvernement fédéral, leur reprocher de ne pas satisfaire à l'obligation de désigner des ministres d'expression française. Néanmoins, la responsabilité du MR est maintenant très grande et sa position à la fois forte et fragile. Fragile parce qu'il sera seul dans son groupe linguistique ; forte parce que la Constitution consacre la règle du consensus au gouvernement. *De iure*, la minorité francophone est donc protégée. Encore faudra-il que le MR soit vigilant et que, seul face à trois partis flamands (CD&V, Open VLD et N-VA), il porte haut et clair les couleurs francophones.

Si j'ai une petite inquiétude, c'est à propos du conseil ministériel restreint, le « Kern* ». En effet, si la règle est claire pour le conseil des ministres*, rien n'est stipulé à l'égard du Kern* qui n'a pas vraiment d'existence légale. Dans le passé, il a toujours été composé du Premier ministre et des vice-Premiers, soit un par parti. Or, quid demain ? Si le Premier ministre est flamand, y aura-t-il un seul francophone pour quatre flamands ? Là je pense que, dans l'intérêt des francophones, il faudrait retoucher le modus operandi⁸⁵.

1.2.2. Les compétences

Une fois mis en place, le pouvoir exécutif va accomplir son travail. Il occupe une place bien précise par rapport au pouvoir législatif.

Premièrement, le **principe général** veut que les compétences du pouvoir exécutif doivent se comprendre dans le cadre du **principe d'attribution**.

⁸⁵ JANSSENS Patricia, « 5 questions à Christian Behrendt. La situation politique en Belgique », *Le 15^e jour du mois*, septembre 2014, n° 236.

Ce sont des compétences d'attribution*. Ce principe est énoncé à l'article 105 de la Constitution :

Le 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.

« En droit belge, le pouvoir exécutif et les autorités administratives qui en dépendent ne jouissent que des compétences qui leur sont spécialement attribuées par la Constitution et les normes législatives qui l'exécutent, le pouvoir résiduel appartenant au pouvoir législatif »⁸⁶.

Deuxièmement, le pouvoir exécutif est compétent pour l'**exécution des lois**. Cette compétence est énoncée à l'article 108 de la Constitution :

Le Roi fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution.

Troisièmement, le pouvoir exécutif fédéral est compétent pour la **détermination** et l'**exécution de la politique nationale**. Selon les articles 107 et 114 de la Constitution, ce pouvoir consiste en différentes actions : 1) l'établissement du budget, 2) la direction de la politique extérieure, 3) le commandement de l'armée, 4) le droit de battre la monnaie, 5) le maintien de l'ordre, de la sécurité, de la santé et de la tranquillité publics, 6) le droit de grâce et 7) l'organisation des services publics fédéraux, entre autres.

Pour exercer ces compétences, le pouvoir exécutif fédéral dispose de **différents types de décisions**.

Premièrement, le pouvoir exécutif fédéral peut adopter des **arrêtés royaux**, qui sont discutés et approuvés en Conseil des ministres*. Ils sont soumis à la signature du Roi (et préalablement signé par le ministre compétent) et sont essentiellement pris en exécution d'une loi. On distingue traditionnellement : 1) les arrêtés royaux réglementaires (portée générale) qui doivent être publiés entièrement au Moniteur belge et 2) les arrêtés royaux individuels (portée individuelle), comme par exemple les arrêtés royaux nommant les fonctionnaires, qui ne doivent pas nécessairement être publiés au Moniteur belge.

Deuxièmement, le pouvoir exécutif fédéral peut adopter des **arrêtés ministériels**, qui ne sont pas signés par le Roi. Ces arrêtés doivent être autorisés par un arrêté royal ou par la loi et ne concernent que les affaires

⁸⁶ DURVIAUX Ann Lawrence (avec la collaboration de Damien FISSE), *Droit administratif. Tome 1. L'action publique, op. cit.*, p. 32.

secondaires et complémentaires. On distingue traditionnellement : 1) les arrêtés ministériels réglementaires (portée générale) qui doivent être publiés entièrement au Moniteur belge et 2) les arrêtés ministériels individuels (portée individuelle), qui ne doivent pas nécessairement être publiés au Moniteur belge.

Troisièmement, le pouvoir exécutif fédéral publie de nombreuses **circulaires**. Celles-ci sont prises par un ministre visant à expliquer la réglementation existante pour une application précise de celle-ci (pas de valeur réglementaire). Ces actes n'ont théoriquement aucune valeur juridique mais ils constituent un guide précieux de l'interprétation de telle ou telle règle. Les Ministres créent de plus en plus de règles par circulaires. « Les circulaires, dépêches et les notes de service doivent être rigoureusement analysées afin de distinguer celles qui sont une mesure d'ordre intérieur ou un document explicatif, expression courante d'un pouvoir de direction, de celles qui revêtent la portée d'un *acte juridique unilatéral*, réglementaire ou individuel. Les premiers lient les agents subordonnés dans le cadre de liens hiérarchiques, éventuellement sous peine d'une sanction disciplinaire. Lorsqu'il s'agit d'un règlement déguisé, les appellations n'étant pas contrôlées, se pose un problème de légalité et de force obligatoire : il doit répondre aux conditions de légalité externe et interne des actes unilatéraux et doit être publié comme des règlements »⁸⁷.

Quatrièmement, on notera qu'en tant que branche du pouvoir législatif, le pouvoir exécutif fédéral peut déposer des **projets de loi** sur le bureau du Parlement fédéral. Ces projets de loi doivent être discutés et approuvés en Conseil des ministres* et ils n'acquièrent une valeur juridique que lorsqu'ils deviennent des lois.

1.3. Le pouvoir judiciaire

Dans le cadre de ce cours, nous n'aborderons pas le pouvoir judiciaire qui a fait l'objet d'une présentation dans le cadre du cours d'*Introduction au droit et à la notion de service public*. Tout au plus, peut-on rappeler qu'aux termes de l'article 40 de la Constitution, le pouvoir judiciaire est constitué des Cours et Tribunaux. Outre les juridictions de l'ordre judiciaire, la Cour constitutionnelle et le Conseil d'État relèvent également de l'ordre juridictionnel.

⁸⁷ DURVIAUX Ann Lawrence (avec la collaboration de Damien FISSE), *Droit administratif. Tome 1. L'action publique*, op. cit., p. 32.

2. Les institutions régionales et communautaires

Après avoir étudié les institutions qui composent le pouvoir fédéral, il convient à présent de passer en revue les institutions qui composent les pouvoirs fédérés. Pour ce faire, il convient d'abord de préciser l'étendue sur laquelle ces pouvoirs exercent leurs compétences.

2.1. Les étendues des institutions régionales et communautaires

2.1.1. Les Régions

L'article 3 de la Constitution stipule que « La Belgique comprend trois régions : la Région wallonne, la Région flamande et la Région bruxelloise ». L'article 5 de la Constitution permet de connaître l'étendue des Régions :

- ❖ La **Région wallonne** comprend les provinces suivantes : le Brabant wallon, le Hainaut, Liège, le Luxembourg et Namur ;
- ❖ La **Région flamande** comprend les provinces suivantes : Anvers, le Brabant flamand, la Flandre occidentale, la Flandre orientale et le Limbourg ;
- ❖ La **Région de Bruxelles-Capitale** comprend l'Arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, c'est-à-dire les 19 communes bruxelloises.

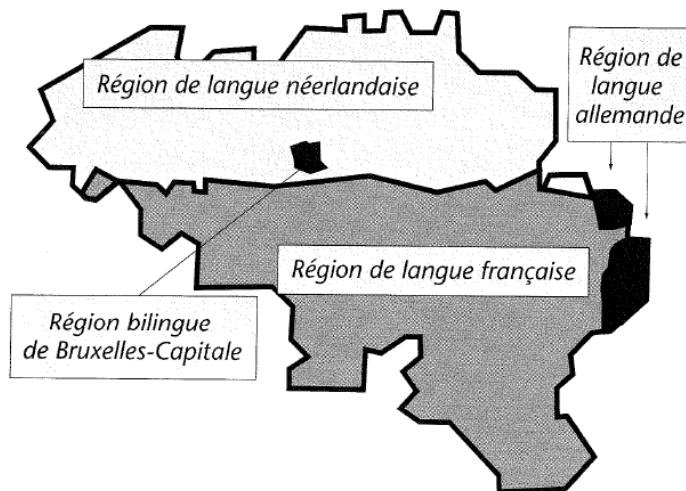
2.1.2. Les régions linguistiques

En Belgique, il existe également trois **Communautés**. Pour comprendre leur étendue, il faut intégrer le concept de **Régions linguistiques**. Il existe quatre régions linguistiques, comme l'indique l'article 4 de la Constitution :

- ❖ La région de langue française,
- ❖ La région de langue néerlandaise,
- ❖ La région bilingue de Bruxelles-Capitale,
- ❖ La région de langue allemande.

Il est important de comprendre la logique des Régions linguistiques qui se différencient des Régions. Ces régions linguistiques ont été mises en place en 1963, date du clicage de la frontière linguistique (voir Figure 5⁸⁸), au

Figure 5 – Les régions linguistiques



moment du clicage de la frontière linguistique. La division de la Belgique en Régions linguistiques emporte le **principe de territorialité*** qui est le principe selon lequel la langue administrative des autorités dans les régions unilingues est la langue de la région linguistique (néerlandais, français ou allemand). Par exemple, dans la Région de langue française, la langue

administrative est le français. Par contre, en ce qui concerne la région bilingue de Bruxelles-capitale, les langues néerlandaises et françaises peuvent être toutes les deux utilisées par les autorités administratives.

Chaque commune du Royaume fait partie d'une de ces régions linguistiques. Il existe toutefois des **communes à facilités*** qui constituent une exception au principe de territorialité*. En quoi consistent les facilités en Belgique ? « Il s'agit pour les services administratifs d'employer dans leurs rapports avec les particuliers la langue que ceux-ci utilisent ou dont ils ont demandé l'emploi lorsque cette langue n'est pas celle de la région linguistique dans laquelle ils habitent »⁸⁹. Il faut noter que les facilités sont interprétées de deux façons différentes en Belgique : d'une part, certains considèrent que les facilités sont temporaires mais doivent permettre de maîtriser la langue de la région linguistique ; d'autre part, certains considèrent que les facilités ne pourront jamais être remises en question.

⁸⁸ GERLACHE Alain, VANDE LANOTTE Johan, UYTENDAELE Marc, BRACKE Siegfried, GOEDERTIER Geert et COENEN Alain, *La Belgique pour débutants. Le Labyrinthe belge : guide pratique*, Brugge, La Charte, 2010, 6^e éd., p. 28.

⁸⁹ BASTELÉ Didier, MORTIER Tony et SCARCEZ Martine, *Initiation au droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 54.

Les figures ci-dessous localisent les différentes communes à facilités* en Belgique⁹⁰.

Figure 6 – Les communes à facilités dans la périphérie bruxelloise et à l’est de la Belgique

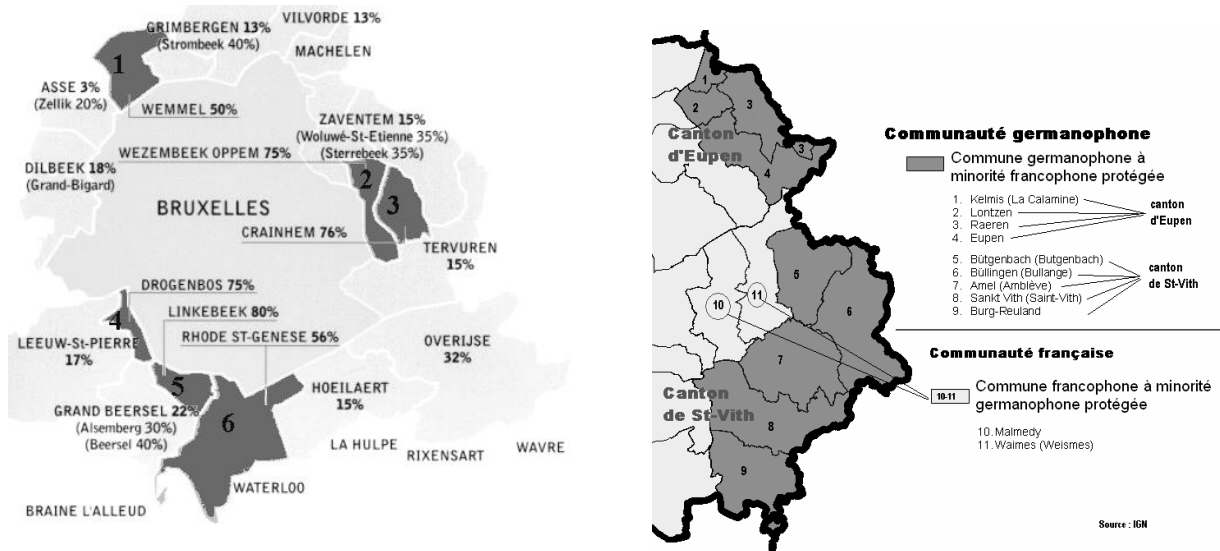
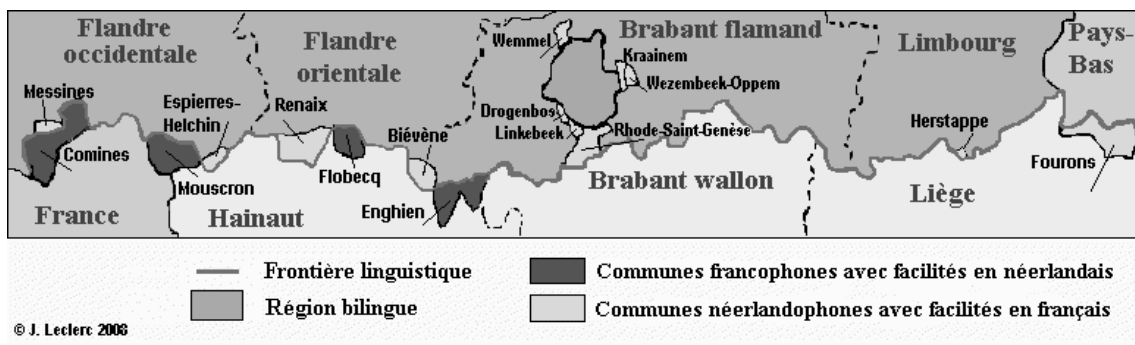


Figure 7 – Les communes à facilités le long de la frontière linguistique



Faisant l’objet d’interprétation différentes au nord et au sud du pays, le régime des facilités a fait l’objet d’une circulaire en Flandre (Encadré 4) qui a été au cœur du contentieux relatif à la nomination des Bourgmestres dans les communes à facilités*.

Encadré 4 – La circulaire du ministre flamand des Affaires intérieures, Peeters

Le 16 décembre 1997, le ministre flamand des Affaires intérieures Peeters avait pris une circulaire (BA-97/22 relative à l’emploi des langues dans les administrations communales

⁹⁰ Les communes à facilités, disponibles à l’adresse suivante : <http://www.tlfg.ulaval.ca/axl/europe/belgiquefrncommunes.htm> (consultée le 23 décembre 2012).

de la région de langue néerlandaise. Il y énonçait à propos de l'emploi des langues dans les communes de la périphérie bruxelloise qu'« à titre d'exception, le particulier peut choisir le français à sa demande expresse, à réitérer chaque fois » et que « dans la région de langue néerlandaise, tous les membres du conseil communal ou du collège des bourgmestre et échevins agissant à titre individuel doivent utiliser le néerlandais pour tous les actes administratifs ». La Communauté française indique qu'elle a été informée de la circulaire le 5 janvier 1998. Le 13 janvier 1998, la ministre-présidente du gouvernement de la Communauté française saisit le Comité de concertation du conflit d'intérêts* qui en résultait entre les communautés. Le 4 février 1998, le Comité de concertation constate que la circulaire est suspendue jusqu'au 14 mars 1998 (60 jours), qu'il n'existe aucun consensus sur les positions du Gouvernement de la Communauté française et du Gouvernement flamand, qu'il n'existe pas de consensus pour constater qu'aucun accord n'est possible et qu'il n'existe pas davantage de consensus pour demander à la section de législation du Conseil d'État [...] si le conflit soumis au Comité de concertation est ou non exempt d'un conflit de compétences*. Le 16 février 1998, le ministre-président du Gouvernement wallon et la ministre-présidente du Gouvernement de la Communauté française saisissent la section de législation du Conseil d'État, [...] d'une demande d'avis sur l'existence d'un excès de compétence. L'avis du Conseil d'État, section de législation siégeant chambres réunies, donné le 24 février 1998 énonce que la constatation de l'existence des différences d'opinion entre les parties au Comité de concertation n'est pas exempte d'un conflit de compétences* et conclut que la procédure devant le Comité est définitivement clôturée. Le 27 février 1998, la Communauté française, la Région wallonne et J. Grégoire (une habitante d'une commune à facilités*) ont alors demandé au conseil d'État la suspension et l'annulation des dispositions de la circulaire qu'ils considèrent comme faisant grief. Par l'arrêt n° 74.966 du 7 juillet 1998, le Conseil d'État rejette la demande de suspension en considérant qu'aucune des requérantes ne justifie d'un risque de préjudice grave difficilement réparable. Dans son rapport sur la demande en annulation, l'auditeur général au Conseil d'État a considéré que la circulaire modifie le régime linguistique [...], que le ministre est incompétent à cet effet, que la circulaire n'est pas purement interprétative [...] et il conclut qu'il y a lieu d'annuler les dispositions critiquées par les requérantes. Par [plusieurs] arrêts [...] rendus le 23 décembre 2004, le Conseil d'État se réfère à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 26/98 du 10 mars 1998, dont il résulte qu'en matière administrative, le néerlandais est la langue qui doit primer dans les administrations publiques (dont les communes) dans la région de langue néerlandaise et que l'usage d'une autre langue ne peut être préjudiciable à l'utilisation du néerlandais garantie par l'article 4 de la Constitution, et considère que l'interprétation [...] suggérée par les requérants, heurte le principe de la primauté du néerlandais. Le Conseil d'État ajoute que cette interprétation et la pratique administrative qui en découle conduisent à l'établissement d'un régime de bilinguisme qui consacre la préférence linguistique de la personne qui s'oppose au néerlandais et que, dès lors, l'annulation de la circulaire, dans la mesure où les requérants considèrent que celle-ci est contraire à leur interprétation, ne procurerait à ceux-ci aucun avantage légitime [...] ⁹¹.

Le Ministre Peeters a donc donné une interprétation restrictive des facilités :

⁹¹ BASTELÉ Didier, MORTIER Tony et SCARCEZ Martine, *Initiation au droit constitutionnel, op. cit.*, pp. 54-55.

- À titre d'exception, le particulier peut choisir le français à sa demande expresse ;
- Nécessité de réitérer à chaque fois cette demande ;
- Tous les membres du conseil et du collège communal doivent utiliser le néerlandais.

Pour rappel, suite à la sixième Réforme de l'État, le contentieux relatif à la nomination des Bourgmestres dans les communes à facilités* est confié à l'Assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État. Les arrêts ne se sont pas faits attendre. En effet, suite aux élections communales de 2012, le Ministre flamand des Affaires intérieures de l'époque, Geert BOURGEOIS (N-VA) avait refusé de nommer Véronique CAPRASSE et Damien THIÉRY⁹². Le 20 juin 2014, le Conseil d'État a annulé le refus du Ministre flamand de nommer Véronique CAPRASSE comme Bourgmestre de Crainhem. Celle-ci est dès lors devenue Bourgmestre⁹³. Ce ne fut par contre pas le cas de Damien THIÉRY⁹⁴ qui n'a donc pas été nommé Bourgmestre. On notera que, le 23 décembre 2013, le même Ministre flamand des Affaires intérieures a nommé le libéral francophone, Frédéric PETIT, Bourgmestre de la commune à facilités* de Wezembeek-Oppem.

2.1.3. Les Communautés

En Belgique, il existe **trois Communautés** (article 2 de la Constitution). Grâce aux développements précédents, on peut définir l'étendue des trois Communautés :

- ❖ La **Communauté française** : exerce ses compétences sur les habitants et les institutions de la région de langue française et sur les institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté française (article 128 §2 de la Constitution).
- ❖ La **Communauté flamande** : exerce ses compétences sur les habitants et les institutions de la région de langue néerlandaise et sur les institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté flamande (article 128 §2 de la Constitution).

⁹² ROCOUR Vincent, « Geert Bourgeois refuse de nommer les 3 bourgmestres », *La Libre Belgique*, 26 février 2013, p. 6.

⁹³ CONSEIL D'ÉTAT BELGE, Caprasse *contre* Région flamande, Arrêt 227.775, 20 juin 2014.

⁹⁴ CONSEIL D'ÉTAT BELGE, Thiéry *contre* Région flamande, Arrêt 227.776, 20 juin 2014.

- ❖ La **communauté germanophone** : exerce ses compétences sur les habitants et les institutions de la région de langue allemande (article 130 §2 de la Constitution).

2.2. Les pouvoirs législatifs des entités fédérées

Les pouvoirs législatifs des Communautés et des Régions sont exercés par différents Parlements qui exercent le pouvoir décrétoal. Chaque Parlement est composé différemment, comme l'énoncent les articles 115 de la Constitution et 24 de la Loi spéciale de réforme institutionnelle du 8 août 1980.

Premièrement, le Parlement de la Région wallonne est le **Parlement de Wallonie**, composé de 75 membres élus directement par les électeurs de la Région wallonne. Son pouvoir décrétoal concerne les matières régionales de la Région wallonne.

Deuxièmement, le Parlement de la Communauté française est le **Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles**. Il est composé de 94 membres : 75 membres du Parlement de la Région wallonne et 19 membres élus par le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, en son sein. Son pouvoir décrétoal concerne les matières communautaires de la Communauté française.

Troisièmement, le Parlement de la Région flamande et de la Communauté flamande est le **Parlement flamand**. Il est composé de 124 membres : 118 membres élus directement dans la Région flamande et 6 membres élus par le groupe linguistique néerlandais du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, en son sein. Son pouvoir décrétoal concerne les matières régionales et communautaires de la Région flamande et de la Communauté flamande. La composition du Parlement varie en fonction des matières traitées.

Quatrièmement, le **Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale** est composé de 89 membres élus directement sur des listes unilingues dans la Région de Bruxelles-Capitale (72 élus formant le groupe linguistique français et 17 élus formant le groupe linguistique néerlandais). Il adopte des ordonnances dans les matières régionales de la Région de Bruxelles-Capitale.

Cinquièmement, le **Parlement de la Communauté germanophone** est composé de 25 membres élus directement par les électeurs de la Région de langue allemande. Son pouvoir décrétoal concerne les matières communautaires de la Communauté germanophone.

2.3. Les exécutifs des entités fédérées

Les pouvoirs exécutifs des Communautés et des Régions sont exercés par différents Gouvernements*, composés différemment. Le Tableau 3 reprend les différents Gouvernements* des Communautés et des Régions ainsi que leur composition respective en termes de ministres.

Tableau 3 – Les gouvernements des entités fédérées

Gouvernements	Composition
Gouvernement de la Région wallonne	9 Ministres maximum
Gouvernement de la Communauté française	8 Ministres maximum dont 1 membre de la région bilingue de Bruxelles-Capitale
Gouvernement flamand	11 Ministres maximum dont 1 membre de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale
Gouvernement de la Communauté germanophone	3 ministres
Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale	5 Ministres ; outre le Président, il inclut deux membres du groupe linguistique francophone et deux membres du groupe linguistique néerlandophone. 3 Secrétaires d'État (2 francophones et 1 flamand).

À la différence du niveau fédéral, les Ministres sont élus par leur Parlement et sont responsables devant celui-ci. Le processus de décision au sein des Gouvernements* est le consensus.

Il existe un **mécanisme de vote d'une motion de méfiance ou de rejet d'une motion de confiance** au niveau des entités fédérées, sans possibilité de dissolution anticipée (contrairement au niveau fédéral). En effet, l'article 117 de la Constitution stipule que « Les membres des Parlements de Communauté et de Région sont élus pour une période de cinq ans. Les Parlements de Communauté et de Région sont intégralement renouvelés tous les cinq ans ». Par ailleurs, l'article 71 de la Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 mentionne la procédure pour la mise en place d'une nouvelle majorité :

Le Parlement peut, à tout moment, adopter une motion de méfiance à l'égard du Gouvernement ou d'un ou de plusieurs de ses membres.

Cette motion n'est **recevable** que si elle présente un **successeur** au Gouvernement, à un ou à plusieurs de ses membres, selon le cas.

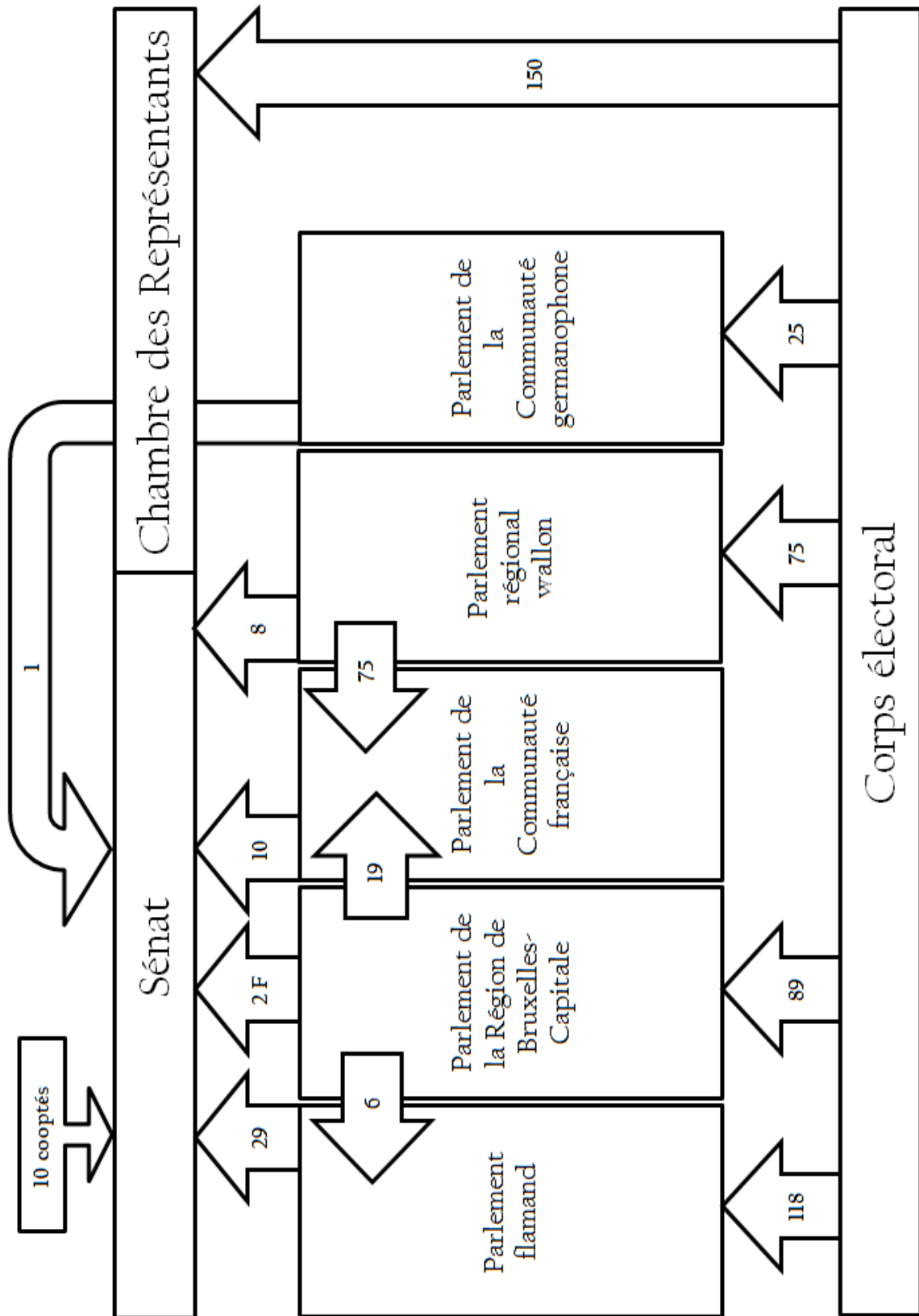
Le vote sur la motion ne peut intervenir qu'à l'expiration d'un délai de quarante-huit heures. Elle ne peut être adoptée qu'à la **majorité** des membres du Parlement.

L'adoption de la motion emporte la démission du Gouvernement ou du ou des

membres contestés ainsi que l'installation du nouveau Gouvernement ou du ou des nouveaux membres.

Des différentes descriptions qui précèdent, on peut constater qu'il y a une **asymétrie institutionnelle**. Cela signifie que du côté flamand, il y a un seul Parlement et un seul gouvernement*, tandis que la Communauté française et la Région wallonne disposent chacune d'un parlement et d'un gouvernement*. Une telle configuration a été rendue possible car les Flamands souhaitaient faire primer la Communauté flamande alors que les francophones souhaitaient faire primer la Région, en distinguant bien les deux entités. Cette asymétrie ne signifie nullement que la Région flamande a été absorbée par la Communauté flamande. Les deux entités restent bien distinctes mais ont des organes communs. Cela implique deux choses. D'une part, les décrets adoptés par le Parlement flamand doivent indiquer s'ils concernent la Communauté flamande ou la Région flamande et, d'autre part, les 6 membres élus par le groupe linguistique néerlandais du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale ne siègent pas lorsque le Parlement flamand délibère sur les matières régionales.

2.4. Les compositions des Parlements en Belgique – Synthèse



2.5. Le cumul des mandats et les rémunérations des représentants politiques

Cette multiplicité de niveaux de pouvoirs pose la question du cumul de mandats au sein de la Belgique. En effet, certains élus sont amenés à siéger dans différentes institutions. Une enquête réalisée par *La Libre Belgique*, appuyée par les recherches de Jean FANIEL⁹⁵, a présenté les rémunérations mensuelles nettes de plusieurs fonctions politiques en Belgique⁹⁶. Le Tableau 4 détaille ces rémunérations⁹⁷.

Tableau 4 – Les salaires des représentants politiques

Parlementaire	5.729 €
Vice-Président du bureau du Parlement wallon	6.245 €
Président d'un groupe politique au Parlement wallon	6.457 €
Parlementaire et bourgmestre	7.588 € ⁹⁸
Président du Parlement wallon	9.316 €
Président du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles	9.316 €
Secrétaire d'État	10.702 €
Ministre fédéral	11.150 €
Ministre wallon	11.451 €
Premier Ministre, Vice-Premiers fédéraux	11.477 €
Président de la Chambre et du Sénat	16.566 €

Il convient de noter qu'il est toujours possible de connaître le nombre de mandats rémunérés des représentants politiques via le site internet <http://www.cumuleo.be>. Ce site ne donne toutefois aucune indication en termes de rémunérations.

Il convient de noter qu'une disposition particulière règle le **cumul de mandats des membres du Parlement de Wallonie**. La règle est assez simple, un Parlementaire wallon ne peut plus cumuler son mandat avec celui de Bourgmestre, d'Échevin ou de Président d'un Centre public d'action sociale (CPAS). Cette règle n'est toutefois pas absolue puisque 25% d'entre eux par groupe politique peuvent cumuler. Les députés autorisés à cumuler sont départagés en fonction de leur taux de pénétration électorale, calculé en divisant le nombre de voix personnelles

⁹⁵ FANIEL Jean, « Indemnités parlementaires : une réforme forcée et inégale », *Le CRISP en ligne*, 15 décembre 2011, disponible à l'adresse suivante : <http://www.crisp.be> (consultée le 6 décembre 2014).

⁹⁶ CHARDON Frédéric, « Les vrais salaires de la politique belge », *La Libre Belgique*, 21 novembre 2013, p. 4.

⁹⁷ Ces chiffres doivent être traités avec prudence. En effet, une partie du salaire des représentants politiques peut être rétribué au parti politique auquel appartient l'homme politique.

⁹⁸ Ce chiffre doit être traité avec prudence ; les salaires des bourgmestres varient en fonction du nombre d'habitants par commune.

par le nombre de votes valables dans chaque circonscription⁹⁹ (article 24bis §6 de la Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, Région wallonne).

D'une manière générale, de nombreux arguments plaident en faveur ou en défaveur du cumul de mandats. L'Encadré 5 présente certains de ces arguments.

Encadré 5 – Les faux-semblants de la limitation du cumul de mandats

Les députés wallons doivent reconsidérer les règles qui limitent le cumul notamment entre membre du Parlement wallon et membre d'un collège communal. Actuellement, sur les 75 députés wallons, 17 ont été autorisés à cumuler.

Le cumul de mandats politiques est une pratique courante en Belgique. En moyenne, nos représentants cumulent entre cinq et huit mandats (dont la moitié est rémunérée). Le cumul des mandats alimente un sentiment de méfiance que nourrit une partie de la population. Toutefois, nombreuses sont les règles qui limitent le cumul. Parmi ces règles, le décret wallon limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon (décret décumul) adopté en 2010. Ce décret autorise une partie des parlementaires wallons (25 % par groupe politique) à cumuler avec une fonction de membre d'un collège communal (bourgmestre, échevin ou président de CPAS). Les élus ayant obtenu le meilleur taux de pénétration sont autorisés à cumuler. Ce principe est assorti d'une règle transitoire. Jusqu'en 2018, les élus sont autorisés à cumuler mais en se déclarant empêché dans le cadre d'une de leurs fonctions. Cette disposition a bel et bien eu les effets escomptés. Actuellement, sur les 75 députés wallons, 17 ont été autorisés à cumuler.

Les faux-semblants

La littérature souligne les effets négatifs du cumul de mandats (inégalité entre les citoyens et les élus, absentéisme, dépendance accrue du pouvoir législatif à l'égard du pouvoir exécutif, faible renouvellement générationnel, entre autres). Toutefois, s'il est encadré, le cumul des mandats peut présenter des aspects positifs. Il garantit une proximité entre l'élu et le citoyen; il peut avoir une incidence positive sur l'activité parlementaire (par un effet de complémentarité entre le mandat local et celui de parlementaire) et il peut également permettre une réduction des dépenses publiques grâce à un plafonnement des rémunérations.

Les débats qui ont actuellement lieu au sein de la Commission spéciale relative au renouveau démocratique n'excluent pas la question du cumul des mandats. C'est l'occasion d'insister sur les faux-semblants qui découlent d'une disposition censée initialement "*renforcer la confiance des citoyens dans les institutions et les élus*". Trois points peuvent être soulignés.

1. Légiférer sur le cumul des mandats, dans un pays complexe comme le nôtre, mérite d'être envisagé à tous les niveaux de pouvoir. Si un seul niveau de pouvoir (comme la

⁹⁹ Sur cette question, voy. GRANDJEAN Geoffrey, « La limitation du cumul de mandats par les députés wallons », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2015, n° 2255-2256, 97 p.

Région wallonne) est concerné par une telle limitation, les élus peuvent tenter d'éviter la limitation en se présentant à d'autres niveaux de pouvoir. A cet égard, Guy Carcassonne, constitutionnaliste français, précisait il y a moins de vingt ans que *"le cumul, aussi longtemps qu'il n'est pas juridiquement interdit, est politiquement obligatoire"*. Tant que le cumul ne sera pas limité à tous les niveaux de pouvoir, il restera "politiquement obligatoire". Une limitation uniquement au niveau wallon ne peut-elle in fine avoir comme conséquence de détourner nos élus du Parlement de Wallonie, institution démocratique fondamentale pour le destin des citoyens wallons ?

2. Le décret décumul a entraîné une multiplication des fonctions. En effet, s'il n'est plus possible pour un membre de collège communal de cumuler, il privilégie des fonctions lui permettant de rester visible sur la scène communale, que ce soit des fonctions encadrées juridiquement (comme la présidence du conseil communal) ou non (comme les titres de bourgmestre empêché, bourgmestre en titre, bourgmestre superviseur, bourgmestre bénévole, etc.). L'absence d'encadrement juridique de certaines de ces fonctions peut poser des problèmes auxquels il faut apporter une solution. Ainsi, paradoxalement, le décret décumul, alors qu'il visait à simplifier la lecture du jeu politique en empêchant le cumul, a entraîné la création de la fonction de député empêché au sein du Parlement de Wallonie, complexifiant encore plus la lisibilité du jeu politique.

3. Une législation sur le cumul signifie-t-elle que le citoyen est, en partie, privé de faire certains choix ? Les citoyens sont loin d'être incompetents. Lorsqu'ils portent leur voix pour certains élus, ils le font en connaissance de cause. Peut-être certains citoyens souhaitent-ils voir leurs élus locaux siéger au sein d'une assemblée parlementaire ? A cet égard, les citoyens sont moins hostiles au cumul des mandats lorsqu'il s'agit d'élus de leur commune.

Trois pistes

Le décumul ne constitue dès lors pas la recette miracle pour promouvoir une image positive de la politique et pour renouer des liens basés sur la confiance entre les citoyens et les élus. La pertinence du décret décumul mérite d'être interrogée, en profondeur, au sein du Parlement de Wallonie. Dans cette perspective, trois pistes de réflexions peuvent être proposées pour alimenter le débat. Premièrement, ne conviendrait-il pas, si les parlementaires souhaitent s'inscrire dans la philosophie du décret décumul, de limiter temporellement l'exercice de mandats politiques, aux niveaux local et régional ? En effet, le décret n'envisage qu'un type de cumul, le cumul vertical. Mais qu'en est-il des élus qui passent d'une assemblée à l'autre, de législature en législature, pour éviter la limitation des mandats ? Deuxièmement, ne convient-il pas de limiter le cumul des rémunérations ? En effet, l'image négative que les citoyens ont des représentants politiques est surtout liée aux dimensions financières. Si les rémunérations sont limitées, les élus qui ne voient dans l'exercice du pouvoir que des rentrées financières se détourneront bien vite de la politique. Troisièmement, ne conviendrait-il pas d'opter pour une voie médiane, en faisant de la règle transitoire une disposition de principe ? En effet, la règle telle qu'appliquée à l'heure actuelle produit bien les effets escomptés tout en offrant une forme de flexibilité aux élus qui souhaitent cumuler (mais qui ne touchent pas deux rémunérations). Cette piste mériterait de définir clairement les statuts de bourgmestre, échevin et parlementaire empêché, comme cela a été en partie réalisé dans une circulaire d'octobre 2014.

Aujourd'hui plus que jamais, il appartient aux parlementaires de s'emparer de la question du cumul des mandats. A l'aube des prochaines élections, les citoyens attendent des réponses. Un débat en profondeur, mettant en avant les positionnements idéologiques, sociaux et politiques, constitue un moyen de valoriser la fonction de député wallon. Le Parlement de Wallonie est l'instance démocratique pouvant délibérer sur ce sujet. Au-delà de la fonction et du travail parlementaire, c'est l'image de toute une région qui en sortira grandie¹⁰⁰.

2.6. Les compétences des institutions régionales et communautaires

Le principe de la répartition des compétences en Belgique est énoncé à l'article 35 de la Constitution :

L'autorité fédérale n'a de compétences que dans les matières que lui attribuent formellement la Constitution et les lois portées en vertu de la Constitution même.

Les communautés ou les régions, chacune pour ce qui la concerne, sont compétentes pour les autres matières, dans les conditions et selon les modalités fixées par la loi. Cette loi doit être adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa.

Disposition transitoire

La loi visée à l'alinéa 2 détermine la date à laquelle le présent article entre en vigueur. Cette date ne peut pas être antérieure à la date d'entrée en vigueur du nouvel article à insérer au titre III de la Constitution, déterminant les compétences exclusives de l'autorité fédérale.

Selon cet article, l'autorité fédérale ne peut exercer que les compétences qui lui sont formellement attribuées (**compétence d'attribution***) alors que les entités fédérées exercent l'ensemble des compétences non-attribuées (**compétences résiduelles***) selon les conditions et les modalités fixées par une loi spéciale* (voir *infra*).

Toutefois, la disposition transitoire doit être prise en compte pour comprendre la répartition actuelle des compétences entre l'autorité fédérale et les entités fédérées. Cette disposition transitoire précise que l'adoption de la loi spéciale* précisant les conditions et les modalités d'exercice des compétences des Communautés et des Régions est subordonnée à une révision de la Constitution précisant les compétences attribuées à l'autorité fédérale.

¹⁰⁰ GRANDJEAN Geoffrey et HABRAN Maxime, « Les faux-semblants de la limitation du cumul de mandats », *La Libre Belgique*, 26 janvier 2016, pp. 50-51.

Dès lors, tant que cette révision n'a pas eu lieu, les Communautés et les Régions exercent des compétences d'attribution* exclusives alors que l'autorité fédérale toutes les compétences résiduelles*.

Le Tableau 5 résume le système institutionnel de répartition des compétences.

Tableau 5 – La répartition des compétences selon l'article 35 de la Constitution

	Compétences d'attribution	Compétences résiduelles
La répartition des compétences en 2020	Entités fédérées	État fédéral
Révision de la Constitution (?)		
Adoption d'une loi spéciale (?)		
La future répartition des compétences (?)	État fédéral	Entités fédérées

2.6.1. Les matières relevant de la compétence des Communautés

Comme l'indique l'article 127 de la Constitution et suivants (ainsi que les articles 4 et 5 de la loi spéciale* du réforme institutionnelle du 8 août 1980), les Communautés sont compétentes pour différentes matières.

Premièrement, les Communautés sont compétentes pour les **matières culturelles**, qui sont, entre autres, la défense et l'illustration de la langue, les beaux-arts, le patrimoine culturel, les musées, les autres institutions scientifiques culturelles, les bibliothèques, les discothèques, la radiodiffusion, la télévision, la politique de la jeunesse, les loisirs, le tourisme et la promotion sociale.

Deuxièmement, les Communautés sont compétentes pour l'**enseignement** (article 127 §1^{er} 2^o de la Constitution), à l'exception de la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire, des conditions minimales pour la délivrance des diplômes et du régime des pensions.

Troisièmement, les Communautés sont compétentes pour les **matières personnalisables**, qui concernent d'une part, la politique de la santé (la politique de dispensation de soins dans et au dehors des institutions de soins, à l'exception, notamment de l'assurance maladie-invalidité) et, d'autre part, l'aide aux personnes (la politique familiale, la politique d'accueil et d'intégration des immigrés, la politique des handicapés, la politique du troisième âge, la protection de la jeunesse, etc.).

Quatrièmement, les Communautés sont compétentes pour les **allocations familiales**.

Cinquièmement, les Communautés sont compétentes pour **l'emploi des langues**, dans différents domaines : 1) pour les matières administratives, 2) pour l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics et 3) pour les relations sociales entre les employeurs et leur personnel, ainsi que les actes et documents des entreprises imposés par la loi et les règlements.

Sixièmement, les Communautés sont compétentes pour la **recherche scientifique** (par exemple : le Fonds de la recherche scientifique et le Televie).

Septièmement, les Communautés sont compétentes pour la tutelle* administrative sur les collectivités subordonnées dans les matières communautaires.

2.6.2. Les matières relevant de la compétence des Régions

Les compétences exercées par les Régions sont énoncées à l'article 6 de la loi spéciale* de réforme institutionnelle du 8 août 1980, sur la base de l'article 39 de la Constitution.

Premièrement, les Régions sont compétentes pour **l'aménagement du territoire** : urbanisme, monuments et sites ou encore rénovation urbaine.

Deuxièmement, les Régions sont compétentes pour **l'environnement** et la **politique de l'eau**. Cela comprend notamment la politique des déchets et la protection et la distribution d'eau.

Troisièmement, les Régions sont compétentes pour la **rénovation rurale** et la **conservation de la nature**.

Quatrièmement, les Régions sont compétentes en matière de **logement**.

Cinquièmement, les Régions sont compétentes en matière d'**économie**. Cela inclut notamment la politique économique (comme par exemple le Plan Marshall), l'importation, l'exportation et le transit d'armes, de munitions, etc. (comme par exemple l'octroi de licence pour l'exportation d'armes).

Sixièmement, les Régions sont compétentes pour la politique de **l'énergie**, notamment en termes de distribution publique de gaz et de valorisation des terrils.

Septièmement, les Régions sont compétentes en matière de **pouvoirs subordonnés**. Elles déterminent ainsi les règles juridiques fixant le statut des provinces et des communes et celles fixant la tutelle* sur ces pouvoirs

(par exemple : le Code de la Décentralisation et de la Démocratie locale et de la Décentralisation).

Huitièmement, les Régions sont compétentes en matière de politique de l'**emploi**. Elles s'occupent ainsi du placement des travailleurs ou encore des programmes de remise au travail des demandeurs d'emploi inoccupés.

Neuvièmement, les Régions sont compétentes en matière de **travaux publics** et de **transports**. Elles gèrent ainsi les routes, les voies hydrauliques, les ports ou encore le transport en commun urbain et vicinal.

Dixièmement, les Régions sont compétentes en matière de **sécurité routière**.

Onzièmement, les Régions sont compétentes pour organiser des **consultations populaires au niveau régional**.

2.7. Les compétences du ressort du pouvoir fédéral

L'État fédéral* reste donc actuellement compétent pour toutes les autres **matières non attribuées** aux Communautés et aux Régions. Cela concerne notamment la politique étrangère, la justice, la défense nationale, la police, la monnaie et la sécurité sociale.

3. La hiérarchie des normes

En Belgique, différents pouvoirs peuvent adopter des règles juridiques. Dès lors, la question de la relation et surtout de la hiérarchie entre toutes ces normes se pose.

Dans un ordre juridique tel que celui qui régit la Belgique, une norme est juridique lorsque cette qualité lui est conférée par une autre norme du système. Ce système de production de normes définit une hiérarchie des normes*¹⁰¹. Selon cette hiérarchie, une norme est supérieure lorsqu'elle fonde la validité d'une autre norme inférieure. La hiérarchie des normes* implique l'idée d'un classement : les normes inférieures dépendent des normes supérieures.

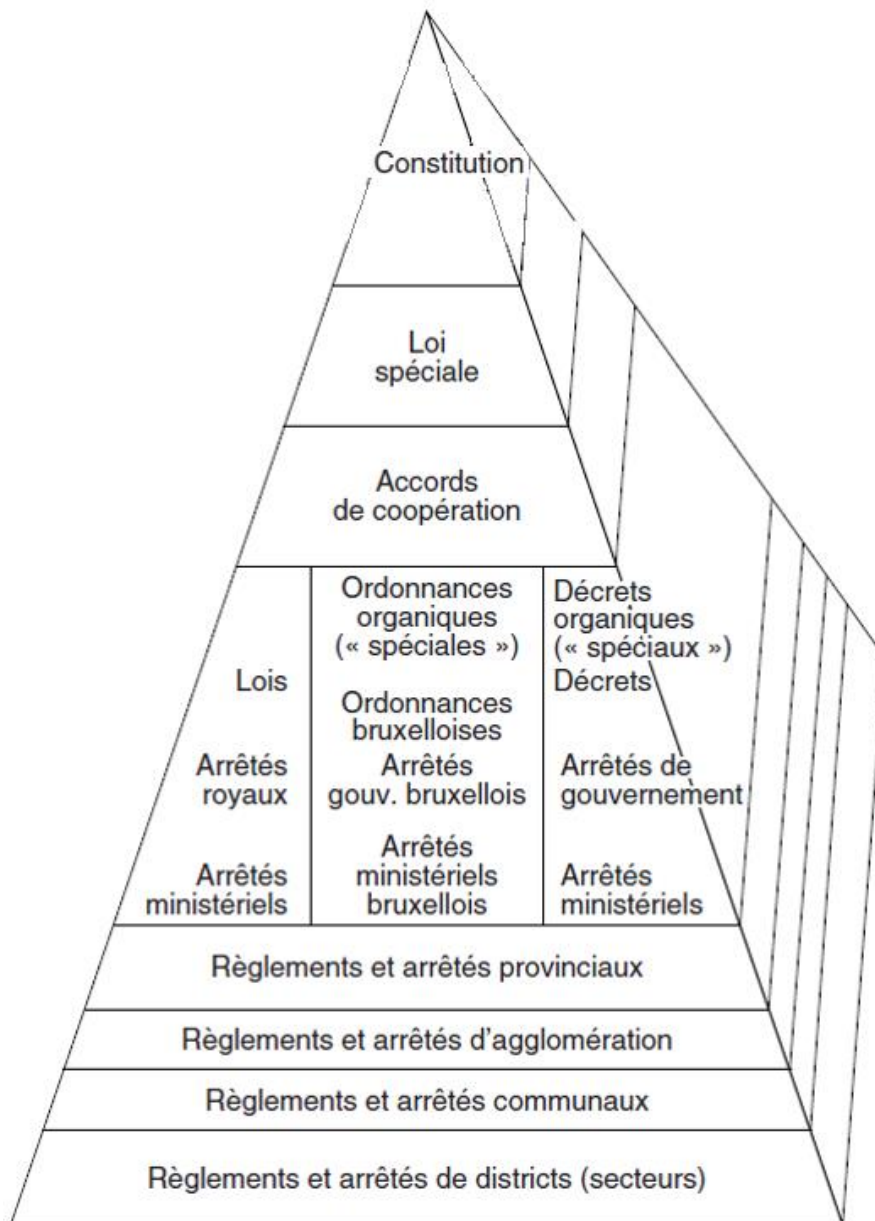
Autrement dit, **la hiérarchie des normes* est l'ensemble des composantes d'un système juridique, la Constitution*, les lois, les**

¹⁰¹ Kelsen Hans, *Théorie pure du droit*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, coll. « La pensée juridique », 1999, 367 p.

règlements considérés dans leur coordination et fondé sur le principe selon lequel la norme d'un degré doit respecter et mettre en œuvre celle du degré supérieur¹⁰².

