

Sciences administratives
Module 1

Les institutions belges



Objectifs du cours

Le cours d'Institutions poursuit différents objectifs :

A l'issue de cette formation, l'apprenant sera capable :

- d'expliquer les concepts de base et les notions tels que : institution, état, état fédéral, souveraineté, nation, libertés constitutionnelles et droits des belges;
- d'identifier et d'expliquer les institutions politiques européennes, communautaires, régionales et décentralisées ainsi que leur implication au niveau des Pouvoirs locaux et provinciaux;
- de comprendre l'action des pouvoirs locaux et provinciaux en regard de la hiérarchie des normes;
- d'expliquer et de 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);
- de comprendre l'ensemble des recours dont peut faire l'objet l'action administrative locale et provinciale ;
- de justifier par les éléments historiques la séparation des pouvoirs et des fonctions, la communautarisation, la régionalisation et le système électoral actuel;
- d'établir les liens en relation avec d'autres institutions compétentes afin de résoudre une problématique donnée;
- d'identifier la ou les institutions concernées, les démarches à effectuer et les règles à respecter.

Pour atteindre le seuil de réussite, en intégrant les éléments *d'Institutions*, il devra être capable :

- de justifier par une argumentation appropriée les diverses réponses données.

Pour la détermination du degré de maîtrise, il sera tenu compte des critères suivants:

- choix judicieux des éléments sur lesquels il fonde son raisonnement,
- niveau de clarté et de précision dans la formulation de la réponse,
- validité de l'argumentation.

Calendrier

De 17 h 30 à 20 h 30 les mardis : 10/09, 17/09, 24/09, 01/10 et 15/10

De 17h30 à 20h30 le lundi : 07/10

De 17 h 30 à 20 h 00 les mardis : 22/10, 05/11, 12/11 et 19/11

L'examen

Le 26/11/2019 de 17 h 30 à 19 h 30.

Table des matières

1	Introduction	8
2	UN LANGAGE COMMUN : L'ETAT ET LA NATION	9
2.1	Eléments constitutifs de l'Etat	9
2.1.1	La population.....	9
2.1.2	Le territoire	9
2.1.3	La Souveraineté, les pouvoirs.....	10
2.2	La création et la disparition d'un Etat	10
2.3	La notion de nation.....	11
2.3.1	Définition.....	11
2.3.2	Attribution et acquisition de la nationalité	11
2.3.2.1	Attribution :	11
2.3.2.2	Acquisition :	11
2.3.3	Perte de la nationalité	11
3	TRAITS MARQUANTS DES INSTITUTIONS BELGES.....	13
3.1	La séparation des pouvoirs.....	13
3.2	Un Etat unitaire décentralisé en route vers le fédéralisme	14
3.2.1	La centralisation	14
3.2.2	La déconcentration	14
3.2.3	La décentralisation	15
3.2.3.1	Les procédés de tutelle.....	15
3.2.3.2	Les types de décentralisation	16
3.3	Un environnement international.....	17
4	L'ETAT BELGE	18
4.1	La Belgique depuis ses origines	18
4.2	La Belgique : une monarchie constitutionnelle parlementaire et représentative	19
4.3	Evénements marquants	20
4.3.1	Relations Flamands-Wallons-Bruxellois	20
4.3.1.1	La prépondérance du français à la création de l'État belge	20
4.3.1.2	La naissance du mouvement flamand.....	20
4.3.1.3	A partir du milieu du 19ème siècle.....	20
4.3.1.4	Premières « lois flamandes ».....	21
4.3.1.5	L'obtention de la « loi d'équivalence »	21
4.3.1.6	Naissance du mouvement wallon	21
4.3.1.7	Conclusion sur la question linguistique avant la Première Guerre mondiale	21
4.3.2	Le suffrage universel	22
4.3.2.1	La Constitution de 1831 consacre le mode d'élection et de droit de vote	22
4.3.2.2	Les grèves générales.....	22
4.3.2.3	Le suffrage universel.....	22
4.3.2.4	La représentation proportionnelle	23
4.3.2.5	Après la première guerre mondiale	23
4.3.2.6	Les premières élections au suffrage universel pur et simple (et masculin)	23
4.3.3	Le droit de vote féminin	23
4.4	Les libertés constitutionnelles	24
4.4.1	Les droits civils et politiques	24
4.4.1.1	Le principe d'égalité et de non-discrimination.....	24
4.4.1.2	Les droits protégeant la personne physique	25
4.4.1.3	Les droits protégeant l'intégrité intellectuelle et morale	25

4.4.1.4	Le droit de propriété	26
4.4.2	Les droits socio-économiques	26
4.4.2.1	Le droit à l'enseignement et la liberté d'enseignement	26
4.4.2.2	Le droit à une vie conforme à la dignité humaine.....	26
4.4.3	Les droits de l'enfant	27
4.4.4	Les droits de l'administré	27
4.4.4.1	La publicité passive.....	27
4.4.4.2	La publicité active	27
4.5	L'évolution institutionnelle	28
4.5.1	De la première à la sixième révision de la Constitution.....	28
4.5.1.1	1893 : Première révision de la Constitution	28
4.5.1.2	1920-1921 : Deuxième révision de la Constitution	28
4.5.1.3	1967-1971 : Troisième révision de la Constitution.....	28
4.5.1.4	1980 : Quatrième révision de la Constitution	29
4.5.1.5	1988 : Cinquième révision de la Constitution	31
4.5.1.6	1993 : Sixième révision de la Constitution	32
4.5.1.7	Les accords de la Saint Polycarpe, du Lambermont, du Lombard et de la Saint Boniface	34
4.5.2	La sixième réforme de l'Etat.....	34
4.5.2.1	La scission de Bruxelles-Hal-Vilvoorde	34
4.5.2.2	Les transferts de compétences.....	35
5	LES INSTITUTIONS FEDERALES	36
5.1	1. Le pouvoir législatif	36
5.1.1	La composition	36
5.1.2	Les compétences.....	36
5.1.3	Les procédures	37
5.1.3.1	Dépôt d'un projet ou d'une proposition de loi	37
5.1.3.2	Délibération au sein du Parlement.....	37
5.1.3.3	Sanction et promulgation par le Roi.....	38
5.1.3.4	Publication.....	38
5.2	Le pouvoir exécutif	38
5.2.1	La composition	38
5.2.1.1	Les configurations.....	39
5.2.1.2	La formation du Gouvernement.....	39
5.2.2	Les compétences.....	40
5.3	Le pouvoir judiciaire	41
5.3.1	Indépendance des juges.....	41
5.3.2	Publicité des audiences des tribunaux.....	41
5.3.3	Obligation de motivation	42
5.3.4	Possibilité de recours	42
5.3.5	Le Conseil supérieur de la Justice.....	42
6	LES INSTITUTIONS REGIONALES ET COMMUNAUTAIRES	43
6.1	Introduction	43
6.1.1	Les Régions	43
6.1.2	Les Régions linguistiques.....	43
6.1.3	Les Communautés :	45
6.2	Le pouvoir législatif.....	45
6.2.1	La composition	45
6.2.1.1	Le Parlement de Wallonie :	45
6.2.1.2	Le Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles :	45
6.2.1.3	Le Parlement flamand :	45

6.2.1.4	Le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale :	46
6.2.1.5	Le Parlement de la Communauté germanophone :	46
6.3	Le pouvoir exécutif	46
6.3.1	Les matières communautaires	47
6.3.2	Les matières régionales.....	47
6.3.3	Les matières fédérales	48
7	LES AUTORITES LOCALES	49
7.1	Introduction	49
7.2	L'institution provinciale	49
7.2.1	Le Conseil provincial.....	49
7.2.2	Le Collège provincial.....	49
7.2.3	Le Gouverneur de Province.....	50
7.2.4	Autres organes provinciaux	50
7.2.4.1	Le Directeur financier provincial	50
7.2.4.2	Le Directeur général provincial	50
7.2.4.3	Le commissaire d'arrondissement.....	51
7.2.5	Les finances provinciales.....	51
7.2.5.1	Le budget	51
7.2.5.2	Les taxes	51
7.3	L'institution communale	52
7.3.1	Le Conseil communal	52
7.3.2	Le Bourgmestre	52
7.3.3	Le Collège communal	53
7.3.4	Autres organes communaux	53
7.3.4.1	Le personnel de l'état civil.....	53
7.3.4.2	Le Directeur général	53
7.3.4.3	Le Directeur financier	54
7.3.5	Les finances locales	55
7.3.5.1	Le budget	55
7.3.5.2	L'imposition communale	56
7.3.5.3	Emprunt.....	56
7.3.6	Le Centre Public d'Action Sociale	56
7.3.6.1	Introduction.....	56
7.3.6.2	Le Conseil de l'Action Sociale	56
7.3.6.3	Les comités spéciaux et notamment le Comité Spécial du service social	57
7.3.6.4	Le Bureau permanent.....	57
	• Compétences attribuées par la loi	57
	• Compétences déléguées par le Conseil	57
7.3.6.5	Le comité de concertation.....	57
	• Quand se réunit-il ?	57
	• A l'initiative de l'Administration communale	58
	• Rapport annuel relatif aux synergies	58
7.3.6.6	Autres organes.....	58
	• Le Président	58
	• Le Directeur général	59
	• Le Directeur financier	59
	• Les assistants sociaux	60
	• Le personnel du CPAS	61
7.3.6.7	Les principales missions.....	61
7.4	Les Intercommunales.....	62
7.4.1	Introduction	62

7.4.2	Activités d'une intercommunale	62
7.4.3	Organes de l'intercommunale.....	62
7.4.3.1	L'Assemblée générale (AG).....	63
7.4.3.2	Le Conseil d'Administration (CA)	63
7.4.3.3	Les organes restreints de gestion	64
7.4.3.4	Le comité de rémunération.....	64
7.4.3.5	Le collège des contrôleurs aux comptes	65
8	PREVENTION DES CONFLITS	66
	ET CONTRÔLE DE TUTELLE	66
8.1	La prévention et les règlements de conflits entre niveaux de pouvoir.....	66
8.1.1	Notions	66
8.1.2	Les modes de prévention des conflits.....	66
8.1.2.1	Les accords de coopération.....	66
8.1.2.2	Les décrets conjoints	67
8.1.2.3	Les avis de la Section de législation du Conseil d'Etat.....	67
8.1.2.4	L'interdiction de la subdélégation	67
8.1.3	La hiérarchie des normes	67
8.1.3.1	La Constitution.....	68
8.1.3.2	Le droit international.....	69
8.1.3.3	La loi spéciale.....	69
8.1.3.4	La loi, le décret et l'ordonnance	69
8.1.3.5	Les accords de coopération.....	70
8.1.3.6	L'arrêté royal et l'arrêt du gouvernement d'une entité fédérée	70
8.1.3.7	Les règlements et arrêtés provinciaux	70
8.1.3.8	Les règlements et arrêtés d'agglomération	70
8.1.3.9	Les circulaires et instructions administratives.....	70
8.1.3.10	Les règlements et arrêtés communaux.....	70
8.1.3.11	Les règlements et arrêtés de districts (secteurs)	70
8.1.4	Les modes de résolution des conflits	70
8.1.4.1	Le comité de concertation.....	70
8.1.4.2	Le Conseil d'État – section du contentieux administratif.....	71
8.1.4.3	La Cour constitutionnelle	71
	o Organisation et fonctionnement	71
	o Compétences	71
	o Recours en annulation et suspension	72
	o Questions préjudicielles.....	72
8.2	La tutelle	73
8.2.1	Champ d'application	73
8.2.2	Les autorités de tutelle.....	73
8.2.3	La tutelle générale d'annulation	73
8.2.4	La tutelle spéciale d'approbation.....	74
9	LES SYSTEMES ELECTORAUX.....	76
9.1	Les conditions d'électorat et d'éligibilité	76
9.1.1	Le niveau fédéral	76
9.1.2	Le niveau régional	76
9.1.3	Le niveau provincial.....	77
9.1.4	Le niveau communal	77
9.1.5	Le niveau européen.....	78
9.2	Le scrutin.....	79
9.2.1	La durée des mandats représentatifs en Belgique.....	79

9.2.2	Les modes de scrutin.....	79
9.2.2.1	Le scrutin majoritaire.....	79
9.2.2.2	Le scrutin proportionnel (plurinominal).....	79
9.2.2.3	Le scrutin uninominal.....	79
9.2.2.4	Le scrutin de liste.....	79
9.2.2.5	L'apparementement.....	80
9.2.2.6	Le Gerrymandering.....	80
9.2.2.7	Le vote de préférence.....	80
9.2.2.8	La case de tête.....	80
9.2.2.9	Le panachage.....	80
9.2.2.10	L'élection partielle.....	81
9.2.3	Les systèmes d'attribution des sièges.....	81
9.2.3.1	Le quotient électoral.....	81
9.2.3.2	La règle des plus forts restes.....	81
9.2.3.3	La règle des plus forts quotients.....	81
9.2.3.4	Le système d'Hondt.....	81
9.2.3.5	Le système Imperiali.....	82
9.2.3.6	Le système de la règle de trois.....	82
10	LES INSTITUTIONS.....	84
	DE L'UNION EUROPEENNE.....	84
10.1	Introduction : les grandes étapes de la construction européenne.....	84
10.1.1	Le Conseil de l'Europe.....	84
10.1.2	De la Communauté européenne à l'Union Européenne.....	85
10.1.3	Le traité de Lisbonne.....	85
10.1.3.1	Les enjeux majeurs.....	85
10.1.3.2	Les clauses.....	85
10.1.3.3	Les valeurs.....	86
10.1.3.4	Les objectifs.....	86
10.1.3.5	Les conséquences.....	87
10.2	Les institutions principales de l'Union européenne.....	87
10.2.1	Les instances politiques.....	87
10.2.1.1	Les instances intergouvernementales.....	87
10.2.1.2	Les instances fédérales.....	92
10.2.2	Les instances économiques.....	101
10.2.2.1	La Banque centrale européenne.....	101
10.2.2.2	La Cour des comptes.....	102
10.2.2.3	Eurogroupe.....	103
10.2.3	L'instance judiciaire – La Cour de justice.....	103
10.2.4	L'instance financière – La Banque européenne d'Investissement (BEI).....	106
10.2.5	Et le Conseil de l'Europe ?.....	106
10.2.5.1	La Cour européenne des Droits de l'homme.....	108
10.2.5.2	Le Centre européen de la jeunesse.....	109
10.2.5.3	La Pharmacopée européenne.....	110
10.2.5.4	L'Observatoire européen de l'audiovisuel.....	110
10.2.5.5	Eurimages.....	111
10.3	Le processus décisionnel au sein de l'UE.....	111
10.3.1	Les procédures de décision.....	111
10.3.2	Le système de vote.....	112
10.3.3	La hiérarchie des normes.....	113

1 INTRODUCTION

Nombreuses sont les institutions composant nos systèmes politiques actuels, chacune ayant sa spécificité, ce qui rend la définition complexe.

La Belgique en est une illustration parfaite, celle-ci multipliant à la fois les institutions la composant, les systèmes régulant leurs interactions et les conflits jalonnant son histoire.

L'intérêt de ce cours, au-delà d'un approfondissement des connaissances sur la construction de notre pays, est, bien entendu, de comprendre les interactions de ces différentes institutions avec nos pouvoirs locaux, qu'ils soient provinciaux ou communaux.

Ceci afin de se situer correctement dans l'espace politique, administratif et institutionnel (au sens large) de l'Etat-Belgique.

C'est ainsi que nous évoquerons un grand nombre d'institutions :

- l'Etat
- le pouvoir (qu'il soit législatif, exécutif ou judiciaire)
- les gouvernements
- les entités fédérées
- la nation.

Il faudra également s'attarder sur les processus appuyant ces différentes institutions, comme :

- les systèmes électoraux,
- la hiérarchie des normes,
- la gestion des conflits entre celles-ci,
- ...

Bien entendu, tout cela ne serait rien sans une mise en perspective depuis notre quotidien que sont les pouvoirs locaux (communes, CPAS, Province). C'est pourquoi, il sera nécessaire de nous situer dans ce paysage complexe qu'est notre pays et analyser les différentes interactions entre les institutions belges.

2 UN LANGAGE COMMUN : L'ETAT ET LA NATION

2.1 Eléments constitutifs de l'Etat

L'Etat est une forme d'organisation de la société qui a connu de nombreuses évolutions depuis le Moyen-âge. Aujourd'hui, elle présente toujours diverses formes mais toutes ont en commun les mêmes caractéristiques, à savoir :

- Une population
- Un territoire
- Un gouvernement

2.1.1 La population

La population recouvre l'ensemble des individus qui vivent sur le territoire de l'Etat, mais pas seulement.

