



## Chapitre 6

# L'équilibre et l'exercice des pouvoirs

# INTRODUCTION AU DROIT PUBLIC

Considérations générales  
et particularités belges

Frédéric BOUHON et Xavier MINY



 LORCIER

## Chap. 6 – Questionnaire de départ

- 1) Qui a inventé le principe de séparation des pouvoirs et quel est son but ?
- 2) Qu'est-ce qu'une loi et comment l'élabore-t-on ?
- 3) Qu'est-ce qu'une loi spéciale ?
- 4) Comment s'appellent les normes législatives des Communautés et des Régions ?
- 5) Quelles sont les principales fonctions du pouvoir exécutif ?
- 6) Quels sont les moyens concrets qui garantissent l'indépendance des juges ?
- 7) Quel est le rôle du ministère public (ou parquet) ?

# Chap. 6 – Concepts-clés

- 1) Loi spéciale
- 2) Pouvoirs spéciaux
- 3) Bicaméralisme

## Chap. 6 – A. Définition et origine

La **séparation des pouvoirs** est un principe selon lequel la puissance de l'État doit être partagée entre plusieurs organes.

# Chap. 6 – A. Définition et origine

La fragmentation des pouvoirs : une **pratique ancienne**

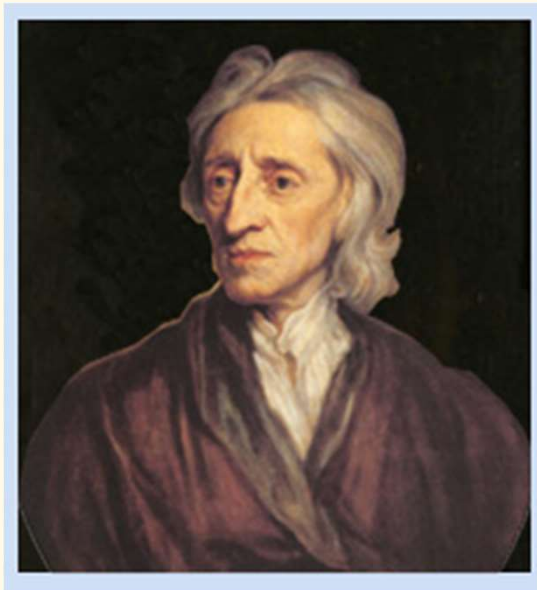
Exemple des institutions de la **République romaine**

- Sénat
- Assemblées populaires (comices)
- Divers magistrats : censeurs, consuls, préteurs, édiles, questeurs, *etc.*



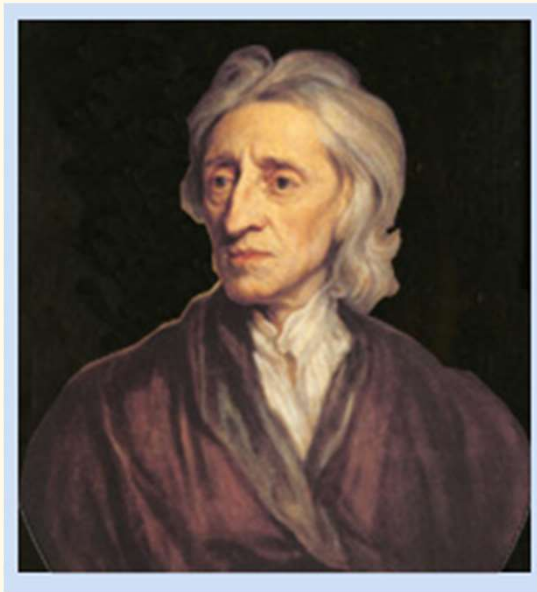
## Chap. 6 – A. Définition et origine

L'idée moderne de séparation des pouvoirs : Locke et Montesquieu



## Chap. 6 – A. Définition et origine

L'idée moderne de séparation des pouvoirs : Locke et Montesquieu



« C'est ainsi que le pouvoir législatif, et le pouvoir exécutif, se trouvent souvent séparés » (*Deux traités sur le gouvernement civil*, 1690).