La **Figure 8** synthétise la hiérarchie entre les différentes normes dans l'ordre juridique belge¹⁰³.

Figure 8 – La hiérarchie des normes en Belgique¹⁰⁴



¹⁰² CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 508.

¹⁰³ Il peut être constaté que la norme supérieure ne dépendant d'une autre norme. Ce principe s'explique par le système démocratique* qui est fondé sur l'idée que le peuple est le détenteur premier du pouvoir et de la force. En 1830, le peuple belge avait élu les représentants qui ont élaboré la Constitution.

¹⁰⁴ LEJEUNE Yves, *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, op. cit., p. 148.

3.1. La Constitution

On constate que **la Constitution***, **en droit interne, est la norme supérieure**. Elle prime sur toutes les autres règles, même celles adoptées après son entrée en vigueur. Il n'y a qu'une juridiction pouvant contrôler la constitutionnalité des règles inférieures à la Constitution : il s'agit de la Cour constitutionnelle (voir *infra*). Les Cours et Tribunaux et le Conseil d'État ne peuvent exercer un tel contrôle. Par contre, ils peuvent écarter une norme inférieure qui ne respecte pas la Constitution (voir *infra*).

Le caractère suprême de la Constitution dans l'ordre juridique interne explique la spécificité de son mode de révision. Il convient dès lors de le détailler. La procédure est détaillée à l'article 195 de la Constitution. Il y a 5 alinéas correspondant aux 5 grandes étapes de la révision de la constitution

Étape 1

Le pouvoir législatif fédéral a le droit de déclarer qu'il y a lieu à la révision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne.

Il n'y a pas de révision s'il n'y a pas eu au préalable une **déclaration de révision de la Constitution**. Cette dernière est une décision par laquelle les trois branches du pouvoir législatif fédéral déclarent qu'il y a lieu de réviser la Constitution. Cette déclaration peut être faite à tout moment sauf en période de guerre et en période de régence.

En principe tous les articles peuvent être ouverts à révision. Mais des incertitudes existent, comme par exemple l'article 18 de la Constitution qui affirme que la mort civile est abolie, elle ne peut être rétablie.

La déclaration de révision de la Constitution se présente sous la forme d'une liste d'articles ouverts à révision.

Étape 2

Après cette déclaration, les deux Chambres sont dissoutes de plein droit.

L'adoption de la déclaration de révision de la Constitution par les trois branches a par elle-même pour effet inéluctable de **dissoudre les deux chambres**. Ce choix s'explique par le fait, qu'en Belgique, on souhaite faire jouer, d'une part un facteur démocratique, à savoir la consultation indirecte du corps électoral et, d'autre part, un facteur temporel.

Étape 3

Il en sera convoqué deux nouvelles, conformément à l'article 46.

L'article 46 de la Constitution stipule que le Roi va prendre un arrêté royal pour **convoquer les électeurs** dans les 40 jours et ensuite **les chambres** dans les trois mois.

Étape 4

Ces Chambres statuent, d'un commun accord avec le Roi, sur les points soumis à la révision.

C'est à ce stade que la **révision** commence à proprement parler. Il faut noter que les nouvelles chambres sont appelées constituantes car elles peuvent participer à la révision de la Constitution. Seuls les articles ou partie d'articles ouverts à révision sont modifiables. L'initiative peut être prise par une des trois branches du pouvoir législatif. Il pourra y avoir des navettes parlementaires entre les deux chambres pour trouver un accord.

Étape 5

Dans ce cas, les Chambres ne pourront délibérer si deux tiers au moins des membres qui composent chacune d'elles ne sont présents; et nul changement ne sera adopté s'il ne réunit au moins les deux tiers des suffrages.

Cet alinéa exige, pour l'adoption de la modification, un double quorum.

Dans un premier temps, il est nécessaire que 2/3 des membres des chambres soient présents lors des votes (ce qui ne signifie pas que les 2/3 des membres doivent être présents lors des discussions). Il y a donc un **quorum de présence*** de 2/3.

Dans un second temps, la révision est adoptée si elle recueille 2/3 des suffrages. C'est un **quorum de vote*** de 2/3. On ne tient pas compte des abstentions. Le Tableau 6 présente deux cas où la révision de la Constitution est adoptée au niveau de la Chambre des représentants.

Tableau 6 – Exemple de votes lors d'une révision de la Constitution

Nombre des membres de la Chambre	Nombre de membres présents	Abstention	Votes positifs	Votes négatifs
150	120	10	74	36
150	120	90	20	10

Il faut noter qu'un même article n'est révisable qu'une seule fois sous la même législature.

3.2. La loi spéciale

Nous avons placé la loi spéciale* au-dessus de la loi ordinaire car la majorité requise pour son adoption est plus contraignante que la loi ordinaire. Par ailleurs, une loi spéciale* peut renvoyer à la loi, le décret ou l'ordonnance.

La majorité spéciale est définie par l'article 4 de la Constitution.

Une loi spéciale* est une loi adoptée à la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres, à la condition que la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie et pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés.

Deux conditions sont requises pour l'adoption d'une loi spéciale*. D'une part, un **quorum spécial de présence*** est exigé. La majorité des membres doivent être présents dans chacun des groupes linguistiques.

D'autre part, une **majorité spéciale** est nécessaire. Cette majorité est la suivante :

- Majorité simple des suffrages dans chacun des groupes linguistiques ;
- Majorité des 2/3 au niveau de l'assemblée ;
- On ne tient pas compte des abstentions.

Les Tableau 7 et Tableau 8 simule différents votes d'une loi spéciale*.

Tableau 7 – Les majorités pour le vote d'une loi spéciale

Nombre de membres de la chambre	Nombre de membres dans le groupe linguistique flamand	Nombre de membres dans le groupe linguistique français	Majorité simple dans le groupe linguistique flamand	Majorité simple dans le groupe linguistique français	Majorité des 2/3
150	88	62	45	32	100

Tableau 8 – Exemples de votes d’une loi spéciale

	Nombre de membres présents dans le groupe linguistique flamand	Nombre de membres présents dans le groupe linguistique français	Nombre de votes positifs dans le groupe linguistique flamand	Nombre de votes positifs dans le groupe linguistique français	Nombre de votes au niveau de l’assemblée	
Cas 1	70	50	60	40	100	Adoption possible
Cas 2	40	40	25	30	55	Adoption impossible car le quorum spécial n’est pas atteint
Cas 3	50	40	30	29	59	Adoption impossible car la majorité des 2/3 n’est pas atteinte

Cette projection a été réalisée sans tenir compte des abstentions

Il convient de noter que la loi spéciale peut être modifiée par un **décret spécial** (article 118 §2 de la Constitution et article 24 §2 de la Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980).

3.3. La loi, le décret et l’ordonnance

Dans l’ordre juridique belge, la loi, le décret et l’ordonnance ont la même valeur juridique. Ces normes sont **équipollentes**. L’ordonnance a toutefois une spécificité. Si politiquement, elle a la même valeur que la loi ou le décret, juridiquement ce n’est pas tout à fait le cas. En effet, il y a des possibilités de contrôle plus larges concernant les ordonnances : 1) par la Cour constitutionnelle ; 2) par les Cours et Tribunaux qui peuvent écarter une ordonnance non conforme à la Constitution ou à la loi spéciale* du 12 janvier 1989 sur les institutions bruxelloises et 3) par les autorités nationales qui exercent un contrôle de tutelle* sur les ordonnances en matière d’urbanisme et d’aménagement du territoire, de travaux publics et de transports. Ainsi, le Conseil des Ministres* peut suspendre une ordonnance et le Sénat peut l’annuler. Cela s’explique par le rôle international de Bruxelles. Il n’y a toutefois pas plus d’arrêts rendus que pour les autres institutions.

3.4. L’arrêté royal et l’arrêté du gouvernement d’une entité fédérée

Comme vu précédemment, les arrêtés royaux et les arrêtés des gouvernements des entités fédérées sont pris en exécution de la loi, du décret ou de l’ordonnance. Les arrêtés pris par le pouvoir exécutif fédéral

ont la même valeur juridique que ceux pris par les pouvoirs exécutifs des entités fédérées.

3.5. L'arrêté ministériel

Comme il a déjà été précisé, les arrêtés ministériels peuvent être autorisés par un arrêté royal ou un arrêté du gouvernement d'une entité fédérée.

3.6. Le règlement et l'ordonnance provincial

En tant que pouvoirs subordonnés décentralisés, les Provinces peuvent être amenées à exécuter des missions confiées par l'État fédéral*, les Régions et les Communautés (décentralisation par service*) ou à régler tout ce qui relève de l'intérêt provincial (décentralisation territoriale*).

3.7. Le règlement et l'ordonnance communal

En tant que pouvoirs subordonnés décentralisés, les communes peuvent être amenées à exécuter des missions confiées par l'État fédéral*, les Régions, les Communautés et les Provinces (décentralisation par service*) ou à régler tout ce qui relève de l'intérêt communal (décentralisation territoriale*).

4. Le contrôle du respect de la hiérarchie des normes

4.1. Le contrôle exercé par la Cour constitutionnelle

La mise en place de la Cour constitutionnelle découle directement de la fédéralisation de la Belgique. En effet, cette juridiction a été créée afin de garantir le respect de l'exercice des compétences par l'État fédéral* et les entités fédérées. La Cour constitutionnelle peut être amenée à trancher certains conflits de compétences. D'une part, elle vérifie la compatibilité des lois, décrets et ordonnances avec une loi spéciale* déterminant les compétences des Régions et des Communautés. D'autre part, elle vérifie la compatibilité des lois, décrets et ordonnances avec une loi ordinaire déterminant les compétences des Régions et des Communautés.

La Cour constitutionnelle contrôle également le respect de la Constitution par les normes législatives. Sa mission actuelle va donc au-delà du règlement des conflits de compétences. Ainsi, elle exerce son contrôle sur les lois, les décrets et les ordonnances de trois manières. *Primo*, elle

exerce un contrôle de constitutionnalité d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance par rapport aux articles 8 à 32, 170, 172 et 191 de la Constitution. *Secundo*, elle exerce un contrôle de compatibilité d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance avec une loi spéciale*. *Tertio*, elle exerce un contrôle de compatibilité d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance avec une loi ordinaire répartitrice de compétences (comme la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone).

Dans le cadre de son ouvrage *Justice constitutionnelle*, le constitutionnaliste Marc VERDUSSEN s'est penché sur l'étroite interaction entre les **juges constitutionnels** et la **démocratie**¹⁰⁵ (voir Encadré 6).

Encadré 6 – Les juges constitutionnels et la démocratie

Le juge constitutionnel, allié de la démocratie

Professeur de droit constitutionnel à UCL, Marc VERDUSSEN vient de signer un très intéressant ouvrage dont l'objet central est la Cour constitutionnelle qui, depuis 1985, veille au respect de la Constitution par le législateur fédéral et les législateurs fédérés.

Comme l'indique opportunément l'auteur, la justice constitutionnelle interpelle aujourd'hui toutes les disciplines juridiques. Elle occupe donc une place importante sur l'échiquier judiciaire belge.

L'ouvrage ne se lit évidemment pas comme un roman de gare, mais il intéressera au-delà des spécialistes du droit, notamment par la façon dont Marc VERDUSSEN situe l'action de la justice constitutionnelle dans un contexte historique. On lira, notamment, que la Cour constitutionnelle est née dans la douleur, sa création représentant « une profonde rupture par rapport à une longue tradition d'invulnérabilité de la loi ». À l'époque, certaines formations politiques n'hésitèrent pas à agiter le spectre du gouvernement des juges.

Au début, la Cour fut même corsetée, le contrôle de la constitutionnalité des lois, confié à la juridiction, étant loin d'être complet. Marc VERDUSSEN explique comment la Cour réussit à étendre sa compétence au-delà des limites qui lui furent formellement imparties. Il s'attache aussi à décrire les missions, les acteurs, les actes et les phases de la justice constitutionnelle à travers des chapitres denses et fouillés, nécessairement techniques mais écrits dans une langue claire qui permet de comprendre les mécanismes de fonctionnement de la Cour grâce aussi à une approche comparative, historique et théorique.

La dernière partie de l'ouvrage est consacrée à la légitimité* de la justice constitutionnelle. Elle est particulièrement intéressante. Le professeur VERDUSSEN démontre pourquoi la Cour constitutionnelle est bien placée pour contribuer au dialogue constitutionnel.

¹⁰⁵ VERDUSSEN Marc, *Justice constitutionnelle*, Bruxelles, Larcier, coll. « Précis de la Faculté de Droit de l'Université catholique de Louvain », 2012, 436 p.

Son statut général de juridiction lui permet d'être à l'écoute des citoyens, tandis que son statut particulier de juridiction la place au centre d'un réseau de relations tant avec les branches politiques du pouvoir qu'avec les autres juridictions.

Arbitre du dialogue constitutionnel, la Cour est aussi amenée à pratiquer ce dialogue. Pour ce faire, elle doit, dit l'auteur, répondre à des exigences d'intelligibilité, de cohérence, d'efficacité, de discernement et de visibilité.

De ce point de vue, Marc VERDUSSEN regrette que les juges européens ne jouissent pas de la même notoriété que les membres de la Cour suprême américaine, dont les biographies se hissent parfois parmi les meilleures ventes de librairie. Et d'ajouter que les juges constitutionnels belges pâtissent aussi de l'image que la justice en général a longtemps donnée d'elle-même.

Enfin, observe Marc VERDUSSEN, il revient à la Cour de susciter le dialogue constitutionnel. Elle ne doit pas seulement « être à l'écoute des cris et des murmures de la société », elle doit aussi être attentive aux interprétations constitutionnelles « procurées dans d'autres cénacles », écrit Marc VERDUSSEN.

À commencer par les assemblées parlementaires. « Force est malheureusement de constater que les discussions constitutionnelles n'ont pas toujours au Parlement la place qu'elles méritent », ajoute cependant le constitutionnaliste.

Quant aux relations avec les autres juridictions, elles ne sont pas toujours au beau fixe, des frictions existant entre la Cour constitutionnelle et la Cour de cassation ou le Conseil d'Etat, qui acceptent mal l'autorité des arrêts de la Cour.

Ces résistances suscitent un débat qui dépasse les frontières belges et touche au problème de la coexistence entre des ordres juridictionnels autonomes et non hiérarchisés entre eux, commente l'auteur.

Enfin, Marc VERDUSSEN insiste sur l'importance du dialogue international qui se noue avec des instances comme la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice de l'Union européenne, mais aussi avec la Cour suprême des Etats-Unis.

Si ce dialogue provoque un certain désordre, « il procède d'idéaux qui donnent un sens, parmi lesquels un idéal humaniste », conclut le professeur, pour qui le rôle des juges constitutionnels ne constitue pas un simple mécanisme correcteur mais est un élément d'approfondissement de l'exigence démocratique. En cela, ils sont, formule canadienne, « des alliés de la démocratie »¹⁰⁶.

¹⁰⁶ MATGEN Jean-Claude, « Le juge constitutionnel, allié de la démocratie », *La Libre Belgique*, 11 février 2013, p. 8.

La Cour constitutionnelle peut être saisie de deux manières¹⁰⁷ : par un recours en annulation* (voire en suspension) et par une question préjudicielle*.

4.1.1. Le recours en annulation

Les autorités et les personnes suivantes peuvent introduire un **recours en annulation*** auprès de la Cour constitutionnelle dans les 6 mois de la publication* au Moniteur belge :

- Le Conseil des ministres* et les gouvernements* des Communautés et des Régions ;
- Les présidents de toutes les assemblées législatives, à la demande de deux tiers de leurs membres ;
- Les personnes physiques ou morales tant de droit privé que de droit public, de nationalité belge ou étrangère. Cette dernière catégorie de personnes doit « justifier d'un intérêt ». Cela veut dire que ces personnes doivent démontrer, dans leur requête à la Cour, qu'elles sont susceptibles d'être affectées personnellement, directement et défavorablement par la norme attaquée.

Un exemple illustre assez bien le souci des juges constitutionnels de garantir la libre expression des citoyens devant le prétoire. Il s'agit de la décision des juges constitutionnels belges ayant validé la loi du 23 mars 1995 réprimant la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national socialiste allemand durant la Seconde Guerre mondiale¹⁰⁸. Cette loi a été contestée par un négationniste anversois, Siegfried VERBEKE. Militant du *Vlaamse Militante Orde* (VMO)¹⁰⁹ et membre fondateur de l'asbl *Vrij Historisch Onderzoek*, dont les activités peuvent être directement concernées par la loi, Siegfried VERBEKE, pour justifier d'un intérêt à introduire un recours en annulation contre la loi, se présente comme négationniste¹¹⁰. Il estime ainsi que la loi pénale limite sa liberté d'expression dans un domaine où il exerce des activités d'édition. Il peut dès lors, selon lui, être directement et défavorablement affecté par l'application d'une telle loi. Son recours est considéré comme recevable. Les juges constitutionnels belges lui

¹⁰⁷ Ces informations sont disponibles sur le site de la Cour constitutionnelle : <http://www.const-court.be/fr/common/home.html> (consulté le 24 décembre 2012).

¹⁰⁸ *Moniteur belge* du 30 mars 1995.

¹⁰⁹ DELEERSNIJDER Henri, *Les prédateurs de la mémoire. La Shoah au péril des négationnistes*, Bruxelles, Labor, coll. « Liberté j'écris ton nom », 2001, p. 53.

¹¹⁰ Pour rappel, l'article 142 alinéa 3 de la Constitution belge stipule que « La Cour peut être saisie par toute autorité que la loi désigne, par toute personne justifiant d'un intérêt ou, à titre préjudiciel, par toute juridiction ».

reconnaissent un intérêt à agir en précisant qu'il est « notoirement connu en tant que révisionniste par ses prises de position répétées en la matière »¹¹¹. Les juges constitutionnels ouvrent donc l'accès au prétoire et permettent à cet individu de s'exprimer librement devant eux. Le moyen invoqué par Siegfried VERBEKE consiste à se plaindre, en substance, d'une limitation, selon lui injustifiée et discriminatoire, du droit à la liberté d'expression garanti par la Constitution et le droit international¹¹². Les juges constitutionnels rappellent d'abord que la liberté d'expression n'est pas absolue et qu'elle peut être soumise à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions, prévues par la loi, exigeant une interprétation restrictive. Ils examinent dès lors la signification des comportements réprimés par la loi :

La signification des termes 'nier' ou 'approuver' ne prête pas à malentendu. Dans le premier cas, l'existence du génocide dont il s'agit est contestée dans sa totalité. Dans le second cas, on lui donne son approbation et l'on souscrit dès lors sur ce point à l'idéologie nazie.

Étant donné que le génocide est souvent, selon le législateur, non pas nié ou approuvé radicalement mais mis en doute ou justifié d'une manière plus subtile - au moyen d'études pseudo-scientifiques -, la loi réprime également le fait de 'minimiser grossièrement' et de 'chercher à justifier'.

Le fait de 'chercher à justifier' va moins loin que l'approbation mais tend, par une réécriture des données historiques, à présenter le génocide considéré sous un jour acceptable et à légitimer ainsi l'idéologie nazie.

Enfin, concernant la répression du fait de 'minimiser grossièrement', l'adjonction du terme 'grossièrement' est d'une grande importance. Il apparaît très clairement, dans les travaux préparatoires, que le législateur ne vise pas le fait de minimiser sans plus, mais uniquement le fait de minimiser à l'extrême et, par là même, de manière grave, outrancière ou offensante [...] ¹¹³.

D'une manière générale, les juges précisent que la philosophie qui sous-tend les quatre comportements précités consiste en la réhabilitation d'une « idéologie criminelle et hostile à la démocratie »¹¹⁴. La loi répond, selon eux, à un « besoin social impérieux » dans la mesure où, d'une part, les

¹¹¹ COUR D'ARBITRAGE, arrêt 45/96, 12 juillet 1996, p. 19.

¹¹² *Ibid.*, p. 21.

¹¹³ *Ibid.*, pp. 26-27.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 27.

manifestations d'opinions précitées « fournissent un terreau à l'antisémitisme et au racisme et constituent une menace pour une société démocratique », et, d'autre part, ces manifestations sont « infamantes et offensantes pour la mémoire des victimes du génocide, pour leurs survivants et en particulier pour le peuple juif lui-même »¹¹⁵. Les juges constitutionnels précisent toutefois qu'un pouvoir d'appréciation est laissé au juge pénal quand il évaluera les manifestations d'opinions de type négationniste. En effet, il « devra déterminer, dans chaque cas, où cessent le caractère scientifique de la recherche et le souci d'objectivité dans l'information. Un tel pouvoir est nécessaire en raison de la multiplicité et de la subtilité des formes que peut emprunter l'expression des thèses négationnistes »¹¹⁶. Les juges constitutionnels rejettent finalement le recours¹¹⁷ tout en ayant garanti la libre expression d'un citoyen devant le prétoire.

Il convient de remarquer que, en principe, le recours en annulation n'a pas d'effet suspensif. Afin d'éviter qu'entre le moment de l'introduction du recours et le prononcé de l'arrêt, la norme entreprise ne cause un préjudice difficilement réparable et qu'une annulation rétroactive ultérieure n'ait plus de portée, la Cour peut, dans des circonstances exceptionnelles, ordonner la suspension de la norme attaquée, à la demande du requérant, dans l'attente d'un prononcé sur le fond de l'affaire dans les trois mois suivant un arrêt de suspension. Cette demande de suspension doit être introduite dans les trois mois suivant la publication* de la norme attaquée au Moniteur belge.

4.1.2. Les questions préjudicielles

Si une juridiction est confrontée à une question de conformité de lois, de décrets et d'ordonnances aux règles de répartition des compétences entre

¹¹⁵ COUR D'ARBITRAGE, arrêt 45/96, *op. cit.*, p. 29.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 31.

¹¹⁷ À la suite de cet arrêt, le juriste Dirk VOORHOOF s'est interrogé sur l'application concrète de la loi réprimant le négationnisme. Il a notamment souligné que certaines publications négationnistes pouvaient tomber dans le champ d'application des délits de presse et qu'il conviendrait de correctionnaliser ces délits (en lieu et place d'une procédure devant la Cour d'Assises) afin de voir la loi réprimant le négationnisme mise en œuvre de manière effective. Au final, cet auteur se demande « dans quelle mesure le droit pénal peut être un outil efficace et efficient dans la lutte contre le racisme et la xénophobie et contre la montée de l'extrême-droite qui mobilise le négationnisme ». VOORHOOF Dirk, « Vrijheid van meningsuiting en de ontkenning van de genocide », *Jaarboek Mensrechten*, 1996-1997, pp. 338-353. Le juriste Foulek RINGELHEIM considère que si l'arrêt de la Cour d'arbitrage ne suffit pas à désarmer la critique de la loi et à empêcher une idéologie de se développer, l'autorité de cet arrêt « confère à la loi une force symbolique et une légitimité accrues ». RINGELHEIM Foulek, « Le négationnisme contre la loi », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1997, n° 29, p. 128. Pour une synthèse de l'arrêt, voy. GRANDJEAN Geoffrey, « La reconnaissance des génocides et la répression du négationnisme », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2016, n° 2304-2305, 88 p.

l'Etat, les Communautés et les Régions ou aux articles 8 à 32, 170, 172 ou 191 de la Constitution, elle doit en principe poser une question préjudicielle* à la Cour constitutionnelle.

Une **question préjudicielle*** est posée avant de statuer soi-même plus avant. Lorsqu'une juridiction pose une question, la procédure devant cette juridiction est suspendue dans l'attente de la réponse de la Cour. Si l'arrêt de la Cour constitutionnelle déclare que la norme considérée est contraire aux règles précitées, le juge qui a posé la question préjudicielle* ne peut plus en faire application dans le traitement ultérieur de la cause. Cette norme continue cependant à exister dans l'ordre juridique.

Lorsque la Cour constitutionnelle juge une norme inconstitutionnelle (suite à un recours en annulation*), la norme est réputée n'avoir jamais existé. Dans le cadre d'une question préjudicielle*, la situation est différente. Si la Cour constitutionnelle déclare une norme inconstitutionnelle, elle continue d'exister mais les juridictions ne peuvent l'appliquer. Un recours en annulation* est alors possible par rapport à cette norme dans les six mois de la réponse à la question préjudicielle*.

La Cour constitutionnelle est composée de 12 juges, répartis selon le Tableau 9. Cette composition reflète une double parité : la parité linguistique (autant de juges d'expression française que de juges d'expression néerlandaise) et la parité socioprofessionnelle (autant d'anciens parlementaires que de juristes issus du sérail). Les deux parités s'entrecroisent¹¹⁸.

Tableau 9 – La Composition de la Cour constitutionnelle

	Groupe linguistique français	Groupe linguistique néerlandais	
Expérience de 5 ans comme parlementaire	3	3	6
Expérience dans le domaine du droit	3	3	6
	6	6	

Parmi les 12 juges de la Cour Constitutionnelle, on retrouve donc des anciens représentants politiques. Lors de la nomination de Thierry GIET (Parti socialiste) comme juge à la Cour Constitutionnelle, la présence d'anciens représentants politiques s'est à nouveau posée¹¹⁹.

¹¹⁸ VERDUSSEN Marc, *Les douze juges. La légitimité de la Cour constitutionnelle*, Bruxelles, Labor, coll. « Quartier libre », 2004, p. 51.

¹¹⁹ LAUWENS Jean-François, « Des politiques à la Cour constitutionnelle ? », *Le Soir*, 25 avril 2013, p. 11.

Tableau 10 – La composition de la Cour constitutionnelle

Groupe linguistique français	Groupe linguistique néerlandais
Présidents	
François DAOUT	André ALEN (baron)
Juges	
Jean-Paul MOERMAN	Luc LAVRYSEN
Pierre NIHOUL	Trees MERCKX-VAN GOEY
Thierry GIET	Riet LEYSEN
Michel PÂQUES	Joséphine Rebecca MOERMAN
NN	Yasmine KHERBACHE

4.2. Le contrôle exercé par le Conseil d'État

Le Conseil d'État est une juridiction administrative créée par la loi du 23 décembre 1946. Cette juridiction est composée de 44 membres (dont 28 Conseillers d'État), nommés à vie par le Roi. Ces juges sont des juristes réputés, professeurs d'Université et spécialisés dans certaines matières. Les articles de la Constitution consacrés au Conseil d'État sont les articles 160 et suivants.

Cette juridiction est composée de deux sections¹²⁰.

D'une part, la **section de législation** fournit un avis technique au travail législatif des parlements et des gouvernements*. Elle donne des **avis juridiques motivés** sur des avant-projets de loi et de proposition de loi*, de décret* ou d'ordonnance*, sur des projets de décisions réglementaires et sur certains amendements et vérifie 1) si les textes soumis respectent les normes juridiques supérieures (Constitution, loi ...); 2) si l'autorité initiatrice est bien compétente en la matière; 3) si les textes de loi sont de bonne qualité (clarté du texte, absence de contradictions, concordance entre le texte français et le texte néerlandais...). Le Conseil d'État ne se prononce pas sur l'« opportunité » des textes qui lui sont soumis pour avis. Le Conseil d'État donne un avis uniquement technico-juridique, et non politique. L'avis de la section de législation est parfois obligatoire et parfois facultatif. L'avis est obligatoire pour les avant-projets de loi, de décret ou d'ordonnance, pour les projets d'arrêté royal ou d'arrêté d'un gouvernement* communautaire ou régional. Si l'avis du conseil d'État n'a

¹²⁰ Les informations suivantes sont tirées des *Fiches info* éditées par la Chambre des représentants, disponibles sur le site de la Chambre des représentants à l'adresse suivante : <http://www.lachambre.be> (consultée le 6 décembre 2014).

pas été demandé, l'arrêté est considéré comme illégal. Les présidents des assemblées législatives ainsi que les membres des différents gouvernements* peuvent demander l'avis du conseil d'État sur des projets ou des propositions de loi, des décrets ou d'ordonnances ainsi que sur les amendements à ces textes.

D'autre part, la **section du contentieux administratif** du Conseil d'État est la plus haute juridiction administrative du pays. Tout citoyen ou personne juridique peut demander la **suspension** et l'**annulation d'actes juridiques** ou de **règlements** émanant **d'une autorité administrative**. Sont ainsi concernés : les arrêtés royaux et les arrêtés des gouvernements communautaires et régionaux, les actes administratifs des Conseils provinciaux, des conseils communaux, des collèges des Bourgmestre et Échevins, des Bourgmestres, etc.

Pour bien cerner les actes administratifs pouvant être contestées devant le Conseil d'État, il convient de définir l'autorité administrative. Une **autorité administrative** peut être définie sur la base de deux critères.

D'une part, le **critère organique** peut être mobilisé. Au sens premier, l'autorité administrative semble tout naturellement devoir s'inscrire dans l'orbite du *pouvoir exécutif*, qu'il soit fédéral, communautaire ou régional. Cela permet de la distinguer d'un organe du pouvoir judiciaire ou d'un organe du pouvoir législatif et d'une personne physique ou morale privée. Il s'agit à tout le moins des organes qui, *en vertu de la Constitution et des lois spéciales de réformes institutionnelles exercent le pouvoir exécutif*, de même que les organes qui, en vertu d'une norme de rang constitutionnel ou législatif, sont soumis au contrôle *hiérarchique* ou au contrôle de *tutelle** du gouvernement fédéral*, communautaire ou régional. Ce critère ne permet pas de résoudre toutes les difficultés. Comment qualifier le Crédit communal qui a été créé par deux particuliers, à la suite d'une initiative gouvernementale et de l'adhésion massive des communes ? Le critère organique ne permet pas de rendre compte des *entités nouvelles*, résultant de la mise en œuvre des procédés d'intervention économique pouvant aboutir à la création d'entreprises privées constituées à l'initiative de la société nationale et des sociétés régionales d'investissement. Le critère organique, seul, permet d'exclure certaines autorités : les organes du pouvoir législatif fédéral, communautaire ou régional, les organes du pouvoir judiciaire et les personnes privées dans l'exercice d'activités purement privées.

D'autre part, le **critère matériel** peut être mobilisé. Ce critère consiste soit dans l'accomplissement d'une tâche d'intérêt général, soit dans la

détention d'une parcelle de puissance publique ou de prérogatives dites de puissance publique. Le critère matériel de l'autorité administrative consiste généralement à identifier ce que l'organe fait et a qualité pour faire.

Deux exemples illustrent ces critères. *Primo*, dans leurs relations avec leurs élèves, du moins celles qui ont trait à leur mission première, l'enseignement et la délivrance d'un diplôme attestant des compétences de l'étudiant, les établissements d'enseignement libre sont considérés comme des autorités administratives par la Cour de cassation. [...] Ces établissements n'ont certes pas été créés par les pouvoirs publics, mais d'une part, ils sont agréés par des pouvoirs publics [...], d'autre part, ces mêmes pouvoirs publics déterminent et contrôlent leur fonctionnement ; enfin, ils peuvent prendre des mesures obligatoires à l'égard de tiers, plus spécialement en déterminant de manière unilatérale leurs propres obligations à l'égard de tiers ou en constatant unilatéralement les obligations des tiers.

Secundo, la S.A. Berlaymont 2000 a été qualifiée d'autorité administrative lorsqu'elle attribue un marché public parce que cette décision concourt à la mission de service public que la régie des bâtiments a confiée à la S.A.¹²¹.

4.3. Le contrôle par les Cours et Tribunaux

L'article 159 de la Constitution stipule que « Les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois ». Il s'agit de l'exception d'illégalité.

Sur la base de cet article, les juges des Cours et Tribunaux ont le pouvoir de ne pas faire application des normes inférieures aux normes législatives qui ne respectent pas ces dernières ou aux normes supérieures aux normes législatives.

Par contre, lorsque les juges des Cours et Tribunaux sont saisis d'un litige susceptible d'entraîner l'application d'une norme législative qui est considérée par les juges comme non-conforme à la Constitution, il ne peut

¹²¹ L'ensemble de ces informations sont tirées de DURVIAUX Ann Lawrence (avec la collaboration de Damien FISSE), *Droit administratif. Tome 1. L'action publique*, Bruxelles, Larcier, coll. « Collection de la Faculté de droit de l'Université de Liège », 2011, pp. 445-451.

décider d'écarter la norme législative. Par contre, il peut poser une question préjudicielle* à la Cour constitutionnelle.

4.4. Le contrôle par voie d'exception et le contrôle par voie d'action

Par rapport à la hiérarchie des normes* en Belgique, on peut constater qu'il y a deux grands types de normes : les normes à valeur légale et les normes à valeur réglementaire. Il existe des juridictions précises pour contrôler ces normes. D'une manière générale, il existe deux types de contrôle.

D'une part, le **contrôle par voie d'action** est un contrôle visant à annuler, à invalider une norme. Dans ce cas, la norme cesse d'exister dans l'ordre juridique.

D'autre part, le **contrôle par voie d'exception** est un contrôle réalisé par un juge judiciaire ou administratif dans le cadre d'un conflit. Ce contrôle vise à écarter une norme. La norme continue à exister dans l'ordre juridique.

La **Figure 9** ci-dessous présente les différents moyens de contrôle des normes et les juridictions concernées.

Figure 9 – Les contrôles par voie d'action et d'exception

	Contrôle par voie d'action (norme annulée)	Contrôle par voie d'exception (norme écartée)
Norme à valeur légale	Cour constitutionnelle	
	Recours en annulation	Question préjudicielle
Norme à valeur réglementaire	Conseil d'État	Cours et Tribunaux
	Recours en annulation	Exception d'illégalité (article 159 de la Constitution)

Synthèse

Comprendre les *Institutions* nécessite de détailler les trois grands types d'institutions belges (fédérales, régionales et communautaires), leurs interactions et leurs pouvoirs respectifs.

Premièrement, les **institutions fédérales** sont examinées en distinguant, d'une part, le pouvoir législatif (sa composition, ses compétences et son mode de prise de décision) et, d'autre part, le pouvoir exécutif, dont la formation d'un gouvernement fédéral en Belgique.

Deuxièmement, les **institutions régionales et communautaires** sont examinées en distinguant, d'une part, les étendues sur lesquelles elles exercent leurs pouvoirs et, d'autre part, l'organisation des pouvoirs législatifs et exécutifs. C'est l'occasion d'aborder la question du cumul des mandats et surtout la répartition des compétences entre l'État fédéral, les Régions et les Communautés.

Troisièmement, les différentes **normes** adoptées en Belgique sont présentées : Constitution, loi, décret, ordonnance, arrêté et règlement. Ces différentes normes sont hiérarchisées dans la mesure où une norme supérieure fonde la validité d'une autre norme inférieure. La hiérarchie des normes implique l'idée d'un classement : les normes inférieures dépendent des normes supérieures.

Quatrièmement, les normes font l'objet de différents **contrôles** : soit par la Cour constitutionnelle, soit par le Conseil d'État, soit par les Cours et Tribunaux. L'examen de ces contrôles permet de distinguer le contrôle par voie d'action du contrôle par voie d'exception.

Chapitre 4 – L'évolution institutionnelle de la Belgique

Depuis la création de la Belgique et l'institution de la Constitution, il y a eu plusieurs réformes qui ont modifié le texte de base de l'État belge, le faisant passer d'un État unitaire* à un État fédéral*.

Les différentes réformes vont ainsi être passées en revue en soulignant entre autres les modifications ayant participé au processus de fédéralisation de la Belgique¹²².

1. La première révision de la Constitution (1893)

À la fin du XIX^e siècle, une série de transformations économiques et sociales entraînent une modification des institutions, notamment pour atteindre une plus grande justice sociale et garantir le bien-être d'une plus grande frange de la population. Cette situation entraîne notamment l'introduction du suffrage universel tempéré par le vote plural (certains électeurs ont plusieurs voix) ainsi que la réduction du cens d'éligibilité pour le Sénat et création des sénateurs provinciaux.

2. La deuxième révision de la Constitution (1920-1921)

Après la Première Guerre mondiale, des réformes sont menées.

D'une part, la deuxième révision de la Constitution voit l'entérinement de réformes voulues précédemment. Ainsi, on assiste à la constitutionnalisation du suffrage universel pur et simple ainsi qu'à la constitutionnalisation de la représentation proportionnelle.

D'autre part, la deuxième révision de la Constitution voit de nouvelles réformes aboutir. Toute d'abord, cette révision entraîne la suppression du cens d'éligibilité pour l'élection au Sénat. Il y a toutefois la nécessité de respecter les conditions politico-socio-économiques (être ministre, être porteur d'un diplôme de fin d'études délivré par un des établissements d'enseignement supérieur dont la loi détermine la liste, être ancien officier supérieur de l'armée ou de la marine, être ancien gouverneur de province, être bourgmestre ou échevin, être ancien directeur général, être propriétaire de biens immeubles situés en Belgique dont le revenu cadastral s'élève au moins à 12.000 francs, etc.). Ensuite, les sénateurs cooptés sont créés. En outre, les communes sont autorisées à créer des intercommunales. Enfin, les parlementaires sont désormais rémunérés.

¹²² Cette partie s'inspire largement de BEAUFAYS Jean, *Histoire politique et législative de la Belgique*, Liège, Éditions de l'Université de Liège, 2003-2004.

3. La troisième révision de la Constitution (1967-1971) – On communautarise¹²³

Le processus de fédéralisation commence véritablement avec cette réforme.

Il convient de rappeler le contexte. Les Flamands souhaitent une communautarisation à deux (flamands, francophones et place accessoire aux germanophones) alors que les Wallons souhaitent trois régions socio-économiques (Wallonie, Flandre et Bruxelles).

Un compromis est trouvé. Deux systèmes fédérés concurrents sont mis en place. Deux types d'entités fédérées cohabitent désormais en Belgique. D'une part, les **trois Communautés culturelles** sont créées et les Communautés culturelles française et néerlandaise sont organisées. Concrètement, cela signifie que les points suivants sont adoptés par la révision de la Constitution :

- La composition des conseils culturels à partir des groupes linguistiques ;
- L'attribution des compétences culturelles, d'enseignement et d'emploi des langues ;
- L'attribution d'un pouvoir décrétoal ;
- La mise en place d'une dotation du pouvoir central.

Il convient de noter que la Communauté culturelle allemande est organisée par une loi ordinaire en 1973.

D'autre part, les **trois Régions** (article 107quater), wallonne, flamande et bruxelloise, sont créées. Toutefois, l'article de la Constitution est très superficiel car il ne définit ni les organes, ni les compétences, ni la valeur de la norme. En effet, au terme de l'article 107quater de la Constitution :

La Belgique comprend trois Régions : la Région wallonne, la Région flamande et la Région bruxelloise.

La loi attribue aux organes régionaux qu'elle crée et qui sont composés de mandataires élus, la compétence de régler les matières qu'elle détermine, à l'exception de celles visées aux articles 23 et 59bis, dans le ressort et selon le mode qu'elle établit.

Cette loi doit être adoptée à la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres, à la condition que la majorité des membres

¹²³ Les métaphores sont tirées de PIRET Paul, « Sixième réforme de l'État, nous y revoilà », *La Libre Belgique*, 28 janvier 2013, p. 5.

de chaque groupe se trouve réunie et pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés.

La troisième révision de la Constitution crée également les mécanismes institutionnels suivants :

- ❖ La **loi à majorité spéciale** ;
- ❖ La constitutionnalisation des quatre régions linguistiques ;
- ❖ Les **groupes linguistiques français et néerlandais** ;
- ❖ La parité linguistique au sein du Conseil des ministres*, le Premier ministre excepté ;
- ❖ La sonnette d'alarme pour protéger les minorités idéologiques et linguistiques.

Il faut enfin noter que cette révision voit l'établissement du texte de la Constitution en français et en néerlandais.

L'application de cette réforme s'est traduite dans quatre domaines. *Primo*, les **compétences des Communautés culturelles** sont énoncées par la loi spéciale* du 21 juillet 1971. Il s'agit des matières suivantes :

- La défense et l'illustration de la langue ;
- Les beaux-arts ;
- Le patrimoine culturel, les musées et les autres institutions scientifiques culturelles ;
- Les bibliothèques ;
- Les discothèques ;
- La radiodiffusion et la télévision ;
- La politique de la jeunesse ;
- Le tourisme ;
- Etc.

En outre, en matière d'enseignement, les Communautés sont compétentes à l'exception de ce qui concerne la paix scolaire, les structures de l'enseignement, les diplômes, les subsides, les traitements et les normes de la population scolaire. Enfin, en matière d'emploi des langues, les Communautés sont compétentes pour les matières administratives ; pour l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics et les relations sociales entre les employeurs et leur personnel.

Secundo, la troisième révision de la Constitution se traduit par l'adoption de la loi du 16 juillet 1973 concernant le **Pacte culturel**. L'objectif est d'éviter que l'autonomie culturelle des Communautés ne puisse rompre

l'équilibre idéologique existant avant la communautarisation. Il en découle une obligation d'associer les différentes tendances à la gestion des institutions culturelles et un droit pour les associations culturelles et idéologiques d'utiliser les infrastructures culturelles. Pour ce faire, une Commission nationale permanente du pacte culturel est créée afin de surveiller le respect des équilibres idéologiques et philosophiques dans la mise en œuvre des politiques culturelles.

Tertio, la troisième réforme de la Constitution étant superficielle en ce qui concerne la création des Régions, une loi préparatoire à la régionalisation a été votée le 1^{er} août 1974 (**loi Perrin**). Cette loi prévoit de préparer la mécanique régionale puisque la majorité spéciale n'a pas été acquise pour la mise en œuvre de l'article 107quater. Elle définit également le territoire des trois Régions ainsi que les organes de celles-ci (Conseils régionaux composés de parlementaires nationaux de la Région et Comités ministériels composés des ministres nationaux). Les compétences des Régions sont énoncées. Il s'agit, entre autres, de la politique d'aménagement du territoire et d'urbanisme, de la politique du logement, de la politique familiale et démographique, de la politique de l'eau, des politiques liées à la chasse, à la pêche et aux forêts, et de la politique industrielle et énergétique. Pour ces compétences, l'avis du Conseil régional compétent est sollicité avant le dépôt d'un projet de loi* dont le champ d'application est limité à la Région du Conseil régional (dimension consultative !). Enfin, le financement des Régions est prévu à travers une dotation de l'État répartie selon une triple clé.

Quarto, la **fusion des communes** (1975) concrétise cette révision de la Constitution. L'objectif est d'assurer un minimum standard de services aux habitants de toutes les communes, indépendamment de leur taille ou de leur richesse. Cette fusion entraîne une réduction du nombre de communes de 2359 à 589 (262 en Wallonie).

4. La quatrième révision de la Constitution (1980) – On régionalise

4.1. L'approfondissement du fédéralisme

Avec cette révision de la constitution qui est accompagnée de l'adoption de la loi spéciale* du 8 août 1980 et de la loi ordinaire du 9 août 1980, le fédéralisme belge se concrétise de plus en plus. Nous sommes à l'époque sous le gouvernement Martens III.

Plusieurs modifications concernent les **Communautés**.

Premièrement, le **nom** des Communautés est modifié. L'adjectif « culturel » est supprimé car de nouvelles compétences sont transférées aux Communautés ; ce sont les matières dites « personnalisables ». L'adjectif « néerlandaise » est remplacé par « flamande » pour bien montrer que la Communauté flamande est plus qu'une culture ou une langue, c'est une nation. L'adjectif « allemande » est remplacé par « germanophone » pour témoigner de l'attachement de cette communauté à la Belgique.

Deuxièmement, les **organes** sont modifiés. Les conseils de Communauté sont composés de sénateurs élus directement par le corps électoral de chaque groupe linguistique. Les sénateurs provinciaux et les sénateurs cooptés ne font plus partie des conseils de Communauté (les sénateurs de droit n'en font pas partie non plus). Les exécutifs de Communauté sont composés de trois membres, élus à la majorité absolue du Conseil (il doit donc en obtenir la confiance). Il faut remarquer qu'au départ, l'exécutif est composé proportionnellement par rapport aux partis représentés au sein du conseil. Enfin, La possibilité pour les organes de la Communauté française et ceux de la Communauté flamande d'exercer les compétences respectivement de la Région wallonne et de la Région flamande est ouverte.

Troisièmement, de nouvelles **compétences** sont attribuées aux Communautés, en l'occurrence les matières personnalisables (partie du secteur de la politique de la santé, d'aide aux personnes et de la recherche scientifique).

Quatrièmement, le **financement** des Communautés est envisagé. Le financement propre est permis mais sa mise en œuvre a fait l'objet d'un blocage politique. Dès lors, la dotation de l'État est répartie entre la Communauté flamande (55%) et la Communauté française (45%).

Cinquièmement, la **Communauté germanophone** est organisée selon une structure spécifique. Le conseil est composé de 25 membres élus au suffrage universel direct des habitants des neuf communes germanophones. La Région wallonne peut transférer une série de compétences à la Communauté germanophone, de commun accord entre les deux entités.

La révision concerne également les **Régions**. Seules les Régions flamande et wallonne sont organisées.

Premièrement, les **organes** sont modifiés. Les Conseils régionaux sont composés de députés et de sénateurs élus directs de la Région. Les exécutifs propres sortent du gouvernement national.

Deuxièmement, les **territoires** des Régions sont désormais ceux de la loi Perrin.

Troisièmement, les **compétences** des Régions sont modifiées par rapport à la loi Perrin. Sont notamment attribués aux Régions :

- ❖ L'aménagement du territoire (et l'urbanisme) ;
- ❖ L'environnement ;
- ❖ La rénovation rurale et la conservation de la nature (et chasse, pêche, forêt) ;
- ❖ Le logement ;
- ❖ La politique de l'eau ;
- ❖ La politique économique (et industrielle) ;
- ❖ La politique de l'énergie ;
- ❖ Les pouvoirs subordonnés (tutelle*) ;
- ❖ La politique de l'emploi ;
- ❖ La recherche appliquée.

L'ensemble de ces compétences ne représentent pas des blocs entiers mais des fragments des compétences citées.

Quatrièmement, la **valeur de la norme** adoptée par les pouvoirs législatifs des Régions est énoncée. L'article 26bis permet à la loi spéciale* exécutant l'article 107 quater de donner le pouvoir décretaal aux Régions (équipollent aux lois). C'est en fait une révision implicite de l'article 107 quater. Ainsi, l'article 26bic de la Constitution énonce que

Les lois prises en exécution de l'article 107quater déterminent la force juridique des règles que les organes qu'elles créent prennent dans les matières qu'elles déterminent.