Cette population regroupe deux catégories de personnes :

- Les nationaux : individus qui vivent sur le territoire de l'Etat et (mais également ceux qui vivent en dehors de ce territoire) qui sont titulaires de la nationalité de celui-ci. Cette nationalité pourra être acquise soit par attribution, soit par acquisition. Ceci sera développé plus loin dans ce cours.
- Les étrangers : individus qui vivent sur le territoire de l'Etat sans être titulaires de la nationalité de celui-ci.

Cette distinction est importante puisque certains droits seront accordés aux nationaux et non aux étrangers.

2.1.2 Le territoire

L'Etat exerce son autorité sur un territoire limité, qu'il soit minime.

Le territoire est délimité juridiquement par des frontières (même si certaines portions peuvent être séparées du reste du territoire) fixées par des traités entre Etats voisins : les traités de frontières.

Le territoire de la Belgique a ainsi été fixé par le Traité de Londres de 1839 et modifié par le Traité de correction du 28 novembre 2016 avec les Pays-Bas où nous avons cédé une portion de 10 ha de terres et 30ha de plans d'eau.

En effet, le territoire d'un Etat ne se compose pas que de terres, il comprend également :

- les eaux intérieures et la mer territoriale
- l'espace aérien territorial

L'intérêt de connaître les frontières d'un Etat est d'en déduire que les règles adoptées par celui-ci ne s'appliqueront pas au-delà de celles-là. C'est ce qu'on appelle l'espace de l'ordre juridique interne au sein duquel s'applique le droit positif de l'Etat.

2.1.3 La Souveraineté, les pouvoirs

Un Etat reconnu détient la souveraineté externe sur son territoire et sa population.

En interne, chaque Etat organise la manière dont sa souveraineté va s'exercer. Le gouvernement sera l'autorité politique qui représentera cette souveraineté interne, sa forme peut être multiple.

2.2 La création et la disparition d'un Etat

Pour qu'un Etat soit créé, deux situations sont possibles :

- Soit, comme l'a défini le philosophe anglais Thomas HOBBS (1588-1679), par le biais d'un contrat lorsque les individus confient à une autorité supérieure, de manière contractuelle, leur protection individuelle, pouvant faire naître des droits et obligations dans le chef des différentes parties.
- Soit par la force, celle-ci s'initiant dans la maîtrise militaire et fiscale. Ce concept se retrouve encore aujourd'hui dans nos institutions, lorsque nous évoquons la force publique.

Quatre types de disparition de l'Etat existent :

- L'absorption : un Etat A est absorbé par un Etat B. Par ce biais le territoire et la population de l'Etat A s'ajoutent à celui de l'Etat B, qui s'agrandit. La fusion : un Etat A fusionne avec un Etat B. Les deux états disparaissent alors pour donner naissance à un nouvel Etat (Etat C).
- La scission : l'Etat A se scinde pour donner naissance à deux ou plusieurs nouveaux Etats.
- La sécession : une partie de la population de l'Etat A décide de se séparer de l'ensemble de l'Etat A pour former un nouvel Etat ou rejoindre un autre Etat existant.

Nous pouvons nous interroger sur la situation de la Belgique ? Une disparition de l'Etat est-elle possible ?

2.3 La notion de nation

2.3.1 Définition

La Nation suppose l'existence d'un groupe d'individus, unis par un même sentiment d'appartenance. Ceci nous permet de distinguer le concept d' »Etat « de celui de « Nation ». En effet, une même Nation peut être dirigée par deux Etats distincts. Lorsque les deux concepts se superposent, on parle alors d'Etat-Nation.

La définition ne serait pas complète si l'on n'adjoignait le concept de « nationalité ». Cet élément entraîne un caractère continu.

2.3.2 Attribution et acquisition de la nationalité

Yves LEJEUNE décrit la nationalité comme « *le lien de droit public, d'allégeance ou de sujétion, qui unit une personne (physique ou morale) ou une chose (navires, avions,...) à un Etat déterminé. La nationalité est un statut juridique que l'Etat octroie ou impose en vertu de sa souveraineté.* »¹

L'article 8 de la Constitution nous indique que « *la qualité de Belge s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi civile* ».

On parle ici du Code de la Nationalité.

2.3.2.1 Attribution :

Il s'agit d'un octroi automatique selon deux grands principes :

- Le droit du sol : c'est alors le lieu de naissance qui détermine la nationalité. Il implique soit d'être né sur le sol national ou d'y avoir passé un nombre suffisant d'années.
- Le droit du sang : la base de l'attribution est ici le lien biologique avec les parents.

A ces deux principes majeurs, on peut également ajouter l'attribution par le fait du mariage avec un ressortissant national.

2.3.2.2 Acquisition :

Il s'agit ici d'une procédure volontaire émanant d'un individu qui possédait déjà une nationalité ou qui était apatride.

La procédure la plus connue est la naturalisation.

2.3.3 Perte de la nationalité

La perte de la nationalité est un événement qui peut s'avérer porteur de lourdes conséquences pour l'individu, puisqu'à celle-ci sont liés toute une série de droits.

La nationalité peut se perdre :

¹ Yves LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge, Fondements et Institutions*, Bruxelles, Larcier, 2014, p.29

- par l'acquisition d'une nouvelle.
- Par le renoncement du titulaire.
- Par une déchéance prononcée d'office.

Un individu qui n'a pas de nationalité est considéré comme apatride.

3 TRAITS MARQUANTS DES INSTITUTIONS BELGES

3.1 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.* »

Montesquieu (1689-1755) est à l'origine du concept de séparation des pouvoirs ; ainsi il estime que « *pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir.* »²

Plus loin, il décrit le principe, en précisant :

- Les trois sortes de pouvoirs : le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire.
- Les interactions entre eux : un contrôle de l'un sur l'autre doit exister.
- La prééminence du pouvoir législatif : cette affirmation vient du fait que le pouvoir législatif est le seul pouvoir qui crée des règles par lui-même.

Qu'en est-il en Belgique ?

Nous constatons que la Constitution crée bien ces 3 pouvoirs, tout en prévoyant des interactions entre eux.

Ainsi,

- L'article 36 énonce que le pouvoir législatif fédéral s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des Représentants et le Sénat (les 2 dernières institutions formant le Parlement).
- L'article 37 indique que le pouvoir exécutif fédéral appartient au Roi. Un bémol est à y apporter puisque celui-ci ne peut rien sans ses Ministres.

Il s'agit du principe d'inviolabilité royale et de la responsabilité ministérielle : « *la personne du Roi est inviolable ; ses ministres sont responsables* » dit l'article 88 de la Constitution ; alors que son article 106 précise : « *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* ».

² *Œuvres complètes de Montesquieu*, Paris, Firmin Didot Frères, 1838, pp.264-265

Il est utile de préciser qu'inviolabilité ne veut pas dire irresponsabilité. En effet, grâce au contreseing ministériel, l'acte du Roi emporte responsabilité.

Il existe deux actes politiques du Roi qui échappent néanmoins à l'obligation du contreseing ministériel :

- ✓ l'abdication.
 - ✓ les décisions royales lors de la formation du gouvernement
- L'article 40 précise que le pouvoir judiciaire est exercé par les cours et tribunaux. Les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Roi.

3.2 Un Etat unitaire décentralisé en route vers le fédéralisme

A sa création, en 1830, la Belgique était un État unitaire. Tous les pouvoirs émanaient de la Nation.

L'État unitaire est un état dans lequel tous les pouvoirs constitutionnels sont centralisés entre les mains d'un seul niveau de gouvernement.

Pour passer de cette configuration à celle, actuelle, présentant des pouvoirs subordonnés, 3 étapes, non nécessairement successives, sont possibles :

3.2.1 La centralisation

Dans ce cas de figure, l'autorité centrale exerce la totalité des pouvoirs, sans aucune délégation à aucun organe.

Il s'agit d'un mode d'organisation des services publics qui consiste à confier leur gestion à une personne juridique non distincte du pouvoir public créateur.

Le contrôle est de type hiérarchique. Ainsi, l'autorité centrale peut donner des ordres à ses agents, considérés comme subordonnés, elle peut également s'immiscer dans la gestion du service et réformer les décisions de ses agents.

La responsabilité des actes posés sera toujours supportée par l'autorité centrale.

3.2.2 La déconcentration

L'autorité centrale conserve le pouvoir entre ses mains mais charge des agents subordonnés de l'exercice de celui-ci. Elle exerce alors un pouvoir de tutelle.

La déconcentration peut s'exercer à la fois dans le cadre de la centralisation et de la décentralisation.

Elle 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 doit remplir deux conditions :

- Un acte d'habilitation conférant à une autorité la faculté de déléguer son pouvoir ;
- Un acte de délégation par lequel le titulaire use de cette faculté de délégation.

L'exercice des compétences déconcentrées est un exercice de **compétences ligotées**.

3.2.3 La décentralisation

Dans ce cas de figure, une autorité confie la gestion de certaines compétences à un pouvoir subordonné, qui possède une personnalité publique propre.

Ainsi, l'État se décentralise en laissant à certaines entités locales, comme les Provinces et les Communes, le pouvoir de gérer elles-mêmes les intérêts locaux. Ici, le pouvoir subordonné possède sa propre personnalité juridique et bénéficie d'une autonomie organique.

Néanmoins, l'autorité qui a confié la gestion de certaines compétences possède un pouvoir de tutelle, qui est la contrepartie de cette autonomie.

La Constitution, en son article 162, organise ce procédé. Ainsi, la tutelle est l'ensemble des pouvoirs limités accordés par ou en vertu de la loi, du décret ou de l'ordonnance, à des autorités administratives, en vue d'assurer le respect du droit et la sauvegarde de l'intérêt général.

3.2.3.1 Les procédés de tutelle

- L'avis : il ne lie pas l'autorité décentralisée.
- L'approbation : celle-ci est nécessaire pour qu'un acte décentralisé sorte ses effets.
- L'autorisation : l'autorité de tutelle indique que l'acte projeté ne blesse pas l'intérêt général et qu'il est légal.
- L'annulation : elle met à néant une décision prise par une autorité décentralisée pour violation de la loi ou de l'intérêt général. L'acte annulé disparaît alors et est censé n'avoir jamais existé.
- La suspension : l'acte visé est suspendu pour une période limitée et sortira ses effets, si les conditions mentionnées dans la décision sont remplies.
- La substitution d'action : cette action vient pallier à l'inertie

d'une autorité décentralisée.

- **Les caractéristiques de la tutelle**

- La tutelle générale : est exercée d'office à l'égard de tous les actes d'une autorité décentralisée.
La tutelle spéciale : porte sur des actes déterminés.
- La tutelle préalable : elle s'exerce avant que l'acte ne soit adopté.
La tutelle a posteriori : elle s'exerce lorsque l'acte est définitivement arrêté.
- La tutelle facultative : elle implique que l'autorité de tutelle peut exercer son contrôle.
La tutelle obligatoire : elle impose à l'autorité de tutelle d'exercer son contrôle.

3.2.3.2 Les types de décentralisation

- La décentralisation territoriale : les pouvoirs décentralisés se voient confier la gestion de l'ensemble des intérêts propres à un territoire déterminé.
Il s'agit alors d'un exercice de **compétences libres**.
L'article 41 de la Constitution consacre cette notion. Est donc d'intérêt communal, tout ce qui n'a pas été réservé à un autre pouvoir. La Constitution, la loi, le décret ou l'ordonnance peuvent ainsi retirer certaines matières de la compétence des communes (ou des provinces).
- La décentralisation par service : les pouvoirs décentralisés se voient confier la gestion d'un ou de plusieurs intérêts déterminés.
Il s'agit alors d'un exercice de **compétences liées**.

Depuis la dernière réforme de l'Etat (voir *infra*), l'État belge est devenu un État fédéral composé de Communautés et de Régions sous la forme d'une monarchie constitutionnelle représentative :

- l'État fédéral est constitué d'un État unique mais composé de diverses entités qui, dans leur ressort et sphère de compétence, jouissent d'une autonomie absolue ;
- l'exercice des compétences de chaque entité n'est soumis à aucune tutelle ;
- les domaines confiés à l'entité centrale (fédérale) sont surtout orientés vers la sécurité, la santé, la monnaie et la représentation à l'étranger ;
- les domaines confiés aux entités fédérées sont orientés vers des domaines plus locaux car ils touchent soit au territoire, soit à la culture d'une des composantes de l'État, tels l'aménagement du territoire, l'environnement, la culture, l'enseignement,...
- les règles édictées par chaque niveau de pouvoir sont dites « équipollentes »
- à chaque niveau, un organe législatif et un organe exécutif ont été créés. Seul le niveau fédéral comprend un organe judiciaire, 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.*

3.3 Un environnement international

La Belgique fait partie de l'Union européenne.

Par ce fait, cette dernière peut adopter des règles qui sont directement applicables en Belgique comme dans tous les autres États membres, moyennant une procédure de ratification que nous verrons plus loin (Chapitre 10).

4 L'ETAT BELGE

4.1 La Belgique depuis ses origines

Il ne s'agit pas ici de retracer l'histoire de la Belgique en détails mais de se remettre en mémoire les grands moments de sa création.

- Les premières traces utiles à la compréhension de notre société sont celles de sociétés préceltiques (environ 2.000 ans avant JC) matrilineaires dont les terrains communaux sont des vestiges des « terres communes » partagées à l'époque.
- A ces premières sociétés, succédèrent les Celtes et une filiation patrilinéaire, plus typique de notre Europe. De cette organisation, naquit la notion de « propriété privée ».
- Au 1^{er} Siècle avant JC, les Romains envahissent et latinisent les régions au sud de l'actuelle frontière linguistique. En sus de la langue, cette occupation a également influencé l'utilisation du droit romain dans le Sud et du droit germanique dans le Nord.
- Apparaît ensuite la féodalisation (et son corollaire : le morcellement des terres) avec l'arrivée des Francs et jusqu'à l'époque mérovingienne (début IV^{ème} – VIII^{ème} S iècle après JC).
- Charlemagne, au IX^{ème} Siècle, tente de reconstituer l'empire romain, centralise le pouvoir, crée les comtés (gros propriétaires terriens) pour finalement partager son empire entre ses fils, lors du traité de Verdun de 843.
- De l'an 1000 jusqu'à 1500 environ, les Croisades, la présence grandissante de l'Eglise et une seconde période de féodalisation vont dessiner les contours politiques et sociaux de la future Belgique.
- Dès le XII^{ème} Siècle, on voit apparaître au Nord, une opposition de plus en plus grande entre le pouvoir féodal (basé sur la division des terres et dont le symbole sera visible par la naissance des cathédrales gothiques) et le pouvoir bourgeois (basé sur la propriété mobilière détenue par les grands bourgeois de l'industrie drapière notamment, et dont le symbole sera visible grâce aux beffrois). A cette époque, Bruges possède l'un des plus grands ports mondiaux (au même titre que Venise. Le pouvoir de la Flandre, grâce notamment au textile, va prospérer jusqu'au milieu du XV^{ème} Siècle.
- A la fin du XIV^{ème} siècle, les ducs de Bourgogne profitent des guerres féodales (notamment la guerre de cent ans entre la France et l'Angleterre) pour s'emparer des territoires de l'actuelle Belgique (excepté la Principauté de Liège). La « Belgique bourguignonne » correspond à l'essor des villes flamandes industrialisées.
- A la fin du XV^{ème} siècle, l'Espagne s'empare de notre territoire. Malheureusement, à cette époque, grâce à la laine et à des toiles de meilleure qualité, l'industrie anglaise, va concurrencer victorieusement l'industrie flamande. La Flandre replonge alors dans

la féodalité jusqu'à la seconde guerre mondiale.

- Le XVII^{ème} siècle est pour les Pays-Bas (actuels Pays Bas et Belgique), que l'on surnomme la « Belgique espagnole », un siècle de régression. Les protestants persécutés par l'Inquisition catholique se réfugient au Nord et constituent une flotte en Zélande en battant sur la mer l'Invincible armada espagnole. Ils constituent un État protestant indépendant (Traité de Munster de 1648 qui dessine une première frontière entre la « Belgique » et la « Hollande »).
- Les Habsbourg d'Autriche vont alors hériter des Habsbourg d'Espagne.
- les Pays- Bas espagnols et Joseph II, l'Empereur autrichien « éclairé », va libéraliser le commerce et l'industrie dans les villes en déforçant le pouvoir de l'Église ainsi que les corporations (qui fixent les prix et les quantités à produire). Fin du XVIII^{ème} siècle, la Belgique est mi- féodale, mi- bourgeoise.
- La principauté ecclésiastique de Liège est un cas à part. Elle n'a connu aucune domination (ni espagnole, ni autrichienne). En 1792, la principauté ayant disparu suite à plusieurs conflits, Liège rejoint les territoires de la future Belgique.
- En 1795, la Belgique est annexée à la France jusqu'en 1815.