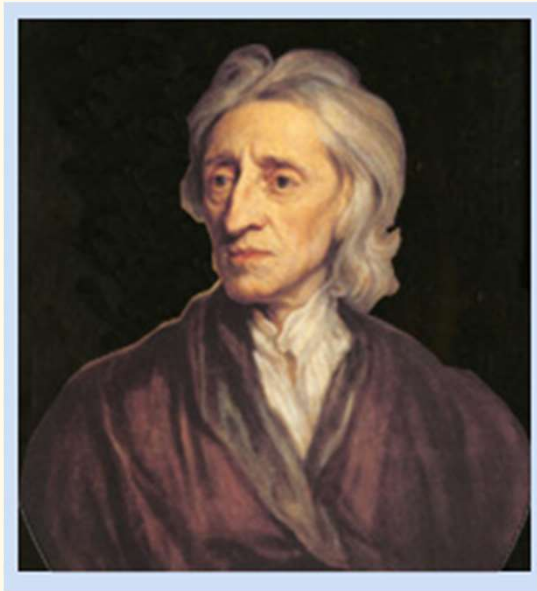


## Chap. 6 – A. Définition et origine

« [C]omme ce pourrait être une grande tentation pour la fragilité humaine, et pour ces personnes qui ont le pouvoir de faire les lois, d'avoir aussi entre leurs mains le pouvoir de les faire exécuter, dont elles pourraient se servir pour s'exempter elles-mêmes de l'obéissance due à ces lois qu'elles auraient faites, et être portées à ne se proposer, soit en les faisant, soit lorsqu'il s'agirait de les exécuter, que leur propre avantage, et à avoir des intérêts distincts et séparés des intérêts du reste de la communauté, et contraire à la fin de la société et du gouvernement : c'est, pour cette raison, que dans les États bien réglés où le bien public est considéré comme il doit être, le pouvoir législatif est remis entre les mains de diverses personnes, qui dûment assemblées, ont elles seules, ou conjointement avec d'autres, le pouvoir de faire des lois, auxquelles, après qu'elles les ont faites et qu'elles sont séparées, elles sont elles-mêmes sujettes. (...) » (Locke, même ouvrage)

## Chap. 6 – A. Définition et origine

L'idée moderne de séparation des pouvoirs : Locke et Montesquieu



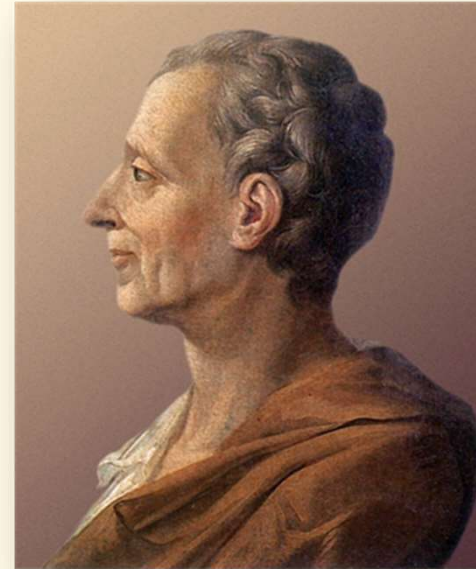
Trois pouvoirs :

- législatif
- exécutif
- fédératif

## Chap. 6 – A. Définition et origine

L'idée moderne de séparation des pouvoirs : Locke et Montesquieu

« Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir » (*De l'Esprit des Lois*, 1748)



## Chap. 6 – A. Définition et origine

Pouvoir **législatif** : « le prince ou le magistrat fait des lois pour un temps ou pour toujours ». Il est **compétent** pour « [1] faire des lois, ou [2] pour voir si l'on a bien exécuté celles qu'il a faites ».

**Loi** = norme **générale** et **abstraite**

Pouvoir **exécutif** : « le prince fait la paix ou la guerre, il établit la sûreté ». Il s'agit notamment d'**exécuter les normes générales**, de prendre des normes de détail pour les mettre en œuvre, de les faire appliquer au quotidien.

Pouvoir **judiciaire** : « le prince punit les crimes ou juge les différends entre particuliers ».

## Chap. 6 – A. Définition et origine

« 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’exécutive. 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.

**Tout serait perdu**, si le même homme, ou le même corps des principaux, ou des nobles, ou du peuple, exerçait ces trois pouvoirs : celui de faire les lois, celui d’exécuter les résolutions politiques, et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers ».

## Chap. 6 – A. Définition et origine

« Aussi, les princes qui ont voulu se rendre despotiques ont-ils toujours commencé par réunir en leur personne toutes les magistratures »

**Application pratique :**

*Ermächtigungsgesetz* (Allemagne, 1933).

# Chap. 6 – A. Définition et origine



Adolf Hitler  
(NSDAP)



Otto Wels  
(SPD)

Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich.  
Vom 24. März 1933.