Elles peuvent conférer à ces organes le pouvoir de prendre des décrets ayant force de loi dans le ressort et selon le mode qu'elles établissent.

Cinquièmement, le **financement** des Régions est organisé. Il peut provenir d'une fiscalité propre, mais dans un premier temps, seule la dotation nationale répartie selon la « clé Perrin » assure les ressources des Régions.

4.2. La création de la Cour d'arbitrage

La fédéralisation de la Belgique s'accompagne d'une pluralité de législateurs. Cela peut entraîner des conflits de compétences* entre les lois et les décrets et entre les décrets. Une institution est donc mise en place pour régler ces conflits : la Cour d'arbitrage.

La Cour d'arbitrage est mise en place par l'article 107 ter et la loi ordinaire du 28 juin 1983 :

§1er. La loi organise la procédure tendant à prévenir les conflits entre la loi, le décret et les règles visées à l'article 26bis, ainsi qu'entre les décrets entre eux et entre les règles visées à l'article 26bis entre elles.

§2. Il y a, pour toute la Belgique, une Cour d'arbitrage, dont la composition, la compétence et le fonctionnement sont déterminés par la loi.

Cette Cour règle les conflits visés au §1er.

Disposition transitoire

L'article 107ter entre en vigueur dans les six mois qui suivront sa promulgation. La loi organise, à titre transitoire une procédure tendant à prévenir et à régler les conflits entre la loi et le décret ainsi qu'entre les décrets.

Dans un premier temps, la Cour d'arbitrage ne règle que les conflits de compétences* entre les différents législateurs. L'annulation ou la suspension d'une disposition pour cause de violation des règles de répartition des compétences sont rendues possibles. Le mécanisme de la question préjudicielle* est énoncé. Elle doit lui être posée par une juridiction ordinaire quand cette dernière s'interroge sur une violation des règles de répartition des compétences.

La Cour d'arbitrage est composée de 12 juges, nommés à vie par le Roi sur la base d'une liste double présentée par le Sénat qui l'a adoptée à la majorité des deux tiers des suffrages des sénateurs présents. La moitié doit avoir été pendant 8 ans au moins membre de la Chambre ou du Sénat. L'autre moitié doit avoir occupé pendant 5 ans au moins une fonction dans une haute juridiction ou être professeur de droit. L'équilibre linguistique est garanti : il y a 6 francophones et 6 flamands.

5. La cinquième révision de la Constitution (1988) – On « bruxellise »

5.1. L'approfondissement du fédéralisme

C'est l'époque du gouvernement Martens, catholique, socialiste et Volksunie.

La réforme concerne les **Communautés**. Leurs **compétences** sont à nouveau revues. *Primo*, L'essentiel de l'enseignement est communautarisé. La plupart des exceptions apportées à la compétence de principe depuis 1970 sont supprimées. Afin de ne pas perdre les acquis du

pacte scolaire, les catholiques francophones ont demandé des garanties constitutionnelles sanctionnables. La Cour d'arbitrage devient donc compétente pour garantir le respect des dispositions relatives à l'enseignement. Les Conseils de Communauté règlent l'enseignement à l'exception de la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire, des conditions minimales pour la délivrance des diplômes et du régime des pensions. La Communauté assure le libre choix des parents. L'accès de l'enseignement est gratuit jusqu'à la fin de l'obligation scolaire. Chacun a droit à l'enseignement dans le respect des libertés et des droits fondamentaux. Tous les élèves ou étudiants, parents, membres du personnel et établissements d'enseignement sont égaux devant la loi ou le décret. Tous les élèves soumis à l'obligation scolaire ont droit, à charge de la Communauté, à une éducation morale ou religieuse. *Secundo*, la publicité commerciale dans l'audiovisuel est confiée aux Communautés. *Tertio*, l'aide publique directe à la presse écrite est confiée aux Communautés. *Quarto*, une part importante de la protection de la jeunesse est confiée aux Communautés.

La réforme concerne ensuite les **Régions**. Leurs **compétences** sont également revues. Sont désormais de la compétence des Régions : les monuments et les sites, les travaux publics, les transports et le secteur de la politique économique fortement élargi. La tutelle* sur les pouvoirs subordonnés est précisée. Les régions sont compétentes en termes d'organisation et d'exercice de la tutelle*. La compétence de l'autorité nationale est limitée à l'organisation et l'exercice de la tutelle* sur les communes de la Région de langue allemande et à l'organisation de la tutelle* sur les communes périphériques et les communes de Comines, Warneton et de Fouron.

5.2. L'organisation de la Région de Bruxelles-Capitale

La Région de Bruxelles-Capitale est organisée par la Loi spéciale* du 12 janvier 1989. Cette Région exerce les mêmes compétences que les deux autres Régions. Il convient déjà de noter que la Région exercera les compétences provinciales lors de la disparition de la Province du Brabant (1995). La norme adoptée par le pouvoir législatif bruxellois est appelée ordonnance. Le territoire correspond aux 19 communes bruxelloises. Le Conseil est composé de 75 membres élus au suffrage universel direct tous les 5 ans. L'exécutif est composé de 5 ministres, 2 francophones et 2 néerlandophones, élus par leur groupe linguistique respectif. Le Président est asexué linguistique, élu par le Conseil. En outre, l'exécutif comprend 3

secrétaires d'État, 2 francophones et 1 néerlandophone, élus par leur groupe linguistique respectif.

L'exécution des fonctions communautaires est garantie par trois nouveaux organes : la Cocof (Commission communautaire française), la VGC (Vlaamse Gemeenschapscommissie) et la Cocom (Commission communautaire commune). Il s'agit d'une spécificité dans le paysage institutionnel belge puisque ce sont des structures organiquement régionales mais fonctionnellement communautaires.

5.3. Les modifications des dispositions relatives à la Cour d'arbitrage

La Cour d'arbitrage peut désormais statuer sur la violation par une loi, par un décret ou par une ordonnance des articles 6, 6 bis et 17, respectivement les articles 10, 11 et 24 de la Constitution coordonnée (en raison de la communautarisation de l'essentiel de l'enseignement). La saisine est étendue aux personnes physiques et morales justifiant d'un intérêt.

La Cour s'estime compétente pour apprécier la constitutionnalité des lois spéciales. Le Conseil d'État et la Cour de Cassation doivent poser des questions préjudicielles soulevées devant eux à la Cour d'arbitrage ; faisant de cette dernière la plus haute juridiction du pays.

Il faut noter que la loi relative à la Cour d'arbitrage est adoptée à la majorité spéciale.

5.4. Les accords de coopération

La coopération entre l'État et les entités fédérées est rendue possible par la possibilité d'adopter des accords de coopération* (voir *infra*).

5.5. Le financement des Communautés et Régions

Le transfert de compétences de l'autorité nationale aux entités fédérées s'accompagne d'un important accroissement du budget des entités fédérées. Voici les grands points de cette réforme au niveau du financement des Communautés et des Régions.

D'un côté, le financement du budget des Communautés assuré par des recettes non fiscales, des emprunts et des parties attribuées du produit d'impôts et de perceptions nationales (redevance radio-TV, TVA, IPP). En fait, il n'y a pas d'impôts propres. Ce point est fondamental. Dans le

système institutionnel belge, les Communautés n'ont pas de capacités fiscales propres. Leurs financements sont assurés par d'autres niveaux de pouvoir, dont une grande partie à charge de l'État fédéral*. Cette incapacité de prélever des impôts s'explique aisément compte tenu de la situation bruxelloise : « la compétence de deux Communautés sur le territoire de Bruxelles explique la quasi-impossibilité de mettre en place une autonomie fiscale, qui créerait une concurrence entre deux entités sur le même territoire et pourrait mener à des 'sous-nationalités' »¹²⁴.

D'un autre côté, le financement du budget des Régions assuré par des recettes non fiscales, des emprunts, une intervention de solidarité nationale, des recettes fiscales propres et des parties attribuées du produit d'impôts et de perceptions.

5.6. Les dispositions diverses

La loi salique est abrogée en 1988, ce qui signifie que l'ordre de succession au trône est celui de la primogéniture stricte. Il convient aussi de noter que le texte original de la Constitution est traduit en allemand.

6. La sixième révision de la Constitution (1993) – On fédéralise

Cette réforme est menée sous le gouvernement catholique-socialiste, Dehaene I^{er}.

Les modifications portent sur toute une série de dimensions institutionnelles

Premièrement, la Belgique devient officiellement un État fédéral*. Cela se traduit par une modification de l'article 25ter, futur article 35, qui prévoit une inversion des compétences résiduelles* passant aux Communautés et aux Régions. En outre, le principe de loyauté fédérale (actuel article 143) est institué. La loyauté fédérale « condamne l'usage abusif par une autorité de ses pouvoirs qui, sans provoquer un conflit de compétences*, crée un conflit d'intérêt. L'auteur de la provocation n'a d'autre but que de nuire à un partenaire, sans en retirer un intérêt réel »¹²⁵. Ce principe est énoncé à l'article 143 de la Constitution :

¹²⁴ SIMAR Luc, « Les entités fédérées et la sixième réforme de l'État », *Politique. Revue de débats*, octobre 2014, n° HS23, p. 50.

¹²⁵ BEAUFAYS Jean, *Histoire politique et législative de la Belgique*, op. cit., pp. 166-167.

§ 1er. Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'État fédéral, les communautés, les régions et la Commission communautaire commune agissent dans le respect de la loyauté fédérale, en vue d'éviter des conflits d'intérêts.

§ 2. Le Sénat se prononce, par voie d'avis motivé, sur les conflits d'intérêts entre les assemblées qui légifèrent par voie de loi, de décret ou de règle visée à l'article 134, dans les conditions et suivant les modalités qu'une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, détermine.

§ 3. Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, organise la procédure tendant à prévenir et à régler les conflits d'intérêts entre le Gouvernement fédéral, les Gouvernements de communauté et de région et le Collège réuni de la Commission communautaire commune.

Disposition transitoire

Pour ce qui concerne la prévention et le règlement des conflits d'intérêts, la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles reste d'application; elle ne peut toutefois être abrogée, complétée, modifiée ou remplacée que par les lois visées aux §§ 2 et 3.

Deuxièmement, au niveau des **institutions fédérales**, plusieurs modifications sont notamment apportées. *Primo*, le nombre de ministres est limité à 15 au sein du **gouvernement fédéral**.

Secundo, le bicaméralisme* différentiel est accepté. La **Chambre des Représentants** devient l'assemblée prépondérante. Sa composition passe de 212 à 150 députés. Une incompatibilité des mandats de député avec celui de membre d'un Conseil régional ou communautaire est introduite. En outre, l'impossibilité de cumuler les fonctions de ministre fédéral et de député ou sénateur est inscrite. Dans de nombreuses matières, la Chambre des Représentants obtient le pouvoir final de décision, ce qui signifie qu'elle aura le dernier mot sur toute une série de projets ou de propositions de loi. La Chambre des Représentants est seule compétente sur le vote des motions de confiance et de méfiance au gouvernement, sur les budgets et les comptes et sur la naturalisation, entre autres. La Chambre des Représentants et le Sénat sont tous les deux compétents pour les déclarations et les révisions de la Constitution, pour le vote des lois à majorité spéciale, pour les assentiments aux traités et délégations à certaines autorités internationales, pour le vote des lois de répartition de compétences, entre autres.

Tertio, en ce qui concerne le **Sénat**, sa composition passe de 184 à 71 sénateurs (40 élus directs (25,15), 21 sénateurs de communauté (10, 10, 1), 10 sénateurs cooptés (6,4) et Sénateurs de droit). Il y a une répartition strictement proportionnelle entre les deux grandes communautés (58% et 42%). Le Sénat devient en fait une chambre de réflexion. Sa

seule compétence exclusive est de régler les conflits d'intérêt entre assemblées qui légifèrent par voie de loi, de décret ou d'ordonnance. Il conserve toutefois un pouvoir d'initiative législative.

Troisièmement, au niveau des **institutions régionales**, les organes sont revus. Le Conseil régional wallon est désormais composé 75 membres élus directement. Le Conseil régional flamand est composé de 118 membres élus directement. Les élections régionales sont organisées tous les 5 ans, en même temps que les élections européennes. L'exécutif s'appelle désormais le « gouvernement régional ». Des nouvelles compétences sont attribuées (l'agriculture) et d'autres sont étendues.

Quatrièmement, au niveau des **institutions communautaires**, les organes sont également revus. Le Conseil de la Communauté française est composé de 94 membres (75 conseillers régionaux wallons et 19 conseillers régionaux bruxellois francophones). Le Conseil de la Communauté flamande est composé 124 membres (118 conseillers régionaux flamands et les 6 premiers élus bruxellois néerlandophones du Conseil régional bruxellois). L'incompatibilité entre un mandat de ministre régional wallon ou bruxellois et communautaire français est supprimée. Enfin, quelques compétences communautaires sont étendues.

Cinquièmement, au niveau des libertés publiques, des articles sont insérés comme le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, le droit de consulter des documents administratifs et le respect de la vie privée et familiale.

Sixièmement, la coordination de la Constitution en réalisée avec une adaptation de la numérotation et de la subdivision ainsi qu'une toilette de certaines terminologies.

7. Les accords de la Saint Polycarpe, du Lambermont, du Lombard et de la Saint Boniface

Ces accords sont conclus sous le gouvernement Verhofstadt I^{er} (libéral, socialiste et écologiste). Face à la volonté de l'élite flamande d'avoir de plus en plus d'autonomie, une série de modifications vont être apportées au schéma institutionnel belge. La plupart de ces modifications a concerné les lois spéciales.

Premièrement, les accords de la Saint-Polycarpe et du Lambermont établissent le **refinancement des Communautés** (suite aux demandes de la Communauté française), l'élargissement de l'autonomie fiscale des Régions (réclamé par la Flandre), la régionalisation des lois provinciales et

communales (capacité pour les Régions d'organiser ces pouvoirs subordonnés ainsi que leur fonctionnement) et la régionalisation du commerce extérieur et de la coopération au développement.

Deuxièmement, les accords du Lombard énoncent l'augmentation de la **représentation flamande à Bruxelles** (pour neutraliser l'influence du Vlaams Blok...) ainsi qu'une nouvelle répartition des sièges au sein du Parlement bruxellois (17 sièges flamands et 72 sièges francophones). En échange, le refinancement de la Cocof et de la VGC est obtenu.

Troisièmement, les accords de la Saint-Boniface sont négociés entre les quatre partis francophones. Ils concernent l'affectation du **refinancement de la Communauté française**.

8. La septième révision de la Constitution (2012-2014) **– La sixième Réforme de l'État**

8.1. La scission de Bruxelles-Hal-Vilvorde

BHV était le nom d'une **circonscription électorale**¹²⁶ pour la Chambre des Représentants. Dans cette circonscription, les francophones de la périphérie pouvaient voter pour des listes francophones car la partie Hal-Vilvorde était liée à la partie de Bruxelles. Pour le Sénat, les francophones de la périphérie pouvaient voter pour des candidats francophones en terre flamande. Cela pose toutefois problème pour les Flamands, attachés au principe de territorialité*. Le flamand doit être parlé sur le territoire flamand. La crainte des élus francophones de laisser tomber les francophones de la périphérie est présente. Cela entraîne un blocage politique.

Après de longs mois de crises, un accord a finalement été trouvé entre les partis flamands et francophones (sauf la N-VA). Cet accord aboutit à la **scission** de BHV qui devient B+HV. Dans la circonscription de Hal-Vilvorde, les habitants ne pourront plus voter que pour des listes flamandes. Dans la circonscription Bruxelles, les habitants pourront voter pour des listes flamandes ou francophones. Un statut particulier est prévu pour les électeurs des six communes à facilités* de la périphérie bruxelloise. Comme il y a une grande majorité de francophones, les électeurs de ces communes peuvent choisir de voter soit pour une liste de

¹²⁶ BHV est également le nom d'un arrondissement judiciaire qui ne fait pas l'objet de développements dans le cadre de ce cours.

la circonscription électorale de Hal-Vilvorde, soit pour une liste de la circonscription électorale de Bruxelles¹²⁷.

8.2. Les transferts de compétences

Des **compétences** importantes – en termes de finances publiques – ont été transférées aux Communautés et aux Régions sous le Gouvernement Di Rupo I^{er} (2010-2014). Les différentes matières concernées vont être passées en revue ainsi que le montant que les entités fédérées vont devoir gérer.

8.2.1. Les allocations familiales

L'accord entre les huit partis ayant négocié la réforme de l'État a abouti au « transfert des allocations familiales, des allocations de naissance et des primes d'adoption aux Communautés. À Bruxelles, c'est la COCOM qui sera compétente à l'exclusion des deux Communautés »¹²⁸.

L'accord prévoit que « le droit aux allocations familiales sera consacré dans la Constitution »¹²⁹.

Le transfert de cette compétence n'a pas été sans soulever une série d'interrogations en termes de gestion et de paiement des allocations familiales comme l'a soulevé le constitutionnaliste Christian BEHRENDT (Encadré 7). Afin d'éviter de sérieux problèmes, l'accord institutionnel prévoit que « pendant une période de transition, les Communautés et la COCOM qui le souhaitent pourront faire appel aux actuelles institutions de paiement pour continuer à assurer, contre rémunération, la gestion administrative et le paiement des allocations familiales »¹³⁰.

Encadré 7 – Le transfert des allocations familiales aux entités fédérées

Dans un entretien à la mutualité Solidaris, le constitutionnaliste liégeois, Christian BEHRENDT a montré toute la complexité du transfert des allocations familiales aux entités fédérées : « Je m'explique : si je suis marié et habite avec mon épouse à Eeklo, que je travaille à Eeklo, que mon épouse travaille à Eeklo et que mes enfants vont à l'école à Eeklo, la scission des allocations familiales ne posera bien sûr aucune difficulté d'application : ce sera la Communauté flamande qui sera compétente à mon égard. Mais quelle entité fédérée sera compétente si je divorce, déménage à Liège, trouve un emploi

¹²⁷ REUCHAMPS Min, « Structures institutionnelles du fédéralisme belge », in DANDOY Régis, MATAGNE Geoffroy et VAN WYNSBERGHE (éd.), *Le fédéralisme belge. Enjeux institutionnels, acteurs socio-politiques et opinions publiques*, Bruxelles, Academia-L'Harmattan, coll. « Science politique, 2013, p. 41.

¹²⁸ *Doc. Parl.*, Ch., S.O. 2011-2012, n° 53-1964/016, p. 34.

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ *Ibid.*, p. 35.

à Eupen, et que mon épouse déménage elle aussi, mais à Eindhoven... tout en conservant son emploi à Eeklo... pendant que les enfants seront en garde alternée, mais scolarisés dans un internat à Bruxelles »¹³¹.

Il convient de noter que, selon certains spécialistes, il peut y avoir une certaine cohérence à transférer les allocations familiales aux Communautés. Ainsi, elles pourront, à termes, mener des politiques différentes, notamment en termes de natalité. Par exemple, la Région de Bruxelles-Capitale est composée d'une population très jeune alors que la Communauté flamande est composée d'une population relativement âgée. La gestion par les Communautés pourrait permettre des mesures différentes, comme une prime plus importante pour le troisième enfant, par exemple en Flandre¹³².

8.2.2. Le marché de l'emploi

L'accord institutionnel prévoit le transfert de compétences en matière d'emploi. Ainsi, les Régions deviennent notamment compétentes pour deux points. D'une part, le contrôle de la disponibilité est confié aux Régions : « les Régions reçoivent la pleine compétence de décision et d'exécution en matière de contrôle de la disponibilité active et passive et d'imposition de sanctions des chômeurs y relatives »¹³³. Il convient de noter que « les Régions ont la possibilité de déléguer le pouvoir de sanction à l'autorité fédérale (ONEm) contre rémunération »¹³⁴.

D'autre part, le placement des chômeurs est confié aux Régions : « les Régions deviennent compétentes pour les programmes d'accompagnement visant à réinsérer les bénéficiaires d'un revenu d'intégration sur le marché du travail »¹³⁵.

Afin de permettre une bonne réalisation de ces transferts de compétences et « afin [surtout] de garantir une bonne coopération entre l'ONEm et les services régionaux pour l'emploi [...], la structure de gestion de l'ONEm sera adaptée »¹³⁶.

¹³¹ « 'C'est à se demander si la plus-value pour le citoyen a été au centre des discussions ?' », *Solidaris*, 2013, n° 1, p. 17.

¹³² BEHRENDT Christian et DELWIT Pascal, *La sixième Réforme de l'État*, Liège 28 novembre 2013.

¹³³ *Doc. Parl., Ch., S.O. 2011-2012, n° 53-1964/016*, p. 27.

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ *Ibid.*, p. 28.

¹³⁶ *Ibid.*, pp. 29-30.

Il convient de noter que, selon certains spécialistes, il peut y avoir une certaine cohérence à transférer des compétences liées au marché de l'emploi. À titre d'exemple, la Région flamande souhaiterait mener des politiques pour les plus de 50 ans alors que la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale souhaiteraient davantage cibler leurs actions sur les 18-25 ans¹³⁷.

8.2.3. Les soins de santé et l'aide aux personnes

Différentes matières sont transférées aux Communautés :

- En matière d'aide aux personnes handicapées, les aides à la mobilité et les aides aux personnes âgées sont communautarisées ;
- En matière de politique hospitalière, il est prévu que les Communautés « seront compétentes pour définir les normes auxquelles les hôpitaux, ainsi que les services, programmes de soins, fonctions... hospitaliers doivent répondre pour être agréés »¹³⁸. Par ailleurs, et cela est important, les Communautés « prendront aussi désormais en charge les sous-parties A1 et B3 du Budget des moyens financiers (BMF) des hôpitaux, à savoir les frais d'investissement liés à la construction, à la rénovation et au gros entretien d'hôpitaux (sous-partie A1) et au financement du matériel médical lourd (sous-partie A3) »¹³⁹.
- En matière de politique aux personnes âgées, la compétence relative aux maisons de repos, ou encore des centres de soins de jour, est communautarisée.
- En matière de soins de santé mentale, les plateformes de soins de santé mentale et la compétence en matière de maisons de soins psychiatriques sont transférées aux Communautés.

Encadré 8 – Les nouvelles compétences de la COCOM

Pour les matières de santé et d'aide aux personnes dont le transfert aux communautés est prévu par l'accord institutionnel, l'autorité compétente dans la Région de Bruxelles-Capitale sera la COCOM dans la mesure où les compétences impliquent, pour les personnes, des obligations ou des droits à une intervention ou à une allocation, ou lorsque les compétences portent sur des institutions bicommunautaires. Pour quelques-unes des compétences transférées, l'accord manque de précision quant au fait de savoir s'il s'agit d'aides directes aux personnes – ce qui impliquerait leur transfert à la COCOM – ou d'aides obtenues via un service ou une institution – ce qui impliquerait, selon le cas,

¹³⁷ DELWIT Pascal, *La sixième Réforme de l'État*, Liège 28 novembre 2013.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 31.

¹³⁹ BEHRENDT Christian et VRANCKEN Martin, « La Communauté germanophone et la sixième réforme de l'État », disponible à l'adresse suivant : <http://orbi.ulg.ac.be/> (consultée le 8 décembre 2013).

l'intervention de la COCOF ou celle de la Communauté flamande pour les institutions unilingues. La COCOM est en tout cas explicitement désignée comme autorité responsable de l'allocation d'aide aux personnes âgées handicapées et sera immanquablement concernée par le transfert d'autres compétences en matière de santé et d'aide aux personnes : éléments du financement des hôpitaux, compétence complète (y compris la fixation du prix réclamé aux résidents) en matière de maisons de repos, maisons de repos et de soins, centres de soins de jour, centres de court séjour, services gériatriques isolés et services « SP isolés » (soit des services spécialisés dans certains types de traitement, tels que les soins de santé mentale, la politique de prévention ou l'organisation des soins de santé de première ligne). Les dotations versées par l'Autorité fédérale aux communautés et à la COCOM pour ces compétences seraient, suite à l'accord, de l'ordre de 4,5 milliards d'euros, dont 350 millions iraient à cette dernière.

Par ailleurs, l'accord du 11 octobre 2011 prévoit le transfert aux communautés des allocations familiales, des allocations de naissance et des primes d'adoption. Il est clairement indiqué qu'à Bruxelles, c'est la COCOM qui sera compétente « à l'exclusion des deux Communautés ». La répartition des moyens en matière d'allocations familiales (5,822 milliards d'euros) se fera sur la base de la clé de population de 0 à 18 ans de chacune des communautés (y compris la Communauté germanophone) et de la COCOM. Les enveloppes des entités évolueront ensuite sur la base de l'indice des prix à la consommation et de la croissance de la population de 0 à 18 ans compris de chaque entité. La population bruxelloise étant caractérisée par une proportion plus importante de jeunes que celle des autres régions linguistiques, cette clé devrait être plutôt favorable à la COCOM. Enfin, celle-ci se verra également confier le droit sanctionnel de la jeunesse¹⁴⁰.

8.3. La sixième Réforme de l'État en termes budgétaires

La sixième Réforme de l'État implique d'importants transferts de moyens financiers vers les Communautés et les Régions. Au total, plus de 14 milliards vont être transférés, ce qui représente un montant d'un peu moins de 1.400 € par habitant. Le Tableau 11 reprend quelques chiffres pour illustrer les enjeux financiers liés à cette Réforme.

Tableau 11 – Le coût de la réforme de l'État

Budget des Voies et Moyens (BVM)	106 milliards
Coûts de la dette	56 milliards
Taxe payée à l'UE	3 milliards
Pensions du secteur public	9,5 milliards
Financement complémentaire de la Sécurité sociale	15 milliards
Négociable	22,5 milliards

¹⁴⁰ NASSAUX Jean-Paul, « La Commission communautaire commune (COCOM) : vers une autre dimension », *Les analyses du CRISP*, 14 octobre 2013, disponible à l'adresse suivante : <http://www.crisp.be> (consultée le 8 décembre 2013).

Budget de la Sécurité sociale (BSS)	78 milliards
Dépenses Inami	27 milliards
Dépenses chômage	10 milliards
Pensions	34 milliards
Prestations familiales	6 milliards
Intégration et aide sociale	1 milliard

Sixième réforme de l'État	13,321 milliards
Contribution aux finances publiques*	1,932 milliards
Allocations familiales (BSS)	6,053 milliards
Marché de l'emploi (BSS)**	3,754 milliards
Soins de santé (BSS)	4,526 milliards
Autres***	3,054 milliards

*10% des 13,321 milliards seront conservés au niveau fédéral pour contribuer à l'assainissement des finances publiques fédérales. **Les moyens transférés seront répartis entre Régions selon le niveau de l'impôt sur les personnes physiques (IPP). La Région wallonne touchera 34% du montant. *** Sont notamment concernés : les crédits d'impôts pour titres-services, la politique des grandes villes, le Fonds des calamités ou les pôles d'attraction interuniversitaire.

8.4. Les non-choix de la Sixième réforme

Dans un article publié dans le *Journal des tribunaux*, le constitutionnaliste Hugues DUMONT a offert une analyse critique de la dernière Réforme de l'État. Pour lui, elle révèle au final les non-choix qui n'ont pas été opérés¹⁴¹. Il en dénombre ainsi onze :

- ❖ Une nouvelle procédure de révision de la Constitution (article 195 C°) ;
- ❖ Une augmentation des compétences de la Cour constitutionnelle (compétence de contrôler la conformité des actes législatifs à l'ensemble des règles constitutionnelles, d'une part, et, le pouvoir de contrôler *a posteriori* la régularité des élections législatives fédérales et fédérées, d'autre part) ;
- ❖ Un encadrement constitutionnel des juridictions administratives afin de les soumettre à un minimum de garanties communes en matière d'organisation et d'indépendance. En effet, la Cour constitutionnelle a accepté que les Régions créent des juridictions administratives ;
- ❖ Une mise au diapason du statut des élus et des partis politiques en termes d'exigence de transparence, de probité, de disponibilité, de cohérence et de rectitude ;

¹⁴¹ DUMONT Hugues, « La sixième réforme de l'État ou l'art de ne pas choisir ? », *op. cit.*, pp. 496-498.

- ❖ Un choix clair en ce qui concerne la coïncidence ou non des durées des législatures fédérale et régionale. En effet, le Constituant a littéralement choisi de ne pas choisir en laissant toutes les portes ouvertes des articles 46, 65 et 118 de la Constitution ;
- ❖ Une incohérence lourde en créant des décrets conjoints au lieu de réformer le régime des accords de coopération* ;
- ❖ Une décision claire quant à la disparition du Sénat ou sa résurrection ;
- ❖ Une reconnaissance et un encadrement des compétences concurrentes ;
- ❖ Une solution procédurale et substantielle pour résoudre le contentieux politique et juridictionnel récurrent de la (non-) nomination des bourgmestres des communes de la périphérie bruxelloise. En effet, une solution substantielle a été entièrement déléguée à l'assemblée générale de la Section du contentieux administratif du Conseil d'État ;
- ❖ Un positionnement plus clair du Constituant à l'égard des Provinces. En effet, celui-ci a laissé aux Régions la liberté la plus large d'en faire ce qu'elles voudront ; ce qui traduit une forme de démission du Constituant ;
- ❖ Une substitution plus efficace de l'État fédéral* en cas de manquement régional ou communautaire aux règles de droit international ou européen liant la Belgique (article 169 C°).

Après avoir listé les non-choix opérés lors de la sixième Réforme de l'État, Hugues Dumont est sans appel. Selon lui, « il est certain que les non-choix et les failles des compromis [...] suffisent déjà à justifier la perspective d'une septième réforme de l'État »¹⁴². Il en appelle finalement à une Belgique à quatre¹⁴³.

¹⁴² DUMONT Hugues, « La sixième réforme de l'État ou l'art de ne pas choisir ? », *op. cit.*, p. 499.

¹⁴³ COPPI David, « Préparons une Belgique à quatre », *Le Soir*, lundi 15 juin 2015, p. 4.

Synthèse

Cerner les *Institutions* nécessite de retracer l'évolution du système politique belge à travers les multiples réformes de l'État traduites dans les différentes révisions de la Constitution.

Chapitre 5 – Les libertés constitutionnelles et les droits des Belges

Dans notre constitution belge, il y a une vingtaine d'articles consacrés aux droits et libertés fondamentaux. Ils occupent une place fondamentale dans notre système juridique et politique eu égard au Titre 2 qui leur est spécifiquement accordé dans la Constitution.

1. Les droits civils et politiques

Les **droits civils et politiques*** sont les droits protégeant les citoyens contre les interventions illégitimes et illicites des autorités. Ces droits visent à éviter toute intervention de l'État dans la sphère d'une série de droits et de libertés des citoyens.

1.1. Le principe d'égalité et de non-discrimination

Le **principe d'égalité et de non-discrimination** implique le droit de bénéficier d'un traitement égal et non discriminatoire. Ainsi, l'article 10 de la Constitution énonce :

Il n'y a dans l'État aucune distinction d'ordres.

Les Belges sont égaux devant la loi; seuls ils sont admissibles aux emplois civils et militaires, sauf les exceptions qui peuvent être établies par une loi pour des cas particuliers.

L'égalité des femmes et des hommes est garantie.

L'article 11 de la Constitution précise également que :

La jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination. A cette fin, la loi et le décret garantissent notamment les droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques.

Pour comprendre la portée de ces deux articles, il convient de distinguer deux types d'inégalités. D'une part, l'**inégalité de fait*** qui consiste en une situation inégale dans laquelle se trouvent deux personnes n'étant pas la conséquence directe d'une décision de l'autorité. Le principe d'égalité et de non-discrimination ne peut être mobilisé dans une telle situation ; à moins qu'il n'existe une loi anti-discrimination qui assurerait une protection légale et non constitutionnelle (exemple : la différence entre les riches et les pauvres). D'autre part, l'**inégalité juridique*** qui consiste en une situation inégale dans laquelle se trouvent deux personnes suite à une décision de l'autorité. Le principe d'égalité et de non-discrimination peut être mobilisé et cette situation peut être attaquée juridiquement (exemple : une autorité décide d'octroyer un subside pour une activité culturelle de promotion du livre à une association et pas à une autre).

Il convient de noter que toutes les inégalités ne sont pas nécessairement contraires au principe d'égalité et de non-discrimination. Pour être contraire à ce principe, les inégalités doivent opérer une distinction arbitraire. Dès lors, les juridictions belges considèrent que les inégalités juridiques sont légitimes lorsque l'autorité peut offrir une justification acceptable du traitement inégal (exemple : l'allocation de chômage et le délai d'attente de 12 mois pour les jeunes en stage d'attente).

La justification donnée par une autorité relative aux inégalités juridiques doit répondre à trois conditions. Premièrement, elle doit être objective ; quand la distinction est fondée sur un critère objectif et si les autorités poursuivent un but légitime. Deuxièmement, elle doit être raisonnable ; le critère de distinction permet d'atteindre l'objectif fixé. Troisièmement, le traitement inégal doit être proportionnel au but poursuivi.

Une inégalité juridique peut être attaquée auprès de différentes juridictions en fonction de la nature de la norme à la base de l'inégalité.

Ainsi, une loi, un décret et une ordonnance peuvent être attaqués devant la Cour constitutionnelle. Si les Cours et Tribunaux ainsi que le Conseil d'État sont confrontés à une telle norme, ils doivent poser une question préjudicielle*. Par contre, un arrêté royal, un arrêté ministériel, un arrêté de gouvernement, un règlement provincial et un règlement communal doivent être attaqués devant le Conseil d'État, après avoir épuisé toutes les voies de recours. Si les Cours et Tribunaux sont confrontés à un acte administratif violant le principe d'égalité et de non-discrimination, ils ont l'obligation de ne pas tenir compte de l'acte juridique administratif.

1.2. Les droits protégeant la personne physique

Ces droits sont visés dans la Constitution mais également dans la Convention européenne pour les droits de l'homme.

Premièrement, le **droit à la liberté de sa personne** implique qu'un acte soit punissable uniquement dans la mesure où il est reconnu comme étant une infraction au regard de la loi. La peine doit être fixée par la loi ; le juge ne pouvant l'inventer. À cet égard, on notera que l'article 13 de la Constitution énonce que « nul ne peut être distrait, contre son gré, du juge que la loi lui assigne ». L'article 14 de la Constitution énonce quant à lui que « nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi ».

Deuxièmement, le **droit à la vie** est énoncé par la Convention européenne des droits de l'homme.

Troisièmement, **la torture, les traitements inhumains et dégradants** sont interdits.

Quatrièmement, il est interdit de procéder à une **arrestation illégale** ; toute arrestation doit être réalisée en vertu d'une ordonnance d'un juge. L'article 12 de la Constitution énonce cette interdiction :

La liberté individuelle est garantie.

Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit.

Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une ordonnance motivée du juge qui doit être signifiée au plus tard dans les quarante-huit heures de la privation de liberté et ne peut emporter qu'une mise en détention préventive.

Il faut rappeler qu'il existe deux types d'arrestations en Belgique. D'une part, les **arrestations administratives*** sont pratiquées par la police afin de maintenir la sécurité et l'ordre public. En ce sens, un individu peut ne pas commettre d'infraction mais troubler l'ordre public (comme les hooligans). Ce type d'arrestation est de maximum 12 heures au terme desquelles l'individu est libéré sauf ordonnance d'un juge qui énonce le contraire. D'autre part, les **arrestations judiciaires*** sont pratiquées dans le cadre de poursuites judiciaires et ne peuvent être d'une durée supérieure à 48 heures sauf si un mandat d'arrêt est délivré à l'encontre de la personne arrêtée.

1.3. Les droits protégeant l'intégrité intellectuelle et morale de la personne

Différents droits protègent l'intégrité intellectuelle et morale de la personne.

Premièrement, la **liberté d'expression** emporte le droit d'exprimer ses opinions par des mots, des écrits ou des comportements. La liberté d'expression est énoncée à l'article 19 de la Constitution :

La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés.

La liberté d'expression n'est pas absolue. Ainsi, à titre d'exemple, le négationnisme est réprimé en Belgique par la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste allemand pendant la Seconde Guerre mondiale.

Deuxièmement, la **liberté de religion** et de culte implique que chaque citoyen est libre de choisir la religion qu'il souhaite et d'organiser des cultes pour concrétiser sa foi. Personne ne peut être contraint de choisir une religion ou de participer à une cérémonie religieuse. Les articles 19 et 20 de la Constitution énoncent cette liberté :

La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés.

Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte, ni d'en observer les jours de repos.

En Belgique, il y a sept religions reconnues : catholique romaine, protestante, anglicane, judaïque, islamique, orthodoxe et la laïcité organisée.

Troisièmement, le **droit à la vie privée** comprend notamment l'inviolabilité du domicile (article 15 de la Constitution), le secret de la correspondance et des écoutes téléphoniques (article 29 de la Constitution), le droit au respect de la vie privée et le droit au respect de la vie familiale (article 22 de la constitution).

Quatrièmement, la **liberté de réunion** implique que chacun a le droit d'organiser des réunions, qu'elles soient privées dans des lieux fermés, publiques dans des lieux fermés ou des rassemblements en plein air. Pour ces dernières, il faut toutefois tenir compte de potentielles ordonnances de police prises au niveau communal. L'article 26 de la Constitution énonce cette liberté :

Les Belges ont le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, en se conformant aux lois qui peuvent régler l'exercice de ce droit, sans néanmoins le soumettre à une autorisation préalable.

Cette disposition ne s'applique point aux rassemblements en plein air, qui restent entièrement soumis aux lois de police.

Cinquièmement, la **liberté d'association** implique que chaque citoyen a le droit de fonder une association, d'adhérer ou non à une association et

de se retirer d'une association, comme l'énonce l'article 27 de la Constitution :

Les Belges ont le droit de s'associer; ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive.

1.4. Le droit à la propriété

Le **droit à la propriété** est garanti par l'article 16 de la Constitution.

Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité.

Il implique notamment que toute expropriation n'est possible que pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité. Différentes valeurs du bien sont prises en compte pour déterminer l'indemnité : la valeur vénale, la valeur de convenance, la valeur d'affection ou encore l'indemnité de remploi.

2. Les droits socio-économiques

À côté de ces droits civils et politiques*, il y a les droits socio-économiques* qui obligent les autorités à créer des conditions permettant au citoyen de mener une vie conforme à la dignité humaine. Ces droits imposent une intervention de l'État*. Plus précisément, comme le souligne Francis Delpérée, « seules diffèrent, en réalité, les modalités d'intervention des pouvoirs publics. Non, comme on le répète si souvent, parce que, dans le domaine des libertés classiques [droits civils et politiques*], l'État* doit s'abstenir et que, dans le cadre des libertés modernes [droits socio-économiques*], il se doit d'intervenir. Mais, parce que, dans le premier cas, l'État* est tenu à ce que le civiliste appellerait une obligation de faire ou de ne pas faire et que, dans le second, l'État* est tenu à une obligation de donner qui prend principalement la forme de prestations pécuniaires »¹⁴⁴.

Deux droits socio-économiques* fondamentaux peuvent être cités.

Premièrement, le **droit à une vie conforme à la dignité humaine** découle de l'article 23 de la Constitution :

¹⁴⁴ DELPÉRÉE Francis, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles et Paris, Bruylant et Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2000, p. 258 [en italique dans le texte].

Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective ;

2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique ;

3° le droit à un logement décent ;

4° le droit à la protection d'un environnement sain ;

5° le droit à l'épanouissement culturel et social ;

6° le droit aux prestations familiales.

Deuxièmement, le droit à l'enseignement et la liberté d'enseignement sont énoncés à l'article 24 de la Constitution :

§ 1er. L'enseignement est libre; toute mesure préventive est interdite; la répression des délits n'est réglée que par la loi ou le décret.

La communauté assure le libre choix des parents.

La communauté organise un enseignement qui est neutre. La neutralité implique notamment le respect des conceptions philosophiques, idéologiques ou religieuses des parents et des élèves.

Les écoles organisées par les pouvoirs publics offrent, jusqu'à la fin de l'obligation scolaire, le choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale non confessionnelle.

§ 2. Si une communauté, en tant que pouvoir organisateur, veut déléguer des compétences à un ou plusieurs organes autonomes, elle ne le pourra que par décret adopté à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.

§ 3. Chacun a droit à l'enseignement dans le respect des libertés et droits fondamentaux. L'accès à l'enseignement est gratuit jusqu'à la fin de l'obligation scolaire.

Tous les élèves soumis à l'obligation scolaire ont droit, à charge de la communauté, à une éducation morale ou religieuse.

§ 4. Tous les élèves ou étudiants, parents, membres du personnel et établissements d'enseignement sont égaux devant la loi ou le décret. La loi et le décret prennent en compte les différences objectives, notamment les caractéristiques propres à chaque pouvoir organisateur, qui justifient un traitement approprié.

§ 5. L'organisation, la reconnaissance ou le subventionnement de l'enseignement par la communauté sont réglés par la loi ou le décret.

En 2015, la Cour constitutionnelle a rendu un arrêt important sur l'enseignement de l'une des religions reconnues ou de morale non

confessionnelle¹⁴⁵, remettant ainsi indirectement en cause le pacte scolaire (voir Encadré 9).

Encadré 9 – Le pacte scolaire

Le pacte scolaire est un accord concernant l'éducation en Belgique. Il sera négocié par les principaux partis politiques de l'époque pour être finalement ratifié en 1959 par le gouvernement belge. Cet accord permettra de mettre fin à ce qu'on appelait, la deuxième guerre scolaire.

Grâce à ce Pacte scolaire, les parents peuvent désormais choisir librement l'éducation qu'ils veulent donner à leur enfant : ils ont donc le choix d'inscrire leurs enfants soit dans une école officielle (écoles organisées par l'État, des provinces ou des communes...) soit dans une école « libre » (écoles majoritairement catholiques).

Le pacte scolaire est d'application pour l'enseignement maternel, primaire, secondaire et spécial, ainsi qu'à l'enseignement supérieur non universitaire.

Les grands principes de base du Pacte scolaire

La **paix scolaire** via un assouplissement des tensions entre les réseaux de l'enseignement.

La **liberté de choix** par les parents.

La **gratuité** dans l'enseignement obligatoire quel que soit le réseau (l'État subsidie l'enseignement).

Historique

Le pacte scolaire est le fruit des tensions nées de la concurrence entre le réseau officiel (laïque) et le réseau libre (catholique) dans l'enseignement belge. On assiste alors au débat de la place de l'enseignement religieux à l'école. Un débat qui opposera durant de longues années l'Église aux libéraux et aux socialistes.

En effet, la place de l'Église au sein de l'enseignement en Belgique opposa de manière virulente tant la gauche et la droite, que les Wallons et les Flamands et encore les laïques et les catholiques.

Le Pacte scolaire permettra de mettre fin à ces affrontements entre le pilier chrétien et le pilier laïque. Au niveau politique, l'enseignement en Belgique fut animé par des politiques antagonistes dans les années 1950 en réponse aux partis au pouvoir et leurs revendications (social-chrétien d'un côté, libéral et socialiste de l'autre).

À l'époque, le débat était essentiellement suscité par les catholiques, s'estimant en sous-nombre au niveau de l'enseignement secondaire (écoles moyennes et techniques). Pour répondre à cette demande, le gouvernement social-chrétien homogène de **1950 à 1954**,

¹⁴⁵ COUR CONSTITUTIONNELLE DE BELGIQUE, Question préjudicielle relative à la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement et à l'article 5 du décret de la Communauté française du 31 mars 1994 définissant la neutralité de l'enseignement de la Communauté, Arrêt 34/2015, 12 mars 2015.

adopta diverses mesures favorables au réseau libre telles que l'augmentation considérable des subventions accordées aux écoles libres ainsi que la possibilité des écoles catholiques d'intervenir dans la gestion des écoles de l'enseignement Officiel. Des mesures renforçant ainsi la place du réseau libre place dans le paysage de l'enseignement belge.

En réponse aux conditions favorables développées pour les écoles libres, le gouvernement socialiste-libéral de **1954 à 1958**, décide de prendre le contre-pied en diminuant drastiquement les subventions à l'enseignement libre et en développant massivement l'enseignement officiel. Une situation qui provoqua rapidement la colère du monde catholique.

L'enseignement en Belgique sera donc tiraillé entre les réseaux de l'enseignement en Belgique au rythme des mandats politiques.

Afin de mettre fin à cette situation de déséquilibre, une grande négociation entre les trois grands partis fut organisée. Le fruit de cette négociation est le Pacte scolaire, un acte de compromis qui restaurera la paix scolaire en Belgique.

Malgré quelques modifications apportées depuis, la loi du Pacte scolaire, constitue encore le socle de l'organisation de l'enseignement en Belgique.

Certaines dispositions du Pacte scolaire seront également reprises dans l'article 24 de la Constitution en ce qui concerne les compétences en matière d'enseignement (transfert de la compétence aux communautés en 1988).

Au final, les apports majeurs du Pacte scolaire sont :

- Il augmentera le subventionnement des écoles libres, qui sont surtout des écoles liées à l'Église catholique.
- Il reconnaîtra le droit et l'obligation pour l'État de créer ses propres écoles là où elles font défaut.
- Il mettra fin à l'influence du clergé dans les écoles communales.
- Il contraindra les écoles officielles à organiser des cours de religion correspondants aux différents cultes reconnus, ainsi qu'un cours de morale non confessionnelle.
- Il garantira aux parents la liberté du choix de l'école et la gratuité de l'enseignement moyen¹⁴⁶.

3. Les droits de l'enfant

Les **droits de l'enfant** sont énoncés à l'article 22bis de la Constitution :

Chaque enfant a droit au respect de son intégrité morale, physique, psychique et sexuelle.

Chaque enfant a le droit de s'exprimer sur toute question qui le concerne ; son opinion est prise en considération, eu égard à son âge et à son discernement.

¹⁴⁶ LA LIGUE DE L'ENSEIGNEMENT ET DE L'ÉDUCATION PERMANENTE, « Le pacte scolaire », disponible à l'adresse suivante : <http://lique-enseignement.be/le-pacte-scolaire/> (consultée le 14 décembre 2013).

Chaque enfant a le droit de bénéficier des mesures et services qui concourent à son développement.

Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant est pris en considération de manière primordiale.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent ces droits de l'enfant.

4. Les droits découlant du renouveau administratif

Les droits découlant du renouveau administratif découlent de l'article 32 de la Constitution :

Chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134.

Ces droits se concrétisent notamment par deux types de publicité. D'une part, la **publicité active*** implique une obligation de la part de l'administration de fournir de façon adaptée et de sa propre initiative des informations à la population*. Cette publicité se concrétise sur l'initiative de l'autorité. D'autre part, la **publicité passive*** implique le droit de consulter sur place, le droit d'obtenir des explications et le droit d'obtenir copie d'un document administratif. Cette publicité se concrétise sur demande de l'administré. Cette double publicité est également reprise dans les articles L3211-1 et suivants du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation.

Synthèse

Cerner les *Institutions* nécessite de détailler les grandes libertés et les droits fondamentaux dont jouissent les citoyens. Une distinction fondamentale entre les droits civils et politiques et les droits socio-économiques est opérée.

Premièrement, les **droits civils et politiques** protègent les citoyens contre les interventions illégitimes et illicites des autorités. Parmi ces droits, peuvent être cités : le principe d'égalité et de non-discrimination, les droits protégeant la personne physique, les droits protégeant l'intégrité intellectuelle et morale de la personne et le droit de propriété.