4.2 La Belgique : une monarchie constitutionnelle parlementaire et représentative

La Belgique actuelle est un état caractérisé par plusieurs concepts :

- **Monarchie** : la Belgique a à sa tête un chef, le Roi.
- **Constitutionnelle** : les pouvoirs du Roi sont limitativement énumérés par la Constitution ou par les lois portées en vertu de la Constitution.
- **Parlementaire** : la monarchie parlementaire présente un système de séparation des pouvoirs dans lequel le Roi représente symboliquement le pouvoir exécutif. En pratique, ce pouvoir est dévolu :
 - à un Premier Ministre et son gouvernement.
 - À un Parlement, envers lequel le gouvernement est responsable.
- **Représentative** : les pouvoirs sont exercés au nom de la Nation, par voie de délégation.

4.3 Evénements marquants

4.3.1 Relations Flamands-Wallons-Bruxellois

4.3.1.1 La prépondérance du français à la création de l'État belge

Dès le XVIII^{ème} Siècle, pendant la période autrichienne, l'élite bourgeoise et l'aristocratie se distinguent des masses populaires par l'usage du français. Le français, comme ailleurs en Europe, était la langue véhiculaire du commerce, de la politique et de la diplomatie, de la culture, Les notables flamands parlent français. L'utilisation de cette langue était alors un signe manifeste d'élévation sociale.

Renforcée et accélérée par la politique du régime français, la francisation de l'élite sociale se poursuivra pendant la période hollandaise.

A sa création, en 1830, la Belgique était un État unitaire. La francisation est alors vu comme facteur d'unification.

Néanmoins, la Constitution belge (1831) consacre la liberté linguistique. Mais dans les faits, le néerlandais ou, plus précisément, les divers dialectes flamands, ne seront que tolérés.

Preuve s'il en est : l'ensemble de l'appareil d'État, les pouvoirs publics, la justice et l'armée s'ouvrent aux seuls francophones. A Bruxelles, siège de l'administration centrale, le français accentuera de façon définitive sa prépondérance dans le courant du XIX^{ème} Siècle.

4.3.1.2 La naissance du mouvement flamand

Le mouvement flamand est contemporain de la formation de l'État belge, il est en fait le fruit de la séparation entre les détenteurs du pouvoir et de la richesse et les masses populaires flamandes.

Il n'a, au départ, aucune influence politique. D'une part, il est coupé de l'élite censitaire flamande francisée ; d'autre part, ladite élite ne se soucie pas d'organiser les masses. En 1846, le premier recensement national établit qu'une majorité de la population belge, quelque 57%, parle le néerlandais ou un dialecte flamand, et 42 % le français ou un dialecte wallon.

En 1848, dans toute l'Europe de nombreuses révolutions naissent ; par crainte que la Belgique ne s'embrace sur le même mode, les dirigeants belges vont élargir le droit de vote.

Cette réforme a un effet d'entraînement sur le mouvement flamand. Le monde politique doit alors tenir compte de nouveaux électeurs issus des couches moyennes qui, en Flandre, sont loin de se caractériser par l'usage unanime du français. Le mouvement flamand gagne ainsi en influence politique

4.3.1.3 A partir du milieu du 19ème siècle

L'influence flamande grandit au sein des deux partis politiques. En 1856, le gouvernement crée une Commission des griefs flamands, qui réclame notamment :

- ✓ L'enseignement en néerlandais,

- ✓ L'introduction échelonnée de cette langue dans l'administration publique,
- ✓ L'usage en matière judiciaire tant civile que pénale, dans l'armée ainsi que dans la diplomatie.

Ce rapport sera violemment combattu par le gouvernement libéral doctrinaire conservateur. Cette attitude intransigeante va rapprocher les flamingants des progressistes.

Le mouvement flamand finit par éclater sous les tensions qui opposent ses deux composantes (catholiques-libéraux).

4.3.1.4 *Premières « lois flamandes »*

Plusieurs lois vont jaloner l'histoire linguistique :

- ✓ 1873 : loi sur l'emploi des langues en matière pénale ;
- ✓ 1878 : loi sur l'emploi du néerlandais dans les administrations publiques de Flandre ;
- ✓ 1883 : loi sur l'introduction du néerlandais dans l'enseignement moyen officiel de Flandre (dans quelques disciplines) ;
- ✓ 1886 : loi sur l'institution de l'Académie royale flamande pour la Langue et les Lettres ;
- ✓ 1890 : loi sur l'introduction de quelques cours en néerlandais dans les universités de l'Etat ;
- ✓ 1893 : loi sur l'emploi des langues dans les cours d'appel.

4.3.1.5 *L'obtention de la « loi d'équivalence »*

Dès mars 1895, des parlementaires flamands déposent une proposition de loi dont l'objet est la reconnaissance du néerlandais comme langue officielle à l'égal du français. Après de longs débats, la Chambre finit par la voter en 1896, puis enfin au Sénat en 1898.

D'autres lois sont progressivement votées au début du 20^{ème} siècle qui étendent l'usage du néerlandais : telle celle de 1906 qui l'autorise à la Cour d'Assises du Brabant et sur pied d'égalité avec le français, et celles qui l'introduisent en matière de relations du travail en 1907 pour les mines et en 1909 pour les conseils de prud'hommes.

4.3.1.6 *Naissance du mouvement wallon*

Confronté à l'avancée du mouvement flamand et à ses conquêtes, le mouvement wallon apparaît à la fin du 19^{ème} siècle comme une tentative de résister aux revendications d'égalité linguistique qui menacent les privilèges de la bourgeoisie et de la classe moyenne francophone.

4.3.1.7 *Conclusion sur la question linguistique avant la Première Guerre mondiale*

A l'origine, le mouvement flamand représente la résistance de l'énorme masse paysanne et des couches inférieures des villes face à l'intransigeance d'une bourgeoisie francophone et unitariste qui refuse de reconnaître sa langue.

Aujourd'hui, tout en restant marqué par une «logique du dominé», il exprime l'industrialisation récente et la prépondérance économique et politique de la Flandre.

4.3.2 Le suffrage universel

4.3.2.1 La Constitution de 1831 consacre le mode d'élection et de droit de vote

Il est réservé aux seuls détenteurs de grandes richesses. La richesse est calculée sur base de l'impôt. A l'époque, on l'appelait le cens.

Seuls les hommes sont admis à ce droit. Le droit de suffrage belge est donc censitaire et masculin.

Les jeunes aussi sont exclus, il faut vingt-cinq ans pour participer aux élections et pour pouvoir être éligible. Pour être élu, la condition censitaire nécessaire pour pouvoir voter n'y entre pas. Il y aura ainsi au XIXème siècle des élus qui n'ont pas eux-mêmes participé aux élections.

La constitution consacre également le bicaméralisme. Il y a deux chambres : le Sénat et la Chambre. Le Sénat est exclusivement aristocratique : il faut être un grand propriétaire de terres et payer un impôt très élevé pour y être électeur et éligible. Cette institution aristocratique est destinée à contrebalancer les transformations trop rapides qui pourraient éventuellement émerger de la Chambre censitaire. Il faut quarante ans pour être élu au Sénat.

Enfin, la constitution prévoit aussi des élections qui se déroulent tous les deux ans pour renouveler chaque fois par moitié le parlement et éviter ainsi des transformations trop brusques à l'intérieur de celui-ci.

4.3.2.2 Les grèves générales

Il faudra attendre 1893 et les grèves générales pour que l'on connaisse en Belgique une nouvelle extension du droit de suffrage.

L'industrialisation ainsi que la paupérisation se sont développées. Les ouvriers sont exclus des droits politiques et de la possibilité de vivre décemment tout au long du XIXème siècle. Le droit au suffrage égal est la lutte de la population ouvrière.

En 1885, le Parti Ouvrier Belge, le POB, est créé. Il va se retrouver confronté rapidement à un soulèvement ouvrier en mars 1886 dans les bassins miniers de Liège et du Hainaut. Pour tenter de canaliser ces mouvements, le POB va lancer le mot d'ordre du suffrage universel et rapidement conquérir les travailleurs de la grande industrie.

En 1893, le gouvernement refusant d'accorder le suffrage universel, par le biais d'une modification de la Constitution, la première grève générale nationale est déclenchée.

4.3.2.3 Le suffrage universel

Le suffrage universel pour les hommes de plus de vingt-cinq ans sera obtenu à l'issue de cette grève. Mais il ne s'agit pas encore de l'égalité de droit de vote : ce suffrage universel est effectivement tempéré par le vote plural ! La condition censitaire est

maintenue et permet aux plus riches d'obtenir deux ou trois voix, alors que l'immense majorité de la population ne reçoit qu'une seule voix.

L'obtention du droit de suffrage est accordée aux élections communales de 1895. L'instauration du vote plural contribue encore à élargir les bases du mouvement flamand. En effet, il faudra, pour les candidats aux élections en Flandre, tenir compte de ce nouvel électorat, lui parler sa propre langue, et s'intéresser davantage à ses revendications.

Ainsi, à la fin du 19^{ème} siècle, le mouvement flamand prend de l'ampleur.

4.3.2.4 La représentation proportionnelle

En 1899, une nouvelle réforme introduit un changement considérable puisque dorénavant, la façon de composer le parlement se fera par la représentation proportionnelle. Celle-ci est toujours en vigueur aujourd'hui.

4.3.2.5 Après la première guerre mondiale

À l'armistice, en novembre 1918, le gouvernement, le roi, des représentants des partis politiques ainsi que des représentants de la finance et de l'industrie se retrouvent à Lophem près de Bruges, dans la première portion de territoire libéré. Ils y signeront les accords de Lophem qui proposent l'introduction de grandes réformes sociales et politiques dont le suffrage universel pur et simple. Il aura fallu un tiers de siècle de luttes ouvrières et une guerre mondiale pour obtenir ce suffrage égal. La justification donnée pour cette réforme est que tous les citoyens ont contribué à la défense de patrie et que, en conséquence, ils doivent tous bénéficier de droits égaux. Mais la motivation est ailleurs : dans la situation sociale issue de la guerre.

4.3.2.6 Les premières élections au suffrage universel pur et simple (et masculin)

Elles auront lieu en 1919.

L'âge de la majorité électorale est abaissé à 21 ans (jusqu'en 1981).

Les femmes ne votent pas aux élections nationales mais sont admises aux élections communales. Une minorité de femmes vote cependant aux élections législatives : les mères et veuves légitimes des soldats morts à la guerre ainsi que les femmes emprisonnées pour leur activité contre l'ennemi.

4.3.3 Le droit de vote féminin

C'est en 1948 seulement que les femmes vont enfin pouvoir voter au niveau national et provincial. Cette extension est introduite en pleine période de question royale.

Les femmes voteront pour la première fois aux élections de 1949 et participeront à la consultation populaire sur le retour de Léopold III sur le trône en 1950.

4.4 Les libertés constitutionnelles

4.4.1 Les droits civils et politiques

Nous parlons ici des droits protégeant les citoyens contre les interventions illégitimes et illicites de l'autorité. Ces droits visent à éviter toute intervention de l'Etat dans la sphère d'une série de droits et libertés du citoyen.

4.4.1.1 Le principe d'égalité et de non-discrimination

Ce principe implique le droit de bénéficier d'un traitement égal et non discriminatoire. Il est repris aux articles 10 et 11 de la Constitution :

Article 10 :

Il n'y a dans l'Etat aucune distinction d'ordres.

Les Belges sont égaux devant la loi ; (...).

L'égalité des femmes et des hommes est garantie.

Article 11 :

La jouissance des droits et des 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.

Ces deux articles peuvent assurer une protection contre deux types d'inégalités :

- L'inégalité de fait est causée par une situation indépendante de toute décision de l'autorité. Seule une loi anti-discrimination qui assurerait une protection légale et non constitutionnelle pourrait traiter de ce type d'inégalité.
- L'inégalité juridique est causée par une décision de l'autorité. Cette inégalité peut alors trouver solution par le biais d'une attaque juridique.

Toutes les inégalités ne sont néanmoins pas nécessairement contraires au principe d'égalité et de non-discrimination. Seules les inégalités opérant une distinction arbitraire entre deux personnes ou deux groupes de personnes sont contraires à ce principe. Les inégalités juridiques sont en effet légitimes lorsque l'autorité démontre une justification acceptable du traitement inégal. Cette justification doit répondre à trois conditions :

- Elle doit être objective et poursuivre un but légitime ;
- Elle doit être raisonnable et permettre d'atteindre l'objectif visé ;
- L'inégalité doit être proportionnelle à l'objectif visé.

L'inégalité juridique peut être attaquée :

- Devant la Cour constitutionnelle, s'il s'agit d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance.
- Par le biais d'une question préjudicielle, si l'inégalité est dévoilée devant les Cours, Tribunaux ou le Conseil d'Etat.
- Devant le Conseil d'Etat, après avoir épuisé toutes les voies de recours, s'il s'agit d'un arrêté royal, un arrêté ministériel, un arrêté du gouvernement, un

règlement provincial ou communal.

4.4.1.2 Les droits protégeant la personne physique

Ces droits se retrouvent à la fois dans notre Constitution et dans la Convention européenne pour les droits de l'homme.

- Le droit à la liberté de sa personne : un acte est punissable uniquement dans la mesure où il est reconnu comme étant en infraction au regard de la loi. La peine doit être fixée par la loi, ainsi l'article 14 de la Constitution énonce : *Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi.*
- Le droit à la vie : il est garanti par la Convention européenne pour les droits de l'homme.
- L'interdiction de la torture, des traitements inhumains et dégradants.
- L'interdiction de l'arrestation illégale : toute arrestation doit en effet être réalisée en vertu d'une ordonnance d'un juge. Selon l'article 12 de la Constitution, *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 du flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation, ou au plus tard dans les quarante-huit heures.

Deux types d'arrestations coexistent en Belgique :

- L'arrestation administrative : pratiquée par la police afin de maintenir la sécurité et l'ordre public. Ce type d'arrestation est de maximum 12 heures au terme desquelles l'individu est libéré, sans conséquence sur son casier judiciaire, sauf ordonnance d'un juge qui décide de son maintien en détention.
- L'arrestation judiciaire : est pratiquée dans le cadre de poursuites judiciaires. Ce type d'arrestation est de maximum 48 heures, sauf si un mandat d'arrêt est délivré à l'encontre de la personne arrêtée. Ce type d'arrestation peut conduire à une inscription sur le casier judiciaire.

4.4.1.3 Les droits protégeant l'intégrité intellectuelle et morale

- La liberté d'expression : elle donne le droit d'exprimer ses opinions, que ce soit oralement, par écrit ou par des comportements.

Cette liberté est consacrée dans l'article 19 de notre Constitution :

La liberté des cultes, elle 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.

On comprend ainsi que cette liberté n'est pas absolue. Ainsi, certaines lois viennent la limiter pour garantir d'autres droits.

- La liberté de religion et de culte : chaque citoyen est libre de choisir la religion qu'il souhaite et d'organiser des cultes pour concrétiser sa foi. De plus, 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 :

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, 7 religions sont reconnues : catholique romaine, protestante, anglicane, judaïque, islamique, orthodoxe et la laïcité organisée.

- Le droit à la vie privée : il comprend notamment le principe d'inviolabilité du domicile, repris à l'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 familiale (article 22 de la Constitution).
- La liberté de réunion : chacun a le droit d'organiser des réunions, privées dans des lieux fermés, publiques dans des lieux fermés ou des rassemblements en plein air (article 26 de la Constitution). Ces dernières sont toutefois limitées aux ordonnances de police prises au niveau communal.
- La liberté d'association : chaque citoyen a le droit de fonder une association, d'y adhérer ou non et de se retirer (article 27 de la Constitution).

4.4.1.4 Le droit de propriété

Ce droit est garanti par l'article 16 de notre Constitution, qui énonce :

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.

Ce droit implique qu'aucune expropriation n'est possible si elle ne réunit les conditions cumulatives suivantes :

- Elle doit être d'utilité publique ;
- Elle doit emporter une juste et préalable indemnité qui devra tenir compte des différentes valeurs du bien :
 - Valeur vénale,
 - Valeur de convenance,
 - Valeur d'affection,
 - Indemnité de remploi.

4.4.2 Les droits socio-économiques

Ces droits obligent les autorités à créer des conditions permettant au citoyen de mener une vie conforme à la dignité humaine. Ils imposent une intervention de l'Etat.

Deux droits fondamentaux peuvent être cités :

4.4.2.1 Le droit à l'enseignement et la liberté d'enseignement

Ils sont tous deux énoncés à l'article 24 de la Constitution.