Der Reichstag hat das folgende Gesetz beschlossen, das mit Zustimmung des Reichsrats hiermit verkündet wird, nachdem festgestellt ist, daß die Erfordernisse verfassungändernder Gesetzgebung erfüllt sind:

## Artikel 1

Reichsgesetze können außer in dem in der Reichsverfassung vorgesehenen Verfahren auch durch die Reichsregierung beschlossen werden. Dies gilt auch für die in den Artikeln 85 Abs. 2 und 87 der Reichsverfassung bezeichneten Gesetze.



# Chap. 6 – A. Définition et origine



Les tribunaux d'Hitler | ARTE  
518 k vues • il y a 1 mois

ARTE ARTE ✓

De 1933 à 1945, les tribunaux nazis ont prononcé

Sous-titres

**LES LOIS DU SANG  
ET DE LA RACE** 1:42:56





## Chap. 6 – A. Définition et origine

La séparation des pouvoirs comme **condition de la liberté**

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

## Chap. 6 – A. Définition et origine

De la séparation des pouvoirs à l'**équilibre des pouvoirs**.

- Le principe exige-t-il une **séparation étanche** des pouvoirs ?
- Un **même organe** peut-il contribuer à l'exercice de **plusieurs pouvoirs** ?
- Plutôt qu'une séparation stricte des pouvoirs, la **recherche d'un équilibre**.
- Notion de *checks and balances* (*Federalist papers*, 1787-1788).

# Chap. 6 – A. Définition et origine

## Mise en œuvre en Belgique

### **Article 36 :**

*Le **pouvoir législatif** fédéral s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat.*

### **Article 37 :**

*Au Roi appartient le **pouvoir exécutif** fédéral, tel qu'il est réglé par la Constitution.*

### **Article 40, al. 1<sup>er</sup> :**

*Le **pouvoir judiciaire** est exercé par les cours et tribunaux.*

## Chap. 6 – A. Définition et origine

	Fédéral	Fédéré
<b>Législatif</b>	Chambre des représentants + Sénat + Roi (avec contreseing ministériel)	<b>Pour chaque entité</b> , un Parlement + un Gouvernement
<b>Exécutif</b>	Roi (avec contreseing ministériel)	<b>Pour chaque entité</b> , un Gouvernement
<b>Judiciaire</b>	Cours et tribunaux	---

## Chap. 6 – B. Le pouvoir législatif

Le pouvoir législatif est **partagé entre l'autorité fédérale et les entités fédérées.**

Les **organes** du pouvoir législatif :

- Au niveau **fédéral** : la **Chambre des représentants**, le **Sénat** et le **Roi** [art. 36 Const.] – rappel : contreseing ministériel.
- Au niveau des **entités fédérées** : le **parlement** (régional ou communautaire) et le **gouvernement** régional et communautaire [art. 17 LSRI].

# Chap. 6 – B. Le pouvoir législatif

Les **compétences** du pouvoir législatif :

- **Adopter des normes générales et abstraites** (lois au niveau fédéral, **décrets** pour les entités fédérées, **ordonnances** pour la Région de Bruxelles-Capitale)
- Exercer un **contrôle sur le pouvoir exécutif** : renvoi au **chapitre 7**.

# Chap. 6 – B. Le pouvoir législatif

## Systeme d'elaboration des normes generales et abstraites

- Phase **pré-parlementaire** : initiative par Roi/gouvernement (projet de loi, de décret, d'ordonnance) ou initiative parlementaire (proposition de loi, de décret, d'ordonnance).
- Phase **parlementaire** : examen en *commission*, puis en *séance plénière* – on ne peut valablement procéder à un vote que si le *quorum* est atteint : la *majorité des membres* de l'assemblée doit être présente – la norme est adoptée si elle reçoit la *majorité des suffrages exprimés* [art. 53 Const. et 35 LSRI].