Deuxièmement, les **droits socio-économiques** obligent les autorités à créer des conditions permettant au citoyen de mener une vie conforme à la dignité humaine. Parmi ces droits, peuvent être cités : le droit à l'enseignement et le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

**Chapitre 6 – Les modes institutionnels de
prévention et de résolution des conflits en
Belgique**

Dans un État fédéral* comme la Belgique, étant donné les différents niveaux de pouvoir, il est possible que des conflits voient le jour. Ainsi, une autorité pourrait adopter une décision qui empiète sur le champ de compétences d'une autre autorité. Parfois, l'intérêt d'un niveau de pouvoir peut être mis en cause. Dans une telle configuration institutionnelle, il existe dès lors plusieurs procédures pour éviter les conflits et les résoudre. Après avoir différencié les conflits de compétences* des conflits d'intérêts, nous distinguons les modes de préventions des conflits et ensuite les modes de résolutions.

1. Les conflits de compétences et les conflits d'intérêts

Les **conflits d'intérêts*** renvoient à « des conflits qui, sans contenir en soi une violation constitutionnelle ou légale, portent atteinte aux intérêts d'une communauté »¹⁴⁷. Les conflits d'intérêts* sont avant tout des conflits de type politique puisqu'il consiste « en une réaction unilatérale de nature politique à la manière dont la collectivité fédérale ou l'une des collectivités fédérées a exercé ses compétences dans un cas ou un domaine particulier »¹⁴⁸.

Exemple : la circulaire du ministre Peeters (voir *supra*) : le ministre est resté dans son bon droit (en tout cas après la décision du Conseil d'État) mais cette circulaire lèse une autre communauté.

Les **conflits de compétences*** se présentent lorsqu'une autorité (fédérale, régionale ou communautaire) « agit en dehors de sa compétence et empiète sur celle d'une autre autorité »¹⁴⁹. Ce genre de conflit est inhérent à une structure fédérale, comme celle caractérisant la Belgique. En effet, il existe de nombreuses matières où les autorités fédérales et fédérées ne disposent pas de la totalité des compétences. Quand ces autorités agissent dans leurs champs de compétences, il est dès lors possible qu'elles débordent sur les compétences d'autres autorités. Il faut noter que selon l'article 141 de la Constitution, la loi organise la procédure tendant à prévenir les conflits entre la loi, le décret et les ordonnances, ainsi qu'entre les décrets entre eux et entre les ordonnances.

¹⁴⁷ BASTELÉ Didier, MORTIER Tony et SCARCEZ Martine, *Initiation au droit constitutionnel*, op. cit., p. 46.

¹⁴⁸ LEJEUNE Yves, *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, op. cit., p. 741.

¹⁴⁹ BASTELÉ Didier, MORTIER Tony et SCARCEZ Martine, *Initiation au droit constitutionnel*, op. cit., p. 476.

2. Les modes de prévention des conflits

2.1. La loyauté fédérale

Dans leurs différents champs de compétences, l'État fédéral*, les Régions et les Communautés sont autonomes. Pourtant, l'article 143 §1 de la Constitution énonce que « [...] l'État fédéral*, les communautés, les régions et la Commission communautaire commune agissent dans le respect de la loyauté fédérale, en vue d'éviter des conflits d'intérêts ». Pour éviter de tels conflits, le constituant a estimé nécessaire d'inscrire le principe de **loyauté fédérale**.

Ce principe, « qui établit une obligation de comportement aux contours imprécis, signifie que les entités fédérale et fédérées doivent collaborer au fonctionnement de l'État* et de ses composantes en agissant de bonne foi, dans le respect des règles de fonctionnement de la fédération et, à cet effet, veiller à assurer une concertation entre elles »¹⁵⁰.

2.2. Les mécanismes de coopération

Afin d'éviter les conflits entre les différents niveaux de pouvoir, il existe en Belgique une série de mécanismes visant à la collaboration et la coopération entre les autorités fédérales et fédérées.

Premièrement, l'**information** consiste en une transmission des données entre les différents pouvoirs.

Deuxièmement, l'**avis** permet à une autorité de donner son point de vue sans que celui-ci ne soit contraignant pour l'autorité qui le reçoit.

Troisièmement, l'**accord** ou l'approbation nécessite l'accord de l'autorité partenaire de la décision pour que celle-ci soit adoptée.

Quatrièmement, les **accords de coopération*** sont mis en place afin de garantir un meilleur exercice des compétences distribuées. Les autorités fédérale et/ou fédérées peuvent conclure des accords entre elles. Il existe deux types d'accords de coopération. D'une part, les accords **facultatifs** sont conclus par l'État fédéral*, les Communautés et les Régions et portent notamment sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun (article 92 bis de la loi

¹⁵⁰ BASTELÉ Didier, MORTIER Tony et SCARCEZ Martine, *Initiation au droit constitutionnel, op. cit.*, p. 46.

spéciale* du 8 août 1980). D'autre part, les accords **obligatoires** sont listés par l'article 92bis §2 de la loi spéciale* du 8 août 1980 fixant une série de questions pour lesquelles un accord de coopération* est obligatoire :

§ 2. Les **Régions** concluent **en tout cas** des accords de coopération pour le règlement des questions relatives :

a) à l'hydrologie et à la maîtrise des eaux, aux voies hydrauliques qui dépassent les limites d'une Région, aux travaux à décider et mesures à prendre par une Région, dont la mise en œuvre ou l'absence sont susceptibles de causer un dommage dans une autre Région ;

b) aux tronçons de routes et aux biefs des voies hydrauliques qui dépassent les limites d'une Région et aux ports situés sur le territoire de plus d'une Région ;

c) aux services de transport en commun urbains et vicinaux et services de taxis qui s'étendent sur le territoire de plus d'une Région ;

d) aux associations de communes et de provinces dans un but d'utilité publique dont le ressort dépasse les limites d'une Région ;

e) aux cimetières qui dépassent les limites d'une région ou qui sont situés dans une autre région que la commune à laquelle ils appartiennent ;

f) à l'exercice des compétences visées à l'article 4, § 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions dans les cas où le contribuable est une société, une entreprise publique autonome ou une association sans but lucratif à activités de leasing ;

g) à l'exercice des compétences visées à l'article 4, § 4, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions pour les véhicules qui sont immatriculés à l'étranger ;

h) aux fabriques d'églises et aux établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, dont l'activité dépasse les limites d'une région ;

i) à l'organisation, le long des autoroutes, des actions nationales de sensibilisation en matière de sécurité routière.

§ 3. **L'autorité fédérale** et les **Régions concluent en tout cas un accord de coopération** :

a) pour l'entretien, l'exploitation et le développement des réseaux de télécommunication et de télécontrôle qui, en rapport avec le transport et la sécurité, dépassent les limites d'une Région ;

b) pour l'application aux niveaux fédéral et régional des règles fixées par la Communauté européenne concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles ;

c) pour la coordination des politiques d'octroi du permis de travail et d'octroi du permis de séjour, ainsi que les normes relatives à l'emploi de travailleurs étrangers ;

d) pour la création d'une Agence, qui décidera et organisera des missions conjointes à l'initiative d'une ou de plusieurs régions ou sur demande de l'autorité fédérale, et qui organisera, développera et diffusera de l'information, des études et de la documentation sur les marchés extérieurs ;

e) pour l'échange d'informations dans le cadre de l'exercice des compétences fiscales des régions, visées dans la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, et de l'autorité fédérale ;

f) pour la désignation de l'autorité compétente en matière de transit des déchets dans le cadre des obligations européennes.

§ 4. Les **Communautés concluent en tout cas un accord de coopération** pour le règlement des questions relatives à l'Ecole de Navigation à Ostende et à Anvers et son internat.

§ 4bis. L'autorité fédérale, les Communautés et les Régions, chacun pour ce qui le concerne, concluent en tous cas un ou plusieurs accords de coopération portant sur la représentation de la Belgique auprès d'organisations internationales et supranationales et sur la procédure relative à la prise de position et à l'attitude à prendre à défaut de consensus dans ces organisations.

Sans préjudice de l'article 83, §§ 2 et 3, et dans l'attente de la conclusion de cet accord ou de ces accords de coopération, une concertation associant l'autorité fédérale et les Gouvernements aura lieu pour la préparation des négociations et des décisions, ainsi que le suivi des travaux des organisations internationales et supranationales relatifs aux matières relevant des compétences communautaires ou régionales.

§ 4ter. L'autorité fédérale, les Communautés et les Régions concluent en tout cas un accord de coopération pour les modalités de conclusion des traités ne portant pas exclusivement sur les matières qui relèvent de la compétence des Communautés et des Régions et pour les modalités suivant lesquelles des actions sont intentées devant une juridiction internationale ou supranationale visées à l'article 81, § 7, alinéa 4.

Dans l'attente de la conclusion de cet accord de coopération, les Gouvernements sont en tous cas associés à la négociation de ces traités et aux actions devant une juridiction internationale ou supranationale visées à l'article 81, § 7.

§ 4quater. L'autorité fédérale, la Communauté française, la Communauté flamande et les Régions concluent en tout cas un accord de coopération pour le transfert obligatoire, sans indemnisation, du personnel et des biens, droits et obligations de la province de Brabant vers la province du Brabant wallon, la province du Brabant flamand, la Région de Bruxelles-Capitale, les Commissions communautaires visées à l'article 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, et vers l'autorité fédérale.

L'accord de coopération visé à l'alinéa 1er relatif au transfert du personnel ne sera conclu qu'après concertation avec les organisations syndicales représentatives du personnel.

Le transfert des membres du personnel se fait avec maintien de leur grade, ou avec un grade similaire, et de leur qualité.

Ils conservent au moins la rémunération et l'ancienneté qu'ils avaient ou auraient eues s'ils avaient continué d'exercer dans leur service d'origine la fonction qu'ils exerçaient au moment de leur transfert.

Le montant de la pension qui sera accordée aux agents de la province de Brabant transférés en exécution de la présente disposition à l'Etat fédéral, à la province du Brabant flamand, à la province du Brabant wallon, à la Région de Bruxelles-Capitale, à la Commission communautaire française, à la Commission communautaire flamande ou à la Commission communautaire commune, ne pourra être inférieur au montant de la pension qu'ils auraient obtenue conformément aux

dispositions législatives et réglementaires qui leur étaient applicables au moment du transfert, mais compte tenu des modifications que ces dispositions auraient subies ultérieurement en vertu de mesures générales applicables à l'institution à laquelle ils appartenaient au moment du transfert.

Les modalités de prise en charge des dépenses complémentaires résultant de la garantie prévue à l'alinéa 5 sont fixées par le Roi, sur proposition du ministre qui a les pensions dans ses attributions.

§ 4quinquies. **Le Jardin botanique national de Belgique est transféré après qu'un accord de coopération aura été conclu à ce sujet entre les Communautés.**

§ 4sexies. L'autorité fédérale et les communautés concluent en tout cas un accord de coopération portant sur la coordination de la réglementation et de la régulation des réseaux et services de communications électroniques communs aux services de médias audiovisuels et sonores, d'une part, et aux télécommunications, d'autre part.

§ 4septies. Les communautés et l'autorité fédérale concluent en tout cas un accord de coopération :

- a) pour la composition et le financement d'un Institut pour garantir des réponses concertées aux grands défis en matière de soins de santé;
- b) pour l'échange d'informations dans le cadre de l'exercice des compétences visées à l'article 5, § 1er, I, alinéa 1er, 7°, b).

§ 4octies. S'agissant du congé-éducation payé, les régions et les communautés concluent un accord de coopération pour l'organisation et la reconnaissance des formations.

§ 4nonies. Lorsqu'une ou plusieurs régions souhaitent financer de manière additionnelle les **investissements d'aménagement, d'adaptation ou de modernisation de lignes de chemin de fer**, conformément à l'article 6, § 1er, alinéa 1er, 14°, l'autorité fédérale et la ou les régions concernées concluent en tout cas un accord de coopération définissant la proportionnalité que peuvent représenter, pour la ou les régions concernées, les financements additionnels visés à l'article 6, § 1er, X, 14°, par rapport au financement des investissements réalisés en exécution du plan pluriannuel d'investissement fédéral. Cet accord de coopération est conclu pour une durée qui ne peut excéder l'échéance du plan pluriannuel d'investissement fédéral correspondant.

§ 4decies. L'autorité fédérale, les communautés et les régions concluent en tout cas un accord de coopération pour régler les modalités relatives aux matières visées à l'article 11bis, alinéas 2 et 3.

§ 4undecies. L'autorité fédérale et les communautés concluent en tout cas un accord de coopération pour l'exercice des missions visées à l'article 5, § 1er, III, alinéa 2.

2.3. Les décrets conjoints

Les Communautés et les Régions peuvent adopter des décrets conjoints ou des arrêtés d'exécution des décrets conjoints portant notamment sur la création et la gestion conjointe de services et Institutions communes, sur l'exercice conjoint de compétences propres ou sur le développement d'initiatives en commun, dans les mêmes domaines que les accords de coopération instaurés par l'article 92 bis de la Loi spéciale de réformes institutionnelles.

L'article 92 bis/1 autorise également l'adoption de décret conjoint à la place d'un accord de coopération : l'un pouvant être modifié ou remplacé par l'autre et vice versa. Il s'agissait de contribuer à la « démocratisation » du fédéralisme coopératif¹⁵¹. Il était reproché aux accords de coopération de tenir les assemblées parlementaires à l'écart ces dernières ne pouvant que les approuver sans pouvoir influencer leur contenu.

Il n'est pas certain que la technique des décrets conjoints puisse remplir sa fonction en raison de sa complexité. Il faut en effet qu'un texte identique en tout point soit adopté par des assemblées parlementaires différentes, texte qui ne pourra être ultérieurement modifié que par les deux mêmes assemblées dans des termes identiques puisqu'ils expriment des engagements réciproques. Ils ont, dans cette mesure, une force juridique supérieure au décret ordinaire puisque ces derniers ne peuvent modifier un décret conjoint alors que l'inverse est possible.

La procédure d'adoption tend à la réalisation de cet objectif : les projets ou propositions de décrets conjoints doivent être pris en considération par leur assemblée respective. Ils sont ensuite adoptés par une commission interparlementaire composée d'un nombre égal de représentants de chacun (de ces parlements), dans le respect d'une représentation proportionnelle de ceux-ci. Le projet ou proposition ne peut être adopté que si la majorité des membres sont présents, par une majorité absolue des membres de chaque délégation. Après adoption par chaque assemblée parlementaire concernée, les décrets conjoints sont sanctionnés et promulgués par les gouvernements respectifs après avoir constaté qu'un texte identique a été adopté.

L'annulation par la Cour constitutionnelle d'une disposition d'un décret entraîne l'annulation de la disposition équivalente dans l'autre.

¹⁵¹ LEJEUNE Yves, *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, op. cit., p. 760.

Les décrets conjoints peuvent être exécutés par des arrêtés conjoints ou par des arrêtés pris par un des gouvernements concernés.

2.4. Les avis de la Section de législation du Conseil d'État

La section de législation du Conseil d'État a notamment pour objectif de prévenir les conflits de compétences*. Elle vérifie d'une part, lorsque l'urgence est invoquée, si un avant-projet de loi*, de décret ou d'ordonnance a pour objet des matières qui relèvent du niveau de pouvoir concerné. Elle vérifie, d'autre part, si un avant-projet ou une proposition de loi* ou de décret*, ainsi qu'un amendement ou un projet d'amendement est entaché d'excès de compétence. Dans ce cas, le texte est renvoyé devant le Comité de concertation. Ce dernier donne alors un avis dans les 40 jours sur la question de savoir s'il y a excès de compétence. Si c'est bien le cas, il demande au gouvernement* concerné de prendre les mesures pour régler ce conflit de compétences*.

3. Les modes de résolution des conflits

3.1. L'intervention du Comité de concertation

Dans certains cas, il se peut que le principe de loyauté fédérale ne soit pas respecté. Dans ce cas, et pour régler un conflit d'intérêts*, le conflit va être réglé par le **Comité de concertation**. Le Comité de concertation est composé de représentants des différents niveaux de pouvoir en Belgique :

- ❖ Le Gouvernement fédéral* : Premier ministre et cinq membres du gouvernement ;
- ❖ Le Gouvernement* flamand : Président et un des membres du gouvernement ;
- ❖ Le Gouvernement* de la Communauté française : Président ;
- ❖ Le Gouvernement* wallon : Président ;
- ❖ Le Gouvernement* de la Région de Bruxelles-Capitale : Président et un des membres du gouvernement*.

Le gouvernement* de la Communauté germanophone n'en fait pas partie, mais son président peut y siéger avec voix délibérative si un recours est introduit par le parlement ou le gouvernement* germanophone.

Un recours devant le Comité de concertation peut être introduit par différentes institutions :

- ❖ Par la Chambre de Représentants ou le Sénat, si $\frac{3}{4}$ des votes émis s'opposent à un projet ou à une proposition de loi* ou de décret* ;
- ❖ Par le parlement d'une des entités fédérées (y compris la COCOF ou la VGC), si $\frac{3}{4}$ des votes émis s'opposent à un projet ou une proposition de loi* ou de décret* ;
- ❖ Par l'Assemblée réunie de la COCOM, si la majorité des voix de chacun des groupes linguistiques s'oppose à un projet ou à une proposition de loi* ou de décret*.

Lorsqu'un recours est introduit contre une **norme législative**, la procédure d'adoption du projet de loi* ou du décret* est suspendue. Le Comité de concertation dispose de 60 jours pour se prononcer et trouver une solution. En cas d'échec, le Sénat est saisi au terme des 60 jours et remet un avis motivé au Comité de concertation. Ce dernier dispose alors à nouveau de 30 jours pour trouver une solution¹⁵². Si aucune solution n'est trouvée dans les 30 jours, le projet ou la proposition peut être adoptée.

Un recours devant le Comité de concertation peut également être introduit contre une **norme réglementaire**. Dans ce cas, le Comité de concertation peut être saisi par le Premier ministre, le président d'un gouvernement* régional ou communautaire ou le président du collège réuni de la COCOM, « lorsque l'un des exécutifs concernés estime être gravement lésé par une décision en préparation, une décision prise ou une absence de décision qui émane d'un autre gouvernement* ou du collège réuni, ou lui est imputable ». Dans ce cas, le Comité de concertation dispose de 60 jours pour tenter de régler le différend, délai durant lequel le processus de décision est suspendu.

Le mode de décision au sein du Comité de concertation est le **consensus**, ce qui signifie que cette institution remet une décision si aucune des parties présentes ne manifeste son opposition à cette décision¹⁵³. Autrement dit, la règle du consensus ne signifie autre chose que l'unanimité¹⁵⁴.

¹⁵² Si c'est le Sénat ou la Chambre des Représentants qui introduit le recours, il n'y a pas d'avis motivé de la part du Sénat. Le Comité de concertation dispose donc de 60 jours pour essayer de trouver une solution.

¹⁵³ Il convient toutefois de noter que l'opposition émanant de la Région de Bruxelles-Capitale soit portée par les deux représentants siégeant au sein du Comité de concertation. Cette disposition a pour but d'éviter un nouveau facteur de blocage et d'éviter que cette Région n'ait un poids trop important dans le processus.

¹⁵⁴ LEJEUNE Yves, *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, op. cit., p. 732.

3.2. Le rôle de la Section du contentieux administratif du Conseil d'État

Cette section du Conseil d'État « rend des arrêts qui tranchent les conflits opposant les autorités administratives qui ont adopté des arrêtés réglementaires ou des décisions administratives individuelles faisant grief à des personnes physiques ou morales, privées ou publiques »¹⁵⁵. Dans ce cadre, cette section vérifie si un excès de compétence est commis et peut annuler ou suspendre la décision concernée.

3.3. Le rôle de la Cour constitutionnelle

La Cour constitutionnelle peut être amenée à trancher certains conflits de compétences*. Elle vérifie ainsi, d'une part, la compatibilité des lois, décrets et ordonnances avec une loi spéciale* déterminant les compétences des Régions et des Communautés, et, d'autre part, la compatibilité des lois, décrets et ordonnances avec une loi ordinaire déterminant les compétences des Régions et des Communautés.

4. Le mécanisme de la sonnette d'alarme

La **sonnette d'alarme** (article 54 de la Constitution) a été mise en place afin de protéger l'un ou l'autre des groupes linguistiques au niveau fédéral et a pour but de prévenir les **conflits communautaires**. Cette procédure ne concerne que le processus d'adoption de lois fédérales, autres que celles concernant le budget et les lois spéciales. Elle découle de l'introduction des groupes linguistiques au niveau du Parlement fédéral.

La procédure est la suivante :

- Une motion motivée, signée par les $\frac{3}{4}$ au moins des membres d'un des deux groupes linguistiques ;
- Précisant qu'un projet de loi* ou une proposition de loi* est de nature à porter gravement atteinte aux relations entre communautés ;
- Doit être introduite après le dépôt du rapport et avant le vote final ;
- La procédure parlementaire est suspendue ;
- La motion est envoyée au Conseil des ministres* pour qu'il donne son avis dans les 30 jours ;

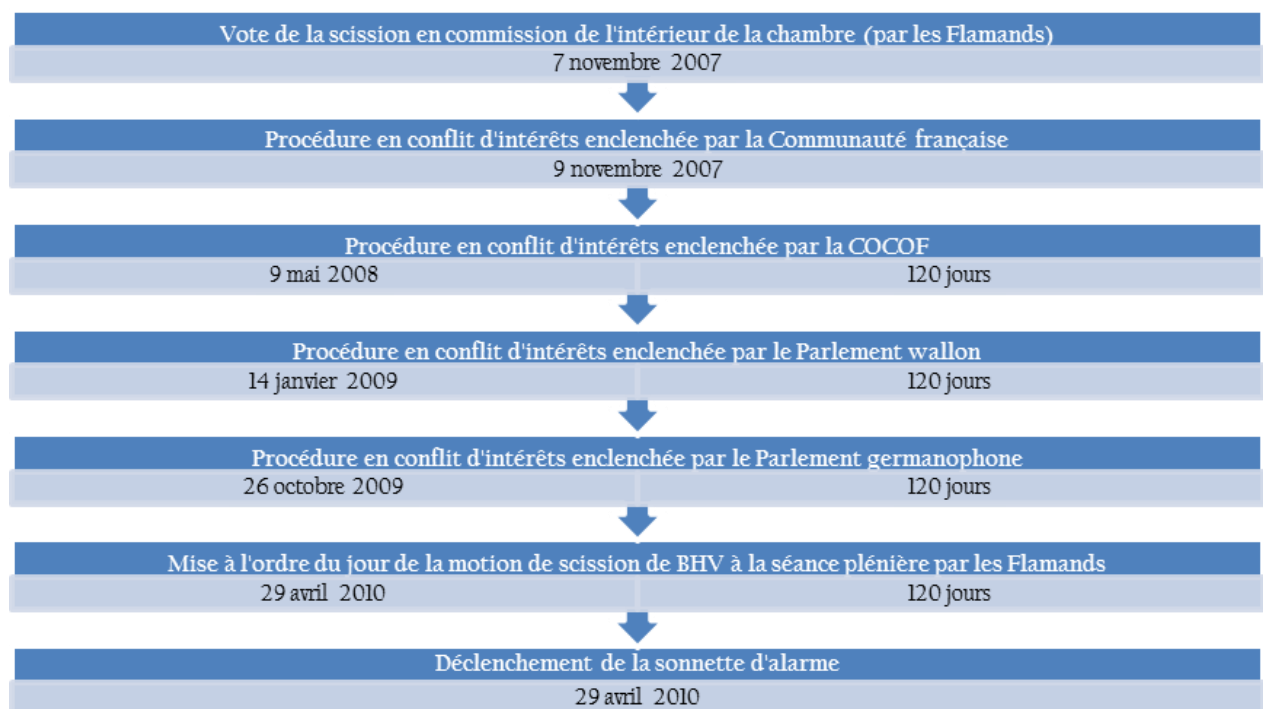
¹⁵⁵ BASTELÉ Didier, MORTIER Tony et SCARCEZ Martine, *op. cit.*, p. 489.

- Le Conseil des ministres* peut donner son avis et c'est tout...

La sonnette d'alarme a été tirée deux fois dans l'histoire politique belge. En 1985, un projet de loi* visait à intégrer une Haute école flamande au Centre universitaire du Limbourg. À cette époque, les francophones ont protesté contre un projet de loi visant à intégrer une Haute école au sein du Centre universitaire de Limbourg. Le Conseil des ministres a retiré son projet. La sonnette d'alarme tirée, le projet de loi* a donc été abandonné. En 2010, une proposition de loi* visait à scinder l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde (voir *infra*).

5. Le « roman BHV »

La saga de la scission de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde a concrétisé la mobilisation successive des différents moyens de prévention et de résolution des conflits d'intérêts*, de compétences et communautaires.



6. Tableau récapitulatif

Le Tableau 12 synthétise les différents modes institutionnels de prévention et de résolution des conflits en Belgique.

Tableau 12 – Les modes de prévention et de résolution des conflits en Belgique

	Conflit d'intérêts	Conflit de compétences
Modes de prévention des conflits		
Loyauté fédérale		
Accord de coopération*		
Décret conjoint		
Section de législation du Conseil d'État		
Modes de résolution des conflits		
Comité de concertation		
Section du contentieux administratif du Conseil d'État		
Cour Constitutionnelle		
Mode de prévention des conflits communautaires		
Sonnette d'alarme		

Synthèse

Comprendre les *Institutions* nécessite de s'attarder les conflits pouvant voir le jour entre les institutions, leurs préventions et leurs résolutions.

Premièrement, une distinction entre les **conflits de compétences** et les **conflits d'intérêts** est opérée.

Deuxièmement, les modes de **prévention** de ces conflits sont envisagés : la loyauté fédérale, les mécanismes de coopération et le rôle du Conseil d'État.

Troisièmement, les modes de **résolutions** de ces conflits sont envisagés à travers les rôles du Comité de concertation, du Conseil d'État et de la Cour constitutionnelle.

Quatrièmement, le mécanisme de la **sonnette d'alarme**, qui vise à prévenir les **conflits communautaires**, est décrit

Chapitre 7 – Les systèmes électoraux

1. L'historique du droit de vote et d'éligibilité en Belgique

La première loi électorale adoptée en Belgique date du 3 mars 1831. La participation électorale est très restreinte. Cette loi électorale présentait plusieurs caractéristiques. Le vote était à l'époque une fonction et n'était donc pas obligatoire. Le vote était censitaire. Pour pouvoir être électeur, il fallait payer un certain montant d'impôts que l'on appelait le cens. Le cens n'est pas une taxe. Il s'agit en fait d'un certain montant d'impôts payés par le contribuable. Cette caractéristique a eu pour conséquence qu'une faible portion de la population avait le droit de vote (c'est-à-dire environ 1 % de la population, soit environ 46.000 Belges). Il y avait également un cens d'éligibilité. Ainsi, outre le vote censitaire, il fallait payer un certain montant d'impôts pour pouvoir être élu. Le cens était différentiel. À cette époque, le cens était d'une valeur différente en fonction du lieu d'habitat (ville ou campagne). Enfin, le mode de scrutin* était majoritaire à deux tours dans le cadre de circonscription uninominale ou plurinomiale.

Les règles ont évolué avec le temps. Premièrement, en 1893, lors de la première révision de la constitution, trois modifications sont apportées. D'abord, le suffrage universel tempéré par le vote plural a été introduit. Peut ainsi être électeur, tout Belge de 25 ans au moins, de sexe masculin et domicilié depuis un an au moins dans la même commune. Toutefois, certains électeurs ont plusieurs voix. Il s'agit de certains chefs de famille, de certains propriétaires et de certains capacitaires (possession d'un diplôme, par exemple). Ensuite, le vote devient obligatoire. Il convient de préciser qu'il s'agit d'une stratégie politique pour éviter la démobilisation des modérés, c'est-à-dire des bourgeois. Enfin, le cens d'éligibilité pour le Sénat est réduit.

Deuxièmement, en 1899, la représentation proportionnelle est instaurée. Elle permet de sauver les libéraux opposés aux socialistes ; les catholiques préférant gouverner avec les libéraux.

Troisièmement, la loi du 9 mai 1919 introduit le suffrage universel pur et simple des hommes. Est ainsi électeur tout Belge de 21 ans au moins, domicilié depuis 6 mois au moins dans la même commune. Désormais, il n'y a plus qu'une seule voix par individu. Il convient de noter que quelques femmes patriotes acquièrent le droit de vote. Cette loi est constitutionnalisée lors de la deuxième révision de la Constitution, qui voit également remplacer le cens d'éligibilité au Sénat par des conditions politico-socio-économiques.

Quatrièmement, la loi du 27 mars 1948 donne aux les femmes le droit de vote, dans les mêmes conditions que les hommes.

Cinquièmement, lors de la quatrième révision de la Constitution (1980), il est acquis qu'il faut avoir au minimum 18 ans pour être électeur.

Sixièmement, lors de la cinquième révision de la Constitution (1988), il est acquis qu'il faut avoir au minimum 21 ans pour être élu à la Chambre des Représentants.

Septièmement, lors de la sixième révision de la Constitution (1993), il est acquis qu'il faut avoir au minimum 21 ans pour être élu au Sénat. Cette règle est revue lors de la sixième réforme de l'État qui abaisse l'âge d'éligibilité à 18 ans.

2. Les conditions d'électorat et d'éligibilité actuellement en vigueur

Les conditions pour voter et pour être élu diffèrent d'un niveau de pouvoir à l'autre. Il convient donc de les passer en revue.

2.1. Le niveau fédéral

Au niveau fédéral (pour la Chambre des Représentants et du Sénat), les conditions suivantes sont requises pour être **électeur** :

- Être Belge, le jour de l'arrêt des listes des électeurs ;
- Être âgé de 18 ans accomplis, le jour de l'élection ;
- Être inscrit aux registres de la population d'une commune, le jour de l'arrêt de la liste des électeurs ;
- Ne pas se trouver dans l'un des cas d'exclusion ou de suspension prévus aux articles 6 et 9 bis du Code électoral :

Art. 6. Sont définitivement exclus de l'électorat et ne peuvent être admis au vote, ceux qui ont été interdits à perpétuité de l'exercice du droit de vote par condamnation.

Art. 7. Sont frappés de la suspension des droits électoraux et ne peuvent être admis au vote pendant la durée de l'incapacité :

1° ceux qui sont en état d'interdiction judiciaire, [...] les personnes sous statut de minorité prolongée par application de la loi du 29 juin 1973 et ceux qui sont internés par application des dispositions des chapitres I à VI de la loi du 9 avril 1930 de défense sociale à l'égard des anormaux et des délinquants d'habitude, remplacée par l'article 1 de la loi du 1er juillet 1964.

L'incapacité électorale prend fin en même temps que l'interdiction, [...] la minorité prolongée ou à la mise en liberté définitive de l'interné;

2° ceux qui ont été interdits temporairement de l'exercice du droit de vote par condamnation.

3° ceux qui ont été mis à la disposition du Gouvernement par application de l'article 380bis, 3°, du Code pénal ou par application des articles 22 et 23 de la loi du 9 avril 1930 de défense sociale à l'égard des anormaux et des délinquants d'habitude, remplacée par l'article 1 de la loi du 1er juillet 1964.

L'incapacité électorale des personnes visées au 3° ci-dessus cesse lorsque la mise à la disposition du Gouvernement prend fin.

Art. 7bis. Les personnes définitivement exclues de l'électorat ou dont les droits électoraux sont suspendus sont inscrites dans un fichier alphabétique, à raison d'une fiche par personne concernée. Il est tenu à jour de manière permanente par le collège des bourgmestre et échevins. Ce fichier reproduit exclusivement, pour chacune des personnes, les mentions visées à l'article 13, alinéa 2. Les fiches établies au nom des personnes frappées de la suspension de leurs droits électoraux sont détruites aussitôt que l'incapacité prend fin. Ce fichier ne peut être constitué ni tenu à jour à l'aide de moyens automatisés. Son contenu ne peut être communiqué à des tiers.

Art. 8. L'article 87 du Code pénal n'est pas applicable aux incapacités prévues aux articles 6 et 7.

Au niveau fédéral (pour la Chambre des Représentants et du Sénat), les conditions suivantes sont requises, le jour de l'élection, pour être **éligible** :

- Être Belge ;
- Être âgé de 18 ans accomplis ;
- Être domicilié en Belgique ; la preuve du domicile résultant de l'inscription aux registres de la population d'une commune belge ;
- Jouir des droits civils et politiques*. Ne sont pas éligibles conformément à l'article 227 du Code électoral :

- ceux qui sont privés du droit d'éligibilité par condamnation ;
- ceux qui sont exclus de l'électorat ou qui sont frappés de la suspension des droits électoraux par les articles 6 et 7 du Code électoral.

Sont définitivement exclus de l'électorat et ne peuvent être admis au vote, ceux qui ont été interdits à perpétuité de l'exercice du droit de vote par condamnation.

Sont frappés de la suspension des droits électoraux :

- ceux qui sont en état d'interdiction judiciaire et les personnes sous statut de minorité prolongée (articles 489 à 515 du Code civil) ;

- ceux qui ont été interdits temporairement de l'exercice du droit de vote par condamnation ;
- ceux qui ont été mis à la disposition du gouvernement sous la forme d'un internement.

2.2. Le niveau régional

Au niveau régional, les conditions suivantes sont requises pour être **électeur** :

- Être Belge, le jour de l'arrêt des listes des électeurs ;
- Être âgé de 18 ans accomplis, le jour de l'élection ;
- Être inscrit aux registres de la population d'une commune de la Région wallonne (Parlement wallon), de la Région flamande (Parlement flamand), de la Région bruxelloise (Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale) ou de la région de langue allemande (Parlement de la Communauté germanophone), le jour de l'arrêt de la liste des électeurs ;
- Ne pas se trouver dans l'un des cas d'exclusion ou de suspension prévus aux articles 6 et 9 bis du Code électoral.

Au niveau régional, les conditions suivantes sont requises pour être **éligible** :

- Être Belge ;
- Être âgé de 18 ans accomplis, le jour de l'élection ;
- Avoir son domicile dans une commune du territoire de sa Région et conséquemment être inscrit aux registres de population de cette commune (cette condition devant être remplies six mois avant l'élection) ;
- Ne pas se trouver dans l'un des cas d'exclusion ou de suspension prévus aux articles 6 et 9 bis du Code électoral.

2.3. Le niveau provincial

Au niveau provincial, les conditions suivantes sont requises pour être **électeur** :

- Être Belge, le jour de l'élection ;
- Être âgé de 18 ans accomplis, le jour de l'élection ;
- Être inscrit au registre de population de la commune de résidence au plus tard le 31 juillet de l'année de l'élection communale ;
- Jouir des droits civils et politiques*, c'est-à-dire ne pas être suspendu ou exclu du droit de vote le jour de l'élection ;

Au niveau provincial, les conditions suivantes sont requises pour être **éligible** :

- Être Belge au plus tard au moment du dépôt de sa candidature entre les mains du président du bureau de district ;
- Être âgé de 18 ans accomplis, le jour de l'élection ;
- Être inscrit au registre de population d'une commune de la province ;
- Jouir de ses droits civils et politiques*.

2.4. Le niveau communal

Au niveau communal, les conditions suivantes sont requises pour être **électeur** :

- Être âgé de 18 ans accomplis, le jour de l'élection ;
- Être inscrit au registre de population de la commune de résidence au plus tard le 31 juillet de l'année de l'élection communale ;
- Jouir des droits civils et politiques*, c'est-à-dire ne pas être suspendu ou exclu du droit de vote le jour de l'élection.

Attention, pour les élections communales, les citoyens membres de l'Union européenne peuvent également exercer un droit de vote. Les conditions suivantes sont requises pour être électeur :

- Être âgé de 18 ans accomplis, le jour de l'élection ;
- Être inscrit au registre de population de votre commune au plus tard le 31 juillet de l'année de l'élection communale ;
- Jouir des droits civils et politiques*, c'est-à-dire ne pas être suspendu ou exclu du droit de vote le jour de l'élection ;
- Avoir la nationalité d'un des 27 autres États-membres de l'Union européenne ;
- Introduire et compléter une demande d'inscription sur le registre des électeurs de la commune pour le 31 juillet de l'année de l'élection communale.

Depuis le 19 mars 2004, les étrangers* extra-européens ont également la possibilité d'exercer leur droit de vote au niveau communal. Les conditions suivantes sont requises pour être électeur :

- Être âgé de 18 ans accomplis, le jour de l'élection ;
- Être inscrit au registre de population de votre commune au plus tard le 31 juillet de l'année de l'élection communale ;

- Jouir des droits civils et politiques*, c'est-à-dire ne pas être suspendu ou exclu du droit de vote le jour de l'élection ;
- Introduire auprès de la commune dans laquelle ils ont établi leur résidence principale, une demande écrite mentionnant 1) leur nationalité et 2) l'adresse de leur résidence principale ;
- Faire une déclaration par laquelle l'auteur de la demande s'engage à respecter la Constitution, les lois du peuple belge et la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- Avoir établi sa résidence principale en Belgique de manière ininterrompue pendant les cinq années précédant l'introduction de la demande¹⁵⁶.

Au niveau communal, les conditions suivantes sont requises pour être **éligible** :

- Être belge au plus tard au moment du dépôt de sa candidature entre les mains du président du bureau communal ou être ressortissant d'un autre État membre de l'Union européenne et satisfaire aux conditions de l'article 1bis de la loi électorale communale ;
- Être âgé de 18 ans accomplis, le jour de l'élection ;
- Être inscrit au registre de population de la commune de résidence principale ;
- Jouir de ses droits civils et politiques*. À cet égard, l'article 1bis de la loi électorale communale du 4 août 1932 énonce :

§ 1. Peuvent acquérir la qualité d'électeur pour la commune les ressortissants des autres Etats membres de l'Union européenne qui, hormis la nationalité, réunissent les autres conditions de l'électorat visées à l'article 1, § 1, et qui ont manifesté, conformément au § 2 du présent article, leur volonté d'exercer ce droit de vote en Belgique.

Pour l'application de l'alinéa 1, les ressortissants non belges de l'Union européenne qui font l'objet d'une mention dans les registres de population sont censés satisfaire à la condition visée au 3° de l'article 1, § 1.

§ 2. Pour pouvoir être inscrites sur la liste des électeurs visée à l'article 3, § 1, les personnes visées au § 1 du présent article, doivent introduire auprès de la commune où elles ont établi leur résidence principale, une demande écrite conforme au modèle fixé par le Ministre de l'Intérieur et mentionnant :

1° leur nationalité;

2° l'adresse de leur résidence principale.

¹⁵⁶ Voir RENAULD Bernadette, « Le point sur... le droit de vote des étrangers aux élections communales », *Journal des Tribunaux*, 7 octobre 2006, n° 6237, p. 578.

Les articles 7bis et 13 du Code électoral sont applicables.

Toutefois, les notifications visées par l'article 13 du Code électoral sont faites par les parquets ou les greffes des cours et tribunaux concernés à la demande expresse des autorités communales lorsque celles-ci ont constaté que la personne qui a sollicité son inscription sur la liste des électeurs est susceptible de tomber sous l'application des mesures d'exclusion ou de suspension visées par les articles 6 et 7 du Code électoral.

Ces notifications sont transmises dans les dix jours de la réception de la demande des autorités communales. S'il n'y a pas lieu à notification, les autorités communales en sont avisées dans le même délai.

En cas de notification après que la liste des électeurs a été établie, l'intéressé est rayé de ladite liste.

Le collège des bourgmestre et échevins vérifie si l'intéressé remplit les conditions de l'électorat et lorsque tel est le cas, il lui notifie par lettre recommandée à la poste sa décision de l'inscrire sur la liste des électeurs.

Mention de l'inscription est portée aux registres de la population selon les modalités fixées par le Roi.

Lorsque le demandeur ne remplit pas l'une ou l'autre des conditions de l'électorat, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de sa résidence lui notifie par lettre recommandée à la poste, en le motivant, son refus de l'inscrire sur la liste des électeurs.

Les décisions d'inscription ou de refus d'inscription sur la liste des électeurs sont établies conformément aux modèles fixés par le Ministre de l'Intérieur.

Sont déclarées irrecevables, les demandes introduites durant la période prenant cours le jour de l'établissement de la liste des électeurs et expirant le jour de l'élection pour laquelle elle est établie.

En dehors de la période visée à l'alinéa précédent, toute personne qui a été agréée en qualité d'électeur peut déclarer par écrit renoncer à cette qualité auprès de la commune où elle a établi sa résidence principale.

L'agrément en qualité d'électeur reste valable aussi longtemps que l'intéressé continue à réunir les conditions d'électorat ou n'a pas renoncé à sa qualité d'électeur, quelle que soit la commune de sa résidence en Belgique.

§ 3. Au cas où sa demande d'inscription comme électeur est refusée, le ressortissant non belge de l'Union européenne peut, dans les dix jours de la notification visée au § 2, alinéa 8, faire valoir ses objections éventuelles au collège des bourgmestre et échevins par lettre recommandée à la poste. Le collège se prononce dans les huit jours de la réception de la réclamation et sa décision est immédiatement notifiée à l'intéressé par lettre recommandée à la poste.

Si le collège des bourgmestre et échevins maintient sa décision de refus, le ressortissant non belge de l'Union européenne peut interjeter appel de cette

décision devant la Cour d'appel dans un délai de huit jours à compter de la notification visée à l'alinéa précédent.

L'appel est introduit par une requête remise au procureur général près la Cour d'appel. Celui-ci en informe aussitôt le collège des bourgmestre et échevins de la commune concernée.

Les parties disposent d'un délai de dix jours à dater de la remise de la requête pour déposer de nouvelles conclusions. Ce délai expiré, le procureur général envoie dans les deux jours le dossier, auxquelles sont jointes les nouvelles pièces ou conclusions, au greffier en chef de la Cour d'appel qui en accuse réception.

Les articles 28 à 39 du Code électoral sont applicables.

§ 4. Si après avoir été agréé en qualité d'électeur, le ressortissant non belge de l'Union européenne a déclaré par écrit auprès de la commune de sa résidence renoncer à cette qualité, il ne peut réintroduire une nouvelle demande d'agrément comme électeur que postérieurement aux élections communales en prévision desquelles il avait été inscrit en cette qualité.

2.5. Au niveau européen

Au niveau européen, les conditions suivantes sont requises pour être **électeur** :

- Être Belge ou ressortissant d'un État-membre de l'Union européenne, le jour de l'arrêt des listes des électeurs ;
- Être âgé de 18 ans accomplis, le jour de l'élection ;
- Être inscrit aux registres de la population d'une commune belge, le jour de l'arrêt de la liste des électeurs ;
- Ne pas se trouver dans l'un des cas d'exclusion ou de suspension prévus aux articles 6 et 9 bis du Code électoral.

Des dispositions particulières règlent le cas des **Belges résidant dans un autre État de l'Union européenne**. Ainsi, Les Belges qui ont établi leur résidence effective dans un autre État membre de l'Union européenne et remplissent la première, la deuxième et la quatrième condition de l'électorat peuvent obtenir l'autorisation d'exercer leur droit de vote en faveur de candidats figurant sur une liste belge. Ils adresseront à cet effet, au plus tard le soixantième jour avant l'élection, une demande auprès du poste consulaire ou diplomatique belge dont ils relèvent. Cette déclaration doit également mentionner qu'ils n'exerceront pas leur droit de vote dans l'État où ils résident. Ces Belges votent par correspondance au moyen des bulletins qui leur sont envoyés. Suite à ladite déclaration, ils sont tenus de voter.

Des dispositions particulières règlent également le cas des **ressortissants d'autres États-membres de l'Union européenne qui résident en Belgique**. Ainsi, Les ressortissants des autres États membres de l'Union européenne qui, exception faite de la condition de nationalité, remplissent les conditions de l'électorat peuvent être autorisés à exercer leur droit de vote en faveur de candidats figurant sur une liste belge. À cette fin, ils doivent cependant adresser à leur commune belge de résidence une demande écrite d'inscription sur la liste des électeurs, en y déclarant qu'ils ne souhaitent exercer leur droit de vote que pour une liste belge et qu'ils n'ont pas été déchus de leur droit de vote dans leur pays d'origine. Cette déclaration doit être faite avant l'établissement des listes électorales. Suite à ladite déclaration, ils sont tenus de voter.

Au niveau européen, les conditions suivantes sont requises pour être **éligible** :

- Avoir son domicile dans l'un des États-membres de l'Union européenne et être Belge ou ressortissant d'un autre État-membre de l'Union européenne, le jour de l'élection. Il faut noter que le candidat ne peut être exclu ou suspendu des droits électoraux le jour de l'élection. Pour les candidats ressortissants d'un autre État-membre, il ne faut pas être déchu ou suspendu du droit d'éligibilité dans leur État d'origine à la date de l'élection ;
- Ne pas avoir présenté sa candidature à la même élection dans un autre État-membre ;
- Être âgé de 21 ans accomplis, le jour de l'élection ;
- Être inscrit aux registres de la population d'une commune belge, le jour de l'arrêt de la liste des électeurs ;
- Être d'expression française si l'on se présente devant le collège électoral français, d'expression néerlandaise si l'on se présente devant le collège électoral néerlandais ou d'expression allemande si l'on se présente devant le collège électoral germanophone.

Le candidat doit confirmer cette appartenance linguistique dans son acte d'acceptation de candidature. Cette condition doit être remplie au plus tard au moment du dépôt de l'acte de présentation. Deux remarques doivent être formulées. D'une part, les Belges qui résident dans un autre État membre de l'Union européenne et souhaitent exercer leur droit d'éligibilité en Belgique doivent dès lors s'être inscrits en temps utile comme électeurs en Belgique, par l'intermédiaire de leur poste diplomatique ou consulaire. D'autre part, les Belges qui résident dans un autre État membre de l'Union européenne peuvent également exercer leur

droit d'éligibilité dans cet État. Le candidat doit à cette fin réunir les conditions d'éligibilité en vigueur sur place et ne pas être déchu ou suspendu du droit d'éligibilité en Belgique.

3. La durée des mandats représentatifs en Belgique

Les citoyens belges, européens voire étrangers* sont donc amenés à choisir régulièrement leurs représentants politiques. Il convient de synthétiser les durées des différents mandats (Tableau 13), certaines ayant changé suite à la sixième Réforme de l'État.

Tableau 13 – Les durées des mandats représentatifs

Assemblées	Durées
Chambre des Représentants	5 ans
Sénat	5 ans
Parlement régional wallon	5 ans
Parlement de la Communauté française	5 ans
Parlement flamand	5 ans
Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale	5 ans
Parlement de la Communauté germanophone	5 ans
Parlement européen	5 ans
Conseil communal	6 ans
Conseil provincial	6 ans

4. Les modes de scrutin

Le **mode de scrutin*** renvoie à la façon dont les suffrages des électeurs entraînent la désignation des élus. Autrement dit, c'est le processus par lequel les voix sont transformées en sièges.

Avant d'expliquer les modes de scrutins* en vigueur en Belgique, il convient de décrire les différentes formes de scrutins dans les systèmes politiques contemporains¹⁵⁷.

¹⁵⁷ Les informations présentées dans cette section sont tirées de BEAUFAYS Jean, « *Partims de science politique* », Études et Recherche, 29 octobre 1995, n° 53, Liège, Centre d'analyse et de documentation politique, 2^e éd., pp. 85-89.

4.1. Le scrutin majoritaire

Le **scrutin majoritaire** est un mode de scrutin* qui détermine l'élection du candidat ou de la liste de candidats qui obtient le plus de voix. Il peut prendre deux formes :

- À un tour : dans ce cas, le candidat ou la liste qui obtient la majorité relative au moins emporte le ou tous les siège(s) à pourvoir dans la circonscription ;
- À deux tours (ou plus) : dans ce cas, le candidat ou la liste doit obtenir la majorité absolue au(x) premier(s) tour(s) pour être élu. Au dernier tour, seule la majorité relative suffit.

Lorsqu'un candidat ou une liste n'obtient pas la majorité absolue au(s) premier(s) tour(s), dans le cadre d'un scrutin majoritaire à deux tours (ou plus), on dit qu'il ou elle est mis(e) en ballottage.

4.2. Le scrutin proportionnel

Le **scrutin proportionnel*** est le mode de scrutin* qui accorde à chaque liste de candidats un nombre de sièges proportionnel au nombre de voix recueillies par chacune d'elles dans la circonscription.