4.4.2.2 Le droit à une vie conforme à la dignité humaine

Il découle de l'article 23 de la Constitution qui liste une série non exhaustive de droits :

- Droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle ;

- Droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique ;
- Droit à un logement décent ;
- Droit à la protection d'un environnement sain ;
- Droit à l'épanouissement culturel et social ;
- Droit aux prestations familiales.

4.4.3 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.

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.

(...).

4.4.4 Les droits de l'administré

Ces droits, découlant de l'article 32 de la Constitution, sont la conséquence du renouveau administratif.

Chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre une copie, sauf dans les cas et conditions fixées par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134.

Deux types de publicité coexistent :

4.4.4.1 La publicité passive

L'administration a obligation de fournir de façon adaptée et de sa propre initiative des informations à la population.

4.4.4.2 La publicité active

Le citoyen a le droit de consulter sur place, d'obtenir des explications, d'obtenir copie d'un document administratif. Elle se concrétise à la demande de l'administré.

4.5 L'évolution institutionnelle

4.5.1 De la première à la sixième révision de la Constitution

Pour passer de cet Etat unitaire initial à celui d'Etat fédéral actuel, plusieurs réformes constitutionnelles furent nécessaires.

4.5.1.1 1893 : Première révision de la Constitution

A la fin du XIX^{ème} 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 partie de la population.

Cette situation entraîne notamment l'introduction du suffrage universel tempéré par le vote plural ainsi que la création de sénateurs provinciaux.

4.5.1.2 1920-1921 : Deuxième révision de la Constitution

Après la Première Guerre Mondiale, les volontés nées plus tôt se concrétisent et l'on assiste à l'inscription dans la Constitution :

- Du suffrage universel pur et simple
- De la représentation proportionnelle.

Les parlementaires sont désormais rémunérés.

Au niveau local, c'est à ce moment que les communes sont autorisées à créer les intercommunales.

4.5.1.3 1967-1971 : Troisième révision de la Constitution

On communautarise. Le processus de fédéralisation commence véritablement.

A l'époque, les Flamands souhaitent un Etat à deux (Flamands-Wallons), alors que les Wallons souhaitent un Etat à 3 (Wallonie, Flandre, Bruxelles). Un compromis est alors trouvé et deux systèmes fédérés co-existants sont créés :

- d'une part, 3 Communautés culturelles ;
- d'autre part, 3 Régions.

Il faut noter que l'article 107^{quater} de la Constitution (qui crée les Régions et les Communautés) est très superficiel car il ne définit ni les organes, ni les compétences, ni la valeur de la norme.

Cette troisième révision crée également de nouveaux mécanismes institutionnels, à savoir :

- la loi à majorité spéciale ;
- la constitutionnalisation des 4 régions linguistiques ;

- les groupes linguistiques français et néerlandais ;
- la parité linguistique au sein du Conseil des Ministres ;
- la sonnette d'alarme

Cette réforme est également la première qui voit l'établissement du texte de la Constitution en français et en néerlandais.

L'application de cette réforme s'est traduite dans quatre domaines :

- la loi spéciale du 21 juillet 1971 relative aux compétences des Communautés culturelles Les plus importantes sont bien sûr l'enseignement et l'emploi des langues en matière administrative.
- La loi du 16 juillet 1973 relative au Pacte culturel. Ainsi une Commission nationale permanente du pacte culturel est installée, qui veillera à l'équilibre qui préexistait entre les communautés.
- La loi du 1^{er} août 1974, dite Loi Perrin, préparatoire à la régionalisation, suite à l'échec de la mise en place immédiate de l'article 107^{quater} de la Constitution. Elle définit également le territoire des trois Régions ainsi que les organes de celles-ci et leurs compétences. Il s'agit entre autres de :
 - L'aménagement du territoire et l'urbanisme ;
 - Le logement ;
 - La politique familiale et démographique ;
 - L'eau et les forêts ;
 - ...
- La fusion des communes. L'objectif est d'assurer un minimum de services aux habitants de toutes les communes de Belgique, indépendamment de leur taille ou de leur richesse.
Cette fusion entraîne une réduction du nombre de communes de 2359 à 589 (262 en Wallonie).

4.5.1.4 1980 : Quatrième révision de la Constitution

Le fédéralisme belge se concrétise, notamment par l'adoption de la Loi spéciale du 8 août 1980 et de la loi ordinaire du 9 août 1980.

Plusieurs modifications concernent les Communautés :

- Le nom :
 - l'adjectif « culturel » est supprimé car de nouvelles compétences leur sont transférées.
 - l'adjectif « néerlandais » est modifié en « flamande
 - l'adjectif « allemande » est modifié en « germanophone »
- Les organes :
 - Les conseils de Communauté sont composés de sénateurs élus directement par le corps électoral de chaque groupe linguistique
 - Les exécutifs sont composés de trois membres élus à la majorité absolue du Conseil
- Les compétences :
 - Les matières personnalisables
- Le financement :

- La dotation de l'Etat est répartie entre Communauté flamande (55%) et Communauté française (45%).
- La Communauté germanophone :
 - A une structure spécifique

D'autres modifications concernent les Régions :

- Les organes :
 - Les conseils régionaux sont composés de députés et de sénateurs élus directs de la Région.
- Les territoires :
 - Deviennent ceux de la Loi Perrin.
- Les compétences :
 - Sont modifiées par rapport à la Loi Perrin, à savoir :
 - Aménagement du territoire et urbanisme
 - Environnement
 - Rénovation rurale et conservation de la nature (chasse, pêche, forêt)
 - Logement
 - Politique de l'eau
 - Politique économique (et industrielle)
 - Politique de l'énergie
 - Pouvoirs subordonnés
 - Politique de l'emploi
 - Recherche appliquée.
- La valeur de la norme (article 26bis de la loi spéciale) :
 - Pouvoir décretaal équipollent.
- Le financement :
 - Fiscalité propre
 - Dotation nationale répartie selon la loi Perrin.

Il est créé une Cour d'Arbitrage.

Afin de régler les éventuels **conflits de compétences** entre les lois et les décrets et entre les décrets, une Cour d'Arbitrage est mise sur pied par l'article 107ter et la loi ordinaire du 28 juin 1983.

Dans un premier temps, elle ne règle en effet que les seuls conflits de compétences entre les différents législateurs.

Ainsi, la violation des règles de répartition des compétences peut mener à l'annulation ou à la suspension de la loi ou du décret.

Le mécanisme de la **question préjudicielle** est créé : une juridiction ordinaire peut adresser une question si elle s'interroge sur une éventuelle 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 d'une des deux Assemblées. L'autre moitié doit avoir occupé pendant 5 ans au moins une fonction d'une haute juridiction ou être professeur de droit. L'équilibre est garanti par la présence obligatoire de 6 Francophones et 6 Flamands.

4.5.1.5 *1988 : Cinquième révision de la Constitution*

Cette réforme concerne les Communautés. Leurs compétences sont à nouveau augmentées :

- L'essentiel de la matière de l'enseignement leur est confié. Afin de garantir le pacte scolaire, la Cour d'Arbitrage devient compétente pour garantir le respect des dispositions relatives à l'enseignement.
- La publicité commerciale dans l'audiovisuel
- L'aide publique directe à la presse écrite
- La protection de la jeunesse (une grande part).

La réforme concerne également les Régions. Leurs compétences sont également revues, on y ajoute :

- Les monuments et sites
- Les travaux publics,
- Les transports
- L'organisation et l'exercice de la tutelle.

Et on élargit la politique économique.

La loi spéciale du 12 janvier 1989 organise la Région de Bruxelles-Capitale. Elle exerce les mêmes compétences que les deux autres Régions, sa norme est néanmoins intitulée « ordonnance ».

Son territoire est composé des 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, 2 Néerlandophones et un Président asexué linguistique, élu par le Conseil.

L'exécution des fonctions communautaires est garantie par trois institutions, organiquement régionales mais fonctionnellement communautaires :

- La CoCof
- La VGC
- La CoCom.

La Cour d'Arbitrage subit également un élargissement de ses compétences :

- Règlement des violations par une loi, un décret ou une ordonnance des articles 6, *6bis* et 17 de la Constitution.
- Étendue de la saisine aux personnes physiques et morales justifiant d'un intérêt.
- Compétence en termes d'appréciation de la constitutionnalité des lois spéciales.

- Le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation devront dorénavant l'interroger si des questions préjudicielles sont soulevées devant eux.
- Bref, la Cour d'Arbitrage devient la plus haute juridiction du pays.

Le financement des entités fédérées

Le transfert des compétences s'accompagne inévitablement d'un important accroissement du budget des entités fédérées par :

- Pour les Communautés :
 - Les recettes non fiscales,
 - Les emprunts
 - Les parties attribuées du produit d'impôts et de perceptions nationales

On constate que les Communautés n'ont pas de fiscalité propre. Cela s'explique notamment par la situation de Bruxelles, partagée entre les deux Communautés.

- Pour les Régions :
 - Les recettes non fiscales
 - Les emprunts
 - Une intervention de solidarité nationale
 - Des recettes fiscales propres
 - Les parties attribuées du produit d'impôts et de perceptions.

Dispositions diverses

D'autres dispositions évoluent à l'aune de cette réforme :

- L'abrogation de la loi salique : l'ordre de succession au trône en est profondément bouleversé, la primogéniture masculine stricte n'est plus d'application.
- Le texte de la Constitution est traduit en allemand.

4.5.1.6 1993 : Sixième révision de la Constitution

Lors de cette réforme, les modifications portent toute sur toute une série de dimensions institutionnelles.

- La Belgique devient officiellement un Etat fédéral. L'article 25^{ter} de la Constitution prévoit une inversion des compétences résiduelles, celles-ci étant confiées aux Communautés et Régions.
- Le principe de loyauté fédérale est institué, celle-ci « *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 son partenaire, sans en retirer un intérêt réel.* »³. Ce principe est énoncé à l'article 143 de la Constitution.
- Au niveau des institutions fédérales, plusieurs modifications sont apportées :
 - la limitation à 15 du nombre de ministres au sein du gouvernement fédéral.

³ Luc SIMAR, *Les entités fédérées et la sixième réforme de l'Etat*, Politique, Revue des débats, octobre 2014, n°HS23.

- le bicaméralisme à deux vitesses est accepté : la Chambre des Représentants devient l'assemblée prépondérante. Sa composition passe de 212 à 150 députés. Une incompatibilité du mandat 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,
 - le vote des lois à majorité spéciale,
 - les assentiments aux traités et délégations à certaines autorités internationales,
 - le vote des lois de répartition de compétences,
 - ...
- La composition du Sénat passe de 184 à 71 sénateurs (40 élus directs, 21 sénateurs de communauté, 10 cooptés et de droit). Il y a une répartition strictement proportionnelle entre les deux grandes communautés (58%-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.
- Au niveau des institutions régionales, les organes sont revus. Le Conseil régional wallon est désormais composé de 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 lui sont attribuées, et d'autres sont étendues.
- 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 de 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.
- Au niveau des libertés publiques, des articles sont été 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.

- La coordination de la Constitution est réalisée avec une adaptation de la numérotation et de la subdivision ainsi qu'une toilette de certaines terminologies.

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

Ces accords sont conclus sous le gouvernement VERHOFSTAD 1^{er}, de composition : libéral, socialiste et écologiste.

Face à la volonté de l'élite flamande d'avoir de plus en plus d'autonomie, le schéma institutionnel belge va se trouver modifié. La plupart de ces modifications a concerné les lois spéciales.

Premièrement, les accords de la Saint-Polycarpe et du Lambermont mettent en place le refinancement des Communautés, l'élargissement de l'autonomie fiscale des Régions, la régionalisation- des lois provinciales et communales 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 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.

4.5.2 La sixième réforme de l'Etat

Ce titre aurait pu être : « 2012-2014 : *Septième révision de la Constitution.* »

4.5.2.1 La scission de Bruxelles-Hal-Vilvoorde⁴

Cette circonscription électorale de la Chambre des Représentants était soumise à des règles spécifiques concernant les Francophones habitant sur son territoire. Ceux-ci pouvaient voter pour des candidats francophones, en terre flamande.

Cette situation, contraire au principe de territorialité cher aux Flamands, s'oppose à leur volonté d'usage unique du flamand sur le territoire flamand.

Les élus francophones, eux, refusent de laisser tomber les Francophones de la périphérie.

L'issue est connue : un accord est trouvé entre les partis francophones et flamands (excepté la NV-A) qui scinde la circonscription. Deux circonscriptions existent aujourd'hui : Bruxelles d'une part, où les habitants pourront voter pour des représentants des deux langues ; Hal-Vilvoorde d'autre part où les habitants voteront pour des représentants exclusivement flamands.

Un statut particulier est prévu pour les électeurs des six communes à facilités de la périphérie bruxelloise. Dans ces communes, le nombre de Francophones étant élevé,

⁴ BHV est également le nom d'un arrondissement judiciaire, que nous n'évoquerons pas dans le cadre de ce cours.

ils pourront choisir de voter pour une liste de la circonscription électorale de Hal-Vilvoorde ou pour une liste de la circonscription électorale de Bruxelles.

4.5.2.2 *Les transferts de compétences*

Cette réforme poursuit le transfert entamé durant les précédentes et augmente encore le nombre de compétences d'importance dans les mains des Communautés et Régions. Cette fois, la réforme implique de très importants transferts de moyens financiers. Ainsi, au total, plus de 14 milliards seront transférés, soit un montant avoisinant les 1.400€ par habitant.

- Les allocations familiales, de naissance et les primes d'adoption : celles-ci sont aujourd'hui confiées aux Communautés pour la Flandre, la Wallonie et le territoire germanophone et à la COCOM pour Bruxelles.
L'accord prévoit que « le droit aux allocations familiales sera consacré dans la Constitution ». Afin d'éviter les problèmes liés à la gestion et au paiement, 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 ».
- Le marché de l'emploi : les Régions deviennent compétentes pour :
 - Le contrôle de la disponibilité active et passive et, en conséquence, les sanctions des chômeurs. Les Régions ont la possibilité de déléguer le pouvoir de sanction à l'autorité fédérale (ONEm) contre rémunération.
 - Le placement des chômeurs et les programmes d'accompagnement visant à réinsérer les bénéficiaires d'un revenu d'intégration sur le marché du travail.
- Les soins de santé et l'aide aux personnes : différentes matières sont transférées aux Communautés :
 - Les aides à la mobilité et les aides aux personnes âgées ;
 - Les agréments des hôpitaux, services, programmes de soins, fonctions hospitaliers ;
 - Les frais d'investissement liés à la construction, la rénovation et au gros entretien des hôpitaux et au financement du matériel médical lourd ;
 - Les maisons de soins de santé mentale, les plateformes de soins de santé mentale et les maisons de soins psychiatriques.

5 LES INSTITUTIONS FEDERALES

5.1 1. Le pouvoir législatif

5.1.1 La composition

Le pouvoir législatif fédéral s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des Représentants et le Sénat (article 36 de la Constitution).

Ce pouvoir comporte donc 3 branches.

Le Parlement est, comme nous l'avons vu plus avant, bicaméral. 150 représentants élus directement forment la Chambre des Représentants. 60 sénateurs forment le Sénat.

5.1.2 Les compétences

Comme au niveau de sa composition, le bicaméralisme est aussi inégal au niveau de ses compétences.

Depuis 2014, le Sénat est devenu une chambre des entités fédérées puisque la majorité des sénateurs (50/60) proviennent aujourd'hui des Parlements des entités fédérées. Les deux chambres n'ont donc plus les mêmes compétences.

Le tableau ci-dessous reprend les différentes compétences actuelles des Chambres :

Procédure bicamérale obligatoire	Article 77 Constitution	<ul style="list-style-type: none">- déclaration de révision de la Constitution et révision de la Constitution ;- matières qui doivent être réglées par les deux Chambres législatives en vertu de la Constitution ;- lois à adopter à la majorité spéciale ;- lois concernant les institutions de la Communauté germanophone et son financement ;- lois concernant le financement des partis politiques et le contrôle des dépenses électorales ;- lois concernant l'organisation du Sénat et le statut de sénateur ;- autres matières désignées par une loi à majorité spéciale.
---	----------------------------	---

Procédure bicamérale optionnelle⁵	Article 78 Constitution	- lois prises en exécution de lois à majorité spéciale ; - lois concernant l'organisation de l'Etat qui ne sont pas visées à l'art. 77 de la Constitution ; - lois relatives au Conseil d'Etat et aux juridictions administratives fédérales ; - lois adoptées conformément à l'art. 169 de la Constitution afin de garantir le respect des obligations internationales ou supranationales.
Procédure monocamérale (uniquement la Chambre)	Articles 74, 46 et 96 Constitution	- toute autre législation et toutes les autres matières que celles visées aux art. 77 et 78 de la Constitution. - motions de confiance ou de méfiance à l'égard du Gouvernement.
Compétence exclusive du Sénat	Article 143 Constitution	- règlement des conflits d'intérêt (voir <i>infra</i>).