# Chap. 6 – B. Le pouvoir législatif

Commission parlementaire



Séance plénière



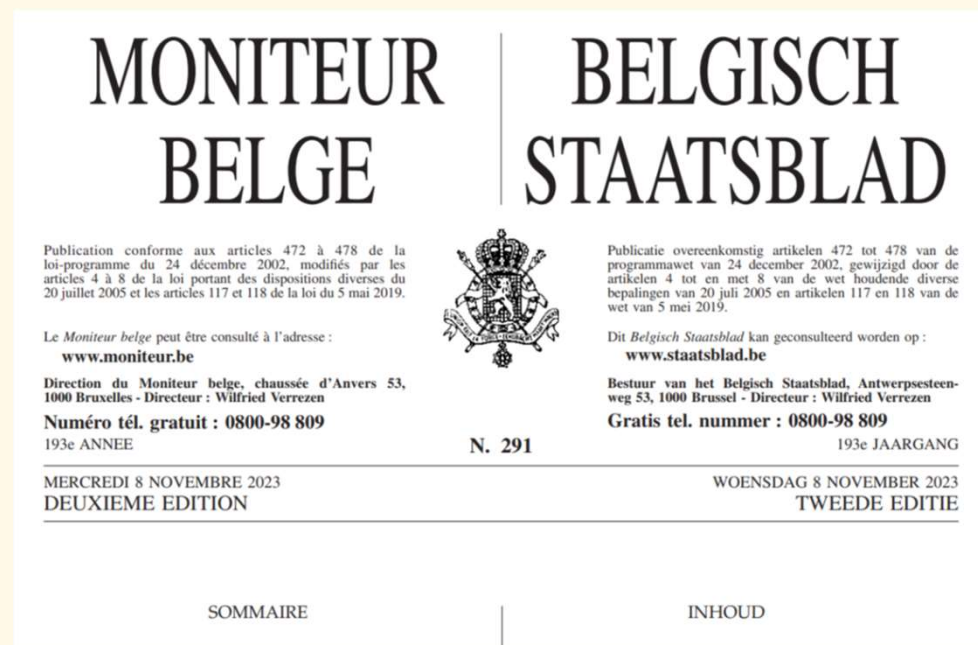


# Chap. 6 – B. Le pouvoir législatif

## Systeme d'elaboration des normes generales et abstraites

- Phase **post-parlementaire** : sanction et promulgation par le Roi/gouvernement – publication [art. 109 et 190 Const.].

1. l. l. l. !



# Chap. 6 – B. Le pouvoir législatif

**Systeme d'elaboration des normes generales et abstraites**

**Spécificités fédérales :**

**1) Bicaméralisme** (deux chambres) : lors de la phase parlementaire, c'est en principe la seule Chambre des représentants qui est compétente [art. 74 Const.] ; le Sénat n'intervient que dans les cas énumérés aux articles 77 et 78 de la Constitution.



# Chap. 6 – B. Le pouvoir législatif

## Bicaméralisme

74	Principe	Monocaméral	Par défaut
78	1 <sup>e</sup> exception	Bicaméral inégalitaire/facultatif	4 matières
77	2 <sup>e</sup> exception	Bicaméral égalitaire	6 matières

### Exemples de matières visées à l'article

- 78 : les lois relatives au Conseil d'État et aux juridictions administratives
- 77 : les lois concernant le financement des partis politiques et le contrôle des dépenses électorales

# Chap. 6 – B. Le pouvoir législatif

## Systeme d'elaboration des normes generales et abstraites

### Spécificités fédérales :

**2) Loi spéciale** : pour régler certaines matières sensibles, mentionnées dans la Constitution, on exige l'adoption d'une loi spéciale, c'est-à-dire d'une loi adoptée selon une procédure particulière qui suppose en particulier le support de la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistiques (français et néerlandais) de la Chambre des représentants et du Sénat [art. 4 Const.]

## Chap. 6 – B. Le pouvoir législatif

### **Article 4 de la Constitution :**

*La Belgique comprend quatre régions linguistiques : la région de langue française, la région de langue néerlandaise, la région bilingue de Bruxelles-Capitale et la région de langue allemande.*

*Chaque commune du Royaume fait partie d'une de ces régions linguistiques.*

*Les limites des quatre régions linguistiques ne peuvent être changées ou rectifiées que par 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.*

## Chap. 6 – B. Le pouvoir législatif

### **Article 4 de la Constitution :**

*La Belgique comprend quatre régions linguistiques : la région de langue française, la région de langue néerlandaise, la région bilingue de Bruxelles-Capitale et la région de langue allemande.*

*Chaque commune du Royaume fait partie d'une de ces régions linguistiques.*

*Les limites des quatre régions linguistiques ne peuvent être changées ou rectifiées que par 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.*

## Chap. 6 – B. Le pouvoir législatif

### **Article 4 de la Constitution :**

*La Belgique comprend quatre régions linguistiques : la région de langue française, la région de langue néerlandaise, la région bilingue de Bruxelles-Capitale et la région de langue allemande.*