4.3. Le scrutin uninominal

Le **scrutin uninominal*** vise à organiser l'élection d'une seule personne par circonscription. Dans ce système, chaque circonscription ne comporte qu'un seul élu. Un scrutin proportionnel* ne peut être uninominal.

4.4. Le scrutin de liste

Le **scrutin de liste*** vise à organiser l'élection de plusieurs personnes dans une même circonscription, étant entendu que plusieurs candidats peuvent regrouper leurs noms pour se présenter devant les électeurs. Ainsi, en Belgique, les circonscriptions pour l'élection des membres de la Chambre des Représentants comprennent un nombre différencié de sièges à pourvoir (voir Figure 10).

Figure 10 – Les circonscriptions électorales pour les élections de la Chambre des Représentants



4.5. L'apparementement

Lorsqu'un scrutin est proportionnel, après l'attribution des sièges, il existe toujours un solde de voix non utilisé par circonscription. L'**apparementement** permet d'utiliser ces voix en regroupant les listes sœurs à travers plusieurs circonscriptions.

Dans le Tableau 14, qui constitue un exemple fictif, on peut se rendre compte que le cdH et ECOLO ont des voix non utilisées suite à la répartition des sièges. L'apparementement permet d'utiliser ces voix. Ainsi, en regroupant les voix des deux arrondissements, le cdH a encore 2.000 voix alors qu'ECOLO en a 5.000. Le dernier siège est alors attribué au parti écologiste. Par exemple, l'élection en 2009 de Matthieu DAELE (ECOLO, Theux) au Parlement wallon a été possible grâce à l'apparementement provincial.

Tableau 14 – Exemple d'apparementement

Circonscription 1				Circonscription 2			
MR	PS	cdH	ECOLO	MR	PS	cdH	ECOLO
10.000 voix	15.000 voix	7.000 Voix	7.000 voix	15.000 voix	10.000 voix	5.000 voix	8.000 voix
Il faut 5.000 voix pour avoir un siège							
2 sièges	3 sièges	1 siège	1 siège	3 sièges	2 sièges	1 siège	1 siège
		2.000 voix non utilisés	2.000 voix non utilisés				3.000 voix non utilisées

4.6. Le Gerrymandering

Le *Gerrymandering* est le découpage des circonscriptions électorales ayant pour objectif de donner l'avantage à un parti, un candidat ou à un groupe donné. Le nom de ce découpage vient du Gouverneur Gerry qui fut accusé d'avoir dessiné, en 1811, une circonscription en forme de salamandre (*salamander*) afin de favoriser son parti (républicain).

4.7. Le vote de préférence

Le **vote de préférence** consiste à choisir sur une liste, un individu nommément désigné. Le vote en tête de liste est une expression particulière du vote de préférence qui consiste à choisir le premier candidat de la liste.

4.8. La case de tête

La faculté est aussi offerte à l'électeur d'avaliser l'ordre de présentation des candidats tel qu'il a été effectué par le parti politique dont est issue la liste. Dans ce cas, l'électeur vote en **case de tête**.

Depuis 2000, seule la moitié des votes exprimés dans la case de tête est distribuée aux candidats de la liste. Cela a pour conséquence de donner un poids plus élevé au vote de préférence et donc de personnaliser les campagnes électorales.

Au niveau communale, la situation est différente. L'effet dévolutif de la case de tête a été supprimé pour les communes de la Région wallonne. La case de tête permet donc de voter pour la liste et c'est tout. Plus de pot commun, de partage, seules les voix de préférence comptent pour départager les candidats entre eux.

Pour les communes de la Région flamande et de la Région de Bruxelles-Capitale par contre, l'effet dévolutif de la case de tête (le pot commun) existe toujours mais avec un poids différent.

À Bruxelles, le poids de l'effet dévolutif des votes en case de tête a été diminué de moitié. Donc s'il y a eu 1200 voix en case de tête, on n'en distribue que 600 aux candidats.

En Région flamande, l'effet dévolutif est encore moins important puisqu'il a été réduit à un tiers. Donc, s'il y a 1200 voix en case de tête, on en distribuera que 400 pour départager les candidats.

4.9. Le panachage

Dans certains systèmes politiques, l'électeur est autorisé à émettre un vote de préférence pour des candidats de listes différentes. Il s'agit, en quelque sorte, de composer, parmi tous les candidats, la liste de son choix. Il s'agit du **panachage**.

Cette possibilité n'est pas offerte à l'électeur en Belgique. Par contre, un système de panachage est prévu à Malte et en Irlande avec le système de « vote transférable unique » qui permet à l'électeur de choisir le ou les candidats de son choix sur les différentes listes avec un ordre de préférence.

4.10. L'élection partielle

Une **élection partielle*** est un scrutin qui se déroule en dehors des dates des élections, dans une ou plusieurs circonscriptions et qui doit permettre de renouveler une assemblée délibérante.

En Belgique, pour éviter d'organiser des élections partielles, un système de suppléants a été mis en place.

Toutefois, la possibilité d'élection partielle* est envisageable au niveau communal. Ce fut le cas suite à l'annulation, par le Conseil d'État¹⁵⁸, le 15 janvier 2013, des élections communales à Brugelette.

Pour éviter une élection partielle, l'article 4142-7 § 2 du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation prévoit que « dans le cas des listes uniques, [...] le nombre de candidats est supérieur de 25 % au nombre de conseillers à élire [...] ».

¹⁵⁸ CONSEIL D'ÉTAT, Arrêt n° 222.072, 15 janvier 2013.

5. Les systèmes d'attribution des sièges

Après avoir examiné les différents modes de scrutin*, il est utile de s'intéresser à la manière dont les voix sont concrètement transformées en siège, en Belgique. Il s'agit du **système d'attribution des sièges**. Pour ce faire, nous allons partir d'un exemple tout à fait fictif.

Imaginons qu'il y a une élection pour une assemblée délibérante. Il y a six sièges à pourvoir et trois partis se présentent. La population remplissant les conditions pour voter comprend 100.000 personnes.

Tableau 15 – La répartition des voix par parti

Partis	Nombre de voix
Parti A	35.000
Parti B	20.000
Parti C	45.000

Normalement, si on adopte un raisonnement logique, pour avoir un élu, il faudrait avoir 16.667 voix. Ce nombre correspond en fait au **quotient électoral**, obtenu en divisant le nombre d'électeurs par le nombre de sièges à pourvoir.

$$\text{Quotient électoral} = \frac{\text{Nombre d'électeurs}}{\text{Nombre de sièges}}$$

Si on applique cette méthode avec les résultats présentés dans le Tableau 15, tous les sièges ne seront pas distribués. En effet, le Parti A aura 2 sièges, le Parti B en aura 1 et le Parti C en aura 2. Le nombre de voix restantes étant insuffisant pour atteindre le quotient électoral. Une question fondamentale se pose : quel parti va obtenir les sièges non dévolus ? Plusieurs systèmes ont dès lors été envisagés pour pallier ce problème¹⁵⁹.

5.1. La règle des plus forts restes

La **règle de l'attribution aux plus forts restes** est assez simple : il s'agit d'attribuer les sièges non dévolus aux partis qui détiennent le plus grand nombre de voix non utilisées. Les sièges seront dès lors attribués de la manière présentée par le Tableau 16.

¹⁵⁹ Voir PIRON Jonathan, « Le système électoral belge : attribution des sièges et désignation des élus », *Centre de recherche et d'études politiques*, disponible à l'adresse suivante : <http://www.crep.be/systemeelectoral.php> (consultée le 11 décembre 2012).

Tableau 16 – La règles des plus forts restes

Partis	Nombre de voix	Sièges sur la base du quotient électoral	Voix non utilisées	Siège attribué sur la règle des plus forts restes	Total des sièges
Parti A	35.000	2	1666	0	2
Parti B	20.000	1	3333	0	1
Parti C	45.000	2	11.666	1	3

Dans ce cas, c'est le Parti C qui se voit attribuer le siège non dévolu.

5.2. La règle des plus forts quotients

Selon la **règle des plus forts quotients**, la procédure d'attribution est différente. On divise en effet le nombre de voix obtenues par chaque parti par le nombre de sièges qui leur sont attribués sur la base de la méthode du quotient électoral auquel on ajoute 1. Cette unité supplémentaire représente en fait le siège qui n'est pas dévolu. Par exemple, pour la Parti A, le nombre de voix (c'est-à-dire 35.000) sera divisé par 3 (2+1 siège non dévolu). Selon la règle des plus forts quotients, c'est de nouveau le parti C qui se voit attribuer le siège non dévolu.

Tableau 17 – La règles des plus forts quotients

Partis	Nombre de voix	Sièges sur la base du quotient électoral	Nouveau quotient	Siège attribué sur la règle des plus forts quotients	Total des sièges
Parti A	35.000	2	11.667	0	2
Parti B	20.000	1	10.000	0	1
Parti C	45.000	2	15.000	1	3

5.3. Le système d'Hondt

Le **système d'Hondt** a été mis en place par un professeur Belge, Victor D'HONDT. C'est le système qui est notamment utilisé pour assurer la dévolution des sièges au niveau du Parlement fédéral ou encore au Conseil de l'action sociale. La règle est assez simple, le nombre de voix obtenues par chaque parti est divisé par 1, 2, 3, 4, 5, etc. (c'est-à-dire jusqu'à un nombre légèrement supérieur au nombre de sièges à attribuer). Le Tableau 18 permet de visualiser la règle.

Tableau 18 – Le système d'Hondt

Diviseur	Nombre de voix		
	Parti A	Parti B	Parti C
	35.000	16.000	45.000
1	35.000	16.000	45.000
2	17.500	8.000	22.500
3	11.667	5.333	15.000
4	8.750	4.000	11.250
Sièges	2	1	3

5.4. Le système Imperiali

Le **système Imperiali** se calque sur le système d'Hondt, à la différence que le diviseur commence à 2. Dans ce cas-ci, le système Imperiali entraîne une dévolution des sièges qui avantage les plus gros partis et désavantage les plus petits. En effet, « en comparant les deux systèmes de vote, il apparaît clairement que le système Imperiali assure une représentation plus avantageuse à la liste qui a réalisé le meilleur résultat [...] au détriment des plus 'petites' listes. Pour les listes 'médianes', le choix de l'un ou l'autre système présente généralement peu de conséquence »¹⁶⁰. Le Tableau 19 permet de visualiser la règle. Ce système s'applique pour la dévolution des sièges au niveau du Conseil communal.

Tableau 19 – Le système Imperiali

Diviseur	Nombre de voix		
	Parti A	Parti B	Parti C
	35.000	16.000	45.000
2	17.500	8.000	22.500
3	11.667	5.333	15.000
4	8.750	4.000	11.250
5	7.000	3.200	9.000
6	5.833	2.667	7.500
7	5.000	2.286	6.429
8	4.375	2.000	5.625
Sièges	3	0	4

Par exemple, la dévolution des sièges dans la commune de Spa lors des élections communales du 14 octobre 2018 concrétise l'avantage offert au parti le plus important.

Partis	Pourcentage des voix	Sièges obtenus
MR	43,79 %	11
Alternative-plus	30,38 %	7
Osons Spa	12,18 %	2
S.P.A	10,35 %	1
LHS	1,87 %	0
WI	1,42 %	0
Nombre de sièges à pourvoir		21

¹⁶⁰ LAGASSE Nicolas, « Les règles particulières aux élections communales et les spécificités locales », in Centre de droit public, *Les élections dans tous leurs états. Bilan, enjeux et perspectives du droit électoral*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 299.

Synthèse

Cerner les *Institutions* nécessite d'étudier les systèmes électoraux.

Premièrement, l'**évolution des systèmes électoraux** belges et présentée.

Deuxièmement, les **conditions d'électorat et d'éligibilité** en vigueur en Belgique sont étudiées en fonction des différents niveaux de pouvoir.

Troisièmement, la **durée des mandats représentatifs** en Belgique est détaillée.

Quatrièmement, les **modes de scrutin** permettant de transformer les voix en sièges sont examinés et appliqués au cas belge.

Chapitre 8 – Les institutions européennes

1. L'historique de la construction européenne

1951 : Traité* de Paris créant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) entre la France, la République Fédérale d'Allemagne, l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg.

1957 : Traités* de Rome créant la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM).

1973 : Adhésion de la Grande-Bretagne, du Danemark et de l'Irlande.

1981 : Adhésion de la Grèce.

1986 : Adhésion du Portugal et de l'Espagne.

1986 : Acte Unique européen. Il s'agit de la première révision des traités* initiaux. Ce texte a permis à la Communauté économique européenne de s'engager sur les voies de l'achèvement du marché intérieur.

1992 : Traité* de Maastricht. La Communauté économique européenne devient l'Union européenne. Il vise à créer une union toujours plus étroite entre les peuples de l'Europe. La citoyenneté européenne est ainsi mise en place. Cette citoyenneté a notamment abouti à l'octroi du droit de vote des étrangers* européens aux élections communales.

1995 : Adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède.

1997 : Traité* d'Amsterdam favorisant la liberté, la démocratie et la protection des droits de l'homme. Il y a également des avancées dans le domaine social puisque des coopérations renforcées sont possibles entre certains États.

2000 : Proclamation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Elle n'a pas été adoptée par les États-membres et n'a donc aucune valeur juridique.

2001 : Traité* de Nice réformant le dispositif institutionnel de l'Union européenne pour la rendre viable avec l'adhésion des nouveaux États.

2004 : Adhésion de 10 nouveaux pays : Chypre, la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République slovaque et la Slovénie.

2004 : Traité* établissant une Constitution pour l'Europe. Mais, le 29 mai 2005, les citoyens français se prononcent contre le traité* constitutionnel (54,7 %) ; suivi des citoyens néerlandais le 1^{er} juin 2005 (63,1 %).

2007 : Adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie.

2009 : Traité* de Lisbonne

- ❖ Rôle du Parlement européen est renforcé (recours à la procédure de codécision est plus fréquent) ;
- ❖ Citoyen européen peut se faire mieux entendre (droit d'initiative citoyenne, 1.000.000) ;
- ❖ Possibilité claire de retrait d'un État de l'Union européenne ;
- ❖ Extension du vote à la majorité qualifiée au Conseil des Ministres à de nouvelles matières.

Définition de la majorité qualifiée : elle requiert une double majorité :

- 55 % d'États-membres favorables ;
 - Réunissant 65 % de la population de l'Union européenne.
- ❖ Création du poste de Président du Conseil européen (mandat de 2,5 ans) ;
 - ❖ Renforcement de la capacité de l'Union européenne dans différents domaines (la liberté, la sécurité et la justice, la lutte contre le terrorisme et la criminalité, la politique énergétique, la santé publique, la protection civile, le changement climatique, les services d'intérêt général, la recherche, l'espace, la cohésion territoriale, la politique commerciale, l'aide humanitaire, le sport, le tourisme et la coopération administrative) ;
 - ❖ Intégration de la Charte des droits fondamentaux dans le droit européen ;
 - ❖ Renforcement de l'Union européenne sur la scène internationale avec notamment la nomination d'un haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Ce haut représentant est également vice-président de la Commission.

2013 : Adhésion de la Croatie.

2016 : Référendum britannique en faveur du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

Figure 11 – Les États-membres de l'Union européenne¹⁶¹



2. Les institutions européennes

Il existe différents types d'institutions au niveau de l'Union européenne. Il est important de bien cerner la logique qui sous-tend le dispositif institutionnel de l'Union européenne qui est unique en soi.

2.1. L'institution de concertation et d'impulsion

Le **Conseil européen** donne à l'Union européenne sa direction politique globale. Il définit donc les orientations générales et les priorités politiques de l'Union européenne. Il n'intervient toutefois pas dans l'adoption de la législation européenne.

Le Conseil européen est présidé par le Président du Conseil européen (2010-2014 : Herman VAN ROMPUY ; 2014-2019 : Donald TUSK ; 2019-... : Charles MICHEL).

¹⁶¹ Carte disponible sur le site officiel de l'Union européenne : http://europa.eu/about-eu/countries/index_fr.htm (consulté le 26 décembre 2012).

Il est composé du Président du Conseil européen, des Chefs d'État ou de gouvernement, du Président de la Commission européenne et du Haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

Le Conseil européen se réunit tous les 6 mois à Bruxelles mais des réunions spéciales peuvent être convoquées. On se souviendra, à cet égard, des nombreuses réunions relatives au sort de la Grèce pour la sortir de la crise économique.

2.2. Les institutions intervenant dans le processus législatif

Trois institutions prennent part au processus législatif européen. Ces trois institutions représentent les trois intérêts des composantes à la base du processus européen : les citoyens, les États et l'Union européenne en tant que telle.

2.2.1. La Commission européenne

La Commission européenne est composée de 28 commissaires, un par État-membre. Elle représente et défend les intérêts de l'Union européenne. Elle a plusieurs missions. Premièrement, elle possède le « **droit d'initiative** » en matière de procédure législative. Ainsi, elle propose de nouveaux actes législatifs visant à défendre les intérêts de l'Union européenne et de ses citoyens. Deuxièmement, elle gère le budget de l'Union européenne. Troisièmement, elle est la « gardienne des traités* » et veille au respect du droit européen. On se souviendra à cet égard de la procédure enclenchée par la Commission à l'encontre de Microsoft qui avait abouti à sa condamnation. Quatrièmement, elle peut représenter l'Union européenne (notamment à l'Organisation mondiale du commerce).

La Commission européenne a son siège à Bruxelles et à Luxembourg. Elle est présidée par Ursula VON DER LEYEN.

2.2.2. Le parlement européen

Le **Parlement européen** est composé de 751 députés élus par les citoyens européens. Il convient de noter que les parlementaires sont regroupés par groupe politique. Il y a 7 groupes politiques :

- Groupe du Parti Populaire Européen (Démocrates-Chrétiens)
- Groupe de l'Alliance Progressiste des Socialistes et Démocrates au Parlement européen
- Renew Europe Group

- Groupe des Verts/Alliance libre européenne
- Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
- Groupe « Identité et démocratie »
- Groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique
- Non-inscrits

Tableau 20 – La composition du Parlement européen au 7 janvier 2020

Pays	PPE	S&D	Renew	ID	Verts/ALE	ECR	GUE/NGL	NI	Total
Belgique	4	3	4	3	3	3	1		21
Bulgarie	7	5	3			2			17
République tchèque	5		6	2	3	4	1		21
Danemark	1	3	5	1	2		1		13
Allemagne	29	16	7	11	25	1	6	1	96
Estonie		2	3	1					6
Irlande	4		1		2		4		11
Grèce	8	2				1	6	4	21
Espagne	12	20	8		2	3	6		54
France	8	5	21	22	12		6		74
Croatie	4	3	1			1		2	11
Italie	7	19		28		5		14	73
Chypre	2	2					2		6
Lettonie	2	2	1		1	2			8
Lituanie	4	2	2		2	1			11
Luxembourg	2	1	2		1				6
Hongrie	13	5	2					1	21
Malte	2	4							6
Pays-Bas	6	6	6		3	4	1		26
Autriche	7	5	1	3	2				18
Pologne	17	8				26			51
Portugal	7	9			1		4		21
Roumanie	14	10	8						32
Slovénie	4	2	2						8
Slovaquie	4	3	2			2		2	13
Finlande	3	2	3	2	2		1		13
Suède	6	5	3		2	3	1		20
Royaume-Uni		10	17		10	4	1	30	72
Total	182	154	108	73	73	62	41	54	750

La majorité actuelle regroupe le Parti Populaire Européen, l'Alliance Progressiste des Socialistes et Démocrates et Renew Europe Group. Il est présidé par David SASSOLI.

Cette institution a un triple rôle. Premièrement, il est **colégislateur** avec le Conseil de l'Union européenne : il élabore donc la législation européenne. C'est la procédure de la codécision maintenant appelée **procédure législative ordinaire** (voir *infra*). Deuxièmement, il exerce un contrôle démocratique en donnant notamment son accord sur la désignation des membres de la Commission européenne et en contrôlant les activités de la Commission. Troisièmement, il exerce un contrôle budgétaire avec le Conseil de l'Union européenne.

Le Parlement a trois sièges : Bruxelles (séances plénières et commissions), Luxembourg (secrétariat général) et Strasbourg (séances plénières).

2.2.3. Le Conseil de l'Union européenne

Le **Conseil de l'Union européenne** regroupe les Ministres des gouvernements* de chaque États-membres. Ce ne sont pas tous les Ministres des gouvernements* qui y prennent part. Les Ministres se rassemblent par matière.

Le Conseil de l'Union européenne est présidé par le ministre en charge issu du pays assurant la présidence tournante de l'Union européenne (voir Tableau 21).

Tableau 21 – Les présidences de l'Union européenne

Pays	Présidences
Croatie	janvier-juin 2020
Allemagne	juillet-décembre 2020
Portugal	janvier-juin 2021
Slovénie	juillet-décembre 2021
France	janvier-juin 2022
République Tchèque	juillet-décembre 2022
Suède	janvier-juin 2023
Espagne	juillet-décembre 2023
Belgique	janvier-juin 2024
Hongrie	juillet-décembre 2024
Pologne	janvier-juin 2025
Danemark	juillet-décembre 2025
Chypre	janvier-juin 2026

Ses rôles sont multiples. Premièrement, il est **colégislateur** avec le Parlement européen. Deuxièmement, il coordonne les politiques économiques des différents États-membres. Troisièmement, il conclut les accords internationaux au nom de l'Union européenne. Quatrièmement, il

élabore et approuve le budget (avec le Parlement européen). Cinquièmement, il veille à la coopération des politiques étrangères et de défense des États-membres. Sixièmement, il veille à la coopération en matière de justice entre les États-membres.

2.3. Les institutions consultatives

Ces institutions ont un pouvoir d'avis. On citera le Comité économique et social ainsi que le Comité des Régions.

2.4. Les institutions juridictionnelles

2.4.1. La Cour de justice

Cette institution judiciaire est composée de 28 juges et 8 avocats généraux. La Cour de justice a différentes compétences. Premièrement, elle statue sur les **renvois préjudiciels***. En effet, les juges nationaux peuvent poser des questions relatives à l'interprétation du droit européen. Deuxièmement, elle statue sur les **recours en manquement**. Ce faisant, la Cour contrôle le respect par les États-membres du droit européen (cette procédure est initiée par la Commission européenne). Troisièmement, elle statue sur les **recours en annulation***. Dans ce cas, la Cour peut annuler les décisions prises par les institutions européennes. Quatrièmement, elle statue sur les **recours en carence**. La Cour contrôle alors la légalité de l'inaction des institutions européennes.

À côté de la Cour de justice de l'Union européenne, le Tribunal de l'Union européenne a été créé afin de décharger la Cour de justice d'une série d'affaires.

2.4.2. La Cour des comptes

Cette institution est chargée d'examiner les finances de l'Union européenne.

3. Le droit européen

Les règles régissant le droit européen sont de deux grandes natures. D'une part, le **droit primaire** qui est composé des traités* à la base de l'Union européenne. D'autre part, le **droit dérivé** qui est constitué de l'ensemble des règles adoptées par les institutions de l'Union européenne

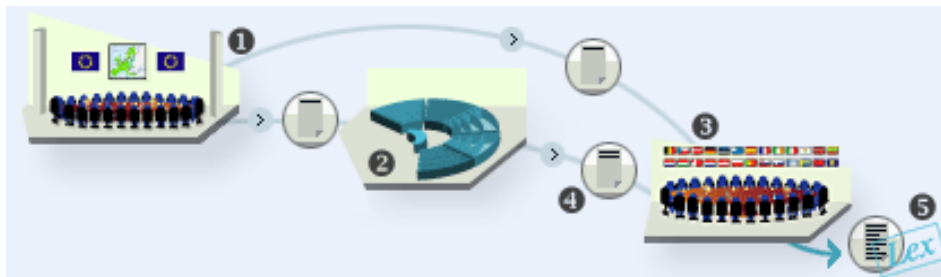
Deux grands types de règles peuvent être adoptés par les institutions européennes. Ces règles divergent quant à leurs effets juridiques.

D'une part, les **règlements*** sont des règles avec une portée générale, s'appliquant aux États-membres et aux citoyens de l'Union européenne. Ces règles sont directement applicables dans les différents États.

D'autre part, les **directives*** sont des règles avec une portée générale, s'appliquant seulement aux États-membres et imposant un objectif à atteindre. Les directives* ne sont donc pas directement applicables car chaque État-membre à la liberté de choisir le moyen de réaliser les objectifs assignés par les directives*.

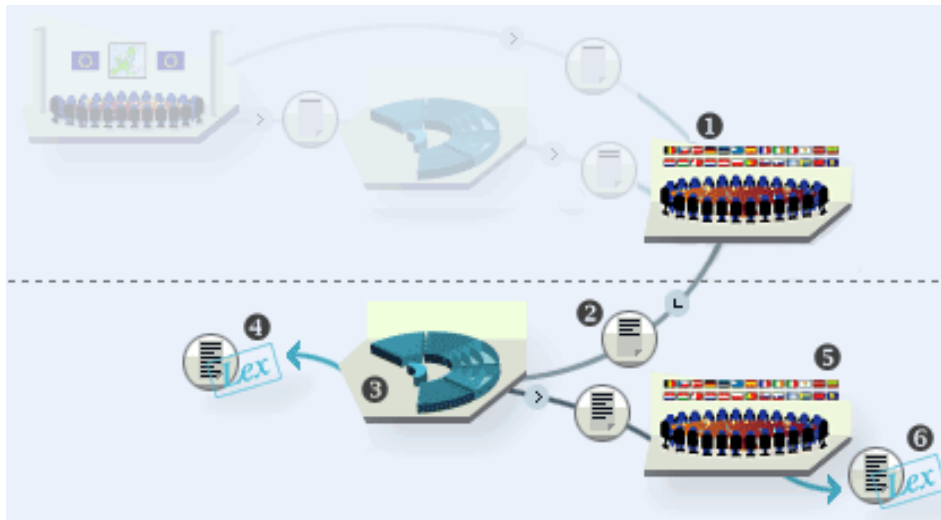
Afin de bien comprendre la procédure législative ordinaire, il convient de décrire le processus d'élaboration d'une norme dans le cadre de cette procédure.

3.1. La première lecture



La (1) Commission présente un texte législatif au (2) Parlement et au (3) Conseil simultanément. Le Parlement arrête (4) sa position et la soumet au Conseil. Le Conseil est d'accord avec le résultat de la 1ère lecture au Parlement : (5) texte législatif arrêté.

3.2. La deuxième lecture

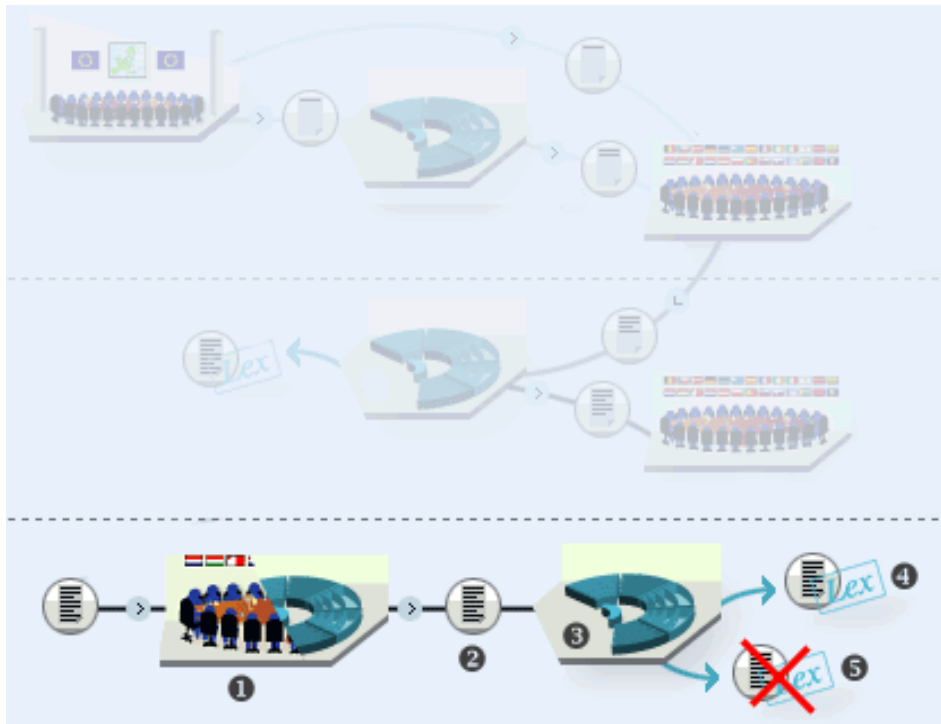


Si le (1) Conseil n’approuve pas la position du Parlement en première lecture, il adopte sa (2) position. (3) Le Parlement dispose d’un délai de trois mois (qui peut être prolongé d’un mois sur demande) pour réagir. S’il approuve la position du Conseil ou s’abstient de se prononcer, le (4) texte législatif est adopté dans la formulation qui correspond à la position du Conseil. Le Parlement peut aussi déposer des amendements à la position du Conseil (sous réserve de certaines restrictions). Dans ce cas :

- soit le (5) Conseil, dans un délai de trois mois (qui peut être prolongé d’un mois sur demande) approuve les amendements du Parlement, et le (6) texte législatif est adopté ;
- soit le Conseil les rejette et un comité de conciliation (28 membres du Parlement et 28 membres du Conseil) doit être convoqué pour s’efforcer de concilier les positions ;
- D’autre part, si le Parlement rejette la position du Conseil à la majorité absolue de ses membres, le texte législatif est rejeté.

3.3. La conciliation et la troisième lecture

Après avoir obtenu un accord, le (1) comité de conciliation adopte un (2) « projet commun » sur la base de la position du Conseil et des amendements du PE en deuxième lecture. Si le Conseil et le (3) Parlement approuvent le « projet commun » dans son intégralité, le (4) texte législatif est arrêté. Si le comité de conciliation ne peut se mettre d’accord sur un « projet commun », ou si le Parlement ou le Conseil n’approuve pas celui-ci, le (5) texte législatif est réputé non adopté.



4. L'établissement d'un marché commun

Un des objectifs principaux de l'Union européenne est la réalisation d'un **marché commun***. Ce dernier est un « espace économique dans lequel les producteurs de l'un des États considérés peuvent atteindre les consommateurs des autres (et inversement) dans les conditions des échanges internes d'un marché national »¹⁶². Le marché commun* a été mis en place progressivement.

La mise en place d'un tel marché prend du temps et repose sur quatre grandes libertés :

- ❖ La liberté de circulation des marchandises ;
- ❖ La liberté de circulation des services ;
- ❖ La liberté de circulation des capitaux ;
- ❖ La liberté de circulation des personnes.

Il faut enfin noter qu'une union monétaire a également été mise en place entre certains États, ayant abouti à la création et la mise en circulation de l'Euro depuis le 1^{er} janvier 2002.

¹⁶² VAN RAEPENBUSCH Sean, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2005, 4^e éd., p. 55.

4.1. Les principes généraux

Le marché commun est un espace de prospérité et de liberté qui permet à 500 millions d'Européens d'avoir accès aux biens, aux services, aux emplois, aux débouchés économiques et à la richesse culturelle des vingt-sept États membres. Il s'agit d'un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est garantie. La publication récente d'une série de documents par les institutions européennes a relancé le débat sur le marché intérieur: la communication sur la stratégie « Europe 2020 », le rapport de la Commission intitulé « Une nouvelle stratégie pour le marché unique — Au service de l'économie et de la société européennes », les communications intitulées « L'Acte pour le marché unique — Douze leviers pour stimuler la croissance et renforcer la confiance » et « L'Acte pour le marché unique II — Ensemble pour une nouvelle croissance », ainsi qu'une série de résolutions du Parlement européen (entre autres celle sur l'achèvement du marché unique numérique et celle intitulée « Un marché unique du numérique concurrentiel — L'administration en ligne comme fer de lance »). Le marché unique du numérique est un des domaines d'avenir parmi les plus prometteurs et les plus ambitieux. Il ouvre de nouvelles pistes pour relancer l'économie (par exemple celle du commerce électronique) tout en allégeant les charges administratives (grâce notamment à l'administration en ligne). D'autre part, il met en lumière les secteurs dans lesquels les réglementations et les pratiques commerciales ne permettent pas de répondre aux débouchés que créent les technologies de l'information et de la communication.

4.2. La base juridique

Article 4, paragraphe 2, point a), et articles 26, 27, 114 et 115 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).

4.3. Les objectifs

Le **marché commun*** que le Traité de Rome a mis en place en 1958 consistait déjà à libéraliser les échanges entre les États membres dans le double but d'accroître la prospérité économique et de contribuer à « une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe ». L'Acte unique européen de 1986 a intégré l'objectif du **marché intérieur** dans le traité CEE en le définissant comme « **un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée** ». À présent

que le cadre juridique du marché intérieur est en place, les débats tournent autour de l'efficacité de la législation européenne et de ses effets. Ils révèlent la nécessité d'une approche centrée sur **la transposition, la mise en œuvre et l'application intégrales des règles du marché intérieur** pour avancer vers la « **gestion** » de ce marché et le « **partenariat** » entre les institutions de l'Union et les gouvernements nationaux.

4.4. Les réalisations

4.4.1. Le marché commun* de 1958

Le marché commun*, objet principal du Traité de Rome, visait à amalgamer autant que possible les économies des États membres en réalisant une union douanière dotée d'un tarif extérieur commun, en instaurant la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et, dans une certaine mesure, des capitaux, et en éliminant les restrictions quantitatives (contingents) et les mesures d'effet équivalent. L'union douanière (achevée le 1^{er} juillet 1968), la suppression des contingents, la liberté de circulation des citoyens et des travailleurs et une certaine harmonisation fiscale avec la généralisation de la TVA (1970) sont des objectifs qui ont été atteints avant la fin de la période de transition (1^{er} janvier 1970). Toutefois, la libre circulation des biens et des services et la liberté d'établissement sont demeurées limitées en raison du maintien de pratiques anticoncurrentielles imposées par les pouvoirs publics, de mesures ayant des effets équivalents à ceux de restrictions quantitatives et de la non-abrogation des règles techniques nationales relatives aux produits. Au milieu des années 1980, les objectifs de la libre circulation des services et du libre établissement (sauf exceptions pour certaines professions, comme les médecins) n'avaient toujours pas été complètement réalisés.

4.4.2. Le lancement du marché intérieur dans les années 80 et l'Acte unique européen

L'insuffisance des résultats atteints dans le processus de réalisation du marché commun* était largement imputable au choix d'une méthode d'harmonisation législative trop détaillée et à la règle de l'unanimité requise pour l'adoption des décisions du Conseil. Selon le rapport CECCHINI sur « **le coût de la non-Europe** », présenté en mars 1988, ces retards avaient un coût économique considérable, estimé entre 4,25 % et 6,5 % du PIB. Le débat politique a amené la Communauté économique européenne, vers le milieu des années 80, à envisager l'objectif de libéralisation des échanges d'une manière plus approfondie, en mettant en

place le « **marché intérieur** ». Le feu vert à ce processus a été donné en 1985, lorsque le Conseil européen a fixé à la fin de 1992 la date d'achèvement du marché intérieur et a demandé à la Commission d'établir un programme assorti d'une liste d'actes à adopter et d'un calendrier de mise en œuvre. En 1985, la Commission a adopté un Livre blanc qui présentait la plupart des mesures législatives à prendre (environ 300) et les regroupait en un triple objectif: l'élimination des frontières physiques, techniques et fiscales.

L'Acte unique européen est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987. Il fixait l'échéance pour la réalisation du marché intérieur au 31 décembre 1992. Dans cette optique, il renforçait les mécanismes de décision, en introduisant le vote à la majorité qualifiée pour le tarif douanier commun, la libre prestation des services, la libre circulation des capitaux et le rapprochement des législations nationales. Au terme fixé, plus de 90 % des mesures prévues par le Livre blanc de 1985 avaient été adoptées, largement grâce au recours à la règle de la majorité.

4.4.3. Vers une responsabilité partagée pour la réalisation du marché intérieur

Le marché intérieur, le plus grand espace commun du monde avec ses 500 millions de consommateurs, a fortement contribué à la prospérité et à l'intégration de l'économie européenne. Il a accru les échanges intracommunautaires d'environ 15 % par an sur dix ans, il a augmenté la productivité et réduit les coûts (grâce à la suppression des formalités douanières, à l'harmonisation ou à la reconnaissance mutuelle des réglementations techniques et à la baisse des prix induite par le jeu de la concurrence), il a généré un gain de croissance de 1,8 % au cours des dix dernières années et a créé environ 2,5 millions d'emplois supplémentaires, tout en réduisant les écarts de revenus entre les États membres.

Au cours de la période 2003-2010, le marché intérieur a fait l'objet d'une nouvelle stratégie, centrée sur la nécessité de faciliter la libre circulation des marchandises, d'intégrer les marchés des services, de réduire les effets des obstacles fiscaux et de simplifier le cadre réglementaire. Des progrès considérables ont été réalisés dans l'ouverture des marchés des transports, des télécommunications, de l'électricité, du gaz et des services postaux. Le taux de transposition (mesuré par le « déficit de transposition », qui est le pourcentage de directives non transposées dans tous les États membres) est tombé à 0,9 % en 2010, mais est remonté à 1,2 % en septembre 2011, l'objectif provisoire étant de 1 %. Dans son Tableau d'affichage du marché intérieur pour 2012, la Commission

observe que, bien que le déficit moyen de transposition demeure sous l'objectif de 1 %, certains États membres devraient prendre des mesures draconiennes pour résorber leur retard. Dans sa communication intitulée « Une meilleure gouvernance pour le marché unique », elle exhorte les États membres à ramener ce déficit à 0 %.

La Commission souhaite aussi raccourcir les procédures d'infraction et appliquer des sanctions pour garantir la bonne mise en œuvre des arrêts de la Cour de justice. Elle propose des mesures horizontales, en insistant par exemple sur la clarté et sur la facilité de transposition des nouveaux actes législatifs, en encourageant une meilleure utilisation des outils informatiques pour aider les participants au marché unique à exercer leurs droits et en demandant la création de centres nationaux chargés de superviser le bon fonctionnement de ce marché. Ce suivi fait d'ailleurs partie intégrante des rapports annuels sur l'intégration du marché unique dans le cadre du semestre européen. Le rapport de 2013 de la Commission indique qu'un seul État membre (le Danemark) a atteint l'objectif consistant à ramener son déficit de transposition à 0 % mais que le réseau Solvit (résolution des problèmes en ligne) reste sous-utilisé.

4.4.4. La relance du marché intérieur en 2010 — Les préparatifs du 20^e anniversaire

Étant donné que le marché intérieur n'est toujours pas pleinement exploité, que la réunification et les élargissements ont transformé la physionomie de l'Europe et que l'introduction du marché unique a consolidé son intégration, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont récemment fourni de nombreux efforts de relance du marché intérieur pour donner une nouvelle impulsion au marché unique européen et pour mettre les citoyens, les consommateurs et les PME au centre de la politique du marché unique. À travers sa communication « Europe 2020 — Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive », la Commission a présenté sept initiatives phares qui engageront à la fois l'Union européenne et les États membres à aider l'Europe à surmonter la crise et qui feront de l'Union « une économie intelligente, durable et inclusive avec des niveaux d'emploi, de productivité et de cohésion sociale élevés ». Elle y souligne également l'importance de renforcer le marché unique pour le XXI^e siècle.

Parallèlement à sa stratégie Europe 2020, la Commission a publié en mai 2010 un rapport intitulé « Une nouvelle stratégie pour le marché unique — Au service de l'économie et de la société européennes ». Ce rapport visait à élaborer une stratégie globale pour le marché unique couvrant l'ensemble des politiques concernées (celles sur la concurrence,

les consommateurs, le numérique, la fiscalité, etc.) et présentait plusieurs initiatives destinées à renforcer le marché unique et à lever les blocages restants. Ces communications de la Commission ainsi que la résolution du Parlement européen du 20 mai 2010 intitulée « Donner un marché unique aux consommateurs et aux citoyens » ont préparé le terrain pour une autre communication de la Commission, « Vers un Acte pour le marché unique », qui énonce une série de mesures de relance de l'économie européenne et de création d'emplois et qui tend vers une politique du marché unique plus ambitieuse. Dans la foulée de sa communication du 11 janvier 2012 intitulée « Un cadre cohérent pour renforcer la confiance dans le marché unique numérique du commerce électronique et des services en ligne », la Commission a publié, en juin 2012, sa communication sur « Une meilleure gouvernance pour le marché unique ». Elle y propose d'accorder la priorité aux secteurs qui présentent le plus fort potentiel de croissance en 2012 et 2013, à savoir les réseaux (comme l'énergie et les télécommunications) et des secteurs tertiaires essentiels (le commerce, les services aux entreprises, l'intermédiation financière et les transports).

En octobre 2012, la Commission a publié un deuxième ensemble de propositions (l'Acte pour le marché unique II) afin d'approfondir encore le marché intérieur et d'exploiter son potentiel en jachère afin de faire redémarrer la croissance. L'Acte pour le marché unique II énonce douze grandes actions que les institutions de l'Union devraient adopter rapidement. Elles sont concentrées sur quatre grands moteurs censés relancer la croissance, créer des emplois et restaurer la confiance: les réseaux intégrés, la mobilité transfrontalière des citoyens et des entreprises, l'économie numérique et les activités destinées à renforcer la cohésion et les avantages pour les consommateurs. L'Acte pour le marché unique II suit la piste déjà tracée par un premier ensemble de mesures présenté auparavant par la Commission (l'Acte pour le marché unique I) et prévoit les actions suivantes, qui visent à approfondir et à mieux intégrer le marché unique :

- **la mobilité des entreprises** (par exemple des mesures de mobilisation des investissements à long terme, de modernisation des procédures d'insolvabilité et des mesures visant à créer un cadre qui offrirait une deuxième chance aux chefs d'entreprise qui ont déjà connu la faillite);

- **l'économie numérique** (afin de clore l'achèvement du marché unique du numérique d'ici 2015, la Commission propose de promouvoir le commerce électronique dans l'Union en facilitant l'utilisation des services de paiement et en les rendant plus fiables et plus concurrentiels; elle

souhaite aussi remédier aux principales causes du manque d'investissements dans les connexions à haut débit et généraliser la facturation électronique dans les procédures des marchés publics);

- **la restauration de la confiance des consommateurs** (mesures visant à garantir l'accès universel aux comptes bancaires, à rendre les frais de tenue de compte transparents et comparables, à faciliter les changements de compte bancaire, etc.).

La Commission a l'intention de publier l'ensemble de ses propositions législatives relatives à l'Acte pour le marché unique II au printemps 2013 et ses propositions non législatives à la fin de l'année. Elle invitera le Parlement européen et le Conseil à adopter ses propositions législatives prioritairement pour le printemps 2014.

5. Le rôle du Parlement européen

Le Parlement européen a joué un rôle moteur dans le processus qui a conduit à la création du marché intérieur. Il a en particulier encouragé l'idée de transformer le marché intérieur en un marché domestique complètement intégré à l'horizon 2002 (résolution du 20 novembre 1997). Dans plusieurs résolutions qu'il a adoptées en 2006 (comme celles des 12 et 14 février, du 16 mai et du 6 juillet), il a soutenu l'idée selon laquelle le marché intérieur est un cadre commun et un point de référence pour un grand nombre de politiques européennes et a demandé l'ouverture d'un débat qui se ne limite pas à aborder les règles communes concernant les quatre libertés, les droits fondamentaux et la concurrence.

En outre, le Parlement européen a pris part activement à la récente **relance** du marché intérieur. Dans sa résolution du 20 mai 2010 intitulée « Donner un marché unique aux consommateurs et aux citoyens », il a souligné la nécessité d'approfondir l'intégration, de combler les carences restantes, de prendre des mesures pour informer plus efficacement les consommateurs et les PME et renforcer leur position sur le marché unique, et d'accroître la confiance des consommateurs. Le Parlement a ensuite diffusé trois réponses à l'Acte pour le marché unique à travers trois résolutions qu'il a adoptées le 6 avril 2011 : « Gouvernance et partenariat dans le marché unique », « Un marché unique pour les Européens » et « Un marché unique pour les entreprises et la croissance ». Dans toutes ses résolutions de 2010 et 2011 sur le marché unique, il a appelé au renforcement de la gouvernance du marché unique et à l'amélioration de la transposition et de la mise en œuvre de la législation en la matière. Dans sa résolution du 20 avril 2012 intitulée « Un marché unique du

numérique concurrentiel — L'administration en ligne comme fer de lance », il insiste sur la mise en place d'un cadre juridique clair et cohérent pour la reconnaissance mutuelle de l'authentification, de l'identification et des signatures électroniques, qui est indispensable pour garantir le bon fonctionnement des services administratifs transfrontaliers dans l'Union européenne). Cette résolution a été suivie par celle du 22 mai 2012 sur le « Tableau d'affichage du marché intérieur » et par deux communications de la Commission intitulées « Une stratégie pour la passation électronique des marchés publics » et « Une stratégie européenne pour un Internet mieux adapté aux enfants ».

Le Parlement européen a poursuivi ses travaux sur le thème du marché unique en adoptant, le 11 décembre 2012, deux résolutions non législatives, l'une sur l'achèvement du marché unique numérique et l'autre sur une stratégie pour la liberté numérique dans la politique étrangère de l'Union. Il y déclare son soutien indéfectible à la neutralité de l'internet, c'est-à-dire que les fournisseurs de services internet ne peuvent bloquer, défavoriser, affecter ou amoindrir la capacité de chacun, entre autres en agissant sur les prix, à utiliser un service en vue d'accéder à tout contenu, application ou service mis à disposition via l'internet, de l'utiliser, de le transmettre, de le poster, de le recevoir ou de le proposer, quelle qu'en soit la source ou la cible. Il y appelle aussi la Commission et le Conseil à promouvoir et à préserver des normes élevées dans le domaine des libertés numériques dans l'Union. À travers ces deux résolutions, le Parlement a voulu encourager la mise en place de politiques et de bonnes pratiques destinées à installer dans l'Union un véritable marché unique numérique en dépit de l'existence de vingt-sept législations dans des matières aussi fondamentales que la TVA, les services postaux et les droits de propriété intellectuelle. Pour supprimer les barrières numériques entre les États membres, le Parlement recommande à la Commission et au Conseil de mettre en place une structure paneuropéenne de commerce électronique qui permette aux PME de prendre le train de la révolution numérique.

Enfin, le 7 février 2013, le Parlement a adopté une résolution contenant des recommandations à la Commission sur la gouvernance du marché unique, dans laquelle il propose d'établir un cycle de gouvernance du marché unique qui soit un pilier spécifique du semestre européen. Cette résolution contient dans son annexe huit recommandations détaillées à la Commission quant au contenu de la proposition législative et détermine les conditions à garantir pour améliorer notablement la gouvernance du marché unique. Le groupe de travail sur le marché unique numérique,

constitué au sein de la commission du marché intérieur et de la protection du consommateur, étudie les moyens de stimuler l'économie numérique en Europe, de créer le cadre réglementaire adéquat et l'infrastructure appropriée et d'accroître la confiance des consommateurs¹⁶³.

¹⁶³ MACIEJEWSKI Mariusz et ROGINSKA Jana, « Le marché intérieur : principes généraux », *Fiches techniques sur l'Union européenne*, disponible à l'adresse suivante : <http://www.europarl.europa.eu/> (consultée le 14 décembre 2013).

Synthèse

Comprendre les *Institutions* nécessite d'expliquer les institutions européennes.

Premièrement, une attention est portée à l'**histoire politique** de la construction européenne.

Deuxièmement, les **institutions** sont présentées et mises en relation avec les différents intérêts qu'elles représentent.

Troisièmement, le **droit européen** est expliqué en distinguant le droit primaire du droit dérivé (en ce compris les directives et les règlements).

Quatrièmement, la mise en place d'un **marché commun** est détaillée.