5.1.3 Les procédures

Quatre grandes étapes rythment le processus d'élaboration d'une loi fédérale.

5.1.3.1 Dépôt d'un projet ou d'une proposition de loi

Le projet est d'initiative gouvernementale, tandis que la proposition est d'initiative parlementaire.

Lors du dépôt, la section législation du Conseil d'Etat est automatiquement consultée lorsqu'il s'agit d'un projet ; elle l'est facultativement lorsqu'il s'agit d'une proposition. Le Conseil d'Etat remet un avis motivé quant à :

- la forme
- la constitutionnalité
- au respect des compétences
- à la compatibilité avec la législation en vigueur

5.1.3.2 Délibération au sein du Parlement

Celle-ci n'est possible qu'après une acceptation de prise en considération du projet ou de la proposition.

En fonction de la matière, la délibération a lieu au sein de la Chambre des Représentants ou des deux Chambres, via le système de navette parlementaire.

En dehors des cas où la Constitution prescrit une majorité spéciale, les projets et propositions de loi doivent être approuvés à la majorité simple. Appliqué à la lettre, ce principe induirait que les néerlandophones pourraient approuver une loi contre la volonté des francophones.

Pour éviter que l'une des communautés linguistiques ne porte atteinte aux intérêts de l'autre communauté linguistique, la **procédure de la sonnette d'alarme** a été

⁵ Cette procédure signifie que la Chambre des Représentants est compétente en termes de procédure législative mais que le Sénat a un **droit d'évocation**.

instaurée. Dans ce cas, le groupe linguistique lésé suspend la discussion de la proposition ou du projet de loi.

Déroulement de la procédure de la sonnette d'alarme :

- 1) Une motion signée par 3/4 des membres du groupe linguistique lésé explique pourquoi l'initiative compromet les rapports entre les communautés linguistiques.
 - 2) Dès que la motion est introduite à la Chambre ou au Sénat, la procédure législative est suspendue.
 - 3) Le Conseil des ministres discute du problème et propose une modification du texte dans les 30 jours.
 - 4) La Chambre ou le Sénat se prononce sur l'avis du Conseil des ministres.
- Cette procédure ne peut être appliquée qu'une seule fois à l'égard d'un même projet / proposition.

Le texte est alors discuté et amendé, il fait ensuite l'objet d'un vote en commission, avant d'être voté en séance.

5.1.3.3 *Sanction et promulgation par le Roi*

La sanction royale est l'acte du Roi, en tant que troisième branche du pouvoir législatif fédéral, d'approuver le texte.

La promulgation est l'acte royal agissant comme Chef du pouvoir exécutif. Il atteste par cet acte que la procédure d'adoption de la loi a été régulière et qu'il en authentifie le texte, en ordonnant son application.

A cet égard, il est intéressant de souligner que le Roi ne possède aucun droit de veto. Les articles 108 et 109 de la Constitution traduisent ainsi la figure publique du Roi, ses convictions personnelles ne pouvant entrer en ligne de compte.

5.1.3.4 *Publication*

Il s'agit à nouveau d'un acte posé par le Roi qui ordonne :

- la publication au Moniteur belge ;
- de revêtir le texte du sceau de l'Etat

Ceci permet à tout citoyen belge d'en prendre connaissance et rend la loi obligatoire, en principe 10 jours après sa publication.

5.2 Le pouvoir exécutif

5.2.1 La composition

L'article 37 de la Constitution indique que le pouvoir exécutif fédéral appartient au Roi. Toutefois, il précise qu'il ne peut agir seul. C'est ainsi que le pouvoir exécutif est, de fait, entre les mains du Gouvernement, dont le Roi est le Chef.

Selon les articles 96 et 104 de la Constitution, le Roi nomme et révoque ses ministres et secrétaires d'Etat fédéraux.

5.2.1.1 Les configurations

- Le Conseil des Ministres

Il compte 15 membres maximum, dont la moitié est d'expression française et l'autre moitié d'expression néerlandaise.

Le Premier Ministre est asexué linguistiquement.

Le Conseil est également composé obligatoirement de membres de sexes différents.

- Le Kern

Il est composé du Premier Ministre, des vice-Premiers Ministres.

- Le Gouvernement fédéral

Il comprend le Conseil des Ministres et les Secrétaires d'Etat.

Au sein des 3 configurations, le processus de décision est le consensus. Les membres décident donc collégalement.

5.2.1.2 La formation du Gouvernement

Le Gouvernement n'est pas élu par les citoyens. Quatre étapes président à sa formation.

1. Information au Roi

Après les élections, le Roi recueille l'avis et les conseils de certaines personnes sur le résultat de ces élections, à savoir : les responsables politiques, les représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs.

2. Désignation d'un informateur

Sur base de ces entretiens, le Roi peut nommer un informateur qui examinera quels partis politiques pourraient former une coalition de gouvernement.

3. Désignation d'un formateur

Celui-ci devra présenter un gouvernement au Roi. Il convoque les partis qui vont former ce gouvernement pour élaborer un accord. Cet accord de gouvernement reprend les réalisations que les partis souhaitent mener à bien.

Ensuite, s'entament les négociations sur la composition de celui-ci.

4. Nomination des Ministres et des Secrétaires d'Etat

La nomination est faite par le Roi, il peut donc refuser une nomination. Dans la plupart des cas, le Roi nomme comme Premier Ministre le formateur du Gouvernement.

5. Déclaration gouvernementale du Premier Ministre

Cette déclaration est faite devant la Chambre des Représentants. Elle dévoile l'accord de gouvernement.

La Chambre procède ensuite au vote de confiance du Gouvernement.

5.2.2 Les compétences

- Le pouvoir exécutif a des **compétences d'attribution**, comme le souligne 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.

- Le pouvoir exécutif est compétent pour **l'exécution des lois**, comme l'indique l'article 108 de la Constitution.
- Le pouvoir exécutif fédéral est compétent pour **la détermination et l'exécution de la politique nationale** (articles 107 et 114 de la Constitution) :
 - Établissement du budget ;
 - Direction de la politique extérieure ;
 - Commandement de l'armée ;
 - Droit de battre monnaie ;
 - Maintien de l'ordre, de la sécurité, de la santé et de la tranquillité publics ;
 - Droit de grâce ;
 - Organisation des services publics fédéraux ;
 - ...
- **Différents types de décisions** sont à sa disposition :
 - Les arrêtés royaux
 - discutés et approuvés par le Conseil des Ministres
 - soumis à la signature du Roi, préalablement signés par le Ministre compétent
 - essentiellement pris en exécution d'une loi.

On distingue les arrêtés royaux réglementaires, à portée générale des arrêtés royaux individuels (nomination des fonctionnaires).

- Les arrêtés ministériels
 - doivent être autorisés par un arrêté royal ou par la loi
 - ne concernent que des affaires secondaires et complémentaires.

On distingue les arrêtés ministériels réglementaires (à portée générale) des arrêtés ministériels à portée individuelle.

- Les circulaires
 - sont prises par un Ministre
 - visent à expliquer la réglementation existante en vue d'une application précise
 - théoriquement, aucune valeur réglementaire ou juridique mais elles constituent un guide d'interprétation de la législation.

Malheureusement, à l'heure actuelle, ces circulaires revêtent parfois un caractère obligatoire pour les agents subordonnés, et leur valeur réglementaire est difficile à établir.

5.3 Le pouvoir judiciaire

Nous ne reprenons ici que les principes fondamentaux du pouvoir judiciaire.

Le pouvoir judiciaire se prononce en matière de litiges et est exercé par les Cours et les Tribunaux (article 40 de la Constitution). Il contrôle également la légalité des actes du pouvoir exécutif.

Les Cours et Tribunaux ont une triple compétence :

- Pénale : punissent les infractions aux lois pénales ;
- Civile : jugent les contestations qui ont pour objet des droits civils ;
- Politique : jugent les contestations qui ont pour objet des droits politiques sauf exceptions prévues par la loi.

5.3.1 Indépendance des juges

Le juge ne reçoit d'ordre de personne. Ni le législateur ni le pouvoir exécutif ne peuvent contraindre un juge à rendre une décision déterminée. Ils ne peuvent pas davantage l'influencer.

La Constitution garantit l'indépendance par rapport au pouvoir exécutif du juge en lui conférant les attributs suivants :

- le juge est irrévocable et immuable.
- il est nommé à vie.
- aucun juge ne peut être privé de sa place ou suspendu que par un jugement.
- le déplacement d'un juge ne peut avoir lieu que de son consentement et par une nomination nouvelle.
- les traitements des juges sont fixés par une loi et pas par le pouvoir exécutif.
- défense de cumul : le juge ne peut avoir un mandat politique, être fonctionnaire ni exercer un commerce.

5.3.2 Publicité des audiences des tribunaux

Les audiences des tribunaux sont publiques sauf si cela est contraire à l'ordre public et aux bonnes mœurs.

5.3.3 Obligation de motivation

Tout jugement doit être motivé, c'est-à-dire que le juge doit développer les raisonnements de droit et de fait qui l'ont conduit à la décision prise.

5.3.4 Possibilité de recours

L'existence de deux degrés de juridiction constitue une importante garantie contre l'arbitraire.

Les parties ont ainsi la possibilité de demander le réexamen du litige soit par la même juridiction en cas de jugement rendu par défaut (en l'absence d'une des parties) soit par une autre juridiction qui intervient en second degré.

Enfin, la Cour de Cassation peut être saisie des décisions rendues après l'appel et casser la décision qui sera réexaminée devant une autre juridiction de même rang uniquement s'il y a non-respect de la loi ou des formes substantielles.

5.3.5 Le Conseil supérieur de la Justice

Créé en 1999, le CSJ rend des avis au pouvoir exécutif pour améliorer le fonctionnement de la justice.

C'est lui qui propose les candidats à la magistrature, ainsi que le contenu des examens et des formations.

Il est composé de 22 membres francophones et 22 néerlandophones, désignés pour 4 ans (renouvelable). Au sein de chaque groupe linguistique, on trouve 11 magistrats (élus par le corps des magistrats en activité, au scrutin secret) et 11 non magistrats (désignés par le Sénat).

6 LES INSTITUTIONS REGIONALES ET COMMUNAUTAIRES

6.1 Introduction

Précisons tout l'abord l'étendue des compétences de chacun de ces pouvoirs fédérés.

6.1.1 Les Régions

La Constitution, en son article 3, stipule que « *La Belgique comprend trois régions : la Région wallonne, la Région flamande et la Région bruxelloise* ».

L'article 5 nous en donne l'étendue :

- 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.

6.1.2 Les Régions linguistiques

A côté de ces 3 Régions, co-existent également trois Communautés. Afin de bien comprendre leur étendue, il faut évoquer le concept de « région linguistique ».

Il existe en Belgique 4 régions linguistiques :

- La région de langue française ;
- La région de langue néerlandaise ;
- La région de Bruxelles-capitale ;
- La région de langue allemande.

Ces régions linguistiques ne sont pas à confondre avec les Régions. Les premières ont été mises en place en 1963, au moment de la fixation de la frontière linguistique. La division du territoire belge en régions linguistiques se base sur 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.

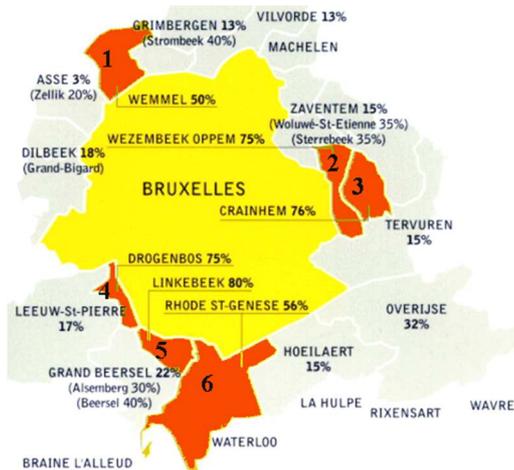


Par contre, en ce qui concerne la région bilingue de Bruxelles-capitale, les langues néerlandais et françaises peuvent toutes les deux être utilisées par les autorités administratives.

Chaque commune du pays fait partie d'une de ces régions linguistiques. Un cas particulier est néanmoins à soulever, celui des communes à facilités. Celles-ci constituent une exception au principe de territorialité. A l'intérieur de ces territoires, les autorités administratives devront utiliser la langue de leurs citoyens, même lorsque celle-ci n'est pas celle du territoire sur lequel ils se trouvent.

Ci-dessous, les différentes communes à facilités en Belgique.

En périphérie bruxelloise



à l'est de la Belgique



Le long de la frontière linguistique



Ces facilités sont, toujours aujourd’hui, au cœur d’interprétations diverses, comme l’a montré le contentieux relatif à la nomination des Bourgmestres dans ces communes. Ce contentieux avait été confié au Conseil d’Etat, qui a rendu divers arrêts à ce propos.

6.1.3 Les Communautés :

L’article 2 de la Constitution nous indique qu’il existe 3 Communautés, dont l’étendue est répartie comme suit :

- La Communauté française, aujourd’hui appelée « Fédération Wallonie-Bruxelles » dans les faits : elle 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.
- La Communauté flamande : elle 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.
- La Communauté germanophone : elle exerce ses compétences sur les habitants et les institutions de la région de langue allemande.

6.2 Le pouvoir législatif

6.2.1 La composition

6.2.1.1 Le Parlement de Wallonie :

Il s’agit du parlement de la Région wallonne.
Il est composé de 75 membres.
Son pouvoir décretaal concerne les matières régionales wallonnes.

6.2.1.2 Le Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles :

Il s’agit du parlement de la Communauté française.
Il est composé de 94 membres.
Son pouvoir décretaal concerne les matières communautaires françaises.

6.2.1.3 Le Parlement flamand :

Il s’agit du parlement de la Région ET de la Communauté flamandes.
Il est composé de 124 membres.
On pouvoir décretaal concerne les matières régionales ET communautaires flamandes.

6.2.1.4 Le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale :

Il est composé de 89 membres.
Son pouvoir décrétoal s'exerce par voie d'ordonnances et concerne les matières régionales de la Région de Bruxelles-Capitale.

6.2.1.5 Le Parlement de la Communauté germanophone :

Il est composé de 25 membres.
Son pouvoir décrétoal concerne les matières communautaires germanophones.

On peut constater qu'il y a une asymétrie institutionnelle : du côté flamand, il n'y a qu'un seul Parlement.

Pourquoi cette distinction ? Les Flamands souhaitent faire primer la Communauté flamande alors que les Francophones souhaitent mettre en avant la Région, en distinguant bien les deux entités. Cette asymétrie ne signifie pas que la région flamande a été absorbée par la Communauté flamande ; les deux entités restent bien distinctes mais elles possèdent des organes communs.

Cela implique deux choses :

- D'une part, les décrets adoptés par le Parlement flamand doivent indiquer s'ils concernent la Communauté ou la Région ;
- 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.

6.3 Le pouvoir exécutif

Les pouvoirs exécutifs des Communautés et des Régions sont exercés par des Gouvernements composés différemment. Le tableau ci-dessous reprend leur composition respective :

Gouvernements	Composition
Gouvernement de la Région wallonne	9 Ministres maximum
Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles	8 Ministres maximum
Gouvernement flamand	11 Ministres maximum
Gouvernement de la Communauté germanophone	3 Ministres
Gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale	5 Ministres 3 Secrétaires d'Etat

A 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, comme au niveau fédéral, le consensus.

Le principe des compétences en Belgique est énoncé à l'article 35 de la Constitution. Selon cet article, l'autorité fédérale exerce uniquement les compétences qui lui sont formellement attribuées, il donc s'agit de compétences d'attribution. Les entités fédérées, elles, exercent l'ensemble des compétences non-attribuées, les compétences dites résiduelles, selon les conditions et les modalités fixées par une loi spéciale.

Néanmoins, une disposition transitoire prévoit que ce sera à la loi spéciale de fixer la date d'entrée en vigueur de cette répartition stricte des compétences. Elle sous-entend qu'une révision de la Constitution sera nécessaire pour préciser les compétences réellement attribuées à l'autorité fédérale.