*Chaque commune du Royaume fait partie d'une de ces régions linguistiques.*

*Les limites des quatre régions linguistiques ne peuvent être changées ou rectifiées que par 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.*

## Chap. 6 – B. Le pouvoir législatif

### **Article 4 de la Constitution :**

*La Belgique comprend quatre régions linguistiques : la région de langue française, la région de langue néerlandaise, la région bilingue de Bruxelles-Capitale et la région de langue allemande.*

*Chaque commune du Royaume fait partie d'une de ces régions linguistiques.*

*Les limites des quatre régions linguistiques ne peuvent être changées ou rectifiées que par 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.*



## Chap. 6 – C. Le pouvoir exécutif

Le pouvoir exécutif est **partagé entre l'autorité fédérale et les entités fédérées.**

Les **organes** du pouvoir exécutif :

- Au niveau **fédéral** : le **Roi** [art. 37 Const.], mais règle du **contreseing** ministériel et pouvoir du **gouvernement** en pratique [art. 106 Const.].
- Au niveau des **entités fédérées** : le **gouvernement** communautaire ou régional [art. 121 et suivants Const.].

# Chap. 6 – C. Le pouvoir exécutif



# Chap. 6 – C. Le pouvoir exécutif

Les **compétences** du pouvoir exécutif :

## **Le caractère limitatif des attributions**

- Les pouvoirs qui relèvent de l'exécutif constituent une **liste fermée** = absence de plénitude compétence
- La notion de **visa administratif**

## Chap. 6 – C. Le pouvoir exécutif

1<sup>er</sup> DECEMBRE 2011. — Arrêté royal  
relatif à la reconnaissance de la République du Soudan du Sud

ALBERT II, Roi des Belges,

A tous, présents et à venir, Salut.

Vu l'article 167, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Constitution;

Sur la proposition de Notre Ministre des Affaires étrangères,

Nous avons arrêté et arrêtons :

**Article 1<sup>er</sup>.** Le Royaume de Belgique a reconnu comme Etat souverain et indépendant la « République du Soudan du Sud » (dénomination officielle), à la date du 14 juillet 2011.

**Art. 2.** Le présent arrêté sera publié au *Moniteur belge*.

**Art. 3.** Notre Ministre des Affaires étrangères est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Donné à Bruxelles, le 1<sup>er</sup> décembre 2011.

ALBERT

Par le Roi :

Le Ministre des Affaires étrangères,

S. VANACKERE

# Chap. 6 – C. Le pouvoir exécutif

## ***Le pouvoir général d'exécution des normes législatives***

- Prérogative qui consiste à prendre toutes les mesures nécessaires pour **mettre en œuvre une norme législative**.
- Au niveau **fédéral** : art. 108 Const.:  
*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.*
- Aux niveaux **fédérés** : not. art. 20 LSRI (compétence des gouvernements)

# Chap. 6 – C. Le pouvoir exécutif

## *Le pouvoir réglementaire hors l'exécution des normes législatives*

- Prérogative qui consiste à prendre des **mesures spécifiques** dans le cadre d'une **habilitation** par le législateur compétent.
- Au niveau **fédéral** : art. 105 Const.:  
*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*
- Aux niveaux **fédérés** : not. art. 78 LSRI : pouvoir des gouvernements

# Chap. 6 – C. Le pouvoir exécutif

## *Le pouvoir réglementaire hors l'exécution des normes législatives*

- Possibilité d'habiliter le Roi (fédéral) ou un gouvernement (fédéré) à adopter des règles qui modifient ou abrogent la loi, le décret ou l'ordonnance
- Arrêtés de pouvoirs spéciaux
- Exemple : loi du 16 octobre 2009 accordant des pouvoirs au Roi en cas d'épidémie ou de pandémie de grippe.

## Chap. 6 – C. Le pouvoir exécutif

16 OCTOBRE 2009. — Loi accordant des pouvoirs au Roi en cas d'épidémie ou de pandémie de grippe

Art. 2. § 1. Afin de permettre à la Belgique de se préparer et de réagir à une épidémie ou une pandémie de grippe qui présenterait un risque particulier et grave pour la santé publique, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, prendre les mesures visées à l'article 3.