Conclusion

Conclure définitivement un tel cours relèverait de la gageure. En effet, tout au long de ces pages, nous avons étudié et analysé des structures stabilisées d'interactions juridiquement réglées. Mais la stabilisation ne signifie aucunement l'absence de changement.

Ce cours vous aura permis de découvrir un ensemble d'institutions à un temps donné. Ces institutions continueront à évoluer. Il est d'ailleurs bien probable que d'ici cinq, dix ou quinze ans, l'ensemble des dispositifs institutionnels soient « périmés ». Dès lors, le plus important est de bien cerner les processus qui ont permis l'institutionnalisation de l'ensemble des dispositifs étudiés. Cette compréhension vous permettra en effet de suivre le changement et d'être au fait des modifications futures.

Depuis sa naissance, l'État belge a vu ses règles de nombreuses fois modifiées. Ces changements peuvent être conjoncturels, politiques, sociaux, économiques et culturels. Croire que le système politique belge de 2018 est et restera figé pour de nombreuses années constituerait une grossière erreur.

Vous avez donc maintenant les clés en main pour appréhender le futur, dans le cadre de vos métiers respectifs où vous êtes en première ligne par rapport à l'institution étatique et par rapport aux citoyens. Faites-en bon usage.

Lexique

Accord de coopération	Accord entre les autorités fédérale et/ou fédérées afin de garantir un meilleur exercice des compétences distribuées.
Acquisition de la nationalité	Processus requérant qu'un individu qui possédait déjà une nationalité* déjà ou était apatride formule une demande afin de posséder une nouvelle nationalité*.
Acte juridique	Acte de volonté destiné à produire un effet de droit.
Arrestation administrative	Arrestation pratiquée par la police afin de maintenir la sécurité et l'ordre public.
Arrestation judiciaire	Arrestation pratiquée dans le cadre de poursuites judiciaires et ne peuvent être d'une durée supérieure à 24 heures sauf si un mandat d'arrêt est délivré à l'encontre de la personne arrêtée.
Attribution de la nationalité	Processus consistant à conférer une nationalité* à une personne sans qu'elle n'ait à poser aucun acte juridique à cet effet.
Autonomie constitutive	Pouvoir d'auto-organisation accordé, dans des matières précises, aux entités fédérées. Ce pouvoir concerne, entre autres, la capacité de fixer la composition du Parlement, le fonctionnement du Parlement ou encore la composition du Gouvernement*.
Autonomie organique	Pouvoir propre de décision d'une autorité décentralisée.
Bicaméralisme	Système constitutionnel dans lequel le Parlement est composé de deux Chambres.
Centralisation	Configuration institutionnelle selon laquelle l'autorité centrale exerce la totalité des pouvoirs, sans aucune délégation à aucun organe. Mode d'organisation des services publics qui consiste à confier leur gestion à une personne juridique non distincte du pouvoir public créateur.
Commune à facilités	Commune dans laquelle les services administratifs emploient dans leurs rapports avec les particuliers la langue que ceux-ci utilisent ou dont ils ont demandé l'emploi lorsque cette langue n'est pas celle de la région linguistique dans laquelle ils habitent.
Compétence d'attribution	Principe selon lequel les compétences d'une autorité sont formellement attribuées par une norme juridique.
Compétence résiduelle	Principe selon lequel une autorité exerce l'ensemble des compétences qui ne lui ont pas été formellement

Institutions

	attribuées par une norme juridique.
Confédération	Regroupement de plusieurs États indépendants et souverains qui gèrent en commun une série de matières.
Conflit d'intérêts	Conflit qui, sans contenir en soi une violation constitutionnelle ou légale, porte atteinte aux intérêts d'une communauté.
Conflit de compétences	Conflit se présentant lorsqu'une autorité (fédérale, régionale ou communautaire) agit en dehors de sa compétence et empiète sur celle d'une autre autorité.
Conseil des Ministres	Réunion regroupant le Premier ministre et les quatorze ministres fédéraux (maximum).
Constitution	Norme supérieure en droit interne.
Contrainte	Garantie de parvenir, par différents moyens, à faire triompher sa volonté en l'absence de légitimité*, ou lorsque celle-ci se révèle insuffisante.
Décentralisation	Configuration institutionnelle selon laquelle une autorité confie la gestion de certaines compétences à un pouvoir subordonné, qui possède une personnalité publique différente de l'autorité.
Décentralisation par service	Configuration institutionnelle par laquelle les pouvoirs décentralisés se voient confier la gestion d'un ou de plusieurs intérêts déterminés.
Décentralisation territoriale	Configuration institutionnelle par laquelle les pouvoirs décentralisés se voient confier la gestion de l'ensemble des intérêts propres à une circonscription territoriale donnée.
Déconcentration	Configuration institutionnelle répartissant le pouvoir de décision au sein d'un organisme déterminé. Mode d'organisation des services publics qui consiste à octroyer un pouvoir de décision, engageant une personne publique déterminée, à un agent subordonné à l'autorité suprême du service.
Différenciation légale	Processus par lequel le droit est de plus en plus précis et est de plus en plus détaillé.
Directive européenne	Règle ayant une portée générale, s'appliquant seulement aux États-membres et imposant un objectif à atteindre. Elle n'est donc pas directement applicable car chaque État-membre a la liberté de choisir le

	moyen de réaliser les objectifs assignés par une directive*.
Domination	Moyens mis en œuvre par un État* pour obtenir le consentement des citoyens.
Domination charismatique	Domination liée à la croyance dans les qualités exceptionnelles d'un individu.
Domination légale-rationnelle	Domination qui voit l'exercice du pouvoir organisée par des règles écrites qui définissent les droits et les devoirs de chacun, gouvernants mais aussi gouvernés.
Domination traditionnelle	Domination qui puise sa légitimité* dans les coutumes et repose sur l'habitude enracinée en l'homme de les respecter, qui dépend elle-même d'une croyance en la valeur de la tradition.
Droits civils et politiques	Droits protégeant les citoyens contre les interventions illégitimes et illicites des autorités. Ces droits visent à éviter toute intervention de l'État* dans la sphère d'une série de droits et de libertés des citoyens.
Droit positif	Ensemble des règles de droit en vigueur dans un État à un moment donné.
Droits socio-économiques	Droits obligeant les autorités à créer des conditions permettant au citoyen de mener une vie conforme à la dignité humaine.
Élection partielle	Scrutin qui se déroule en dehors des dates des élections, dans une ou plusieurs circonscriptions et qui doit permettre de renouveler une assemblée délibérante.
État	<p>Concept juridique caractérisé par trois composantes : une population*, un territoire** et un gouvernement*.</p> <p>Entreprise politique de caractère institutionnel, lorsque et tant que sa direction administrative revendique avec succès, dans l'application des règlements, le monopole de la contrainte* physique légitime.</p>
État fédéral	État* disposant de plusieurs autorités qui peuvent adopter des décisions s'appliquant soit sur l'ensemble du territoire* de l'État* (= autorité fédérale), soit se limitant à une portion de ce territoire* ou à certaines institutions (= entité fédérée).
État providence	État* caractérisé par un interventionnisme public croissant dans les domaines économiques.

Institutions

	État* jouant un rôle régulateur dans les sphères économiques, sociales et culturelles.
État unitaire	État* disposant d'une autorité centrale dont les décisions s'appliquent à l'ensemble d'un pays.
Étrangers	Personnes qui vivent sur le territoire* de l'État* mais qui ne sont pas titulaires de la nationalité* de celui-ci.
Expansion légale	Processus par lequel de plus en plus de matières sont concernées par le droit.
Frontière	Limite qui sépare un État* d'un autre État*.
Gouvernement	Autorité politique qui exerce son pouvoir sur le territoire* de l'État*.
Gouvernement fédéral	Réunion du Conseil des Ministres* et des Secrétaires d'État fédéraux.
Hierarchie des normes	Principe selon lequel une norme est supérieure lorsqu'elle fonde la validité d'une autre norme inférieure. La hiérarchie des normes implique l'idée d'un classement : les normes inférieures dépendent des normes supérieures.
Inégalité de fait	Situation inégale dans laquelle se trouvent deux personnes n'étant pas la conséquence directe d'une décision de l'autorité.
Inégalité juridiques	Situation inégale dans laquelle se trouvent deux personnes suite à une décision de l'autorité.
Institution	Structure stabilisée d'interactions juridiquement (ou culturellement) réglées. Ensemble des faits sociaux de tous ordres qui, s'inscrivant dans la durée, ont l'apparence d'une réalité 'objective', 'naturelle', et sont vécus comme tels par les individus.
Judiciarisation	Processus par lequel les institutions judiciaires vont traiter un nombre croissant de problèmes sociaux, économiques, culturels, politiques, etc.
Juridicisation	Processus par lequel le droit joue un rôle fondamental dans l'organisation du vivre-ensemble en encadrant voire en contraignant les conduites collectives et individuelles
Kern	Réunion regroupant le Premier ministre et les quatre vice-Premiers ministres.

Légitimité	Reconnaissance accordée à celui qui exerce un pouvoir ; autrement dit, c'est l'acceptation du fait qu'il est 'normal', 'naturel', 'juste', 'souhaitable' que cet État* donne des ordres et prescrive des comportements.
Loi spéciale	Loi voté à une majorité spéciale.
Loyauté fédérale	Principe qui condamne l'usage abusif par une autorité de ses pouvoirs qui, sans provoquer un conflit de compétences*, crée un conflit d'intérêt. L'auteur de la provocation n'a d'autre but que de nuire à un partenaire, sans en retirer un intérêt réel.
Marché commun	Espace économique dans lequel les producteurs de l'un des États* considérés peuvent atteindre les consommateurs des autres (et inversement) dans les conditions des échanges internes d'un marché national.
Mode de scrutin	Processus par lequel les voix sont transformées en sièges.
Nation	Groupe d'individus, unis par un dénominateur commun. Groupe de personnes qui ont eu, qui ont et qui auront une nationalité* donnée.
Nationalité	Lien de droit public, d'allégeance ou de sujétion, qui unit une personne – physique ou morale – ou une chose – navires, avions... – à un État* déterminé. La nationalité* est un statut juridique que l'État* octroie ou impose en vertu de sa souveraineté*.
Nationaux	Personnes qui vivent sur le territoire* de l'État* et qui sont titulaires de la nationalité* de celui-ci.
Population	Ensemble des individus qui vivent sur le territoire* de l'État*.
Principe de territorialité	Principe selon lequel la langue administrative des autorités dans les régions unilingues est la langue de la région linguistique (néerlandais, français ou allemand).
Principe du droit du sang	Principe juridique selon lequel c'est la filiation qui détermine l'attribution de la nationalité*.
Principe du droit du sol	Principe juridique selon lequel c'est le lieu de naissance qui détermine l'attribution de la nationalité*.
Procédure bicamérale optionnelle	Procédure selon laquelle la Chambre des Représentants est compétente en termes de procédure législative mais le Sénat a un droit d'évocation, ce qui signifie que

Institutions

	le Sénat peut proposer des modifications mais la Chambre des Représentants a le dernier mot.
Procédure bicamérale obligatoire	Procédure selon laquelle la Chambre des Représentants et le Sénat sont compétents sur un pied d'égalité en termes de procédure législative.
Procédure monocamérale	Procédure selon laquelle la Chambre des Représentants est compétente à titre exclusif en termes de procédure législative.
Projet de loi, de décret ou d'ordonnance	Initiative législative émanant du gouvernement*.
Promulgation	Acte du roi agissant comme Chef du pouvoir exécutif attestant solennellement que la procédure de l'adoption de la loi a été régulière et qu'il en authentifie le texte, tout en ordonnant son application.
Proposition de loi, de décret ou d'ordonnance	Initiative législative émanant d'un ou plusieurs membre(s) d'une assemblée législative.
Publication	Acte par lequel le Roi ou le Gouvernement* d'une entité fédérée ordonne la publication de la loi, du décret ou de l'ordonnance au Moniteur belge.
Publicité active	Publicité impliquant une obligation de la part de l'administration de fournir de façon adaptée et de sa propre initiative des informations à la population*.
Publicité passive	Publicité impliquant le droit de consulter sur place, le droit d'obtenir des explications et le droit d'obtenir copie d'un document administratif.
Question préjudicielle	Question posée par une juridiction avant qu'elle ne statue elle-même plus avant.
Quorum de présence	Nombre nécessaire de membres présents pour passer au vote d'une norme.
Quorum de vote	Nombre nécessaire de voix pour obtenir l'adoption d'une norme.
Recours en annulation	Recours introduit devant une juridiction constitutionnelle ou administrative en vue d'obtenir l'annulation d'une norme juridique.
Règlement européen	Règle ayant une portée générale, s'appliquant aux États-membres et aux citoyens de l'Union européenne. Elle est directement applicable dans les différents États*.

Sanction royale	Acte du Roi agissant comme troisième branche du pouvoir législatif fédéral approuvant le texte de la loi.
Scrutin de liste	Mode de scrutin* organisant l'élection de plusieurs personnes dans une même circonscription, étant entendu que plusieurs candidats peuvent regrouper leurs noms pour se présenter devant les électeurs.
Scrutin majoritaire	Mode de scrutin* déterminant l'élection du candidat ou de la liste de candidat qui obtient le plus de voix.
Scrutin proportionnel	Mode de scrutin* accordant à chaque liste de candidats un nombre de sièges proportionnel au nombre de voix recueillies par chacune d'elles dans la circonscription.
Scrutin uninominal	Mode de scrutin* organisant l'élection d'une seule personne par circonscription.
Souveraineté	Jouissance par un État* de l'indépendance par rapport aux autres États*.
Territoire	Partie du globe sur laquelle l'État* exerce son autorité.
Traité	Accord international entre deux et/ou plusieurs États*.
Tutelle	Ensemble des pouvoirs limités accordés par [...] ou en vertu de la loi, le décret ou l'ordonnance, à des autorités administratives représentant l'État fédéral*, la Communauté ou la Région, en vue d'assurer le respect du droit et la sauvegarde de l'intérêt général, contre l'inertie préjudiciable, les excès et les empiètements des agents ou des organismes décentralisés.

Annexes

Annexe 1 : L'acte d'accession de la Belgique

Les Plénipotentiaires des Cours des Pays-Bas, d'Autriche, de Belgique, de France, de la Grande Bretagne, de Prusse et de Russie, ayant signé aujourd'hui les traités conclus entre Sa Majesté le Roi des Pays-Bas, Grand-Duc de Luxembourg et les cinq Cours, entre Leurs Majestés le Roi des Pays-Bas, Grand-Duc de Luxembourg et le Roi des Belges, et entre les cinq Cours et Sa Majesté le Roi des Belges, les Plénipotentiaires ont jugé à propos que les Plénipotentiaires d'Autriche et de Prusse, munis des pleins pouvoirs de la Diète de la Confédération germanique, fussent invités à accéder, au nom de ladite Confédération, aux dispositions, concernant le Grand-Duché de Luxembourg, contenues dans les traités susdits.

En conséquence, les Plénipotentiaires d'Autriche et de Prusse, représentant la Diète en vertu des susdits pleins pouvoirs, déclarent que la Confédération germanique accède formellement aux arrangements territoriaux concernant le Grand-Duché de Luxembourg, contenus dans les articles 1, 2, 3, 4, 5, 6 et 7 de l'annexe des traités conclus en ce jour, entre Sa Majesté le Roi des Pays-Bas, Grand-Duc de Luxembourg et les cinq Cours, et entre les cinq Cours et Sa Majesté le Roi des Belges, ainsi que dans les articles correspondants du traité signé en même temps entre Sa Majesté le Roi des Pays-Bas, Grand-Duc de Luxembourg et Sa Majesté le Roi des Belges ; et ils prennent envers les Cours des Pays-Bas, d'Autriche, de Belgique, de France, de la Grande-Bretagne, de Prusse et de Russie, au nom de la Confédération germanique, l'engagement, que celle-ci se conformera en tout aux stipulations renfermées dans lesdits articles, dont la teneur suit mot à mot, en tant qu'elles peuvent concerner la Confédération germanique.

Article premier.

Le territoire belge se composera des provinces de :

Brabant-méridional.

Liège,

Namur,

Hainaut,

Flandre-occidentale,

Flandre-orientale,

Anvers, et

Limbourg ;

telles qu'elles ont fait partie du royaume des Pays-Bas constitué en 1815, à l'exception des districts de la province de Limbourg désignés dans l'article 4.

Le territoire belge comprendra en outre la partie du Grand-Duché de Luxembourg indiquée dans l'article 2.

Article 2.

Sa Majesté le Roi des Pays-Bas, Grand-Duc de Luxembourg, consent à ce que dans le Grand-Duché de Luxembourg, les limites du territoire belge soient telles qu'elles vont être décrites ci-dessous :

Institutions

A partir de la frontière de France entre Rodange, qui restera au Grand-Duché de Luxembourg, et Athus, qui appartiendra à la Belgique, il sera tiré, d'après la carte ci-jointe, une ligne qui, laissant à la Belgique la route d'Arlon à Longwy, la ville d'Arlon avec sa banlieue, et la route d'Arlon à Bastogne, passera entre Messancy, qui sera sur le territoire belge, et Clémency, qui restera au Grand-Duché de Luxembourg, pour aboutir à Steinfort, lequel endroit restera également au Grand-Duché. De Steinfort cette ligne sera prolongée dans la direction d'Eischen, de Hebus, Guirsch, Oberpalen, Grende, Nothomb, Parette et Perlé, jusqu'à Martelange ; Hebus, Guirsch, Grende, Nothomb et Parette devant appartenir à la Belgique, et Eischen, Oberpalen, Perlé et Martelange, au Grand-Duché. De Martelange, ladite ligne descendra le cours de la Sûre, dont le thalweg servira de limite entre les deux États, jusque vis-à-vis Tintange, d'où elle sera prolongée aussi directement que possible vers la frontière actuelle de l'arrondissement de Diekirch, et passera entre Surret, Harlange, Tarchamps, qu'elle laissera au Grand-Duché de Luxembourg, et Honville, Livarchamps et Loutremange, qui feront partie du territoire belge ; atteignant ensuite, aux environs de Doncols et de Soulez, qui resteront au Grand-Duché, la frontière actuelle de l'arrondissement de Diekirch, la ligne en question suivra ladite frontière jusqu'à celle du territoire prussien. Tous les territoires, villes, places et lieux situés à l'ouest de cette ligne, appartiendront à la Belgique, et tous les territoires, villes, places et lieux situés à l'est de cette même ligne, continueront d'appartenir au Grand-Duché de Luxembourg.

Il est entendu, qu'en traçant cette ligne, et en se conformant autant que possible à la description qui en a été faite ci-dessus, ainsi qu'aux indications de la carte, jointe pour plus de clarté au présent article, les commissaires démarcateurs, dont il est fait mention dans l'article 6, auront égard aux localités, ainsi qu'aux convenances qui pourront en résulter mutuellement.

Article 3.

Pour les cessions faites dans l'article précédent, il sera assigné à Sa Majesté le Roi des Pays-Bas, Grand-Duc de Luxembourg, une indemnité territoriale dans la province de Limbourg.

Article 4.

En exécution de la partie de l'article premier relative à la province de Limbourg, et par suite des cessions que Sa Majesté le Roi des Pays-Bas, Grand-Duc de Luxembourg, fait dans l'article 2, Sa dite Majesté possédera, soit en sa qualité de Grand-Duc de Luxembourg, soit pour être réunis à la Hollande, les territoires dont les limites sont indiquées ci-dessous :

1° Sur la rive droite de la Meuse : Aux anciennes enclaves hollandaises sur ladite rive, dans la province de Limbourg, seront joints, les districts de cette même province, sur cette même rive, qui n'appartenaient pas aux États-Généraux en 1790, de façon que la partie de la province actuelle de Limbourg, située sur la rive droite de la Meuse, et comprise entre ce fleuve à l'ouest, la frontière du territoire prussien à l'est, la frontière actuelle de la province de Liège au midi, et la Gueldre hollandaise au nord, appartiendra désormais toute entière à Sa Majesté le Roi des Pays-Bas, soit en sa qualité de Grand-Duc de Luxembourg, soit pour être réunie à la Hollande.

2° Sur la rive gauche de la Meuse : A partir du point le plus méridional de la province hollandaise du Brabant-Septentrional, Il sera tiré, d'après la carte ci-jointe, une ligne qui

aboutira à la Meuse au-dessus de Wessem, entre cet endroit et Stevenswaardt, au point où se touchent sur la rive gauche de la Meuse les frontières des arrondissements actuels de Ruremonde et de Maestricht, de manière que Bergerot, Stamproy, Neer-Itteren, Ittervoordt et Thorn avec leurs banlieues, ainsi que tous les autres endroits situés au nord de cette ligne, feront partie du territoire hollandais.

Les anciennes enclaves hollandaises dans la province de Limbourg sur la rive gauche de la Meuse, appartiendront à la Belgique, à l'exception de la ville de Maestricht, laquelle, avec un rayon de territoire de douze cents toises à partir du glacis extérieur de la place sur ladite rive de ce fleuve, continuera d'être possédée en toute souveraineté et propriété par Sa Majesté le Roi des Pays-Bas.

Article 5.

Sa Majesté le Roi des Pays-Bas, Grand-Duc de Luxembourg, s'entendra avec la Confédération germanique et les Agnats de la maison de Nassau, sur l'application des stipulations renfermées dans les articles 3 et 4 ainsi que sur tous les arrangements que lesdits articles pourraient rendre nécessaires, soit avec les Agnats ci-dessus nommés de la Maison de Nassau, soit avec la Confédération germanique.

Article 6.

Moyennant les arrangements territoriaux arrêtés ci-dessus, chacune des deux parties renonce réciproquement pour jamais, à toute prétention sur les territoires, villes, places et lieux, situés dans les limites des possessions de l'autre partie, telles qu'elles se trouvent décrites dans les articles 1, 2 et 4.

Lesdites limites seront tracées conformément à ces mêmes articles, par des commissaires démarcateurs belges et hollandais, qui se réuniront le plus tôt possible en la ville de Maestricht.

Article 7.

La Belgique, dans les limites indiquées aux articles 1, 2 et 4, formera un État indépendant et perpétuellement neutre. Elle sera tenue d'observer cette même neutralité envers tous les autres États.

Les Plénipotentiaires des Pays-Bas, d'Autriche, de Belgique, de France, de la Grande-Bretagne, de Prusse et de Russie, en vertu de leurs pleins pouvoirs, acceptent formellement, au nom de leurs Cours respectives, ladite accession, de la part de la Confédération germanique.

Le présent acte d'accession sera ratifié par les Cours des Pays-Bas, d'Autriche, de Belgique, de France, de la Grande-Bretagne, de Prusse et de Russie, ainsi que par la Confédération germanique, moyennant un arrêté de la Diète, dont expédition sera faite au nombre de copies nécessaires. Et les actes de ratification respectifs seront échangés à Londres, dans l'espace de six semaines, à dater de ce jour, ou plus tôt, si faire se peut, et en même temps que se fera l'échange des ratifications des trois traités susdits.

En foi de quoi les Plénipotentiaires respectifs ont signé le présent acte d'accession, et y ont apposé le cachet de leurs armes.

Fait à Londres, le dix-neuf avril de l'an de Grâce mil huit cent trente-neuf.

Institutions

Dedel. Senfft.

Senfft. Bülow.

Sylvain van de Weyer.

H. Sebastiani.

Palmerston.

Bülow.

Pozzo di Borgo.

Le Ministre des affaires étrangères déclare que l'acte d'accession qui précède des Plénipotentiaires d'Autriche et de Prusse, au nom de la Diète germanique, a été ratifié par Sa Majesté le Roi des Pays-Bas le 26 mai 1839, et par le Président de la Diète le 11 du même mois ; de même que l'échange de ces ratifications a eu lieu à Londres le 8 juin 1839.

VERSTOLK DE SOELEN.

Annexe 2 : L'arrêt 45/96 de la Cour d'arbitrage

En cause : les recours en annulation de la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale, introduits par S. Verbeke et par J. Delbouille.

La Cour d'arbitrage, composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges L.P. Suetens, H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle, G. De Baets, E. Cerexhe, H. Coremans, A. Arts et R. Henneuse, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève, après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*
* *

I. Objet des recours

A. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 21 juin 1995 et parvenue au greffe le 22 juin 1995, un recours en annulation de la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale, publiée au *Moniteur belge* du 30 mars 1995, a été introduit par S. Verbeke, demeurant à 2000 Anvers, Koningsstraat 13.

Le requérant avait également introduit une demande de suspension de la loi précitée. Par son arrêt n° 62/95 du 12 juillet 1995 (publié au *Moniteur belge* du 12 août 1995), la Cour a rejeté cette demande de suspension.

Cette affaire est inscrite sous le numéro 858 du rôle de la Cour.

B. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 21 septembre 1995 et parvenue au greffe le 22 septembre 1995, un recours en annulation partielle de l'article 1er de la loi précitée du 23 mars 1995 a été introduit par J. Delbouille, demeurant à 6560 Hantes Wiheries (Erquelinnes), rue d'En-Bas 13/1.

Cette affaire est inscrite sous le numéro 892 du rôle de la Cour.

II. La procédure

[...]

III. Objet des dispositions attaquées

La loi attaquée contient les dispositions suivantes :

« Article 1er. Est puni d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de vingt-six à cinq mille francs quiconque, dans l'une des circonstances indiquées à

Institutions

l'article 444 du Code pénal, nie, minimise grossièrement, cherche à justifier ou approuve le génocide commis par le régime national-socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale.

Pour l'application de l'alinéa précédent, le terme génocide s'entend au sens de l'article 2 de la Convention internationale du 9 décembre 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide.

En cas de récidive, le condamné peut, en outre, être condamné à l'interdiction conformément à l'article 33 du Code pénal.

Art. 2. En cas de condamnation du chef d'infraction à la présente loi, il peut être ordonné l'insertion du jugement intégralement ou par extrait, dans un ou plusieurs journaux, et son affichage, aux frais du condamné.

Art. 3. Sont applicables à la présente loi le Chapitre VII du livre premier du Code pénal et l'article 85 du même Code.

Art. 4. Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, ainsi que toute association jouissant de la personnalité juridique depuis au moins cinq ans à la date des faits, et qui se propose, par ses statuts, de défendre les intérêts moraux et l'honneur de la résistance ou des déportés, peuvent ester en justice dans tous les litiges auxquels l'application de la présente loi pourrait donner lieu.

Art. 5. La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.
»

IV. En droit

- A -

L'affaire portant le numéro 858 du rôle

Requête

[...]

Mémoire du Gouvernement flamand

[...]

Mémoire du Conseil des ministres

[...]

Mémoire en réponse du requérant

[...]

L'affaire portant le numéro 892 du rôle

Requête

[...]

Mémoire du Gouvernement flamand

[...]

Mémoire du Conseil des ministres

[...]

Mémoire en réponse du requérant

[...]

Mémoire complémentaire du requérant

[...]

- B -

Quant à l'étendue du recours en annulation dans l'affaire portant le numéro 858 du rôle

B.1. L'étendue du recours en annulation doit être déterminée à partir du contenu de la requête.

Dans le dispositif de sa requête, le requérant demande l'annulation totale de la loi du 23 mars

1995. Il ressort toutefois de l'exposé des moyens que le recours est dirigé exclusivement contre l'article 1er, alinéas 1 et 2, de cette loi.

Quant à la recevabilité des recours

L'affaire portant le numéro 858 du rôle

B.2.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que le requérant ne justifie de l'intérêt requis en droit dans aucune des qualités qu'il invoque.

B.2.2. A l'appui de son intérêt, le requérant invoque en premier lieu sa qualité de membre fondateur de l'a.s.b.l. Vrij Historisch Onderzoek, dont les activités sont visées et menacées par la loi attaquée.

Le préjudice allégué par le requérant ne l'affecte pas personnellement, mais touche l'association sans but lucratif précitée. Le requérant est sans qualité pour défendre les intérêts d'une personne morale qui n'est pas à la cause.

B.2.3. Le requérant invoque également, à l'appui de son intérêt, sa qualité de personne « notoirement connue en tant que révisionniste par ses prises de position répétées en la matière » et désormais punissable si elle exprime encore son opinion.

Selon le Gouvernement flamand, la loi attaquée ne combat nullement ce que le requérant désigne lui-même par « révisionnisme », mais uniquement ce qu'il désigne par « négationnisme ». Dès lors que le requérant se range parmi les « révisionnistes essentiellement neutres » et entend se démarquer ainsi des « négationnistes extrêmes », il reconnaîtrait lui-même ne pouvoir être affecté personnellement et défavorablement par la loi litigieuse.

Institutions

B.2.4. Le requérant attaque une loi pénale qui limite la liberté d'expression dans un domaine où il exerce des activités d'édition. Il pourrait être directement et défavorablement affecté par l'application d'une telle loi. Il justifie d'un intérêt suffisant à son recours.

L'affaire portant le numéro 892 du rôle

B.3.1. En vue de justifier son intérêt, le requérant indique dans sa requête qu'il a perdu de la famille proche à Auschwitz et il précise dans son mémoire en réponse qu'il s'agit d'un réfugié juif russe ayant vécu avec la mère du requérant durant la seconde guerre mondiale, avant d'être déporté à Auschwitz, et que sans la mort de cette personne, il aurait eu plus de chance dans la vie.

Le préjudice décrit par le requérant, dont la Cour ne conteste pas la gravité, ne résulte pas de la loi litigieuse.

B.3.2. Le requérant déclare également qu'il « est offensé qu'en matière d'Histoire générale et en matière d'idéologie, un Etat se permette de légiférer sur ce qu'il faut croire et dire ».

B.3.3. Le requérant ne dit pas qu'il court le risque d'être condamné sur la base de la loi attaquée - qui est une loi pénale particulière - ou que son droit à la liberté d'expression risque d'être mis en péril. Il déclare au contraire, dans l'exposé de ses moyens, que la loi litigieuse ne va, à son avis, pas assez loin et que la répression devrait être étendue. Ce faisant, il ne démontre cependant pas en quoi il pourrait être directement et défavorablement affecté personnellement par la limitation de la répression.

Le fait que le requérant désapprouve une loi sur la base d'une appréciation personnelle subjective ou de sentiments que cette loi suscite en lui ne peut être retenu comme la justification de l'intérêt requis en droit.

Le recours dans l'affaire portant le numéro 892 du rôle est irrecevable à défaut d'intérêt.

Sur la recevabilité du mémoire du Conseil des ministres dans l'affaire portant le numéro 858 du rôle

B.4. Le Conseil des ministres, qui a reçu le 27 juin 1995 la notification prescrite par l'article 76, § 4, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, a introduit un mémoire le 14 août 1995. Etant donné que le délai de quarante-cinq jours prescrit par l'article 85 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage était alors écoulé, ce mémoire doit être écarté des débats conformément à l'article 86 de la même loi. Les observations orales présentées à l'audience par l'avocat du Conseil des ministres - et du reste non formulées dans la langue prescrite par l'article 62, alinéa 2, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 - ne sont pas prises en considération.

Quant au deuxième moyen dans l'affaire portant le numéro 858 du rôle

B.5. Le requérant se plaint en substance d'une limitation, selon lui injustifiée et en outre discriminatoire, du droit à la liberté d'expression que garantissent la Constitution et le droit international. La loi litigieuse, qui punit le fait de nier, approuver, tenter de justifier ou de minimiser grossièrement le génocide commis par le régime national-socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale, dans l'une des circonstances indiquées à l'article 444 du Code pénal, vise des formes déterminées d'expression de l'opinion. Le

principe d'égalité est violé, aux dires du requérant, en ce que les critères utilisés par le législateur pour déterminer le champ d'application de la mesure pénale ne sont pas objectifs et sont trop larges, de sorte que la loi limite de façon excessive le droit à la liberté d'expression et que certaines catégories de personnes sont affectées injustement par cette limitation; les effets de la loi ne seraient pas proportionnés aux buts poursuivis.

Le requérant dénonce également le caractère limité de la loi en ce que la répression vise exclusivement le génocide commis par le régime national-socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale, alors que la négation ou la justification d'autres génocides ne sont pas visées.

Sur la recevabilité du moyen

B.6.1. Selon le Gouvernement flamand, le moyen n'est pas recevable en ce qu'il invoque une violation directe du droit à la libre expression de l'opinion. Il ajoute que le moyen n'est pas non plus recevable en tant que la violation alléguée de ce droit est mise en relation avec une violation du principe d'égalité, de manière à tourner les limites de la compétence de la Cour.

B.6.2. Les articles 10 et 11 de la Constitution ont une portée générale. Ils interdisent toute discrimination, quelle qu'en soit l'origine : les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination sont applicables à l'égard de tous les droits et de toutes les libertés, en ce compris ceux résultant de conventions internationales liant la Belgique, rendues applicables dans l'ordre juridique interne par un acte d'assentiment et ayant effet direct.

Le moyen, qui est pris de la violation du principe d'égalité et de non-discrimination, en combinaison avec la liberté d'expression, est recevable.

Sur le fond

B.7.1. L'article 1er, alinéas 1er et 2, de la loi du 23 mars 1995 dispose :

« Est puni d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de vingt-six à cinq mille francs quiconque, dans l'une des circonstances indiquées à l'article 444 du Code pénal, nie, minimise grossièrement, cherche à justifier ou approuve le génocide commis par le régime national-socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale.

Pour l'application de l'alinéa précédent, le terme génocide s'entend au sens de l'article 2 de la

Convention internationale du 9 décembre 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide. »

B.7.2. Les circonstances de publicité indiquées à l'article 444 du Code pénal sont les suivantes :

« Soit dans des réunions ou lieux publics ;

Soit en présence de plusieurs individus, dans un lieu non public, mais ouvert à un certain nombre de personnes ayant le droit de s'y assembler ou de le fréquenter ;

Institutions

Soit dans un lieu quelconque, en présence de la personne offensée et devant témoins ;

Soit par des écrits imprimés ou non, des images ou des emblèmes affichés, distribués ou vendus, mis en vente ou exposés aux regards du public ;

Soit enfin par des écrits non rendus publics, mais adressés ou communiqués à plusieurs personnes. »

B.7.3. Aux termes de l'article 1er, alinéa 2, de la loi litigieuse, le terme « génocide » figurant à l'alinéa 1er de cet article s'entend au sens de l'article 2 de la Convention internationale du 9 décembre 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide, c'est-à-dire « l'un quelconque des actes ci-après, commis dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel :

- a) Meurtre de membres du groupe;
- b) Atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe;
- c) Soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle;
- d) Mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe ;
- e) Transfert forcé d'enfants du groupe à un autre groupe. »

B.7.4. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.7.5. La disposition attaquée rend punissable la manifestation de certaines opinions et limite ainsi la liberté d'expression garantie par la Constitution et par des dispositions conventionnelles internationales.

L'article 19 de la Constitution énonce :

« La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés. »

L'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions, prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. »

L'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques* dispose :

« 1. Nul ne peut être inquiété pour ses opinions.

2. Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.

3. L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires :

a) au respect des droits ou de la réputation d'autrui ;

b) à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques. »

B.7.6. La liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique. Elle vaut non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui choquent, inquiètent ou heurtent l'Etat ou une fraction quelconque de la population. Ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lequel il n'est pas de société démocratique (Cour européenne des droits de l'homme, 7 décembre 1976, Handyside c/ Royaume-Uni, § 49; 20 septembre 1994, Otto-Preminger-Institut c/ Autriche, § 49).

La liberté d'expression n'est toutefois pas absolue.

Indépendamment de ce que chacun est tenu de respecter la liberté d'opinion d'autrui constitutionnellement protégée, il résulte de l'article 19 de la Constitution combiné avec l'article 10.2 de la Convention

européenne des droits de l'homme et avec l'article 19.3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques que la liberté d'expression peut être soumise à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions, prévues par la loi, qui constituent, dans une société démocratique, des mesures nécessaires à la protection des objectifs explicitement mentionnés dans les dispositions conventionnelles précitées.

B.7.7. La loi attaquée érige en infraction le fait de « nier », de « minimiser grossièrement », de « chercher à justifier » ou d'« approuver » le génocide commis durant la seconde guerre mondiale par le régime national-socialiste allemand.

B.7.8. Il ressort des travaux préparatoires que le législateur était pleinement conscient de l'importance fondamentale du droit à la liberté d'expression puisqu'il a volontairement cherché à définir l'objet de la répression de manière restrictive et sans équivoque. De façon générale d'ailleurs, la loi litigieuse exige une interprétation restrictive, en ce qu'elle porte atteinte à la liberté d'expression et en ce qu'elle est une loi pénale.

B.7.9. La signification des termes « nier » ou « approuver » ne prête pas à malentendu. Dans le premier cas, l'existence du génocide dont il s'agit est contestée dans sa totalité. Dans le second cas, on lui donne son approbation et l'on souscrit dès lors sur ce point à l'idéologie nazie.

Etant donné que le génocide est souvent, selon le législateur, non pas nié ou approuvé radicalement mais mis en doute ou justifié d'une manière plus subtile - au moyen d'études pseudo-scientifiques -, la loi réprime également le fait de « minimiser grossièrement » et de « chercher à justifier ».

Le fait de « chercher à justifier » va moins loin que l'approbation mais tend, par une réécriture des données historiques, à présenter le génocide considéré sous un jour acceptable et à légitimer ainsi l'idéologie nazie.

Enfin, concernant la répression du fait de « minimiser grossièrement », l'adjonction du terme « grossièrement » est d'une grande importance. Il apparaît très clairement, dans les travaux préparatoires, que le législateur ne vise pas le fait de minimiser sans plus, mais uniquement le fait de minimiser à l'extrême et, par là même, de manière grave, outrancière ou offensante (*Doc. parl.*, Chambre, 1991-1992, n° 557/3, p. 2; n° 557/5, pp. 21-22; *Ann.*, Chambre, 1er février 1995, p. 745).

B.7.10. Qu'il s'agisse de nier le génocide, de l'approuver, de chercher à le justifier ou de le minimiser grossièrement, les agissements érigés en infraction par la loi présentent ce trait commun qu'il n'est guère concevable de les adopter sans vouloir, ne fût-ce qu'indirectement, réhabiliter une idéologie criminelle et hostile à la démocratie et sans vouloir, par la même occasion, offenser gravement une ou plusieurs catégories d'êtres humains.

La loi ne mentionne pas de telles volontés comme un élément constitutif du délit qu'elle institue, mais il apparaît des travaux préparatoires que si le législateur y a renoncé, c'est en considération de l'extrême difficulté de preuve - révélée par diverses expériences en Belgique et à l'étranger - résultant notamment du recours fréquent à des modes d'expression d'apparence scientifique. Le juge conserve toutefois un pouvoir d'appréciation (*Doc. parl.*, Chambre, 1991-1992, n° 557/5, pp. 11 et 21; *Ann.*, Chambre, 1er février 1995, pp. 742 et 745; *Ann.*, Sénat, 8 mars 1995, p. 1.478).

Le juge peut déduire de circonstances particulières l'absence, *in concreto*, de la volonté indiquée plus haut.

B.7.11. Outre des manifestations publiques d'opinions témoignant ouvertement et sans équivoque d'antisémitisme ou souscrivant à l'idéologie nazie, la loi entend réprimer aussi ces manifestations d'opinions qui abusent de la liberté d'expression, sur un mode plus subtil et souvent pseudo-scientifique, pour propager des théories qui ne visent nullement à contribuer à un débat historique objectif et scientifiquement fondé mais cherchent à nier ou à justifier les crimes racistes commis par le régime national-socialiste allemand, afin de pouvoir justifier ainsi la diffusion d'un message politique, à savoir la réhabilitation ou la légitimation de ce régime.

Au cours des travaux préparatoires, il a été confirmé à maintes reprises que la recherche scientifique en général et la recherche historique objective et scientifique relative au génocide commis par le régime national-socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale en particulier ne tombent nullement sous l'application de la loi (*Doc. parl.*, Chambre, 1991-1992, n° 557/5, pp. 6, 8 et 20; *Ann.*, Chambre, 1er février 1995, pp. 737 et 744; *Ann.*, Sénat, 8 mars 1995, pp. 1.476, 1.478, 1.479 et 1.480).

B.7.12. C'est mû par un double souci que le législateur a considéré devoir punir les manifestations d'opinions visées par la loi attaquée.

D'une part, ces manifestations d'opinions doivent être combattues, selon le législateur, parce qu'elles fournissent un terreau à l'antisémitisme et au racisme et constituent une menace pour une société démocratique, étant donné qu'elles tendent à la réhabilitation de l'idéologie nazie. En ce sens, la loi vise à combattre un phénomène spécifique tendant à déstabiliser la démocratie (*Doc. parl.*, Chambre, S.E., 1991-1992, n° 557/1, pp. 23, et n° 557/5, p. 10).

D'autre part, une intervention législative a été jugée nécessaire parce que les manifestations d'opinions visées sont infamantes et offensantes pour la mémoire des victimes du génocide, pour leurs survivants et en particulier pour le peuple juif lui-même (*Doc. parl.*, Sénat, 1994-1995, n° 1.299-2, pp. 4 et 11).

B.7.13. La loi litigieuse, ainsi comprise, a pu être considérée comme répondant à un besoin social impérieux. Il reste toutefois à examiner si cette mesure peut être considérée comme nécessaire dans une société démocratique, au sens de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, c'est-à-dire comme proportionnée, dans une telle société, à l'objectif poursuivi par le législateur.

B.7.14. La loi litigieuse est répressive et ne contient aucune mesure préventive en vue d'empêcher la diffusion des opinions dont il s'agit.

La référence à l'article 444 du Code pénal indique que sont seules visées les opinions exprimées dans les lieux publics ou dans les autres circonstances limitativement énoncées par cet article.

Le législateur a réprimé les manifestations d'opinions susvisées non pas à cause de leur contenu mais à cause de leurs conséquences nuisibles pour autrui et pour la société démocratique en tant que telle.

La loi litigieuse n'entend nullement gêner la recherche scientifique et critique de la réalité historique du génocide concerné ou empêcher toute forme d'information factuelle à ce sujet.

B.7.15. Il peut être admis que le législateur intervienne de manière répressive lorsqu'un droit fondamental est exercé de manière telle que les principes de base de la société démocratique s'en trouvent menacés et qu'il en résulte un dommage inacceptable pour autrui.

La Cour constate par ailleurs que l'initiative législative rejoint d'autres initiatives semblables récemment prises et jugées nécessaires par plusieurs pays européens. Le législateur belge peut légitimement redouter

que, en l'absence d'une législation similaire, la Belgique ne devienne le refuge du négationnisme.

B.7.16. L'article 17 de la Convention européenne des droits de l'homme énonce qu'« aucune des dispositions de la présente Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la présente Convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à ladite Convention ». Cette disposition vise ainsi à exclure de la sphère de protection de la Convention européenne des droits de l'homme les abus de droits fondamentaux commis par des régimes antidémocratiques, des groupements ou des individus. Concernant en particulier l'affaire à l'examen, la liberté d'expression, telle qu'elle est garantie par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, ne peut être invoquée en contradiction avec l'article 17.

B.7.17. La définition que le législateur donne des faits punissables implique qu'un pouvoir d'appréciation soit exercé par le juge pénal qui devra déterminer, dans chaque cas, où cessent le caractère scientifique de la recherche et le souci d'objectivité dans l'information. Un tel pouvoir est nécessaire en raison de la multiplicité et de la subtilité des formes que peut emprunter l'expression des thèses négationnistes.

B.7.18. Il résulte de ce qui précède que la thèse du requérant, selon laquelle la loi litigieuse comporterait une restriction discriminatoire du droit à la liberté d'expression en ce que son champ d'application serait défini de manière trop large et que les conséquences de la loi seraient disproportionnées aux objectifs poursuivis, ne peut être admise.

B.8.1. Le requérant reproche également à la disposition litigieuse de violer les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que la répression porte exclusivement sur « le génocide commis par le régime national-socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale », alors que d'autres formes de génocide ne sont pas visées.

B.8.2. Le législateur a voulu atteindre un comportement spécifique et n'apporter qu'une restriction exceptionnelle et limitée à la liberté d'expression. Il ressort des travaux préparatoires que le législateur a jugé nécessaire d'intervenir contre les comportements visés parce qu'ils se sont multipliés ces dernières années, parallèlement à un retour de courants antidémocratiques et racistes dans la société (*Doc. parl.*, Chambre, 1991-1992, n° 557/5, pp. 11, 12 et 25 (annexe 1); *Ann.*, Chambre, 1er février

1995, pp. 735, 737, 738, 743 et 744; *Doc. parl.*, Sénat, 1994-1995, n° 1.299/2, p. 9; *Ann.*, Sénat, 8 mars 1995, p. 1.477).

B.8.3. Le législateur a toutefois souligné que rien n'empêche que le champ d'application de la loi soit étendu si l'on constate la négation ou la justification tout aussi systématique, et dans un but d'idéologie déterminée, de faits semblables, mais il a estimé que tel n'était cependant pas encore le cas (*Doc. parl.*, Chambre, 1991-1992, n° 557/5, p. 17).

B.8.4. Le choix opéré par le législateur ne repose pas sur une appréciation manifestement erronée ou déraisonnable.

B.9. Dès lors, la disposition litigieuse ne viole les articles 10 et 11 de la Constitution, ni lus isolément, ni lus conjointement avec l'article 19 de la Constitution, avec les articles 10 de la Convention européenne des droits de l'homme ou 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Le deuxième moyen ne peut être admis.

Concernant le premier moyen

B.10.1. Le requérant allègue en son premier moyen que la loi litigieuse viole l'article 24 de la Constitution, en ce qu'elle a pour effet d'écarter des écoles « l'écho critique du révisionnisme », ce qui constituerait une mesure préventive interdite prise à l'encontre du contenu de l'enseignement et une violation de la neutralité de celui-ci.

B.10.2. L'article 24, § 1er, de la Constitution énonce :

« L'enseignement est libre; toute mesure préventive est interdite; la répression des délits n'est réglée que par la loi ou le décret.

La communauté assure le libre choix des parents.

La communauté organise un enseignement qui est neutre. La neutralité implique notamment le respect des conceptions philosophiques, idéologiques ou religieuses des parents et des élèves.

Les écoles organisées par les pouvoirs publics offrent, jusqu'à la fin de l'obligation scolaire, le choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale non confessionnelle. »

B.10.3. Les mesures préventives en matière d'enseignement interdites par la Constitution sont les dispositions visant à empêcher ou à soumettre à des mesures de contrôle préalable l'organisation d'un enseignement par un pouvoir organisateur. Cette interdiction ne vise pas la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de la liberté d'enseignement,

mentionnée d'ailleurs expressément à l'article 24, § 1er, alinéa 1er, de la Constitution.

B.10.4. En vertu de l'article 24, § 1er, alinéa 3, de la Constitution, la neutralité de l'enseignement communautaire implique notamment que soient respectées les conceptions philosophiques, idéologiques ou religieuses des parents et des élèves.

Le respect de l'obligation de neutralité ne saurait dès lors impliquer qu'on puisse émettre des opinions ou qu'on doive tenir compte d'opinions telles que celles réprimées par la loi litigieuse et qui, comme il a été dit déjà, portent atteinte à l'honneur et à la réputation d'autrui et constituent une menace pour la démocratie et compromettent ainsi directement ces droits et libertés.

B.10.5. Pas plus qu'elle ne réprime, d'une manière générale, la recherche scientifique et critique sur le génocide ou quelque forme que ce soit d'information factuelle à ce sujet, la loi litigieuse n'empêche pareille recherche ou information dans le cadre de l'enseignement.

B.10.6. Le premier moyen ne peut être admis.

Par ces motifs, la Cour rejette les recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 12 juillet 1996.