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

6.3.1 Les matières communautaires

(art. 127 de la Constitution et art.4 et 5 de la loi spéciale de réforme institutionnelle du 08 août 1980)

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 bibliothèques, les discothèques, la radiodiffusion, la télévision, la politique de la jeunesse, les loisirs, le tourisme, la promotion sociale,...
- 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.
- Les matières personnalisables qui concernent :
 - La politique de la santé
 - L'aide aux personnes
- Les allocations familiales
- L'emploi des langues :
 - Pour les matières administratives,
 - Pour l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics
 - Pour les relations sociales entre les employeurs et leur personnel
- La recherche scientifique
- La tutelle administrative sur les collectivités subordonnées dans les matières communautaires.

6.3.2 Les matières régionales

(art.39 de la Constitution et art.6 de la loi spéciale de réforme institutionnelle du 08 août 1980)

- L'aménagement du territoire
- L'environnement et la politique de l'eau
- La rénovation rurale et la conservation de la nature
- Le logement
- L'économie, dont :
 - La politique économique

- L'importation
- L'exportation
- Le transit d'armes, de munitions
- ...
- L'énergie
- Les pouvoirs subordonnés
- La politique de l'emploi
- Travaux publics et transports
- La sécurité routière
- Les consultations populaires au niveau régional

6.3.3 Les matières fédérales

Comme dit plus haut, l'Etat 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
- La sécurité sociale
- ...

7 LES AUTORITES LOCALES

7.1 Introduction

La Belgique comporte encore, outre l'autorité fédérale, les Communautés et les Régions, deux autres niveaux de compétence : les communes et les provinces.

Elles ont deux compétences :

- régler tout ce qui est d'intérêt communal ou provincial ;
- les missions attribuées par une autorité supérieure (fédérale, communautaire ou régionale).

Elles légifèrent par voie de règlements.

7.2 L'institution provinciale

La Province comprend trois organes importants : le Conseil provincial, le Collège provincial, le Gouverneur.

7.2.1 Le Conseil provincial

Le Conseil provincial se réunit chaque fois que l'exige l'intérêt provincial et au moins une fois par mois.

Ses séances sont publiques sauf :

- si l'on évoque une question de personne,
- si deux tiers des conseillers s'y opposent pour des motifs tenant à l'ordre public,
- dans le cas où la publicité des débats entraînerait de graves conséquences pour la sécurité du territoire.

7.2.2 Le Collège provincial

Il délibère sur tout ce qui concerne l'administration journalière des intérêts de la Province, il exécute les lois et décrets lorsque son intervention est requise ou demandée par le Gouvernement et donne son avis.

7.2.3 Le Gouverneur de Province

Il représente les autorités supérieures (autorité fédérale, Communautés et Régions),
Il est aussi chargé du maintien de l'ordre et de la tranquillité dans la Province.

7. 2. 4 Autres organes provinciaux

7.2.4.1 Le Directeur financier provincial

Il est nommé par le Conseil provincial, est placé sous l'autorité du Collège provincial qui l'évalue sur une période de trois ans.

Il est le conseiller financier et budgétaire de la Province. Dans le cadre du contrôle interne, il est chargé de l'utilisation efficace et économique des ressources, et de la protection des actifs.

Il est chargé :

- d'effectuer les recettes ;
- d'acquitter sur mandats les dépenses ordonnancées ;
- de remettre un avis de légalité écrit préalable et motivé (dans les 10 jours ouvrables de la réception du dossier – 5 jours en cas d'urgence) sur tout projet de décision du Conseil ou du Collège provincial ayant une incidence financière ou budgétaire supérieure à 22.000 euros ;
- de donner, sur demande du Collège ou du directeur général, un avis de légalité motivé sur toute question ayant une incidence financière ; il peut également rendre un avis d'initiative en ce compris sur les entités consolidées et les associations subventionnées par la province ;
- de faire rapport au Conseil, au moins une fois par an, sur :
 - l'exécution de sa mission de remise d'avis ;
 - l'état actualisé, rétrospectif et prospectif de la trésorerie ;
 - l'évaluation de l'évolution passée et future du budget ;
 - l'ensemble des données financières des services, régies, sociétés où la province a une participation d'au moins 15% et des asbl auxquelles elle participe et au sein desquelles elle désigne au moins 15% des membres des organes de gestion.
- de préparer le budget et les modifications budgétaires.

Ces diverses missions découlent de la modification du CDLD dite « des grades légaux » de 2013.

7.2.4.2 Le Directeur général provincial

Suite à la Réforme des grades légaux, le Greffier provincial est désormais dénommé Directeur général. Il est nommé par le Conseil sur base d'un examen organisé par la Province et dans le respect des règles établies par le Gouvernement wallon. Une procédure d'évaluation sur trois ans est prévue, c'est le Collège provincial qui procède à l'évaluation.

Il est chargé :

- de mettre sur pied et de suivre le contrôle interne du fonctionnement des services provinciaux ;
- de mettre en œuvre des axes politiques fondamentaux du programme politique générale traduits dans son contrat d'objectifs ;

- du respect de la législation et des procédures ;
- de préparer les dossiers qui sont soumis au Conseil et au Collège provincial et d'assister aux séances du Conseil et du Collège sans voix délibérative,
- de donner notamment des conseils juridiques et administratifs au Conseil et au Collège provincial. Il rappelle les règles de droit applicables, mentionne les éléments de faits dont il a connaissance, veille à ce que les mentions légalement obligatoires figurent dans les décisions ;
- en tant que chef du personnel,
 - de mettre en œuvre et évaluer la politique de gestion des ressources humaines,
 - de diriger et coordonner, sous le contrôle du Collège, les services provinciaux, sauf exceptions prévues par la loi ou le décret ;
 - d'arrêter le projet d'évaluation de chaque membre du personnel ;
 - d'infliger l'avertissement et la réprimande sur rapport motivé du supérieur hiérarchique
 - de participer, ou déléguer, avec voix délibérative aux jurys d'examen pour le recrutement et l'engagement des membres du personnel ;
- de présider le Comité de direction ;
- de rédiger, après concertation du Comité de direction, les avant-projets de cadre organique, de statut du personnel, ainsi que l'organigramme.

7.2.4.3 Le commissaire d'arrondissement

Il est nommé avec compétence pour un ou plusieurs arrondissements.

7. 2. 5 Les finances provinciales

7.2.5.1 Le budget

Chaque année, le Conseil provincial vote le budget des dépenses de l'année suivante et les moyens d'y faire face pour le 31 octobre au plus tard.

Il arrête les comptes de la Province pour l'année antérieure, pour le 31 mars au plus tard.

7.2.5.2 Les taxes

Aucune taxe provinciale ne peut être levée sans l'accord du Conseil provincial.

Chaque année, le Conseil doit définir les moyens destinés à équilibrer les dépenses, les taxes provinciales figurent au nombre de ces moyens.

7.3 L'institution communale

La Commune est le plus petit niveau d'administration du pays.

Elles sont responsables de tout ce qui est d'intérêt communal. En principe, elles sont compétentes pour toutes les matières locales sauf si une autorité supérieure s'estime compétente.

La Commune comprend trois organes importants : le Conseil communal, le Bourgmestre, le Collège communal.

7.3.1 Le Conseil communal

La loi prévoit que le Conseil communal doit se réunir au moins 10 fois par an et toutes les fois que l'intérêt communal l'exige.

Ses séances sont publiques sauf :

- si l'on évoque une question de personne (notamment en matière disciplinaire),
- si deux tiers des conseillers s'y opposent pour des motifs tenant à l'ordre public,
- dans le cas où la publicité des débats entraînerait de graves conséquences pour la sécurité du territoire.

Le Conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal. L'intérêt communal est constitué de tout acte des autorités communales jugé nécessaire par elles pour assurer le maintien de l'ordre ou la satisfaction des besoins des citoyens. Il ne peut faire abstraction de l'intérêt général.

Les résolutions sont prises à la majorité des voix.

Il est composé des vainqueurs du scrutin communal, tous groupes politiques confondus.

Il est présidé soit :

- Par le Bourgmestre
- Par un Conseiller communal désigné à cet effet, pour la durée de la mandature.

Déroulement d'une séance :

- Ouverture de séance
- Inscription des points en urgence
- Acceptation de questions d'ordre général
- Séance publique
- Huis clos
- Clôture de séance.

7.3.2 Le Bourgmestre

Le Bourgmestre dispose de plusieurs pouvoirs :

- il est le représentant des autorités supérieures au sein de la commune.
- il est le chef de la commune, a des missions importantes en matière de police : il exécute toutes les ordonnances de police et peut, en cas d'urgence, édicter lui-

même des ordonnances pour le maintien de l'ordre, de la sécurité et de la tranquillité dans la commune.

- il préside le Collège communal et peut présider le Conseil communal.
- il remplit les fonctions d'officier d'État civil.

7.3.3 Le Collège communal

Les réunions du Collège communal ne sont pas publiques sauf dans les cas déterminés par la loi.

Les résolutions sont prises à la majorité des voix, selon la méthode du scrutin secret, s'il échet.

Le Collège exerce des attributions dans une série de matières exigeant une décision rapide (souci d'efficacité). Il est un organe d'exécution des règlements et décisions du Conseil sauf en matière de police.

Il est aussi un organe d'administration des biens et revenus de la commune, il dispose d'un pouvoir autonome d'administration que la Constitution et la loi lui confient et surtout il exerce la gestion journalière des affaires de la commune.

Il mène les actions de défense en justice dans lesquelles la commune est impliquée. Par contre, la décision d'introduire une instance doit émaner du conseil communal.

Il est chargé de la tenue et de la conservation des registres de l'état civil et des archives.

7.3.4 Autres organes communaux

7.3.4.1 Le personnel de l'état civil

Le Bourgmestre ou l'Échevin chargé de remplir les fonctions de l'officier de l'Etat civil peut, suivant les besoins du service, avoir sous ses ordres un ou plusieurs employés.

7.3.4.2 Le Directeur général

Le Directeur général (ex : secrétaire communal, sauf à Bruxelles) est nommé par le Conseil communal. Le Collège communal procède tous les trois ans à son évaluation.

Missions générales :

- il est chargé de préparer les dossiers soumis au Conseil communal ou au Collège communal.
- Il assiste, sans voix délibérative, aux séances du Conseil et du Collège.
- Il est chargé de la mise en œuvre du programme stratégique transversal.
- Il est chargé de la mise sur pied et du suivi du système de contrôle interne des services communaux. Il rédige les procès-verbaux des séances du Conseil et assure la transcription de ceux-ci.
- En tant que chef du personnel, et sous le contrôle du Collège communal :
 - il met en œuvre et évalue la politique de gestion des ressources humaines,

- il dirige et coordonne les services communaux. Dans ce cadre, il arrête le projet d'évaluation de chaque membre du personnel et le transmet à l'intéressé et au Collège.,
- il peut, sur rapport du supérieur hiérarchique (ou d'initiative, en l'absence d'un supérieur hiérarchique direct), infliger les sanctions d'avertissement et réprimande.
- o lui ou son délégué participe avec voix délibérative au jury d'examen constitué lors du recrutement ou de l'engagement des membres du personnel.
- o en tant que conseiller juridique et administratif, il donne des conseils juridiques et administratifs au Conseil et au Collège communal et rappelle, le cas échéant, les règles de droit applicables, mentionne les éléments de faits dont il a connaissance et veille à ce que les mentions légalement obligatoires figurent dans les décisions.
- o Il est le président du Comité de direction et, après concertation avec celui-ci, il est chargé de la rédaction des projets de l'organigramme, du cadre organique et du statut du personnel.

Le Comité de Direction est un organe instauré par les décrets de 2013 dont les spécificités sont :

- Sa composition : le DG et le DF au minimum (le DG peut y adjoindre les responsables de service, tels que désignés sur base de l'organigramme) ;
- Sa régularité : le décret ne prévoit aucune régularité mais impose un CoDir annuel au minimum entre le CPAS et la Ville

7.3.4.3 Le Directeur financier

Depuis la réforme de 2013, le Receveur communal est devenu Directeur financier pour les communes de plus de 10.000 habitants et Receveur régional dans les communes comptant 10.000 habitants et moins, sauf si le Conseil communal crée l'emploi de Directeur financier.

Il est nommé par le Conseil communal et est placé sous l'autorité du collège communal qui procède à son évaluation tous les trois ans.

En tant que conseiller financier et budgétaire de la commune, et dans le cadre du système de contrôle interne, il est chargé :

- o de l'utilisation efficace et économique des ressources,
- o de la protection des actifs,
- o de fournir au directeur général des informations financières fiables.
- o d'effectuer les recettes de la commune.
- o d'acquitter les dépenses ordonnancées jusqu'à concurrence, soit du montant spécial de chaque article du budget, du crédit spécial ou du crédit provisoire ou du montant des allocations transférées.
- o de remettre un avis de légalité écrit préalable et motivé sur tout projet de décision du Conseil ou Collège communal ayant une incidence financière ou budgétaire supérieure à 22.000 euros dans les 10 jours ouvrables de la réception du dossier (5 jours en cas d'urgence).
- o de donner sur demande du Collège ou du Directeur général (ou d'initiative) un avis de légalité motivé sur toute question ayant une incidence financière au

niveau de la commune ou au niveau des entités consolidées de la commune, à savoir : le CPAS, la zone de police, les fabriques d'églises et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, les régies ordinaires ou autonomes ainsi que les associations subventionnées par la commune.

- de faire rapport, au moins une fois par an en toute indépendance, au Conseil communal, sur :
 - l'exécution de sa mission de remise d'avis ;
 - l'état actualisé, rétrospectif et prospectif de la trésorerie ;
 - l'évaluation de l'évolution passée et future du budget ;
 - l'ensemble des données financières des services communaux en ce compris les services de police, les régies communales, les intercommunales, les sociétés où la commune a une participation d'au moins 15% et des asbl auxquelles elle participe et au sein desquelles elle désigne au moins 15% des membres des organes de gestion.

Le Collège communal vérifie l'encaisse du Directeur financier au moins une fois par trimestre et établit un procès-verbal de la vérification qui mentionne ses observations et celles formulées par le Directeur financier.

Le Collège communal communique le procès-verbal au Conseil communal, complété par l'exposé des circonstances et des mesures de conservation prises par le Directeur financier.

En cas de déficit à la suite d'un vol ou d'une perte, le Conseil détermine si et dans quelle mesure le Directeur financier doit être tenu responsable du vol ou de la perte et fixe le montant du déficit en résultant qu'il appartient au Directeur financier de solder.

7.3.5 Les finances locales

7.3.5.1 Le budget

C'est l'acte par lequel sont évaluées les recettes escomptées et les dépenses prévues pour une période déterminée.

Les principes de base du budget sont :

- l'annalité : le budget est établi pour un an ;
- l'universalité : doivent y figurer toutes les recettes et toutes les dépenses ;
- la spécificité : chaque dépense et chaque recette doivent être spécifiées avec précision ;
- la publicité : les budgets communaux doivent être discutés et approuvés en séance publique par le Conseil communal, chaque contribuable peut en prendre connaissance à la Maison communale.

La procédure d'adoption du budget est composée de 8 étapes :

- La préparation
- La concertation en Comité de Direction
- La commission d'avis
- L'avis de légalité du Directeur financier

- Le vote du budget
- Le dialogue social
- L'information au public
- Tutelle

7.3.5.2 L'imposition communale

Les communes peuvent décider de percevoir des taxes pour couvrir leurs dépenses, soit par le biais d'une décision du Conseil, soit par une disposition légale le permettant.

7.3.5.3 Emprunt

Le Conseil communal peut décider de contracter des emprunts.

7.3.6 Le Centre Public d'Action Sociale

7.3.6.1 Introduction

Jusqu'en février 2004, on parlait de « Centre public d'Aide sociale » mais la loi a modifié la dénomination des CPAS et depuis le 1^{er} mars 2004 on les appelle les « Centres publics d'Action sociale ».

L'objectif de cette nouvelle appellation est d'insister sur la lutte contre l'exclusion sociale et pour l'insertion des personnes en difficultés. La nouvelle dénomination vise une aide active de l'État.

Le CPAS (service public) est autonome mais entretient des liens avec la commune (notamment par le biais d'une dotation). Il est un établissement public doté de la personnalité juridique (autonomie fonctionnelle, patrimoine propre, compétences déterminées par la loi).

La tutelle administrative des actes du CPAS est faite par le Collège communal et le Conseil communal. Elle porte uniquement sur les actes journaliers et sur les décisions touchant le patrimoine, le cadre,...

7.3.6.2 Le Conseil de l'Action Sociale

C'est l'organe directeur du CPAS.

Il nomme le personnel.