Art. 3. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, prendre des mesures pour :

1° régler la distribution des médicaments;

2° régler la délivrance des médicaments par des médecins ou d'autres professionnels des soins de santé visés à l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions des soins de santé;

Les arrêtés prévus à l'alinéa premier peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur, même dans les matières qui sont expressément réservées à la loi par la Constitution.



## Chap. 6 – C. Le pouvoir exécutif

- Loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19 (I) et (II)
- Décret wallon du 17 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au gouvernement wallon dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19
- Décret de la Communauté française du 17 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au gouvernement dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19
- Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 mars 2020 visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19
- (...)
- Décret wallon du 29 octobre 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au gouvernement wallon en vue de faire face à la deuxième vague de la crise sanitaire de la COVID-19

# Chap. 6 – C. Le pouvoir exécutif

**Danger** : *Ermächtigungsgesetz* (Allemagne, 1933)

# Chap. 6 – C. Le pouvoir exécutif

## Les autres attributions

### 1) Attributions qui concernent **l'autorité fédérale et les entités fédérées**

- La **direction de l'administration** (art. 107 Const. + art. 87 LSRI)
- La **direction des relations internationales** (art. 167 Const.).

# Chap. 6 – C. Le pouvoir exécutif

## Les autres attributions

### 2) Attributions qui ne concernent **que l'autorité fédérale**

- La **politique monétaire**

Art. 112 Const. : *Le Roi a le droit de battre monnaie en exécution de la loi.*

- La **contribution à l'exercice du pouvoir judiciaire** :
  - l'exécution des jugements (art. 40, al. 2, Const.),
  - le droit de grâce (art. 110 Const.) et
  - le droit d'injonction (art. 151, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>ème</sup> phrase, Const. ; art. 11bis LSRI)

# Chap. 6 – C. Le pouvoir exécutif

## Les autres attributions

### 2) Attributions qui ne concernent **que l'autorité fédérale**

- Le droit de **conférer des honneurs** : titres de noblesse et ordres militaires

Art. 113 Const. : *Le Roi a le droit de conférer des titres de noblesse, sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège.*

Art. 114 Const. : *Le Roi confère les ordres militaires en observant, à cet égard, ce que la loi prescrit.*

- Le droit de **dissolution**

Art. 46 Const. (chapitre 7)

# Chap. 6 – D. Le pouvoir judiciaire

Le pouvoir judiciaire appartient **exclusivement à l'autorité fédérale.**

Les **organes** du pouvoir judiciaire :

- Les **cours et tribunaux** : les juridictions judiciaires [art. 40 Const.].



# Chap. 6 – D. Le pouvoir judiciaire

Le pouvoir judiciaire appartient **exclusivement à l'autorité fédérale.**

Les **organes** du pouvoir judiciaire :

- Les **cours et tribunaux** : les juridictions judiciaires [art. 40 Const.].



## Chap. 6 – D. Le pouvoir judiciaire

Le pouvoir judiciaire appartient **exclusivement à l'autorité fédérale**.

Les **organes** du pouvoir judiciaire :

- Les **cours et tribunaux** : les juridictions judiciaires [art. 40 Const.].
- Éléments sur l'**organisation judiciaire**.



# Chap. 6 – D. Le pouvoir judiciaire



Les tribunaux prononcent des **jugements**

Les cours prononcent des **arrêts**

Notions à distinguer : l'**appel** et le **pourvoi en cassation**

# Chap. 6 – D. Le pouvoir judiciaire

## **Principes essentiels du fonctionnement des juridictions :**

- **Publicité** (art. 148 Const.)
- **Motivation** (art. 149 Const.)

# Chap. 6 – D. Le pouvoir judiciaire

**Les juges** : les personnes qui composent les cours et tribunaux.

L'indépendance des juges constitutionnellement garantie :

- processus de nomination (art. 151 Const.)
- principe d'inamovibilité (art. 152 Const.)
- traitement légal (art. 154 Const.)
- incompatibilités (art. 155 Const.)

# Chap. 6 – D. Le pouvoir judiciaire

## **La contribution du ministère public**

**Terminologie** : le ministère public, la magistrature debout, le parquet ; le procureur du Roi.

**Fonction** : la représentation de l'intérêt général auprès des cours et tribunaux.

# Chap. 6 – D. Le pouvoir judiciaire

Les **compétences** du pouvoir judiciaire :

**dire le droit**, c'est-à-dire identifier les règles juridiques applicables à une situation particulière (généralement conflictuelle) et prononcer une décision (un jugement, un arrêt) qui se fonde sur ces règles.

« 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 »