Le greffier, Le président,

L. Potoms L. De Grève

Annexe 3 : L'arrêt 34/2015 de la Cour constitutionnelle

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 8 de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement et à l'article 5 du décret de la Communauté française du 31 mars 1994 définissant la neutralité de l'enseignement de la Communauté, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle, composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président J. Spreutels, après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par arrêt n° 226.627 du 6 mars 2014 en cause de Carlo de Pascale et Véronique de Thier, agissant en qualité de représentants légaux de leur fille mineure Giulia de Pascale, contre la ville de Bruxelles et la Communauté française, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 9 avril 2014, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« En ce qu'ils n'impliqueraient pas le droit pour chaque parent d'obtenir sur simple demande, non autrement motivée, une dispense de suivre un enseignement de l'une des religions reconnues ou de morale non confessionnelle, l'article 8 de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement dite loi sur le Pacte scolaire et l'article 5 du décret du 31 mars 1994 définissant la neutralité de l'enseignement de la Communauté violent-ils les articles 10, 11 et 24, § 4, de la Constitution en créant une discrimination dans l'exercice des droits et libertés consacrés par les articles 19 et 24 de la Constitution éventuellement combinés avec l'article 9 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'article 2 du premier protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et l'article 18, § 4, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et violent-ils de surcroît directement l'ensemble de ces dispositions ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- Carlo de Pascale et Véronique de Thier, assistés et représentés par Me E. Demartin, avocat au barreau de Bruxelles;
- la ville de Bruxelles (représentée par le collège des bourgmestre et échevins), assistée et représentée par Me M. Uyttendaele, avocat au barreau de Bruxelles;

- la Communauté française (représentée par la ministre de l'Education), assistée et représentée par Me S. Depré, avocat au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 16 décembre 2014, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs P. Nihoul et E. Derycke, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 14 janvier 2015 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 14 janvier 2015.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. Les faits et la procédure antérieure

Le Conseil d'Etat est saisi d'un recours en annulation et d'une demande de suspension de l'exécution de la décision par laquelle la ville de Bruxelles refuse de dispenser la fille des parties requérantes, élève en quatrième année secondaire dans un établissement d'enseignement de la ville, de suivre un cours philosophique et, pour autant que de besoin, de la décision contenue dans un courrier de la ministre de l'Enseignement obligatoire adressé à la direction de l'établissement concerné sur lequel se fonde le premier acte attaqué. Les parties requérantes devant le Conseil d'Etat soutiennent avoir été contraintes contre leur gré d'inscrire leur fille au cours de morale non confessionnelle, pour ne pas mettre en péril la validation du certificat (CE2D) qui devait lui être délivré à l'issue de l'année scolaire.

Le Conseil d'Etat constate que le risque de préjudice grave difficilement réparable n'est pas démontré en l'espèce et rejette en conséquence la demande de suspension. Quant au fond, il fait droit à la demande des parties requérantes, soutenue par la ville de Bruxelles, d'interroger la Cour constitutionnelle et pose la question préjudicielle précitée.

III. En droit

- A -

A.1.1. Les parties requérantes devant le Conseil d'Etat, agissant en qualité de parents et de représentants légaux de leur fille mineure, exposent qu'elles ont refusé de choisir,

pour leur fille, un cours de religion ou de morale non confessionnelle et qu'elles ont sollicité pour elle, de la direction de l'établissement d'enseignement secondaire de la ville de Bruxelles qu'elle fréquente, une dispense d'assister à un cours philosophique. Elles ont expliqué, à l'appui de leur attitude, ne plus souhaiter que leurs choix en matière d'orientation philosophique éventuelle, qui ne devraient être que du ressort de leur vie privée, soient connus de tous, par le biais de l'inscription à un cours et de la fréquentation de celui-ci.

A.1.2. Les parties requérantes devant le Conseil d'Etat font valoir que l'article 24, § 1er, alinéa 3, de la Constitution se limite à imposer, dans ce domaine, une obligation aux écoles et s'abstient en revanche de toute exigence à l'égard des parents et des élèves. Elles observent par ailleurs qu'en son paragraphe 3, alinéa 2, le même article 24 institue un droit fondamental, à savoir le droit à une éducation morale et religieuse et, partant, le droit de suivre un cours de religion ou de morale. Elles se réfèrent à cet égard à l'arrêt n° 90/99 du 15 juillet 1999 de la Cour et à la doctrine et en déduisent qu'aucun élève n'est obligé par la Constitution de suivre des cours de morale ou de religion.

Elles relèvent que ce sont les articles 8 de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement (ci-après : la loi du Pacte scolaire) et 5, alinéa 2, du décret de la Communauté française du 31 mars 1994 définissant la neutralité de l'enseignement de la Communauté qui créent le caractère obligatoire de la fréquentation de ce type de cours. Elles rappellent toutefois qu'il résulte des travaux préparatoires de la loi du Pacte scolaire qu'un régime de dispense, sur demande dûment motivée, existe en la matière et que des enfants de personnes se réclamant des Témoins de Jéhovah en ont bénéficié. Elles soulignent cependant qu'il n'existe pas de possibilité de dispense sur simple demande, non motivée.

A.1.3. Les parties requérantes devant le Conseil d'Etat considèrent qu'il y a lieu d'avoir égard, pour appréhender la question préjudicielle, à la notion de « morale non confessionnelle ». Elles font valoir que le système, qui impose un choix entre une religion reconnue et la « morale non confessionnelle », se fonde, à l'origine, sur le postulat selon lequel celle-ci revêtait un caractère neutre et résiduel. Elles considèrent que cette interprétation de la notion de « morale non confessionnelle » ne correspond pas à l'évolution du droit constitutionnel belge, laquelle a entraîné à leur estime une « confessionnalisation » de la « morale non confessionnelle ». Elles ajoutent que cette interprétation de la notion ne résiste pas non plus à l'analyse des faits. Elles soulignent que cette notion renvoie à la notion de « conception philosophique non confessionnelle » visée à l'article 181, § 2, de la Constitution, qui constitue une reconnaissance constitutionnelle de la laïcité, entendue comme une « philosophie » engagée impliquant l'adhésion à certaines valeurs.

Elles déduisent de ce qui précède qu'obliger les parents à choisir un cours de religion ou de morale engagée ou, pour en être dispensés, à motiver leur demande de dispense, contrevient à l'article 19 de la Constitution, à l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, à l'article 2 du Premier Protocole additionnel à cette Convention et à l'article 18, paragraphe 4, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dès lors qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions que nul ne peut se voir contraint de suivre un enseignement qui ne correspond pas à ses convictions philosophiques ou religieuses. Elles en concluent que les dispositions en cause créent une différence de traitement injustifiée entre, d'une part, les parents des enfants qui sont en mesure de suivre des cours conformes à leurs convictions religieuses ou philosophiques et, d'autre

part, les parents de ceux qui, à défaut d'accepter de dévoiler leur vie privée et leur conviction intime, sont tenus de suivre des cours non conformes à leurs convictions. Elles ajoutent que ces dispositions créent également une différence de traitement injustifiée entre, d'une part, les parents des enfants qui, en introduisant, au mépris de leur droit à la vie privée, une demande de dispense motivée par leur appartenance à une religion ou à une philosophie non reconnue, peuvent exceptionnellement se voir dispensés de suivre le cours de religion ou de morale « non confessionnelle » et, d'autre part, les parents des enfants qui, ne se retrouvant simplement dans aucun des choix de cours proposés, ne peuvent obtenir la dispense, à défaut de pouvoir dûment justifier leur demande.

A.2.1. La ville de Bruxelles, première partie adverse devant le Conseil d'Etat, déclare se trouver, en l'espèce, confrontée à une demande de parents qui ne lui paraît pas, *prima facie*, dénuée de pertinence, mais aussi à des dispositions de nature législative qui ne l'autorisent pas à satisfaire cette demande. Elle relève que la Communauté française a pour sa part adopté une position tranchée, de sorte qu'en donnant satisfaction à la demande des parents, la ville de Bruxelles aurait pris le risque de leur causer un préjudice irréparable, à savoir la non-validation de l'année d'études accomplie par leur fille. Elle ajoute qu'elle n'est pas convaincue par l'argumentation défendue par la Communauté française devant le Conseil d'Etat et qu'elle se rallie intégralement à la position des parents, parties requérantes devant cette juridiction.

A.2.2. La ville de Bruxelles estime que l'inscription, dans les écoles organisées par les pouvoirs publics, à un cours de religion ou au cours de morale non confessionnelle doit, pour être conforme à l'ensemble des normes visées dans la question préjudicielle, être totalement facultative et, subsidiairement, que si le choix de fréquenter un de ces cours devait être en principe obligatoire, chaque parent devrait pouvoir obtenir, sur simple demande non motivée, une dispense pour son enfant de suivre cet enseignement.

A.2.3. La ville de Bruxelles expose que l'article 24 de la Constitution fait correspondre à l'obligation pesant sur les établissements organisés par les pouvoirs publics d'offrir le choix entre un des cours de religion ou un cours de morale non confessionnelle, un droit fondamental dans le chef des élèves et de leurs parents. Elle fait valoir qu'un droit fondamental emporte par nature la faculté pour son bénéficiaire de ne pas en user, de sorte que nul n'est obligé, par la Constitution, de suivre l'un de ces enseignements. Elle précise que c'est donc bien le législateur, et non le Constituant, qui a imposé aux parents de choisir l'enseignement d'une des religions reconnues ou celui de la morale non confessionnelle.

A.2.4. La ville de Bruxelles considère que l'obligation de suivre un cours de religion ou un cours de morale non confessionnelle, sans dispense possible, ne pourrait être valablement imposée que s'il était établi qu'ils sont donnés de manière objective, critique et pluraliste. Elle cite à cet égard l'arrêt *Folgero e.a. c. Norvège*, rendu le 29 juin 2007 en grande chambre par la Cour européenne des droits de l'homme. Elle fait valoir qu'en Communauté française, il est impossible que ces cours soient donnés de manière objective, critique et pluraliste, ne serait-ce que parce qu'en vertu de l'article 5, alinéa 1er, du décret du 31 mars 1994 définissant la neutralité de l'enseignement de la Communauté, les titulaires de ces cours ne sont pas astreints aux mêmes obligations de neutralité que les titulaires des autres cours. Elle ajoute que par son arrêt n° 25.326 du 14 mai 1985, le Conseil d'Etat a reconnu que le cours de morale non confessionnelle n'est pas neutre, puisqu'il vise à défendre un système philosophique spécifique, de sorte

qu'il ne peut constituer une alternative obligatoire pour l'élève qui ne pourrait adhérer au contenu de l'un ou l'autre des cours de religion offerts.

A.3.1. Le Gouvernement de la Communauté française estime que l'article 24, § 1er, alinéa 4, de la Constitution n'est pas explicite sur la question de savoir si à l'obligation d'offrir un cours de religion ou de morale non confessionnelle existant dans le chef des établissements d'enseignement organisés par les pouvoirs publics correspond une obligation dans le chef des élèves de suivre soit un cours de religion, soit un cours de morale. Il considère qu'il convient de placer le texte constitutionnel dans un contexte plus large et que le droit de choisir entre l'éducation religieuse et l'éducation non confessionnelle est lié à l'obligation scolaire. Il se réfère aux travaux préparatoires de l'article 24 de la Constitution ainsi qu'à un avis n° 48.023/AG rendu le 20 avril 2010 par la section de législation du Conseil d'Etat. Il en déduit que l'article 24, § 1er, alinéa 4, de la Constitution impose une obligation de principe aux parents et aux élèves : ces derniers doivent suivre soit un cours de religion reconnue, soit un cours de morale non confessionnelle.

A.3.2. Le Gouvernement de la Communauté française considère que cette obligation doit se concilier avec le respect des dispositions citées par la question préjudicielle, qui consacrent le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion et qui imposent le respect des convictions religieuses et philosophiques des parents. Il fait valoir que c'est en vue de respecter ces principes qu'a été créé, à côté des cours de religion, un cours de morale non confessionnelle, qui est un cours résiduel convenant à tous ceux qui n'adhèrent pas à l'une des religions reconnues. Il soutient que si ce cours est réellement neutre, les élèves peuvent être contraints de le suivre et que ce n'est que s'il apparaît que ce cours est orienté et que cette orientation ne convient pas aux parents qu'il peut être éventuellement question d'une méconnaissance des dispositions mentionnées dans la question préjudicielle. Il se réfère aux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme *Folgero et autres c. Norvège*, précité, et *Hasan et Eylem Zengin c. Turquie*, du 9 octobre 2007 et conclut que le caractère obligatoire du cours de religion ou de morale non confessionnelle ne porte pas atteinte, en lui-même, aux droits que les parents tiennent des dispositions visées par la question préjudicielle mais que le respect de ces droits dépend du contenu effectif du cours de morale non confessionnelle.

A.3.3. Le Gouvernement de la Communauté française estime que les parties requérantes devraient exposer en quoi le cours litigieux est orienté ou n'est pas totalement neutre, ce qui ne les obligerait pas, du reste, à exposer quelles sont leurs convictions personnelles ou en quoi le contenu du cours n'est pas compatible avec ces convictions.

A.3.4. En l'espèce, le Gouvernement de la Communauté française considère que la question du contenu effectif du cours de morale non confessionnelle en Communauté française est étrangère à la procédure devant la Cour et que ce n'est pas à elle, mais bien au juge *a quo*, qu'il revient d'apprécier *in concreto* si le cours litigieux est ou n'est pas orienté.

A.4.1. Les parties requérantes devant le Conseil d'Etat répondent que le texte de l'article 24 de la Constitution est clair et n'a donc pas à être interprété. Elles soulignent que toutes les parties s'accordent à reconnaître que des dispenses de suivre les cours de religion ou de morale peuvent être octroyées et précisent dès lors que l'objet de la question préjudicielle consiste à déterminer si le fait que cette demande de dispense doit être motivée est contraire aux droits et libertés qui constituent les normes de référence

citées par la question préjudicielle. Elles estiment que pour répondre à cette question, il faut déterminer si le cours de morale non confessionnelle est ou non un cours neutre. Elles considèrent qu'il est évident que ce cours n'est pas neutre ou à tout le moins qu'il n'est pas tenu de l'être, dès lors, notamment, que l'article 5, alinéa 1er, du décret du 31 mars 1994 permet aux enseignants des cours de religion et de morale d'exprimer leurs convictions et donc d'adopter « une attitude prosélyte ».

A.4.2. Les parties requérantes soulignent que la Communauté française admet elle-même que s'il est démontré que le cours de morale non confessionnelle n'est pas un cours neutre, les dispositions mentionnées par la question préjudicielle sont effectivement violées. Elles concluent de leur démonstration qu'il convient donc, soit que l'inscription au cours de religion ou de morale soit rendue facultative, soit qu'une alternative neutre soit offerte parallèlement aux cours aujourd'hui proposés, soit encore que des dispenses puissent être accordées sur demande non motivée. A ce sujet, elles répondent à la Communauté française que si un système de dispense est organisé, c'est justement parce que le cours de morale non confessionnelle n'est pas neutre et qu'il n'est dès lors pas pertinent de demander aux parents de démontrer en quoi ce cours n'est pas neutre. Elles ajoutent que dès lors qu'elles ont démontré que l'absence de neutralité du cours concerné résulte du régime applicable à ce cours, il n'est pas pertinent de demander en outre qu'elles démontrent *in concreto* que les cours de morale non confessionnelle sont effectivement dispensés de manière engagée.

A.5.1. La ville de Bruxelles répond que la portée de l'article 24 de la Constitution est de créer l'obligation d'organiser un cours de religion correspondant aux religions reconnues et un cours de morale non confessionnelle dans le chef des établissements d'enseignement, jusqu'à la fin de l'obligation scolaire, et un droit corrélatif dans le chef des élèves soumis à l'obligation scolaire de bénéficier d'un tel enseignement. Elle estime que l'avis n° 48.023/AG rendu le 20 avril 2010 par la section de législation du Conseil d'Etat, cité par le Gouvernement de la Communauté française, ne contredit pas ce point de vue. Elle ajoute qu'il est certain que l'obligation qui pèse actuellement sur les élèves de choisir un des cours et de le suivre résulte de normes que la Cour a le pouvoir de contrôler.

A.5.2. La ville de Bruxelles estime que le caractère non neutre du cours de morale non confessionnelle est d'ores et déjà démontré en droit. Elle n'aperçoit du reste pas pourquoi la Cour constitutionnelle serait moins autorisée que le Conseil d'Etat à tenir compte d'éléments factuels qui lui seraient communiqués. Elle répète que le cours de morale non confessionnelle est un cours aussi engagé que les cours de religion et que le fait que les parents et élèves se trouvent obligés de motiver leur demande de dispense leur impose de dévoiler leurs convictions religieuses ou philosophiques, ce qui est contraire aux dispositions citées par la question préjudicielle et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Elle cite à cet égard l'arrêt *Mansur Yalçın et autres c. Turquie* du 16 septembre 2014.

A.6.1. Le Gouvernement de la Communauté française soutient en réponse que le droit fondamental garanti aux élèves et à leurs parents par l'article 24 de la Constitution n'est pas le droit de suivre ou de ne pas suivre un cours déterminé, mais bien le droit de faire un choix entre deux catégories de cours. Ce droit doit être compris, d'après lui, à la lumière de l'obligation scolaire. Il ajoute que le caractère obligatoire du cours en question découle donc de la Constitution elle-même. Il souligne que ni la ville de Bruxelles ni les

parties requérantes devant le Conseil d'Etat ne contestent le principe du caractère obligatoire d'un cours de religion ou du cours de morale non confessionnelle.

A.6.2. Il répond à la ville de Bruxelles que les normes de référence n'impliquent nullement le caractère purement et simplement facultatif du cours de religion ou du cours de morale non confessionnelle et considère que la question d'une dispense éventuelle ne peut se poser que pour des raisons liées au respect de la vie privée et au respect de la liberté de pensée et de religion.

- B -

B.1.1. La question préjudicielle porte sur l'article 8 de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement (dite « loi sur le Pacte scolaire ») et sur l'article 5 du décret du 31 mars 1994 de la Communauté française définissant la neutralité de l'enseignement de la Communauté (ci-après : le décret du 31 mars 1994).

B.1.2. L'article 8 de la loi du 29 mai 1959 précitée dispose :

« Dans les établissements officiels ainsi que dans les établissements pluralistes d'enseignement primaire et secondaire de plein exercice, l'horaire hebdomadaire comprend deux heures de religion et deux heures de morale.

Dans les établissements libres subventionnés se réclamant d'un caractère confessionnel, l'horaire hebdomadaire comprend deux heures de la religion correspondant au caractère de l'enseignement.

Par enseignement de la religion, il faut entendre l'enseignement de la religion (catholique, protestante, israélite, islamique ou orthodoxe) et de la morale inspirée par cette religion. Par enseignement de la morale, il faut entendre l'enseignement de la morale non confessionnelle.

Le chef de famille, le tuteur ou la personne à qui est confiée la garde de l'enfant est tenu, lors de la première inscription d'un enfant, de choisir pour celui-ci, par déclaration signée, le cours de religion ou le cours de morale.

Si le choix porte sur le cours de religion, cette déclaration indiquera explicitement la religion choisie.

Le modèle de la déclaration relative au choix de la religion ou de la morale est arrêté par le Roi. Cette déclaration mentionne expressément

- a) la liberté entière que la loi laisse au chef de famille;
- b) l'interdiction formelle d'exercer sur lui une pression quelconque à cet égard et les sanctions disciplinaires dont cette interdiction est assortie;
- c) la faculté laissée au chef de famille de disposer d'un délai de trois jours francs pour restituer la déclaration dûment signée.

Il est loisible à l'auteur de cette dernière de modifier son choix au début de chaque année scolaire ».

B.1.3. L'article 5 du décret du 31 mars 1994 précité dispose :

« Les titulaires des cours de religions reconnues et de morale inspirée par ces religions, ainsi que les titulaires des cours de morale inspirée par l'esprit de libre examen, s'abstiennent de dénigrer les positions exprimées dans les cours parallèles.

Les cours visés à l'alinéa précédent, là où ils sont légalement organisés, le sont sur un pied d'égalité. Ils sont offerts au libre choix des parents ou des étudiants. Leur fréquentation est obligatoire ».

Ainsi que l'indique le Conseil d'Etat dans son arrêt de renvoi, cette disposition est applicable à la ville de Bruxelles en tant que pouvoir organisateur d'un enseignement officiel subventionné, dès lors qu'elle a adhéré aux principes du décret du 31 mars 1994 en application de son article 7.

B.2.1. Le Conseil d'Etat interprète les deux dispositions en cause en ce sens qu'elles ne permettent pas aux parents d'obtenir sur simple demande, non autrement motivée, une dispense pour leurs enfants mineurs de suivre l'enseignement d'une des religions reconnues ou celui de la morale non confessionnelle.

B.2.2. La Cour est invitée à contrôler la compatibilité de ces dispositions, ainsi interprétées, avec les articles 10, 11 et 24, § 4, de la Constitution, en ce qu'elles créeraient une discrimination dans l'exercice des droits et libertés garantis par les articles 19 et 24 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 2 du Premier Protocole additionnel à cette Convention et avec l'article 18, paragraphe 4, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Elle est également invitée à contrôler directement la compatibilité des dispositions en cause avec les droits et libertés garantis par les dispositions constitutionnelles et conventionnelles précitées.

B.3.1. L'article 19 de la Constitution dispose :

« La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés ».

B.3.2. L'article 24 de la Constitution dispose :

« § 1er. L'enseignement est libre; toute mesure préventive est interdite; la répression des délits n'est réglée que par la loi ou le décret.

La communauté assure le libre choix des parents.

La communauté organise un enseignement qui est neutre. La neutralité implique notamment le respect des conceptions philosophiques, idéologiques ou religieuses des parents et des élèves.

Les écoles organisées par les pouvoirs publics offrent, jusqu'à la fin de l'obligation scolaire, le choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale non confessionnelle.

§ 2. Si une communauté, en tant que pouvoir organisateur, veut déléguer des compétences à un ou plusieurs organes autonomes, elle ne le pourra que par décret adopté à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.

§ 3. Chacun a droit à l'enseignement dans le respect des libertés et droits fondamentaux. L'accès à l'enseignement est gratuit jusqu'à la fin de l'obligation scolaire.

Tous les élèves soumis à l'obligation scolaire ont droit, à charge de la communauté, à une éducation morale ou religieuse.

§ 4. Tous les élèves ou étudiants, parents, membres du personnel et établissements d'enseignement sont égaux devant la loi ou le décret. La loi et le décret prennent en compte les différences objectives, notamment les caractéristiques propres à chaque pouvoir organisateur, qui justifient un traitement approprié.

§ 5. L'organisation, la reconnaissance ou le subventionnement de l'enseignement par la communauté sont réglés par la loi ou le décret ».

B.3.3. L'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

B.3.4. L'article 2 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction. L'Etat, dans l'exercice des fonctions qu'il assumera dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, respectera le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques ».

B.3.5. L'article 18, paragraphe 4, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :

« Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter la liberté des parents et, le cas échéant, des tuteurs légaux de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions ».

B.4.1. L'article 24, § 1er, alinéa 4, de la Constitution, en imposant aux pouvoirs publics, qui organisent des écoles, d'offrir le choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale non confessionnelle, a défini un droit fondamental. A ce droit fondamental reconnu aux parents et aux élèves, correspond dans le chef des pouvoirs publics organisant un enseignement l'obligation d'organiser les cours de religion et de morale non confessionnelle.

B.4.2. S'il résulte de certaines déclarations faites au cours des travaux préparatoires relatifs à la révision de l'article 24 (alors numéroté 17) de la Constitution que les ministres en charge de l'Education nationale avaient l'intention de maintenir, pour les parents et les élèves, le caractère obligatoire du choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues ou celui de la morale non confessionnelle, il ressort également des mêmes travaux préparatoires que le Constituant n'a pas inscrit ce caractère obligatoire dans le texte même de l'article 24, de sorte qu'il a laissé aux communautés « la possibilité de décréter si, dans l'enseignement organisé par le pouvoir public, ce choix est obligatoire » (*Doc. parl., Sénat, S.E. 1988, n° 100-1/1°, p. 4; voy. également Doc. parl., Sénat, S.E. 1988, n° 100-1/2°, p. 80, Doc. parl., Chambre, S.E. 1988, n° 10/17 - 455/4, pp. 21 et 36*).

B.4.3. Contrairement à ce que soutient le Gouvernement de la Communauté française, l'obligation d'effectuer un choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale non confessionnelle et l'obligation d'assister à l'un de ces cours ne découlent donc pas de l'article 24 de la Constitution, mais bien des dispositions légale et décrétable au sujet desquelles la Cour est interrogée.

B.5.1. En vertu de l'article 24, § 3, de la Constitution, chacun a droit à l'enseignement dans le respect des libertés et droits fondamentaux. Parmi ces droits fondamentaux figure le droit des parents, garanti notamment par l'article 2 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, de faire assurer l'enseignement dispensé par les pouvoirs publics à leurs enfants dans le respect de leurs convictions religieuses et philosophiques.

B.5.2. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, « l'article 2 du Protocole n° 1 ne permet pas de distinguer entre l'instruction religieuse et les autres disciplines. C'est dans l'ensemble du programme de l'enseignement public qu'il prescrit à l'Etat de respecter les convictions, tant religieuses que philosophiques, des parents » (CEDH, grande chambre, 29 juin 2007, *Folgero et autres c. Norvège*, § 84; 9 octobre 2007, *Hasan et Eylem Zengin c. Turquie*, § 48).

Au sujet des programmes, la Cour européenne indique :

« La définition et l'aménagement du programme des études relèvent en principe de la compétence des Etats contractants. Il s'agit, dans une large mesure, d'un problème d'opportunité sur lequel la Cour n'a pas à se prononcer et dont la solution peut légitimement varier selon les pays et les époques. En particulier, la seconde phrase de l'article 2 du Protocole n° 1 n'empêche pas les Etats de répandre par l'enseignement ou l'éducation des informations ou connaissances ayant, directement ou non, un caractère religieux ou philosophique. Elle n'autorise pas même les parents à s'opposer à l'intégration de pareil enseignement ou éducation dans le programme scolaire, sans quoi tout enseignement institutionnalisé courrait le risque de se révéler impraticable.

La seconde phrase de l'article 2 du Protocole n° 1 implique en revanche que l'Etat, en s'acquittant des fonctions assumées par lui en matière d'éducation et d'enseignement, veille à ce que les informations ou connaissances figurant au programme soient diffusées de manière objective, critique et pluraliste. Elle lui interdit de poursuivre un but d'endoctrinement qui puisse être considéré comme ne respectant pas les convictions religieuses et philosophiques des parents. Là se place la limite à ne pas dépasser » (CEDH, grande chambre, 29 juin 2007, *Folgero et autres c. Norvège*, § 84; 9 octobre 2007, *Hasan et Eylem Zengin c. Turquie*, §§ 51-52).

B.5.3. La Cour européenne précise encore que la seconde phrase de l'article 2 du Premier Protocole additionnel donne aux parents « le droit d'exiger de l'Etat le respect de leurs convictions religieuses et philosophiques dans l'enseignement du fait religieux » et en conclut que « dès lors qu'un Etat contractant intègre l'enseignement du fait religieux dans les matières des programmes d'étude, il faut alors, autant que faire se peut, éviter que les élèves ne se retrouvent face à des conflits entre l'éducation religieuse donnée par l'école et les convictions religieuses ou philosophiques de leurs parents » (CEDH, 9 octobre 2007, *Hasan et Eylem Zengin c. Turquie*, § 71; 16 septembre 2014, *Mansur Yalçın et autres c. Turquie*, § 72).

B.6.1. Sans qu'il soit nécessaire d'examiner concrètement le contenu du cours de morale non confessionnelle tel qu'il est dispensé dans l'établissement d'enseignement fréquenté par la fille des parties requérantes devant le juge *a quo*, ce qui, ainsi que le fait valoir le

Gouvernement de la Communauté française, ne relèverait pas de la compétence de la Cour, il s'impose de relever que l'évolution du cours de morale non confessionnelle est à mettre en parallèle avec la révision, le 5 mai 1993, de l'article 117 (actuellement 181) de la Constitution, consacrant la reconnaissance constitutionnelle des « organisations reconnues par la loi qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle » et mettant « sur un pied d'égalité les délégués de la communauté philosophique non confessionnelle et ceux des diverses communautés religieuses » (*Doc. parl., Sénat, S.E. 1991-1992, 100-3/1^o, p.3*).

B.6.2. En outre, les titulaires des cours de religion et les titulaires du cours de morale sont, en ce qui concerne leurs obligations relatives à la neutralité de l'enseignement communautaire ou de l'enseignement officiel subventionné, soumis aux mêmes dispositions décrétales, dispositions qui s'écartent en revanche des obligations imposées à cet égard aux enseignants titulaires de toutes les autres disciplines.

En effet, alors que ces derniers doivent notamment « [traiter] les questions qui touchent la vie intérieure, les croyances, les convictions politiques ou philosophiques [et] les options religieuses de l'homme, en des termes qui ne peuvent froisser les opinions et les sentiments d'aucun des élèves » et « [refuser] de témoigner en faveur d'un système philosophique ou politique quel qu'il soit » (article 4 du décret du 31 mars 1994 définissant la neutralité de l'enseignement de la Communauté et article 5 du décret du 17 décembre 2003 organisant la neutralité inhérente à l'enseignement officiel subventionné et portant diverses mesures en matière d'enseignement), la seule obligation s'imposant aux titulaires des cours de religion et de morale est de s'abstenir de « dénigrer les positions exprimées dans les cours parallèles » (article 5 du décret du 31 mars 1994 et article 6 du décret du 17 décembre 2003).

B.6.3. Par ailleurs, le cours de morale n'est pas intitulé dans l'article 5 en cause du décret du 31 mars 1994, « cours de morale non confessionnelle », mais bien « cours de morale inspirée par l'esprit de libre examen ».

Les développements de la proposition de décret à l'origine du décret du 31 mars 1994 indiquent:

« Nous reprenons à la loi du 29 mai 1959 le nécessaire prolongement moral du cours de religion. Conformément à l'évolution du cours de morale non confessionnelle et au vœu de ses promoteurs, il est clairement indiqué que ce cours est inspiré par l'esprit de libre examen. Selon les auteurs, l'expression `morale non

confessionnelle' constitue une définition en creux ; elle revient à définir le cours par rapport à ce qu'il n'est pas. L'expression 'morale inspirée par l'esprit de libre examen' implique une vision positive » (*Doc. parl.*, Conseil de la Communauté française, 1993-1994, n°143/1, p.7).

B.6.4. Il découle de ce qui précède que le législateur décrétoal permet que le cours de morale non confessionnelle, qu'en vertu de l'article 24 de la Constitution, les pouvoirs publics organisant un enseignement sont tenus d'offrir au choix des parents et des élèves, soit un cours engagé et qu'il autorise le titulaire de ce cours à témoigner en faveur d'un système philosophique déterminé.

B.6.5. Il s'ensuit que le cadre décrétoal tel qu'il existe actuellement en Communauté française ne garantit pas que les cours de religion et de morale non confessionnelle offerts au choix des parents, tels qu'ils sont régis par les dispositions pertinentes, diffusent des informations ou connaissances de manière à la fois « objective, critique et pluraliste » conformément à la jurisprudence précitée de la Cour européenne des droits de l'homme.

B.7.1. Dans cette situation, il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme précitée que, pour que soit assuré le droit des parents à ce que leurs enfants ne soient pas confrontés à des conflits entre l'éducation religieuse ou morale donnée par l'école et les convictions religieuses ou philosophiques des parents, les élèves doivent pouvoir être dispensés de l'assistance au cours de religion ou de morale.

B.7.2. En outre, afin de protéger leur droit à ne pas divulguer leurs convictions religieuses ou philosophiques, qui relèvent avant tout du for intérieur de chacun (CEDH, 9 octobre 2007, *Hasan et Eylem Zengin c. Turquie*, § 73), la démarche à accomplir en vue d'obtenir cette dispense ne pourrait imposer aux parents de motiver leur demande de dispense et de dévoiler ainsi leurs convictions religieuses ou philosophiques (CEDH, 9 octobre 2007, *Hasan et Eylem Zengin c. Turquie*, § 76; 16 septembre 2014, *Mansur Yalçın et autres c. Turquie*, §§ 76-77).

B.8. La question préjudicielle appelle une réponse positive.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Interprétés comme n'impliquant pas le droit pour un parent d'obtenir sur simple demande, non autrement motivée, une dispense pour son enfant

de suivre l'enseignement d'une des religions reconnues ou celui de la morale non confessionnelle, l'article 8 de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement et l'article 5 du décret de la Communauté française du 31 mars 1994 définissant la neutralité de l'enseignement de la Communauté violent l'article 24 de la Constitution, combiné avec l'article 19 de la Constitution et avec l'article 2 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 12 mars 2015.

Le président, J. Spreutels

Le greffier, P.-Y. Dutilleux

Annexe 4 : L'arrêt n° 222.072 du Conseil d'État

Vu la requête introduite le 28 novembre 2012, par laquelle Ginette RENARD demande la réformation de l'arrêté du collège provincial de Hainaut du 15 novembre 2012 rejetant la réclamation qu'elle avait introduite contre les élections communales qui ont eu lieu à Brugelette le 14 octobre et demande l'annulation de ces élections;

Vu le dossier administratif;

Vu l'avis prévu par l'article 5, alinéa 2, de l'arrêté royal du 15 juillet 1956 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'État, modifié par l'arrêté royal du 16 septembre 1982, publié au Moniteur Belge du 30 novembre 2012 ;

Vu le rapport, rédigé sur la base de l'article 8 de l'arrêté royal du 15 juin 1956, précité, de Mme L. LEJEUNE, auditeur au Conseil d'État ;

Vu la notification du rapport aux parties ;

Vu l'ordonnance du 28 décembre 2012, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 14 janvier 2013 à 10 heures 30 ;

Entendu, en son rapport, Mme D. DÉOM, conseil d'État ;

Entendu, en leurs observations, Mme B. HENDRICKX, avocat, comparaisant pour la requérante, et la requérante;

Entendu, en son avis contraire, Mme L. LEJEUNE, auditeur ;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause se présentent comme suit :

La requérante était candidate aux élections communales du 14 octobre 2012 à Brugelette, sur la liste «Gérons le Renouveau» (G.R.), qui portait le numéro 11, dont elle était l'unique candidate. Elle n'a pas été élue.

La formule du bulletin de vote arrêtée par le bureau communal le 20 septembre comportait, en ce qui concerne la liste n° 11, une case en tête de liste et une case en regard du nom de Ginette Renard. Ce modèle est également celui qui a été affiché dans les bureaux de vote. La requérante dépose copie d'une de ses publicités électorales, illustrée par l'image de la case figurant à côté de son nom.

Le jour des élections, le bulletin remis aux électeurs ne comportait cependant pas, pour la liste de la requérante, de case permettant le vote nominatif.

Treize sièges étaient à pourvoir. La liste n° 1 (Écolo) a obtenu 294 voix et 1 siège, la liste n° 9 (M.C.B.) a obtenu 684 voix et 5 sièges, la liste n° 10

(LM-CDH-PS) a obtenu 1.021 voix et 7 sièges. La liste de la requérante a obtenu 180 voix. Le nombre de bulletins blancs et nuls est de 164.

Le treizième siège a été attribué à la liste n° 9. Pour obtenir ce siège, la requérante aurait dû recueillir 229 voix, soit 49 suffrages de plus.

Le 18 octobre, la requérante a introduit une réclamation auprès du collège provincial du Hainaut en faisant valoir que le bulletin de vote remis aux électeurs n'était pas conforme au prescrit de l'article 16, § 2, 8° de l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 juin 2006 relatif aux opérations électorales en vue des élections communales, provinciales et de secteurs. Elle y expose que, déconcertés de ne pas trouver de case à côté de son nom, certains électeurs ont apposé un rond ou une croix ôté de celui-ci, ce qui a entraîné l'invalidation de leur bulletin, tandis que d'autres

Le 8 novembre suivant, elle a été entendue par le collège provincial, en présence de son conseil.

Le 15 novembre, statuant sur la réclamation introduite par la requérante, le collège provincial a validé les élections, aux termes d'une décision motivée notamment comme suit :

« [...] Considérant que le bulletin de vote distribué aux électeurs était conforme aux dispositions légales en la matière ;

Qu'en effet, l'article 16 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 juin 2006 relatif aux opérations électorales en vue des élections communales, provinciales et de secteurs précise que le bulletin de vote doit comprendre une ligne reprenant la case de tête où l'électeur peut marquer son approbation pour l'ordre de la liste, ou en cas de candidature isolée, pour le candidat dont le nom figure au-dessous de cette case ;

Que la requérante se trompe dès lors lorsqu'elle affirme que le bulletin de vote n'était pas conforme à la loi ;

Que le Conseil d'état s'est déjà prononcé sur cette question et a jugé que "lorsqu'il s'agit d'un candidat isolé, le bulletin ne doit pas comporter une case de vote à côté du nom" (C.E. arrêt n° 22.967 du 22/02/1983) ;

Considérant qu'il est indéniable que le bulletin distribué aux électeurs le jour de l'élection ne correspondait pas au modèle présenté à la requérante et à celui affiché à l'extérieur des bureaux de vote ;

Qu'il s'agit là d'une irrégularité ;

Que les irrégularités qui ont pu avoir une incidence sur les élections ne peuvent entraîner l'annulation de celles-ci qu'à la condition qu'ayant eu pour effet, soit de rendre nuls certains des suffrages exprimés, soit de déplacer certains de ces suffrages d'une liste vers une autre, elles ont affecté les chiffres électoraux des

listes en présence dans des proportions telles qu'on ne peut exclure que si elles ne s'étaient pas produites, la répartition des sièges entre les listes aurait été différente ;

Considérant que la jurisprudence du Conseil d'État est constante pour reconnaître que le procès-verbal signé par le Président, le secrétaire et les témoins, sans qu'y figure une quelconque observation, ne peut être raisonnablement mis en doute et que cette absence d'observations fait naître la présomption que le dépouillement des suffrages s'est déroulé de manière régulière ;

Qu'en l'espèce la requérante disposait de témoins dans les deux bureaux de dépouillement et qu'en outre, elle était elle-même témoin au Bureau communal de recensement ;

Que si des bulletins marqués en faveur de la requérante avaient été invalidés par un Président du bureau de dépouillement, il est légitime de penser que les témoins de parti de la liste de la requérante auraient dû le signifier dans les procès-verbaux ;

Qu'affirmer le contraire serait nier l'utilité même des témoins de parti ;

Qu'à l'analyse des procès-verbaux de dépouillement et de recensement, le Collège provincial constate qu'aucune remarque ou observation n'est mentionnée;

Considérant que la réclamation est non fondée ».

Cette décision a été notifiée au conseil de la requérante par un pli recommandé à la poste du 20 novembre 2012, réceptionné le lendemain ;

Considérant que la requérante prend un moyen unique de la violation de l'article 16, § 2, 8°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 juin 2006 relatif aux opérations électorales en vue des élections communales, provinciales et de secteurs ; qu'elle fait valoir que, contrairement au modèle affiché dans les bureaux de vote et à celui qu'elle a signé, le bulletin de vote remis aux électeurs ne comportait pas de case à côté de son nom ainsi que l'exige pourtant la disposition précitée; qu'elle prétend que de nombreux électeurs qui voulaient voter pour elle n'ont pas été en mesure de le faire, ont renoncé ou ont quand même tenté de le faire en apposant une croix à côté de son nom, et que l'irrégularité commise a eu pour effet de rendre nuls certains des suffrages exprimés ou de déplacer certains de ces suffrages vers une autre liste ; qu'elle déduit des chiffres électoraux qu'elle aurait pu être élue si l'irrégularité dénoncée n'avait pas été commise; qu'enfin, elle estime que dans la mesure où une telle mention n'est pas obligatoire, l'absence d'observations dans les procès-verbaux de dépouillement au sujet des bulletins invalidés ne peut mettre ces éléments en doute ; qu'elle joint à sa requête 37 attestations d'électeurs qui indiquent qu'ils ont été surpris par l'absence de case permettant le vote nominatif en sa faveur; que certains d'entre eux

affirment avoir dès lors voté en tête de liste, mais que 6 autres précisent avoir voté blanc ou voté pour un autre candidat, tandis que 22 électeurs affirment avoir inscrit un rond ou une croix à côté du nom de la requérante afin d'exprimer leur vote ;

Considérant que l'article L4142-37, § 1er, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, combiné avec l'article L4125-3, § 1er, du même Code, confère au bureau communal la compétence de formuler le bulletin de vote conformément aux modalités prévues par le Gouvernement; qu'aux termes de l'article 16, § 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 juin 2006 précité :

« Le bulletin porte, dans l'ordre, les mentions suivantes :

7° une ligne reprenant la case de tête où l'électeur peut marquer son approbation pour l'ordre de la liste, ou en cas de candidature isolée, pour le candidat dont le nom figure au-dessous de cette case ;

8° pour chaque liste, le nombre de lignes nécessaires pour en indiquer tous les candidats, dans l'ordre figurant sur l'acte suivantes : le nom et le prénom conformément à l'article 15, précédés d'un numéro d'ordre, suivi de la case où l'électeur marquera son choix. (...) » ;

que le 7° précise ainsi les conséquences du vote en tête de liste, tandis que le 8° prescrit la présentation du bulletin de vote pour chaque liste, en ce compris les listes composées d'un seul candidat; que le bulletin de vote utilisé à Brugelette était donc entaché d'irrégularité, et qu'il y avait en outre une discordance entre le modèle de bulletin de vote approuvé et affiché et les bulletins réellement mis à la disposition des électeurs ;

Considérant qu'il y a lieu d'apprécier si, en l'espèce, ces irrégularités ont pu influencer le résultat des élections au point d'être susceptibles de modifier la répartition des sièges entre les listes ;

Considérant que l'absence d'observations formulées par les témoins lors des opérations de vote et de dépouillement crée une présomption de régularité de ces opérations, sans toutefois faire échec au contrôle du collège provincial et du Conseil d'État; que la liste de la requérante n'avait pas de témoins dans les bureaux de vote ; que ses témoins présents dans les bureaux de dépouillement ont pu s'abstenir d'intervenir en pensant que la question du modèle du bulletin de vote ne concernait pas le dépouillement proprement dit ;

Considérant que les attestations produites en annexe à la requête établissent que quelques électeurs ont été dissuadés de voter pour la requérante en raison de la discordance entre le modèle de bulletin de vote

auquel ils s'attendaient et celui qui a été utilisé; qu'elles témoignent également qu'un nombre plus important d'électeurs ont exprimé un vote nominatif pour la requérante en apposant sur leur bulletin de vote un signe que les bureaux de dépouillement ont pu considérer comme l'entachant de nullité; qu'il est vraisemblable que ces circonstances sont également avérées pour un certain nombre d'électeurs qui n'ont pas établi d'attestation; que 49 voix supplémentaires suffisaient à la requérante pour être élue; qu'il y a lieu, dès lors, d'admettre que les irrégularités précitées sont susceptibles d'avoir influencé la répartition des sièges entre les listes,

DÉCIDE :

Article unique.

L'arrêt du 15 novembre 2012 par lequel le collège provincial de la Province de Hainaut rejette la réclamation de Ginette RENARD et valide les élections qui ont eu lieu à Brugelette est réformé.

Les élections communales qui ont eu lieu à Brugelette le 14 octobre 2012 sont annulées.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le quinze janvier deux mille treize par :

M. M. LEROY, président de chambre,

M. I. KOVALOVSKY, conseiller d'État,

Mme D. DÉOM, conseiller d'État,

M. Fr. QUINTIN, greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président,

Fr. QUINTIN M. LEROY

Annexe 5 : L'arrêt C-148/13 de la Cour de justice de l'Union européenne

Dans les affaires jointes C-148/13 à C-150/13,

ayant pour objet des demandes de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduites par le Raad van State (Pays-Bas), par décisions du 20 mars 2013, parvenues à la Cour le 25 mars 2013, dans les procédures

A (C-148/13),

B (C-149/13),

C (C-150/13)

contre

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

en présence de:

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR),

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, M. K. Lenaerts, vice-président, MM. A. Tizzano, L. Bay Larsen (rapporteur), T. von Danwitz, A. Ó Caoimh et J.-C. Bonichot, présidents de chambre, MM. A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund et J. L. da Cruz Vilaça, juges,

avocat général: M^{me} E. Sharpston,

greffier: M^{me} M. Ferreira, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 25 février 2014,

considérant les observations présentées:

- pour A, par M^e N. C. Blomjous, advocaat,
- pour B, par M^e C. Chen, advocaat,
- pour l'United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), par M^{me} P. Moreau, en qualité d'agent, assistée de M^{me} M.-E. Demetriou, QC,
- pour le gouvernement néerlandais, par M^{mes} C. Schillemans, M. Bulterman et B. Koopman, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement belge, par M^{mes} M. Jacobs et C. Pochet, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement tchèque, par MM. M. Smolek et J. Vlácil, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement allemand, par M. T. Henze et M^{me} A. Wiedmann, en qualité d'agents,

Institutions

- pour le gouvernement hellénique, par M^{me} M. Michelogiannaki, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement français, par MM. D. Colas et S. Menez, en qualité d'agents,
- pour la Commission européenne, par M^{me} M. Condou-Durande et M. R. Troosters, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 17 juillet 2014,

rend le présent

Arrêt

1 Les demandes de décision préjudicielle portent sur l'interprétation de l'article 4 de la directive 2004/83/CE du Conseil, du 29 avril 2004, concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts (JO L 304, p. 12, et rectificatifs JO 2005, L 204, p. 24, et JO 2011, L 278, p. 13), ainsi que des articles 3 et 7 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «Charte»).

2 Ces demandes ont été présentées dans le cadre de litiges opposant A, B et C, ressortissants d'États tiers, au Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (secrétaire d'État au ministère de la Sécurité et de la Justice, ci-après le «Staatssecretaris») au sujet du rejet de leurs demandes tendant à obtenir un permis de séjour temporaire (asile) aux Pays-Bas.

Le cadre juridique

Le droit international

3 En vertu de l'article 1^{er}, section A, paragraphe 2, premier alinéa, de la convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951 et entrée en vigueur le 22 avril 1954 [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 150, n° 2545 (1954), ci-après la «convention de Genève»], telle que complétée par le protocole relatif au statut des réfugiés, conclu à New York le 31 janvier 1967, lui-même entré en vigueur le 4 octobre 1967, le terme «réfugié» s'applique à toute personne qui, «craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve

hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner».

Le droit de l'Union

La directive 2004/83

4 Aux termes du considérant 3 de la directive 2004/83, la convention de Genève constitue la pierre angulaire du régime juridique international de protection des réfugiés.

5 Le considérant 10 de ladite directive énonce:

«La présente directive respecte les droits fondamentaux ainsi que les principes reconnus notamment par la [Charte]. En particulier, la présente directive vise à garantir le plein respect de la dignité humaine et du droit d'asile des demandeurs d'asile et des membres de leur famille qui les accompagnent.»

6 Le considérant 16 de la même directive dispose qu'il convient que des normes minimales relatives à la définition et au contenu du statut de réfugié soient établies pour aider les instances nationales compétentes des États membres à appliquer la convention de Genève.

7 Selon le considérant 17 de la directive 2004/83, il est nécessaire d'adopter des critères communs pour reconnaître aux demandeurs d'asile le statut de réfugié au sens de l'article 1^{er} de la convention de Genève.

8 Aux termes de l'article 2 de la même directive, aux fins de celle-ci, on entend par:

«[...]

c) 'réfugié', tout ressortissant d'un pays tiers qui, parce qu'il craint avec raison d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de ses opinions politiques ou de son appartenance à un certain groupe social, se trouve hors du pays dont il a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays [...]

[...]»

9 L'article 4 de la directive 2004/83, contenu au chapitre II de celle-ci, intitulé «Évaluation des demandes de protection internationale», définit les conditions d'évaluation des faits et des circonstances et dispose:

«1. Les États membres peuvent considérer qu'il appartient au demandeur de présenter, aussi rapidement que possible, tous les éléments nécessaires pour étayer sa demande de protection internationale. Il appartient à l'État membre d'évaluer, en coopération avec le demandeur, les éléments pertinents de la demande.