Il se réunit au moins une fois par mois sous la présidence du président du CPAS. Ses membres sont les conseillers de l'action sociale Ce sont des mandataires politiques, élus par le Conseil communal tous les 6 ans (il s'agit d'une élection locale mais « indirecte » ou « au second degré »), selon le respect de la clé d'Hondt, à savoir que chaque groupe politique du conseil communal obtient un nombre proportionnel de conseillers (une règle de trois est appliquée sur le nombre de sièges détenus au conseil communal). Cela dépend de la taille de la commune.

Le nombre de conseillers de l'action sociale varie de 9 à 15.

7.3.6.3 Les comités spéciaux et notamment le Comité Spécial du service social

Le Conseil de l'action sociale peut accorder des aides. Mais le plus souvent, il délègue cette mission à un Comité spécial appelé « Comité Spécial du Service Social » au sein duquel siègent plusieurs conseillers de l'action sociale et le Président du CPAS. Ils prennent les décisions concernant les demandes d'aide.

D'autres comités spéciaux peuvent être organisés sur des matières spécifiques.

7.3.6.4 Le Bureau permanent

Ses membres sont élus par le Conseil du CPAS et le Président du Conseil le préside. Le nombre de membres du Bureau permanent est fonction du nombre de conseillers. Le président a voix délibérative.

Le Bureau permanent est compétent pour la gestion quotidienne. Il exerce des compétences attribuées par la loi et des compétences déléguées par le Conseil.

- **Compétences attribuées par la loi**

Lorsque ses compétences lui viennent de la loi, le Conseil ne peut restreindre les missions du Bureau permanent.

Il s'agit de :

- l'expédition des affaires courantes,
- l'application de certaines sanctions disciplinaires,
- du choix du mode de passation et fixation des conditions de marché, en cas d'urgence impérieuse résultant des circonstances imprévisibles,
- l'octroi au Directeur général de l'autorisation de déléguer sa signature.

- **Compétences déléguées par le Conseil**

Le Conseil peut, en plus, déléguer au Bureau permanent des attributions bien définies, excepté pour les décisions que la loi réserve au Conseil ou celles soumises à l'autorisation ou à l'approbation d'une autorité de tutelle.

7.3.6.5 Le comité de concertation

Une concertation obligatoire par trimestre est prévue entre la commune et le CPAS. Le comité de concertation est formé d'une délégation du Conseil de l'action sociale et d'une délégation du Conseil communal. La délégation du Conseil communal comprend au moins le bourgmestre ou un échevin désigné par lui, celle du Conseil de l'aide sociale comprend en tout cas le président.

- **Quand se réunit-il ?**

La loi établit une liste de matières à soumettre au comité de concertation préalable à toute prise de décision du CPAS, telles :

- Le budget du Centre et ceux des hôpitaux,

- la fixation/modification du cadre du personnel,
- la fixation/modification du statut administratif ou pécuniaire du personnel,
- l'engagement de personnel complémentaire sauf urgence,
- la création de nouveaux services et l'extension des structures existantes,
- la création d'association de CPAS (chapitre XII)
- la modification budgétaire modifiant l'intervention communale,
- les décisions à prendre concernant l'aggravation du déficit des hôpitaux.

- **A l'initiative de l'Administration communale**

Certaines matières ne peuvent faire l'objet d'une décision par l'Administration communale sans avoir au préalable été soumise au comité de concertation, telles :

- La fixation et la modification du statut administratif et pécuniaire du personnel, pour autant que les décisions concernées puissent avoir une incidence sur le budget et la gestion du CPAS,
- la création de nouveaux services ou établissements à finalité sociale et l'extension de structure existante.

- **Rapport annuel relatif aux synergies**

Le comité de concertation veille à ce qu'il soit établi annuellement un rapport relatif :

- aux économies d'échelle,
- aux suppressions des doubles emplois,
- au chevauchement des activités du CPAS et de la commune.

Ce rapport est annexé au budget du centre.

7.3.6.6 Autres organes

- **Le Président**

Il est élu au scrutin secret, par et parmi les membres du Conseil de l'Action Sociale dont il dirige les activités.

Missions :

- Il convoque les réunions et arrête l'ordre du jour.
- Il est chargé de l'exécution des décisions du conseil, du bureau permanent et des comités spéciaux.
- Il représente le CPAS dans les actes judiciaires et extra judiciaires.
- Il accorde l'aide d'urgence à faire ratifier à la plus prochaine réunion du conseil.
- Il signe avec le Directeur général toutes les pièces émanant du Centre (délibérations du conseil, du bureau permanent, des comités spéciaux, publications, actes et correspondances) mais il peut autoriser la délégation de signature à un ou plusieurs membres du conseil.
- Il assiste aux réunions du Collège communal avec voix consultative afin d'être entendu sur les matières qui concernent le CPAS.
- Il veille à l'instruction préalable des affaires qui sont soumises au Conseil, au Bureau et aux Comités spéciaux.
- Il reçoit la prestation de serment du Directeur général, du Directeur financier et des travailleurs sociaux.

- Sa voix est prépondérante lorsque le scrutin a lieu à haute voix, en cas de parité des voix.
- Il commente le budget devant le Conseil communal.
- Il est d'office membre de la délégation du Conseil de l'action sociale au comité de concertation.

En synthèse : on peut donc dire que le président dirige le CPAS, entretient les contacts avec la commune, exécute toutes les décisions du CPAS, représente le CPAS et octroie une aide urgente.

- **Le Directeur général**

Son statut administratif est fixé par un règlement établi par le Conseil de l'action sociale dans les limites des dispositions fixées par le Gouvernement wallon.

Il est évalué tous les 3 ans par le Bureau permanent.

Ses missions sont :

- assister sans voix délibérative aux séances du Conseil de l'action sociale et du Bureau permanent dont il rédige les procès-verbaux et en assure la transcription.
- assister aux séances des Comités spéciaux, si le règlement interne le prévoit.
- donner des conseils juridiques et administratifs au Conseil de l'action sociale et au Bureau permanent.
- rappeler les règles de droit applicable, mentionner les éléments de faits dont il a connaissance et veiller à ce que les mentions prescrites par la loi figurent dans les décisions.
- en tant que Chef du personnel, et sous le contrôle du Président du Conseil de l'action sociale :
 - instruire les affaires et diriger l'administration,
 - arrêter le projet d'évaluation de chaque membre du personnel,
 - mettre en œuvre et évaluer la politique de gestion des ressources humaines,
 - sur rapport motivé du supérieur hiérarchique, infliger aux membres du personnel les sanctions disciplinaires de l'avertissement et de la réprimande,
 - participer (ou déléguer sa participation) avec voix délibérative au jury d'examen constitué lors du recrutement ou de l'engagement des membres du personnel.
- au niveau financier, signer, avec le Président, les mandats ordonnancés et les états de recouvrement.
- mettre sur pied et suivre le système de contrôle interne du fonctionnement du service du CPAS (réalisation des objectifs, respect de la législation et des procédures, informations fiables sur les finances et la gestion).
- assurer la présidence du Comité de direction et, après concertation avec le Comité, rédiger le projet de l'organigramme, du cadre organique et des statuts du personnel.

- **Le Directeur financier**

Son statut administratif est fixé par un règlement établi par le Conseil de l'action

sociale dans les limites des dispositions fixées par le gouvernement wallon. Il est évalué tous les 3 ans par le Bureau permanent. Il peut être commun pour le CPAS et la Ville.

Ses missions sont :

- sous l'autorité du Bureau permanent, tenir la comptabilité du centre et l'établissement des comptes annuels.
- remplir la fonction de conseiller financier et budgétaire du centre, en :
 - effectuant les recettes du centre,
 - acquittant sur mandats les dépenses ordonnancées,
 - remettant, en toute indépendance, un avis de légalité écrit préalable et motivé sur tout projet de décision du Conseil de l'action sociale, du Bureau permanent, du Président, de l'organe qui a reçu délégation du Conseil ou du Directeur général, ayant une incidence financière ou budgétaire égale ou supérieure à 22.000 euros, à l'exception des décisions relatives à l'octroi de l'aide sociale, dans les dix jours ouvrables de la réception du dossier,
 - faisant rapport en toute indépendance au Conseil de l'action sociale, au moins une fois par an, sur :
 - ♣ l'exécution de sa mission de remise d'avis ;
 - ♣ l'état actualisé, rétrospectif et prospectif de la trésorerie ;
 - ♣ l'évaluation de l'évolution passée et future du budget ;
 - ♣ une synthèse des différents avis et toutes les suggestions qu'il estime utiles.

Le Conseil de l'action sociale, ou celui de ses membres qu'il désigne, vérifie l'encaisse du Directeur financier au moins une fois par trimestre et établit un procès-verbal de la vérification qui mentionne ses observations et celles formulées par le directeur financier.

Le procès-verbal est communiqué au Conseil de l'action sociale et au Collège communal.

En cas de déficit à la suite d'un vol ou d'une perte, le Conseil de l'action sociale détermine si et dans quelle mesure le directeur financier doit être tenu responsable du vol ou de la perte et fixe le montant du déficit en résultant qu'il appartient au directeur financier de solder.

- **Les assistants sociaux**

Chaque CPAS dispose au moins d'un travailleur social.

L'assistant social, dénommé travailleur social par la loi, a pour mission d'aider les personnes et les familles à surmonter ou à améliorer les situations critiques dans lesquelles elles se trouvent.

A cette fin, il essaye de comprendre l'état de la situation de la personne lors d'un premier entretien, il prépare un dossier, il fournit la documentation et les conseils au Comité Spécial du Service Social (qui est l'organe qui prend la décision sur la demande d'aide) et il assure la guidance sociale.

Les décisions du CPAS sur les demandes d'aide sont seulement valables si elles sont basées sur les résultats d'une enquête sociale qui a été effectuée par un assistant social.

- **Le personnel du CPAS**

La loi oblige expressément chaque CPAS à disposer d'un Directeur général, d'un Directeur financier et d'au moins un travailleur social.

Pour le reste, c'est au Conseil de l'Action sociale qu'il appartient de fixer le cadre du personnel.

Outre les assistants sociaux, les CPAS fonctionnent grâce à un important personnel administratif, mais aussi, selon leur taille, avec des juristes, des informaticiens, des économistes, des ouvriers, etc.

Si le CPAS a développé d'autres services tels que par exemple une maison de repos, un centre de jour, etc., il aura également du personnel soignant (infirmier(e)s, kinésithérapeutes, etc.).

7.3.6.7 Les principales missions

Le CPAS assure l'aide aux personnes défavorisées.

Il constitue donc un réseau d'accueil pour les personnes qui éprouvent des difficultés financières ou autres.

L'aide qu'il octroie recouvre deux aspects :

- le droit à l'intégration sociale,
- l'aide sociale.

L'allocation du revenu d'intégration constitue une aide financière mais l'aide sociale peut adopter plusieurs formes. C'est notamment l'octroi de renseignements et de conseils, une aide psychosociale, une guidance budgétaire, des repas chauds, ...

Le CPAS n'octroie une aide financière qu'aux personnes disposant de moyens financiers insuffisants pour mener une vie conforme à la dignité humaine. Lorsqu'une personne a droit à l'une ou l'autre allocation de sécurité sociale, le CPAS tente d'abord de régler l'octroi de cette allocation. C'est seulement lorsqu'il n'y parvient pas ou lorsque l'allocation est insuffisante qu'il accorde une aide financière.

7.4 Les Intercommunales

7.4.1 Introduction

Une intercommunale, c'est une association d'au moins deux communes qui décident de gérer ensemble une matière d'intérêt communal.

Il faut donc au moins deux communes pour faire une intercommunale, mais d'autres partenaires peuvent aussi en faire partie :

- Des partenaires publics comme la province, le CPAS, la Région wallonne, une autre intercommunale ;
- Des partenaires privés comme Electrabel, une banque, etc...

L'intercommunale peut prendre trois formes :

- la société coopérative à responsabilité limitée (SCRL),
- la société anonyme (SA),
- l'association sans but lucratif (ASBL).

Mais quelle que soit sa forme, l'intercommunale appartient toujours au secteur public.

Il existe actuellement une centaine d'intercommunales opérant en Région wallonne.

7.4.2 Activités d'une intercommunale

1. Environnement
2. Energie (électricité – gaz – télédistribution)
3. Financement
4. Eau (production – distribution – épuration)
5. Expansion économique
6. Médico-social
7. Déchets (collecte – élimination – traitement)
8. Divers (service d'études, académies de musique, abattoirs...)

Une même intercommunale peut être active dans plusieurs de ces secteurs à la fois.

7.4.3 Organes de l'intercommunale

Conformément à l'article L1523-7 du CDLD, chaque intercommunale comprend au moins trois organes :

1. L'assemblée générale (AG)
2. Le conseil d'administration (CA)
3. Le comité de rémunération

Une intercommunale a la possibilité de créer un ou plusieurs organes restreints de gestion en son sein.

L'intercommunale institue également un Collège des contrôleurs aux comptes.

La démocratie est présente dans l'intercommunale où les élus locaux doivent être majoritaires dans tous ses organes de gestion et de contrôle. De plus, au sein de ces organes, les élus sont désignés à la proportionnelle des forces politiques en présence sur la zone couverte par l'intercommunale.

7.4.3.1 L'Assemblée générale (AG)

a) Composition de l'Assemblée générale

Les délégués des communes associées à l'assemblée générale sont désignés par le conseil communal de chaque commune parmi les membres des conseils et collèges communaux, proportionnellement à la composition de ce conseil.

Le nombre de délégués de chaque commune est fixé à cinq parmi lesquels trois au moins représentent la majorité du conseil communal.

En cas de participation provinciale, il en va de même, mutatis mutandis, pour la représentation à l'assemblée générale de la ou des provinces associées (CDLD Art. L1523-11).

b) Compétences de l'Assemblée générale

L'AG est compétente pour :

- modifier les statuts,
- approuver les comptes,
- approuver le plan stratégique,
- nommer les administrateurs et fixer leur rémunération, etc.

La liste des matières où l'AG est seule compétente est reprise à l'article L1523-14 du CDLD

7.4.3.2 Le Conseil d'Administration (CA)

a) Composition du CA

L'assemblée générale nomme les membres du conseil d'administration.

Les administrateurs représentant les communes ou provinces associées sont de sexe différent et sont membres des conseils ou collèges communaux.

La nomination des administrateurs représentant les communes associées se fait respectivement à la proportionnelle de l'ensemble des conseils communaux des communes associées conformément aux articles 167 et 168 du Code électoral, en prenant en compte les éventuels critères statutaires ainsi que des déclarations individuelles facultatives d'apparement ou de regroupement, pour autant que celles-ci soient transmises à l'intercommunale avant le 1^{er} mars de l'année qui suit celle des élections communales et provinciales.

Par contre, il n'est pas tenu compte pour le calcul de cette proportionnelle du ou desdits groupes politiques qui ne respecteraient pas les principes démocratiques énoncés, notamment par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, par les protocoles additionnels à cette convention en vigueur en Belgique, par la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie et 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 pendant la Seconde Guerre mondiale ou toute autre forme de génocide et de ceux qui étaient administrateurs d'une association au moment des faits à la suite desquels elle a été condamnée pour l'une des infractions prévues par la loi du 30 juillet 1981 ou la loi du 23 mars 1995.

Si tous les conseillers membres des organes issus des calculs de la règle y prévue sont du même sexe, un administrateur supplémentaire est nommé par l'assemblée générale sur proposition de l'ensemble des communes associées. L'administrateur ainsi nommé a, dans tous les cas, voix délibérative dans le conseil d'administration.

Le nombre de membres du conseil d'administration ne peut être inférieur à dix unités ni supérieur à trente unités. Le nombre de sièges est fixé en fonction du nombre d'habitants, le conseil d'administration peut comprendre un maximum de quinze administrateurs.

En cas d'admission d'un nouvel associé, la composition du conseil d'administration est revue, s'il échet, lors de la plus prochaine assemblée générale.

Le conseil d'administration peut comprendre un ou plusieurs délégués du personnel qui siègent avec voix consultative (CDLD – Art. L1523-15).

b) Compétences du CA

Le CA dispose de toutes les compétences qui ne sont pas expressément réservées à l'AG.

Le conseil d'administration peut déléguer la gestion journalière de l'intercommunale à son président ou à la personne qui occupe la position hiérarchique la plus élevée au sein de l'intercommunale (le directeur général), conformément à l'article L1523-18, §3 du CDLD.

Il peut également déléguer, sous sa responsabilité, une partie de ses pouvoirs (gestion courante) à un ou plusieurs organes restreints de gestion notamment pour gérer un secteur d'activité particulier de l'intercommunale conformément à l'article L1523-18, §1^{er} du CDLD.

7.4.3.3 Les organes restreints de gestion

Le conseil d'administration peut déléguer, sous sa responsabilité, une partie de ses pouvoirs à un ou plusieurs organes restreints de gestion notamment pour gérer un secteur d'activité particulier de l'intercommunale.