2. Les éléments visés au paragraphe 1 correspondent aux informations du demandeur et à tous les documents dont le demandeur dispose concernant son âge, son passé, y compris celui des parents à prendre en compte, son identité, sa ou ses nationalité(s), le ou les pays ainsi que le ou les lieux où il a résidé auparavant, ses demandes d'asile antérieures, son itinéraire, ses pièces d'identité et ses titres de voyage, ainsi que les raisons justifiant la demande de protection internationale.

3. Il convient de procéder à l'évaluation individuelle d'une demande de protection internationale en tenant compte des éléments suivants:

a) tous les faits pertinents concernant le pays d'origine au moment de statuer sur la demande, y compris les lois et règlements du pays d'origine et la manière dont ils sont appliqués;

b) les informations et documents pertinents présentés par le demandeur, y compris les informations permettant de déterminer si le demandeur a fait ou pourrait faire l'objet de persécution ou d'atteintes graves;

c) le statut individuel et la situation personnelle du demandeur, y compris des facteurs comme son passé, son sexe et son âge, pour déterminer si, compte tenu de la situation personnelle du demandeur, les actes auxquels le demandeur a été ou risque d'être exposé pourraient être considérés comme une persécution ou une atteinte grave;

d) le fait que, depuis qu'il a quitté son pays d'origine, le demandeur a ou non exercé des activités dont le seul but ou le but principal était de créer les conditions nécessaires pour présenter une demande de protection internationale, pour déterminer si ces activités l'exposeraient à une persécution ou à une atteinte grave s'il retournait dans ce pays;

e) le fait qu'il est raisonnable de penser que le demandeur pourrait se prévaloir de la protection d'un autre pays dont il pourrait revendiquer la citoyenneté.

[...]

5. Lorsque les États membres appliquent le principe selon lequel il appartient au demandeur d'étayer sa demande, et lorsque certains aspects des déclarations du demandeur ne sont pas étayés par des preuves documentaires ou autres, ces aspects ne nécessitent pas confirmation lorsque les conditions suivantes sont remplies:

a) le demandeur s'est réellement efforcé d'étayer sa demande;

b) tous les éléments pertinents à la disposition du demandeur ont été présentés et une explication satisfaisante a été fournie quant à l'absence d'autres éléments probants;

c) les déclarations du demandeur sont jugées cohérentes et plausibles et elles ne sont pas contredites par les informations générales et particulières connues et pertinentes pour sa demande;

- d) le demandeur a présenté sa demande de protection internationale dès que possible, à moins qu'il puisse avancer de bonnes raisons pour ne pas l'avoir fait, et
- e) la crédibilité générale du demandeur a pu être établie.»

10 L'article 10 de la directive 2004/83, intitulé «Motifs de la persécution», dispose:

«1. Lorsqu'ils évaluent les motifs de la persécution, les États membres tiennent compte des éléments suivants:

[...]

d) un groupe est considéré comme un certain groupe social lorsque, en particulier:

- ses membres partagent une caractéristique innée ou une histoire commune qui ne peut être modifiée, ou encore une caractéristique ou une croyance à ce point essentielle pour l'identité ou la conscience qu'il ne devrait pas être exigé d'une personne qu'elle y renonce, et

- ce groupe a son identité propre dans le pays en question parce qu'il est perçu comme étant différent par la société environnante.

En fonction des conditions qui prévalent dans le pays d'origine, un groupe social spécifique peut être un groupe dont les membres ont pour caractéristique commune une orientation sexuelle. L'orientation sexuelle ne peut pas s'entendre comme comprenant des actes réputés délictueux d'après la législation nationale des États membres. [...]

[...]»

La directive 2005/85/CE

11 La directive 2005/85/CE du Conseil, du 1^{er} décembre 2005, relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres (JO L 326, p. 13, et rectificatif JO 2006, L 236, p. 36), indique à son considérant 8 qu'elle respecte les droits fondamentaux et observe les principes qui sont reconnus, notamment, par la Charte.

12 L'article 13 de la directive 2005/85, qui précise les conditions auxquelles est soumis l'entretien personnel, dispose à son paragraphe 3:

«Les États membres prennent les mesures appropriées pour faire en sorte que l'entretien personnel soit mené dans des conditions qui permettent au demandeur d'exposer l'ensemble des motifs de sa demande. À cet effet, les États membres:

- a) veillent à ce que la personne chargée de mener l'entretien soit suffisamment compétente pour tenir compte de la situation personnelle ou générale dans laquelle s'inscrit la demande, notamment l'origine culturelle ou la vulnérabilité du demandeur, pour autant qu'il soit possible de le faire [...]

[...]»

Le droit néerlandais

13 La réglementation nationale pertinente figure à l'article 31 de la loi de 2000 sur les étrangers (Vreemdelingenwet 2000), à l'article 3.111 de l'arrêté de 2000 sur les étrangers (Vreemdelingenbesluit 2000) et à l'article 3.35 du règlement de 2000 sur les étrangers (Voorschrift Vreemdelingen 2000).

14 Ces dispositions ont été précisées par les paragraphes C2/2.1, C2/2.1.1 et C14/2.1 à C14/2.4 de la circulaire de 2000 relative aux étrangers (Vreemdelingencirculaire 2000).

15 Aux termes de l'article 31, paragraphe 1, de la loi de 2000 sur les étrangers, lu en combinaison avec l'article 3.111, paragraphe 1, de l'arrêté de 2000 sur les étrangers, il appartient au demandeur d'asile concerné d'établir la vraisemblance des motifs de l'octroi d'un permis de séjour temporaire (asile), ce demandeur étant tenu de fournir, de sa propre initiative, toutes les données pertinentes afin que l'autorité puisse se prononcer sur sa demande. Le Staatssecretaris apprécie si l'octroi de ladite autorisation est fondé en droit.

16 Selon l'article 3.111, paragraphe 1, de l'arrêté de 2000 sur les étrangers, lorsqu'un demandeur d'asile demande la délivrance d'un permis de séjour, visé à l'article 28 de la loi de 2000 sur les étrangers, celui-ci fournit toutes les données, y compris les documents pertinents, sur la base desquelles le Staatssecretaris peut apprécier, en collaboration avec le demandeur d'asile concerné, s'il existe un fondement juridique pour l'octroi de ce permis.

17 Conformément au paragraphe C14/2.1 de la circulaire de 2000 relative aux étrangers, l'appréciation de la crédibilité des déclarations d'un demandeur d'asile porte sur les faits ou les circonstances qu'il expose. Les circonstances factuelles sont les données concernant la personne du demandeur d'asile concerné, notamment l'orientation sexuelle.

18 Selon le paragraphe C14/2.2 de cette circulaire, un demandeur d'asile est tenu de dire la vérité et de collaborer pleinement à la constatation, aussi complète que possible, de l'ensemble des faits. Il doit informer, le plus tôt possible, le service de l'immigration et de la naturalisation de tous les événements et circonstances factuels importants pour le traitement de sa demande.

19 Conformément au paragraphe C14/2.3 de ladite circulaire, il n'est pas exclu que le caractère non crédible d'une partie des déclarations d'un demandeur d'asile entache également le caractère crédible de toutes les autres parties des déclarations de ce dernier.

20 Aux termes du paragraphe C14/2.4 de la même circulaire, il suffit en principe qu'un demandeur d'asile ait rendu plausibles ses déclarations. À cet effet, il est attendu de lui qu'il produise des documents à l'appui de sa demande. Cependant, pour apprécier la crédibilité des déclarations que le demandeur d'asile concerné a produites à l'appui de sa demande, il ne s'agit pas de savoir si, et dans quelle mesure, celles-ci peuvent être prouvées. En effet, dans beaucoup de cas les demandeurs d'asile ont établi qu'ils ne sont pas en mesure de prouver leurs déclarations et qu'il ne peut raisonnablement pas être exigé de leur part qu'ils apportent des éléments de preuve convaincants à l'appui de leur récit.

21 Le Staatssecretaris peut considérer comme étant crédibles les déclarations au titre de l'article 3.35, paragraphe 3, du règlement de 2000 sur les étrangers et, dès lors, ne pas en exiger la confirmation si la crédibilité générale du demandeur d'asile a pu être établie.

Les litiges au principal et la question préjudicielle

22 A, B et C, ressortissants de pays tiers, ont chacun introduit une demande de permis de séjour temporaire (asile) aux Pays-Bas. À l'appui de leurs demandes, ils ont fait valoir qu'ils craignaient d'être persécutés dans leurs pays d'origine respectifs en raison, notamment, de leur homosexualité.

23 La première demande d'asile introduite par A a été rejetée par le Staatssecretaris comme n'étant pas crédible.

24 A n'a pas contesté cette première décision de refus et a introduit une seconde demande d'asile en indiquant qu'il était prêt à se soumettre à un «test» qui prouverait son homosexualité ou à accomplir un acte homosexuel pour démontrer la réalité de la prétendue orientation sexuelle.

25 Par décision du 12 juillet 2011, le Staatssecretaris a rejeté la seconde demande de A au motif que la crédibilité de l'orientation sexuelle alléguée par ce dernier n'était toujours pas établie. Le Staatssecretaris a considéré qu'il ne convenait pas de se fonder uniquement sur la prétendue orientation sexuelle du demandeur d'asile sans aucune évaluation du caractère crédible de celle-ci.

26 Le 1^{er} août 2012, le Staatssecretaris a rejeté la demande de B aux motifs que les déclarations concernant son homosexualité étaient vagues, sommaires et dépourvues de crédibilité. Par ailleurs, selon le Staatssecretaris, dans la mesure où B est originaire d'un pays où l'homosexualité n'est pas acceptée, ce premier devrait pouvoir apporter plus de détails quant à ses sentiments et au processus intérieur relatif à son orientation sexuelle.

27 C a introduit une première demande d'asile pour des motifs autres que la persécution en raison de son homosexualité, qui a été rejetée par le Staatssecretaris.

28 C n'a pas contesté cette première décision et a introduit une seconde demande d'asile fondée, cette fois-ci, sur la crainte d'être persécuté dans son pays d'origine du fait de son homosexualité. Dans le cadre de cette seconde demande, C a soutenu qu'il n'a pu reconnaître son attirance homosexuelle qu'après avoir quitté son pays d'origine. À l'appui de sa demande, C a également remis aux autorités chargées de l'examen de celle-ci un enregistrement vidéo d'actes intimes avec une personne du même sexe.

29 Par décision du 8 octobre 2012, le Staatssecretaris a rejeté la demande d'asile de C au motif que les déclarations de ce dernier concernant son homosexualité n'étaient pas crédibles. Le Staatssecretaris a considéré que C aurait dû faire état de sa prétendue orientation sexuelle lors de la première demande d'asile, que ce dernier n'a pas expliqué clairement comment il avait pris conscience de son homosexualité et n'a pas pu répondre aux questions relatives aux organisations néerlandaises de défense des droits des homosexuels.

30 À la suite du rejet de leurs demandes de permis de séjour temporaire (asile), A, B et C ont formé des recours contre ces décisions de rejet devant le Rechtbank 's-Gravenhage.

31 Par jugements du 9 septembre 2011 et du 30 octobre 2012, le Rechtbank 's-Gravenhage a rejeté les recours respectivement de A et de C comme non fondés. Cette juridiction a considéré que, d'une part, A et C auraient dû, dans leurs recours respectifs, contester les premières décisions de refus du Staatssecretaris et, d'autre part, ils ne démontraient pas, dans le cadre de la seconde procédure de demande d'asile, le caractère crédible de leurs déclarations concernant leur prétendue homosexualité.

32 Par jugement du 23 août 2012, le recours formé par B contre la décision de refus du Staatssecretaris a également été rejeté. Le Rechtbank 's-Gravenhage a considéré que le Staatssecretaris avait pu raisonnablement conclure que les déclarations de B concernant son homosexualité n'étaient pas crédibles.

33 A, B, et C ont interjeté appel desdits jugements devant le Raad van State.

34 Dans le cadre de ces procédures d'appel, A, B et C font notamment valoir que, en raison de l'impossibilité de constater objectivement l'orientation sexuelle des demandeurs d'asile, les autorités chargées de l'examen d'une demande d'asile devraient fonder leurs décisions sur la seule affirmation de ces demandeurs quant à cette prétendue orientation.

35 Or, selon les requérants au principal, dans le cadre de l'évaluation de la crédibilité des déclarations faites par un demandeur d'asile, lesdites autorités posent des questions relatives à cette prétendue orientation, lesquelles portent atteinte, notamment, au respect de la dignité du demandeur et à son droit au respect de la vie privée, ne tenant de surcroît pas compte de la gêne que ce demandeur pourrait ressentir lors des auditions ni des barrières culturelles qui l'empêcheraient de parler ouvertement de cette orientation. Par ailleurs, le fait que le Staatssecretaris considère les récits des demandeurs d'asile comme n'étant pas crédibles ne devrait pas emporter la même conclusion quant à la crédibilité de l'orientation sexuelle elle-même.

36 Le Staatssecretaris fait observer qu'il ne ressort ni de la directive 2004/83 ni de la Charte qu'il convient de statuer sur la base de la seule affirmation des demandeurs d'asile quant à leur prétendue orientation sexuelle. Il conviendrait néanmoins de vérifier non pas le fait que les demandeurs d'asile possèdent effectivement l'orientation sexuelle qu'ils prétendent avoir, mais plutôt qu'ils aient rendu plausible le fait qu'ils appartiennent à un groupe social, au sens de l'article 10, paragraphe 1, sous d), de la directive 2004/83, ou encore que les acteurs de la persécution les considèrent comme tels au sens de l'article 10, paragraphe 2, de cette directive.

37 Par ailleurs, selon le Staatssecretaris, les demandeurs d'asile ne peuvent que rarement fournir la preuve de leur homosexualité autrement que par leurs propres déclarations, de sorte que, lorsque ces déclarations sont considérées comme étant cohérentes et plausibles et que la

crédibilité générale du demandeur d'asile a pu être établie, ces demandeurs doivent se voir conférer le bénéfice du doute.

38 Selon le Staatssecretaris, l'appréciation qu'il doit effectuer de la crédibilité de l'orientation sexuelle des demandeurs d'asile n'est pas différente de celle concernant d'autres motifs de persécution. Cette autorité tiendrait toutefois compte des problèmes spécifiques liés aux déclarations relatives à l'orientation sexuelle. Il serait notamment recommandé aux collaborateurs chargés des auditions des demandeurs d'asile de ne pas poser de questions directes quant à la manière dont ces demandeurs d'asile vivent leur orientation. Par ailleurs, aucune importance ne serait attachée aux images d'actes intimes produites par les demandeurs d'asile à titre de preuve, étant donné qu'elles ne démontrent que la pratique d'actes sexuels elle-même et non pas la réalité de la prétendue orientation sexuelle.

39 Le Raad van State précise que ni l'article 4 de la directive 2004/83 ni les dispositions invoquées de la Charte n'obligent le Staatssecretaris de considérer comme établie l'orientation sexuelle alléguée des demandeurs d'asile sur la base de leurs seules déclarations. Par ailleurs, selon cette juridiction, la vérification de l'orientation sexuelle des demandeurs d'asile n'est pas différente de celle d'autres motifs de persécution.

40 Néanmoins, le Raad van State s'interroge sur les éventuelles limites qu'imposeraient les dispositions de l'article 4 de la directive 2004/83 ainsi que les dispositions des articles 3 et 7 de la Charte quant à la vérification de l'orientation sexuelle des demandeurs d'asile.

41 Le juge de renvoi considère que le fait de poser des questions au demandeur d'asile peut, dans une certaine mesure, porter atteinte aux droits garantis par lesdites dispositions de la Charte.

42 Selon cette juridiction, quelle que soit la méthode adoptée dans l'État membre concerné en vue de l'examen de la réalité de l'orientation sexuelle alléguée, le risque d'atteinte aux droits fondamentaux des demandeurs d'asile, tels que consacrés aux articles 3 et 7 de la Charte, ne saurait être exclu.

43 C'est dans ces conditions que le Raad van State a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante, qui est formulée dans des termes identiques dans chacune des affaires C-148/13 à C-150/13:

«Quelles sont les limitations imposées par l'article 4 de la [directive 2004/83] et par la [Charte], en particulier ses articles 3 et 7, à la manière dont est apprécié le caractère crédible d'une orientation sexuelle prétendue; ces limitations sont-elles différentes de celles valant pour l'appréciation du caractère crédible d'autres motifs de persécution et, dans l'affirmative, à quel égard?»

44 Par décision de la Cour du 19 avril 2013, les affaires C-148/13 à C-150/13 ont été jointes aux fins de la procédure écrite et orale ainsi que de l'arrêt.

Sur la question préjudicielle

Observations liminaires

45 Il ressort des considérants 3, 16 et 17 de la directive 2004/83 que la convention de Genève constitue la pierre angulaire du régime juridique international de protection des réfugiés et que les dispositions de cette directive relatives aux conditions d'octroi du statut de réfugié ainsi qu'au contenu de ce dernier ont été adoptées pour aider les autorités compétentes des États membres à appliquer cette convention en se fondant sur des notions et des critères communs (arrêt N., C-604/12, EU:C:2014:302, point 27).

46 L'interprétation des dispositions de la directive 2004/83 doit, dès lors, être effectuée à la lumière de l'économie générale et de la finalité de celle-ci, dans le respect de la convention de Genève et des autres traités pertinents visés à l'article 78, paragraphe 1, TFUE. Cette interprétation doit également se faire, ainsi qu'il ressort du considérant 10 de cette directive, dans le respect des droits reconnus par la Charte (arrêt X e.a., C-199/12 à C-201/12, EU:C:2013:720, point 40).

47 Par ailleurs, il convient de rappeler que la directive 2004/83 ne comporte pas de règles de procédure applicables à l'examen d'une demande de protection internationale ni, partant, ne détermine les garanties procédurales qui doivent être accordées au demandeur d'asile. C'est la directive 2005/85 qui établit des normes minimales concernant les procédures d'examen des demandes et précise les droits des demandeurs d'asile, dont il convient de tenir compte dans le cadre de l'examen des affaires au principal.

Sur la question

48 Par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 4 de la directive 2004/83, lu à la lumière des dispositions de la

Charte, doit être interprété en ce sens qu'il impose aux autorités nationales compétentes, agissant sous le contrôle du juge, certaines limites lorsqu'elles apprécient les faits et les circonstances concernant la prétendue orientation sexuelle d'un demandeur d'asile, dont la demande est fondée sur une crainte de persécution en raison de cette orientation.

49 À cet égard, il convient d'indiquer d'emblée que, contrairement aux allégations des requérants au principal, selon lesquelles les autorités compétentes chargées de l'examen d'une demande d'asile fondée sur une crainte de persécution en raison de l'orientation sexuelle du demandeur d'asile devraient considérer sa prétendue orientation comme un fait établi sur la base des seules déclarations de ce demandeur, lesdites déclarations ne sauraient constituer, compte tenu du contexte particulier dans lequel s'inscrivent les demandes d'asile, que le point de départ dans le processus d'examen des faits et des circonstances prévu à l'article 4 de la directive 2004/83.

50 En effet, il ressort du libellé même de l'article 4, paragraphe 1, de ladite directive que, dans le cadre de cet examen, les États membres peuvent considérer qu'il appartient au demandeur de présenter, aussi rapidement que possible, tous les éléments nécessaires pour étayer sa demande de protection internationale, l'État membre évaluant, en coopération avec ce demandeur, les éléments pertinents de cette demande.

51 En outre, il résulte de l'article 4, paragraphe 5, de la directive 2004/83 que, lorsque les conditions énumérées aux points a) à e) de cette disposition ne sont pas remplies, les déclarations des demandeurs d'asile relatives à leur prétendue orientation sexuelle peuvent nécessiter confirmation.

52 Il s'ensuit que, bien qu'il appartienne au demandeur d'asile d'identifier cette orientation, qui constitue un élément relevant de sa sphère personnelle, les demandes d'octroi du statut de réfugié motivées par une crainte de persécution en raison de cette orientation, tout comme les demandes fondées sur d'autres motifs de persécution, peuvent faire l'objet d'un processus d'évaluation, prévu à l'article 4 de la même directive.

53 Toutefois, les modalités d'appréciation, par les autorités compétentes, des déclarations et des éléments de preuve documentaires ou autres présentés à l'appui de telles demandes doivent être conformes aux dispositions des directives 2004/83 et 2005/85 ainsi que, comme il

ressort, respectivement, des considérants 10 et 8 de ces directives, aux droits fondamentaux garantis par la Charte, tels que le droit au respect de la dignité humaine, consacré à l'article 1^{er} de la Charte, ainsi que le droit au respect de la vie privée et familiale, garanti par l'article 7 de celle-ci.

54 Même si les dispositions de l'article 4 de la directive 2004/83 sont applicables à toutes les demandes de protection internationale, quels que soient les motifs de persécution invoqués à l'appui de ces demandes, il n'en reste pas moins qu'il appartient aux autorités compétentes d'adapter leurs modalités d'appréciation des déclarations et des éléments de preuve documentaires ou autres en fonction des caractéristiques propres à chaque catégorie de demande d'asile, dans le respect des droits garantis par la Charte.

55 Concernant l'évaluation des faits et des circonstances prévue à l'article 4 de la directive 2004/83, cette évaluation se déroule, ainsi qu'il a été jugé au point 64 de l'arrêt M. (C-277/11, EU:C:2012:744), en deux étapes distinctes. La première concerne l'établissement des circonstances factuelles susceptibles de constituer les éléments de preuve au soutien de la demande, alors que la seconde étape est relative à l'appréciation juridique de ces éléments, consistant à décider si, au vu des faits caractérisant un cas d'espèce, les conditions de fond prévues aux articles 9 et 10 ou 15 de la directive 2004/83 pour l'octroi d'une protection internationale sont remplies.

56 Dans le cadre de cette première étape, dans laquelle s'inscrivent précisément les interrogations de la juridiction de renvoi dans chacune des affaires au principal, si les États membres peuvent considérer qu'il appartient normalement au demandeur de présenter tous les éléments nécessaires pour étayer sa demande, celui-ci étant d'ailleurs plus à même d'apporter des éléments de nature à établir sa propre orientation sexuelle, il n'en demeure pas moins qu'il incombe à l'État membre concerné de coopérer avec ce demandeur au stade de la détermination des éléments pertinents de cette demande, conformément à l'article 4, paragraphe 1, de ladite directive (voir, en ce sens, arrêt M., EU:C:2012:744, point 65).

57 Il convient de relever à cet égard que, conformément à l'article 4, paragraphe 3, sous c), de la directive 2004/83, cette évaluation doit être individuelle et tenir compte du statut individuel ainsi que de la situation personnelle du demandeur, y compris des facteurs tels que son passé, son sexe et son âge, pour déterminer si, compte tenu de cette situation, les actes auxquels celui-ci a été ou risque d'être exposé peuvent être considérés comme une persécution ou une atteinte grave.

58 Par ailleurs, ainsi qu'il a été rappelé au point 51 du présent arrêt, dans le cadre des vérifications opérées par les autorités compétentes, en vertu de l'article 4 de ladite directive, lorsque certains aspects des déclarations d'un demandeur d'asile ne sont pas étayés par des preuves documentaires ou autres, ces aspects ne nécessitent pas confirmation, pourvu que les conditions cumulatives fixées à l'article 4, paragraphe 5, sous a) à e), de la même directive sont remplies.

59 Quant aux modalités d'appréciation des déclarations et des preuves documentaires ou autres en cause dans chacune des affaires au principal, il convient, en vue de donner une réponse utile à la juridiction de renvoi, de limiter la présente analyse à la conformité avec les dispositions des directives 2004/83 et 2005/85 ainsi que celles de la Charte, d'une part, des vérifications opérées par les autorités compétentes au moyen d'interrogatoires fondés, notamment, sur des stéréotypes concernant les homosexuels ou d'interrogatoires détaillés relatifs aux pratiques sexuelles d'un demandeur d'asile, ainsi que de la possibilité, pour ces autorités, d'accepter que ledit demandeur se soumette à des «tests» en vue d'établir son homosexualité et/ou qu'il produise, de son propre gré, des enregistrements vidéo de ses actes intimes et, d'autre part, de la possibilité pour les autorités compétentes de retenir le défaut de crédibilité du seul fait que la prétendue orientation sexuelle de ce même demandeur n'a pas été invoquée par ce dernier à la première occasion qui lui a été donnée en vue d'exposer les motifs de persécution.

60 S'agissant, en premier lieu, des examens fondés sur des interrogatoires portant sur la connaissance, par le demandeur d'asile concerné, d'associations de défense des intérêts des homosexuels et de détails relatifs à ces associations, ils impliqueraient, selon le requérant au principal dans l'affaire C-150/13, que lesdites autorités fondent leurs appréciations sur des notions stéréotypées relatives aux comportements des homosexuels et non pas sur la situation concrète de chaque demandeur d'asile.

61 À cet égard, il importe de rappeler que l'article 4, paragraphe 3, sous c), de la directive 2004/83 impose aux autorités compétentes de procéder à l'évaluation en tenant compte du statut individuel et de la situation personnelle du demandeur et que l'article 13, paragraphe 3, sous a), de la directive 2005/85 exige de ces mêmes autorités de mener l'entretien en tenant compte de la situation personnelle ou générale dans laquelle s'inscrit la demande d'asile.

62 Si des interrogatoires portant sur des notions stéréotypées peuvent constituer un élément utile à la disposition des autorités compétentes aux fins de cette évaluation, cependant l'évaluation des demandes d'octroi du statut de réfugié sur la seule base de notions stéréotypées associées aux homosexuels ne répond pas aux exigences des dispositions mentionnées au point précédent, en ce qu'elle ne permet pas auxdites autorités de tenir compte de la situation individuelle et personnelle du demandeur d'asile concerné.

63 Dès lors, l'incapacité d'un demandeur d'asile à répondre à de telles questions ne saurait constituer, à elle seule, un motif suffisant en vue de conclure au défaut de crédibilité du demandeur, dans la mesure où une telle approche serait contraire aux exigences de l'article 4, paragraphe 3, sous c), de la directive 2004/83 ainsi qu'à celles de l'article 13, paragraphe 3, sous a), de la directive 2005/85.

64 En deuxième lieu, si les autorités nationales sont fondées à procéder, le cas échéant, à des interrogatoires destinés à apprécier les faits et les circonstances concernant la prétendue orientation sexuelle d'un demandeur d'asile, les interrogatoires concernant les détails des pratiques sexuelles de ce demandeur sont contraires aux droits fondamentaux garantis par la Charte et, notamment, au droit au respect de la vie privée et familiale, tel que consacré à l'article 7 de celle-ci.

65 S'agissant, en troisième lieu, de la possibilité, pour les autorités nationales, d'accepter, ainsi que l'ont proposé certains requérants au principal, l'accomplissement d'actes homosexuels, leur soumission à d'éventuels «tests» en vue d'établir leur homosexualité ou encore la production par lesdits demandeurs de preuves telles que des enregistrements vidéo de leurs actes intimes, il importe de souligner que, outre que de tels éléments n'ont pas de valeur nécessairement probante, ils seraient de nature à porter atteinte à la dignité humaine, dont le respect est garanti par l'article 1^{er} de la Charte.

66 Au surplus, autoriser ou accepter un tel type de preuves emporterait un effet incitatif à l'égard d'autres demandeurs et reviendrait, de facto, à imposer à ces derniers de telles preuves.

67 En quatrième lieu, s'agissant de la possibilité pour les autorités compétentes de retenir le défaut de crédibilité lorsque, notamment, la prétendue orientation sexuelle de ce demandeur n'a pas été invoquée par celui-ci à la première occasion qui lui a été donnée en vue d'exposer les motifs de persécution, il convient d'indiquer ce qui suit.

68 Il ressort des dispositions de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2004/83 que les États membres peuvent considérer qu'il appartient au demandeur de présenter «aussi rapidement que possible» tous les éléments nécessaires pour étayer sa demande de protection internationale.

69 Toutefois, compte tenu du caractère sensible des questions ayant trait à la sphère personnelle d'une personne et, notamment, à sa sexualité, il ne saurait être conclu au défaut de crédibilité de celle-ci du seul fait que, en raison de sa réticence à révéler des aspects intimes de sa vie, cette personne n'ait pas d'emblée déclaré son homosexualité.

70 Par ailleurs, il convient d'observer que l'obligation prévue à l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2004/83 de présenter tous les éléments nécessaires pour étayer la demande de protection internationale «aussi rapidement que possible» est tempérée par l'exigence qui est imposée aux autorités compétentes, au titre de l'article 13, paragraphe 3, sous a), de la directive 2005/85 et de l'article 4, paragraphe 3, de la directive 2004/83, de mener l'entretien en tenant compte de la situation personnelle ou générale dans laquelle s'inscrit la demande, notamment de la vulnérabilité du demandeur et de procéder à une évaluation individuelle de cette demande, en tenant compte du statut individuel et de la situation personnelle de chaque demandeur.

71 Ainsi, considérer qu'un demandeur d'asile ne serait pas crédible au seul motif qu'il n'a pas dévoilé son orientation sexuelle à la première occasion qui lui a été donnée en vue d'exposer les motifs de persécution conduirait à méconnaître l'exigence évoquée au point précédent.

72 Eu égard à tout ce qui précède, il convient de répondre à la question posée dans chacune des affaires C-148/13 à C-150/13:

– L'article 4, paragraphe 3, sous c), de la directive 2004/83 ainsi que l'article 13, paragraphe 3, sous a), de la directive 2005/85 doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à ce que, dans le cadre de l'examen, par les autorités nationales compétentes, agissant sous le contrôle du juge, des faits et des circonstances concernant la prétendue orientation sexuelle d'un demandeur d'asile, dont la demande est fondée sur une crainte de persécution en raison de cette orientation, les déclarations de ce demandeur ainsi que les éléments de preuve documentaires ou autres présentés à l'appui de sa demande fassent l'objet d'une appréciation, par lesdites autorités, au moyen

d'interrogatoires fondés sur la seule base de notions stéréotypées concernant les homosexuels.

– L'article 4 de la directive 2004/83, lu à la lumière de l'article 7 de la Charte, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce que, dans le cadre de cet examen, les autorités nationales compétentes procèdent à des interrogatoires détaillés sur les pratiques sexuelles d'un demandeur d'asile.

– L'article 4 de la directive 2004/83, lu à la lumière de l'article 1^{er} de la Charte, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce que, dans le cadre dudit examen, lesdites autorités acceptent des éléments de preuve, tels que l'accomplissement par le demandeur d'asile concerné d'actes homosexuels, sa soumission à des «tests» en vue d'établir son homosexualité ou encore la production par celui-ci d'enregistrements vidéo de tels actes.

– L'article 4, paragraphe 3, de la directive 2004/83 ainsi que l'article 13, paragraphe 3, sous a), de la directive 2005/85 doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à ce que, dans le cadre de ce même examen, les autorités nationales compétentes concluent au défaut de crédibilité des déclarations du demandeur d'asile concerné au seul motif que sa prétendue orientation sexuelle n'a pas été invoquée par ce demandeur à la première occasion qui lui a été donnée en vue d'exposer les motifs de persécution.

Sur les dépens

73 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) dit pour droit:

L'article 4, paragraphe 3, sous c), de la directive 2004/83/CE du Conseil, du 29 avril 2004, concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, ainsi que l'article 13, paragraphe 3, sous a), de la directive 2005/85/CE du Conseil, du 1^{er} décembre 2005, relative à des

normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à ce que, dans le cadre de l'examen, par les autorités nationales compétentes, agissant sous le contrôle du juge, des faits et des circonstances concernant la prétendue orientation sexuelle d'un demandeur d'asile, dont la demande est fondée sur une crainte de persécution en raison de cette orientation, les déclarations de ce demandeur ainsi que les éléments de preuve documentaires ou autres présentés à l'appui de sa demande fassent l'objet d'une appréciation, par lesdites autorités, au moyen d'interrogatoires fondés sur la seule base de notions stéréotypées concernant les homosexuels.

L'article 4 de la directive 2004/83, lu à la lumière de l'article 7 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce que, dans le cadre de cet examen, les autorités nationales compétentes procèdent à des interrogatoires détaillés sur les pratiques sexuelles d'un demandeur d'asile.

L'article 4 de la directive 2004/83, lu à la lumière de l'article 1^{er} de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce que, dans le cadre dudit examen, lesdites autorités acceptent des éléments de preuve, tels que l'accomplissement par le demandeur d'asile concerné d'actes homosexuels, sa soumission à des «tests» en vue d'établir son homosexualité ou encore la production par celui-ci d'enregistrements vidéo de tels actes.

L'article 4, paragraphe 3, de la directive 2004/83 ainsi que l'article 13, paragraphe 3, sous a), de la directive 2005/85 doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à ce que, dans le cadre de ce même examen, les autorités nationales compétentes concluent au défaut de crédibilité des déclarations du demandeur d'asile concerné au seul motif que sa prétendue orientation sexuelle n'a pas été invoquée par ce demandeur à la première occasion qui lui a été donnée en vue d'exposer les motifs de persécution.

Liste des tableaux, des figures et des encadrés

Tableau 1 – La composition des chambres fédérales	64
Tableau 2 – Les compétences des Chambres fédérales	65
Tableau 3 – Les gouvernements des entités fédérées	84
Tableau 4 – Les salaires des représentants politiques	87
Tableau 5 – La répartition des compétences selon l’article 35 de la Constitution	91
Tableau 6 – Exemple de votes lors d’une révision de la Constitution.....	96
Tableau 7 – Les majorités pour le vote d’une loi spéciale	97
Tableau 8 – Exemples de votes d’une loi spéciale	98
Tableau 9 – La Composition de la Cour constitutionnelle	105
Tableau 10 – La composition de la Cour constitutionnelle.....	106
Tableau 11 – Le coût de la réforme de l’État	129
Tableau 12 – Les modes de prévention et de résolution des conflits en Belgique.....	157
Tableau 13 – Les durées des mandats représentatifs.....	170
Tableau 14 – Exemple d’apparementement	173
Tableau 15 – La répartition des voix par parti	175
Tableau 16 – La règles des plus forts restes.....	176
Tableau 17 – La règles des plus forts quotients	176
Tableau 18 – Le système d’Hondt	176
Tableau 19 – Le système Imperiali.....	177
Tableau 20 – La composition du Parlement européen au 7 janvier 2020	185
Tableau 21 – Les présidences de l’Union européenne	186
Figure 1 – Le territoire de la Belgique.....	21
Figure 2 – L’évolution des nombres de décisions et d’arrêts rendus par les Cours suprêmes belges.....	48
Figure 3 – Le processus d’élaboration d’une loi fédérale	67
Figure 4 – Les configurations ministérielles.....	73
Figure 5 – Les régions linguistiques.....	79
Figure 6 – Les communes à facilités dans la périphérie bruxelloise et à l’est de la Belgique	80
Figure 7 – Les communes à facilités le long de la frontière linguistique.....	80
Figure 8 – La hiérarchie des normes en Belgique	94
Figure 9 – Les contrôles par voie d’action et d’exception.....	109
Figure 10 – Les circonscriptions électorales pour les élections de la Chambre des Représentants	172
Figure 11 – Les États-membres de l’Union européenne.....	183
Encadré 1 – L’attribution de la nationalité belge	35
Encadré 2 – L’acquisition de la nationalité belge par déclaration de nationalité	36
Encadré 3 – L’acquisition de la nationalité belge par naturalisation.....	37
Encadré 4 – La circulaire du ministre flamand des Affaires intérieures, Peeters	80
Encadré 5 – Les faux-semblants de la limitation du cumul de mandats.....	88
Encadré 6 – Les juges constitutionnels et la démocratie	100
Encadré 7 – Le transfert des allocations familiales aux entités fédérées	126
Encadré 8 – Les nouvelles compétences de la COCOM	128
Encadré 9 – Le pacte scolaire.....	141

Table des matières

LES OBJECTIFS DU COURS.....	3
DÉCOMPOSITION DE FAMILLE.....	7
INTRODUCTION.....	13
CHAPITRE 1 – L’INSTITUTION ÉTATIQUE.....	17
1. LES COMPOSANTES DE L’ÉTAT	19
1.1. <i>La population</i>	19
1.2. <i>Le territoire</i>	19
1.3. <i>Le gouvernement</i>	22
2. LA DÉFINITION POLITIQUE.....	23
3. LA CRÉATION ET LA DISPARITION D’UN ÉTAT	27
4. LA NATION	32
4.1. <i>La plan philosophique et sociologique</i>	32
4.2. <i>Le plan juridique</i>	33
4.3. <i>La nationalité</i>	33
4.3.1. L’attribution de la nationalité.....	34
4.3.2. L’acquisition de la nationalité	35
4.3.3. La perte de la nationalité.....	39
CHAPITRE 2 – L’INSTITUTION DES POUVOIRS.....	41
1. LA PHILOSOPHIE DE LA SÉPARATION DES POUVOIRS.....	43
1.1. <i>La division des pouvoirs</i>	44
1.2. <i>Les interactions entre les pouvoirs</i>	45
1.3. <i>La prééminence du pouvoir législatif</i>	45
1.4. <i>La juridicisation et la judiciarisation</i>	45
2. LA SÉPARATION DES POUVOIRS AU NIVEAU DE L’ÉTAT FÉDÉRAL	49
2.1. <i>Le principe d’inviolabilité royale et de responsabilité ministérielle</i>	50
2.2. <i>Le parlementarisme rationalisé</i>	51
3. LES DIFFÉRENTS NIVEAUX DE POUVOIR EN BELGIQUE	53
3.1. <i>De l’État unitaire à l’État fédéral</i>	54
3.2. <i>Les pouvoirs subordonnés</i>	55
3.2.1. La centralisation.....	55
3.2.2. La déconcentration	55
3.2.3. La décentralisation.....	56
CHAPITRE 3 – LE PAYSAGE INSTITUTIONNEL BELGE	61
1. LES INSTITUTIONS FÉDÉRALES.....	63
1.1. <i>Le pouvoir législatif</i>	63
1.1.1. La composition	63
1.1.2. Les compétences	64
1.1.3. Les procédures législatives	65
1.2. <i>Le pouvoir exécutif</i>	71
1.2.1. La composition.....	71
1.2.2. Les compétences.....	75
1.3. <i>Le pouvoir judiciaire</i>	77
2. LES INSTITUTIONS RÉGIONALES ET COMMUNAUTAIRES.....	78
2.1. <i>Les étendues des institutions régionales et communautaires</i>	78
2.1.1. Les Régions	78
2.1.2. Les régions linguistiques.....	78
2.1.3. Les Communautés	82
2.2. <i>Les pouvoirs législatifs des entités fédérées</i>	83
2.3. <i>Les exécutifs des entités fédérées</i>	84
2.4. <i>Les compositions des Parlements en Belgique – Synthèse</i>	86
2.5. <i>Le cumul des mandats et les rémunérations des représentants politiques</i>	87
2.6. <i>Les compétences des institutions régionales et communautaires</i>	90
2.6.1. Les matières relevant de la compétence des Communautés	91
2.6.2. Les matières relevant de la compétence des Régions	92
2.7. <i>Les compétences du ressort du pouvoir fédéral</i>	93
3. LA HIÉRARCHIE DES NORMES	93
3.1. <i>La Constitution</i>	95
3.2. <i>La loi spéciale</i>	97
3.3. <i>La loi, le décret et l’ordonnance</i>	98
3.4. <i>L’arrêté royal et l’arrêté du gouvernement d’une entité fédérée</i>	98
3.5. <i>L’arrêté ministériel</i>	99
3.6. <i>Le règlement et l’ordonnance provincial</i>	99
3.7. <i>Le règlement et l’ordonnance communal</i>	99
4. LE CONTRÔLE DU RESPECT DE LA HIÉRARCHIE DES NORMES	99

4.1.	<i>Le contrôle exercé par la Cour constitutionnelle</i>	99
4.1.1.	Le recours en annulation	102
4.1.2.	Les questions préjudicielles.....	104
4.2.	<i>Le contrôle exercé par le Conseil d'État</i>	106
4.3.	<i>Le contrôle par les Cours et Tribunaux</i>	108
4.4.	<i>Le contrôle par voie d'exception et le contrôle par voie d'action</i>	109
CHAPITRE 4 – L'ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE DE LA BELGIQUE		111
1.	LA PREMIÈRE RÉVISION DE LA CONSTITUTION (1893)	113
2.	LA DEUXIÈME RÉVISION DE LA CONSTITUTION (1920-1921)	113
3.	LA TROISIÈME RÉVISION DE LA CONSTITUTION (1967-1971) – ON COMMUNAUTARISE	114
4.	LA QUATRIÈME RÉVISION DE LA CONSTITUTION (1980) – ON RÉGIONALISE	116
4.1.	<i>L'approfondissement du fédéralisme</i>	116
4.2.	<i>La création de la Cour d'arbitrage</i>	118
5.	LA CINQUIÈME RÉVISION DE LA CONSTITUTION (1988) – ON « BRUXELLEISE »	119
5.1.	<i>L'approfondissement du fédéralisme</i>	119
5.2.	<i>L'organisation de la Région de Bruxelles-Capitale</i>	120
5.3.	<i>Les modifications des dispositions relatives à la Cour d'arbitrage</i>	121
5.4.	<i>Les accords de coopération</i>	121
5.5.	<i>Le financement des Communautés et Régions</i>	121
5.6.	<i>Les dispositions diverses</i>	122
6.	LA SIXIÈME RÉVISION DE LA CONSTITUTION (1993) – ON FÉDÉRALISE	122
7.	LES ACCORDS DE LA SAINT POLYCARPE, DU LAMBERMONT, DU LOMBARD ET DE LA SAINT BONIFACE	124
8.	LA SEPTIÈME RÉVISION DE LA CONSTITUTION (2012-2014) – LA SIXIÈME RÉFORME DE L'ÉTAT	125
8.1.	<i>La scission de Bruxelles-Hal-Vilvorde</i>	125
8.2.	<i>Les transferts de compétences</i>	126
8.2.1.	Les allocations familiales	126
8.2.2.	Le marché de l'emploi	127
8.2.3.	Les soins de santé et l'aide aux personnes.....	128
8.3.	<i>La sixième Réforme de l'État en termes budgétaires</i>	129
8.4.	<i>Les non-choix de la Sixième réforme</i>	130
CHAPITRE 5 – LES LIBERTÉS CONSTITUTIONNELLES ET LES DROITS DES BELGES.....		133
1.	LES DROITS CIVILS ET POLITIQUES	135
1.1.	<i>Le principe d'égalité et de non-discrimination</i>	135
1.2.	<i>Les droits protégeant la personne physique</i>	136
1.3.	<i>Les droits protégeant l'intégrité intellectuelle et morale de la personne</i>	137
1.4.	<i>Le droit à la propriété</i>	139
2.	LES DROITS SOCIO-ÉCONOMIQUES.....	139
3.	LES DROITS DE L'ENFANT.....	142
4.	LES DROITS DÉCOULANT DU RENOUVEAU ADMINISTRATIF.....	143
CHAPITRE 6 – LES MODES INSTITUTIONNELS DE PRÉVENTION ET DE RÉOLUTION DES CONFLITS EN BELGIQUE.....		145
1.	LES CONFLITS DE COMPÉTENCES ET LES CONFLITS D'INTÉRÊTS	147
2.	LES MODES DE PRÉVENTION DES CONFLITS.....	148
2.1.	<i>La loyauté fédérale</i>	148
2.2.	<i>Les mécanismes de coopération</i>	148
2.3.	<i>Les décrets conjoints</i>	152
2.4.	<i>Les avis de la Section de législation du Conseil d'État</i>	153
3.	LES MODES DE RÉOLUTION DES CONFLITS	153
3.1.	<i>L'intervention du Comité de concertation</i>	153
3.2.	<i>Le rôle de la Section du contentieux administratif du Conseil d'État</i>	155
3.3.	<i>Le rôle de la Cour constitutionnelle</i>	155
4.	LE MÉCANISME DE LA SONNETTE D'ALARME.....	155
5.	LE « ROMAN BHV ».....	156
6.	TABLEAU RÉCAPITULATIF	157
CHAPITRE 7 – LES SYSTÈMES ÉLECTORAUX		159
1.	L'HISTORIQUE DU DROIT DE VOTE ET D'ÉLIGIBILITÉ EN BELGIQUE.....	161
2.	LES CONDITIONS D'ÉLECTORAT ET D'ÉLIGIBILITÉ ACTUELLEMENT EN VIGUEUR.....	162
2.1.	<i>Le niveau fédéral</i>	162
2.2.	<i>Le niveau régional</i>	164
2.3.	<i>Le niveau provincial</i>	164
2.4.	<i>Le niveau communal</i>	165
2.5.	<i>Au niveau européen</i>	168
3.	LA DURÉE DES MANDATS REPRÉSENTATIFS EN BELGIQUE	170
4.	LES MODES DE SCRUTIN	170

4.1.	<i>Le scrutin majoritaire</i>	171
4.2.	<i>Le scrutin proportionnel</i>	171
4.3.	<i>Le scrutin uninominal</i>	171
4.4.	<i>Le scrutin de liste</i>	171
4.5.	<i>L'apparementement</i>	172
4.6.	<i>Le Gerrymandering</i>	173
4.7.	<i>Le vote de préférence</i>	173
4.8.	<i>La case de tête</i>	173
4.9.	<i>Le panachage</i>	174
4.10.	<i>L'élection partielle</i>	174
5.	LES SYSTÈMES D'ATTRIBUTION DES SIÈGES	175
5.1.	<i>La règle des plus forts restes</i>	175
5.2.	<i>La règle des plus forts quotients</i>	176
5.3.	<i>Le système d'Hondt</i>	176
5.4.	<i>Le système Imperiali</i>	177
CHAPITRE 8 – LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES		179
1.	L'HISTORIQUE DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE	181
2.	LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES	183
2.1.	<i>L'institution de concertation et d'impulsion</i>	183
2.2.	<i>Les institutions intervenant dans le processus législatif</i>	184
2.2.1.	Le parlement européen	184
2.2.2.	Le Conseil de l'Union européenne	185
2.2.3.	La Commission européenne	184
2.3.	<i>Les institutions consultatives</i>	187
2.4.	<i>Les institutions juridictionnelles</i>	187
2.4.1.	La Cour de justice.....	187
2.4.2.	La Cour des comptes.....	187
3.	LE DROIT EUROPÉEN	187
3.1.	<i>La première lecture</i>	188
3.2.	<i>La deuxième lecture</i>	189
3.3.	<i>La conciliation et la troisième lecture</i>	189
4.	L'ÉTABLISSEMENT D'UN MARCHÉ COMMUN	190
4.1.	<i>Les principes généraux</i>	191
4.2.	<i>La base juridique</i>	191
4.3.	<i>Les objectifs</i>	191
4.4.	<i>Les réalisations</i>	192
4.4.1.	Le marché commun de 1958	192
4.4.2.	Le lancement du marché intérieur dans les années 80 et l'Acte unique européen ..	192
4.4.3.	Vers une responsabilité partagée pour la réalisation du marché intérieur	193
4.4.4.	La relance du marché intérieur en 2010 – Les préparatifs du 20 ^e anniversaire ...	194
5.	<i>Le rôle du Parlement européen</i>	196
CONCLUSION		201
LEXIQUE		205
ANNEXES		215
ANNEXE 1 : L'ACTE D'ACCESSION DE LA BELGIQUE.....		217
ANNEXE 2 : L'ARRÊT 45/96 DE LA COUR D'ARBITRAGE		221
ANNEXE 3 : L'ARRÊT 34/2015 DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE		235
ANNEXE 4 : L'ARRÊT N° 222.072 DU CONSEIL D'ÉTAT		249
ANNEXE 5 : L'ARRÊT C-148/13 DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE.....		255
LISTE DES TABLEAUX, DES FIGURES ET DES ENCADRÉS		273
TABLE DES MATIÈRES		276