Les organes restreints de gestion sont des émanations du conseil d'administration. Ils sont composés de minimum quatre administrateurs désignés par le conseil d'administration à la proportionnelle de l'ensemble des conseils des communes, des provinces et des C.P.A.S. associés, conformément aux articles 167 et 168 du Code électoral.

Lorsque cet organe est créé pour gérer un secteur d'activité, la proportionnelle est calculée sur la base des communes, des provinces et des C.P.A.S. associés à ce secteur.

Le nombre de membres de l'organe restreint de gestion lié à un secteur d'activité est limité au maximum au nombre d'administrateurs émanant des communes, des provinces et des C.P.A.S. associés à ce secteur (CDLD – Art. L1523-18).

7.4.3.4 Le comité de rémunération

a) Composition du comité de rémunération

Le conseil d'administration constitue en son sein un comité de rémunération.

Le comité de rémunération est composé de cinq administrateurs désignés parmi les représentants des communes, provinces ou C.P.A.S. associés, à la représentation proportionnelle, de l'ensemble des conseils des communes, des provinces et des C.P.A.S. associés, conformément aux articles 167 et 168 du Code électoral, en ce compris le président du conseil d'administration qui réside le comité.

Les mandats au sein de ce comité sont exercés à titre gratuit. (CDLD – Art. L1523-17).

b) Compétences du comité de rémunération

Le comité de rémunération émet des recommandations à l'assemblée générale pour chaque décision relative :

- aux jetons de présence,
- aux éventuelles indemnités de fonction
- à tout autre éventuel avantage, pécuniaire ou non, directement ou indirectement accordés aux membres des organes de gestion.

Il fixe les rémunérations et tout autre éventuel avantage, pécuniaire ou non, liés directement ou indirectement aux fonctions de direction.

7.4.3.5 Le collège des contrôleurs aux comptes

a) Composition du collège des contrôleurs aux comptes

Chaque intercommunale institue un collège de contrôleurs aux comptes. Il est composé d'un ou plusieurs réviseurs et d'un représentant de l'organe de contrôle régional habilité à cet effet.

Le ou les réviseurs sont nommés par l'assemblée générale parmi les membres, personnes physiques, personnes morales ou entités quelle que soit leur forme juridique, de l'institut des Réviseurs d'entreprises, pour une durée maximale de trois ans, renouvelable une seule fois de façon successive au niveau d'un même cabinet ou d'un même réseau.

Le représentant de l'organe de contrôle régional précité est nommé sur la proposition de ce dernier par l'assemblée générale (CDLD – Art. L 1523-24).

b) Compétences du collège des contrôleurs aux comptes.

Il est chargé du contrôle de la situation financière, des comptes annuels et de la régularité des opérations au regard notamment du Code des sociétés et des statuts de l'intercommunale.

8 PREVENTION DES CONFLITS

ET CONTRÔLE DE TUTELLE

8.1 La prévention et les règlements de conflits entre niveaux de pouvoir

8.1.1 Notions

Il y a deux types de conflits :

- **Le conflit d'intérêts** : une autorité, tout en agissant dans la limite de ses compétences, méconnaît des intérêts légitimes d'une autre autorité. La répartition des compétences a donc bien été respectée mais il y a atteinte aux intérêts d'une entité. Ce conflit est de nature politique. Il n'est pas résolu par un tribunal mais bien par un organe politique : le Comité de concertation.
- **Le conflit de compétences** : un des niveaux de pouvoir sort des limites qui lui sont assignées et interfère dans les compétences dévolues à un autre. L'une des entités a violé la répartition des compétences. Ce conflit est de nature juridique. Il est donc résolu par un tribunal.

8.1.2 Les modes de prévention des conflits

8.1.2.1 Les accords de coopération

Ce sont des accords conclus entre les autorités nationales, régionales et communautaires lorsque leur domaine d'application concerne des matières qui dépassent l'intérêt strict de l'une d'entre elles et donc qui ne peuvent être réglées qu'en commun.

Ces accords permettent le développement en commun de certaines initiatives.

Préalablement à ces accords, on rencontre des étapes préalables qui permettent également de prévenir les conflits, telles que :

- L'information
- L'avis
- L'accord

8.1.2.2 Les décrets conjoints

Les Communautés et 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 communs.

Cette technique est néanmoins compliquée : il faut que des Assemblées différentes adoptent des textes identiques, qui ne pourront être modifiés que pour autant que les deux Assemblées y consentent.

8.1.2.3 Les avis de la Section de législation du Conseil d'Etat

La section législation du Conseil d'Etat 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 de loi 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 compétences. Si tel est le cas, il demande au gouvernement concerné de prendre les mesures pour régler ce conflit.

8.1.2.4 L'interdiction de la subdélégation

L'interdiction de la subdélégation est une conséquence directe du principe de la hiérarchie des normes.

Elle interdit à un organe, qui n'exerce qu'une certaine compétence que par délégation, de la déléguer lui-même à quelqu'un d'autre.

Ainsi le législateur fédéral ne peut-il déléguer la compétence d'exécuter la loi qu'au Roi, même si celui-ci peut à son tour confier à un arrêté ministériel le soin de préciser les mesures qu'il prend.

8.1.3 La hiérarchie des normes

La législation (= loi au sens matériel) repose essentiellement sur deux principes :

- le principe de la hiérarchie des normes
- le principe de l'interdiction de la subdélégation.

Comme nous l'avons vu, différents pouvoirs peuvent adopter des règles juridiques. La question de la relation et surtout de la hiérarchie entre toutes ces normes se pose et doit être clarifiée.

Dans notre ordre juridique, une norme est juridique lorsque cette qualité lui est conférée par une autre norme du système. Ce système définit la hiérarchie des normes. Selon cette hiérarchie, une norme est supérieure lorsqu'elle fonde la validité d'une autre norme inférieure. Cela implique l'idée d'un classement : les normes inférieures dépendent des normes supérieures et doivent les respecter.

Partons donc de l'échelon supérieur pour atteindre l'échelon le plus bas de cette hiérarchie.

8.1.3.1 La Constitution

En droit interne, la Constitution est la norme supérieure. Elle prime sur toutes les autres règles, même celles adoptées après son entrée en vigueur.

Une seule juridiction est apte à contrôler la constitutionnalité des règles inférieures, il s'agit de la Cour constitutionnelle.

Les Cours et Tribunaux et le Conseil d'Etat ne peuvent exercer un tel contrôle.

C'est ce caractère spécifique suprême qui explique la complexité de sa révision.

L'article 195 de la Constitution nous la détaille.

Révision de la Constitution :

- 1^{ère} étape - la déclaration de révision de la Constitution

Sans cela, aucune révision n'est possible. Cette déclaration est une décision par laquelle les trois branches du pouvoir législatif fédéral déclarent qu'il y a lieu de réviser la Constitution.

Elle peut être faite à tout moment sauf en période de guerre ou de régence.

En principe tous les articles sont révisables. Néanmoins, certains ne pourront jamais l'être, telle l'abolition de la peine de mort (article 18).

Un même article n'est révisable qu'une seule fois sous la même législature.

Elle se présente sous la forme d'une liste d'articles ouverts à révision.

- 2^{ème} étape – la dissolution du Parlement

L'effet immédiat d'une déclaration de révision de la Constitution est la dissolution des deux Chambres.

Ceci permet de faire jouer un facteur démocratique et un facteur temporel.

- 3^{ème} étape – les élections

L'article 46 de la Constitution stipule que, dans ce cas, le Roi prend un arrêté royal pour convoquer les électeurs dans les 40 jours et les Chambres nouvellement constituées, dans les 3 mois.

- 4^{ème} étape – la révision de la Constitution

C'est ici que démarre la révision proprement dite.

Les nouvelles Chambres, appelées « constituintes », pourront ainsi modifier les articles inscrits sur la liste.

L'initiative peut être prise par chacune des trois branches du pouvoir législatif et le système de navettes parlementaires s'activera en vue de trouver un accord.

○ 5^{ème} étape – l'adoption

Afin de pouvoir adopter les nouveaux articles modifiés, deux règles devront être respectées :

- ✓ Quorum de présence : Il est nécessaire que 2/3 des membres des chambres soient présents lors des votes
- ✓ Quorum de vote : la révision peut être adoptée, si elle recueille 2/3 des suffrages. On ne tient pas compte des abstentions.

8.1.3.2 Le droit international

Il s'agit de l'ensemble des règles internationales (traités, règlements,...) émanant des instances dont fait partie la Belgique et que l'ordre législatif a intégré dans son droit interne.

8.1.3.3 La loi spéciale

Le terme « spécial » vient du fait que ce type de loi ne peut être adopté qu'avec une majorité plus contraignante que la loi ordinaire. De plus, cette loi spéciale peut renvoyer à la loi, au décret ou à l'ordonnance.

Les conditions étant cumulatives, on peut déduire qu'une loi spéciale est une loi :

- adoptée à la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des deux Chambres,
- à la condition que la majorité des membres de chaque groupe linguistique se trouve réunie,
- et pur autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les 2/3 des suffrages exprimés.

En d'autres mots, sont requis :

- un quorum spécial de présence
- une majorité spéciale de vote

8.1.3.4 La loi, le décret et l'ordonnance

Ces trois normes ont, en droit belge, la même valeur juridique, elles sont donc dites équipollentes.

L'ordonnance a toutefois une spécificité : politiquement elle a la même valeur qu'une loi ou un décret. Juridiquement, par contre, ce n'est pas tout-à-fait le cas. En effet, il y a des possibilités de contrôle plus larges concernant les ordonnances :

- Par la Cour constitutionnelle ;
- 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 ;
- 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.

8.1.3.5 Les accords de coopération

Voir supra

8.1.3.6 L'arrêté royal et l'arrêt du gouvernement d'une entité fédérée

Ces arrêtés sont pris en exécution d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance. Les arrêtés pris par le pouvoir fédéral ont la même valeur juridique que ceux pris par les pouvoirs exécutifs des entités fédérées.

8.1.3.7 Les règlements et arrêtés provinciaux

Ces arrêtés sont pris sur base des compétences légales et territoriales des provinces.

8.1.3.8 Les règlements et arrêtés d'agglomération

Ces arrêtés sont pris sur base des compétences légales et territoriales des agglomérations de communes (ensemble de communes). Ex : Bruxelles.

8.1.3.9 Les circulaires et instructions administratives

Comme nous l'avons vu plus avant, ces textes n'ont juridiquement aucune valeur ; néanmoins on tend de plus en plus à leur conférer une valeur réglementaire.

8.1.3.10 Les règlements et arrêtés communaux

Ces arrêtés sont pris sur base des compétences légales et territoriales des communes.

8.1.3.11 Les règlements et arrêtés de districts (secteurs)

Ces arrêtés sont pris sur base des compétences légales et territoriales des districts (subdivisions des arrondissements administratifs, eux-mêmes subdivisions des provinces).

8.1.4 Les modes de résolution des conflits

8.1.4.1 Le comité de concertation

Le Comité de concertation peut être saisi tant par le pouvoir législatif que par le pouvoir exécutif.

Composition :

- 12 membres, responsables politiques.
- paritaire à deux égards :
 - nombre égal de représentants du gouvernement fédéral et des gouvernements communautaires et régionaux ;
 - nombre égal de francophones et de néerlandophones.

Fonctionnement :

Un gouvernement, s'estimant gravement lésé par un projet de décision, une décision ou une absence de décision d'un autre gouvernement, peut saisir le comité de concertation qui est compétent pour :

- prévenir et régler les conflits d'intérêts entre les gouvernements ;
- vérifier si tout projet de décision ou toute décision a respecté les procédures prévues en matière de concertation ou de collaboration entre les entités ;
- donner son avis lorsque la section législation du Conseil d'État estime qu'un avant-projet ou une proposition de loi, de décret, excède la compétence de l'État, de la Communauté ou de la Région ;
- demander à la section législation du Conseil d'État de donner un avis motivé sur le point de savoir si le conflit est de compétences ou non.

Les décisions du Comité de concertation ne sont pas juridiquement contraignantes, il s'agit plutôt de solutions politiques.

8.1.4.2 *Le Conseil d'État – section du contentieux administratif*

Le Conseil d'État connaît des recours en annulation dirigés contre les actes administratifs contraires aux normes supérieures.

Toute personne concernée par un acte administratif peut, dans un délai de 60 jours après sa publication, saisir le Conseil d'État d'un recours en annulation si elle estime que cet acte est contraire aux normes constitutionnelles, légales et réglementaires, hiérarchiquement supérieures.

8.1.4.3 *La Cour constitutionnelle*

- Organisation et fonctionnement

L'article 142 de la Constitution prévoit la mise en place d'une Cour Constitutionnelle. Cette institution est régie par la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour Constitutionnelle.

La Cour constitutionnelle est composée de douze juges, six membres d'expression française qui choisissent un président en leur sein et six membres d'expression néerlandaise qui choisissent un président en leur sein.

Les membres sont nommés à vie par le Roi sur une liste double présentée par le Sénat.

La présidence est assurée à tour de rôle par chaque président de groupe linguistique pour une durée d'un an.

La Cour est également assistée de quatorze référendaires maximum nommés par la Cour et par deux greffiers.

La Cour nomme également du personnel administratif qui bénéficie du statut des agents de l'État.

Pour chaque affaire, il est constitué une chambre de sept membres.

La Cour peut siéger en assemblée générale si le président l'estime nécessaire.

Toute décision est prise à la majorité des voix.

- Compétences

La Cour a pour mission de régler les conflits de compétences entre les différents législateurs et dès lors d'arbitrer les conflits surgissant :

- entre une loi et un décret ;

- entre les décrets communautaires et/ou régionaux entre eux. L'ordonnance bruxelloise est assimilée au décret.

Elle est également chargée de vérifier la conformité de ces normes aux articles 10, 11, 24, 170, 172, et 191 de la Constitution.

La compétence de la Cour s'exerce de deux manières :

D'une part, elle statue sur les recours en annulation ou en suspension ;

D'autre part, elle se prononce sur des questions préjudicielles (interprétation).

- Recours en annulation et suspension

Toute personne concernée par une norme législative peut, dans un délai de 6 mois après sa publication, introduire un recours en annulation de cette norme législative auprès de la Cour constitutionnelle, pour violation de l'une des normes supérieures dont la juridiction constitutionnelle assume la garde.

Si la Cour constitutionnelle conclut à la violation, elle annule la norme entreprise. La norme disparaît ainsi de l'ordre juridique.

Entre le Conseil d'Etat et la Cour constitutionnelle, aucune hésitation n'est possible : le recours en annulation d'un acte administratif (règlements, arrêtés) est toujours dirigé au Conseil d'Etat ; si le recours en annulation vise un acte législatif (lois, ordonnances, décrets), il est toujours porté devant la Cour constitutionnelle.

- Questions préjudicielles

Dès lors qu'un juge, saisi d'une affaire, doit appliquer une norme législative (loi, décret, ordonnance) et que se pose la question de la conformité de cette norme législative aux normes dont la Cour constitutionnelle assure la garde, le juge doit poser à la Cour une question préjudicielle.

En effet, les juridictions ordinaires n'ayant le pouvoir ni d'annuler une norme de type "loi", ni de ne pas l'appliquer, la juridiction concernée doit, avant de statuer, poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle, la procédure devant la juridiction étant suspendue dans l'attente de la réponse de la Cour.

La Cour ayant statué sur la conformité de la norme législative aux normes supérieures, le juge devra respecter son arrêt, soit en appliquant, soit en n'appliquant pas la norme entreprise, selon la réponse de la Cour. Donc, si suite à une telle question la Cour Constitutionnelle déclare la norme contraire à la Constitution, le juge qui a posé la question préjudicielle ne peut plus en faire application dans le traitement ultérieur de la cause.

8.2 La tutelle

Comme nous l'avons déjà dit, on parle de tutelle quand une autorité exerce un contrôle, une surveillance sur une autre. Nous allons ici approfondir cette notion.

La tutelle poursuit deux buts :

« empêcher que la loi ne soit violée et l'intérêt général blessé »⁶.

Les actes des communes, provinces et intercommunales sont donc soumis à la tutelle. En Région wallonne, la tutelle était organisée par le décret du 1er avril 1999. Mais de nombreuses violations de la part de plusieurs communes ont poussé l'exécutif régional à modifier ce décret.

Ainsi, le nouveau décret du 22 novembre 2007 tente de remédier aux lacunes qui ont permis à certaines entités wallonnes de réaliser des pratiques illégales.

8.2.1 Champ d'application

Le nouveau décret concernant la tutelle s'applique aux Communes de la Région wallonne, aux Provinces wallonnes, aux intercommunales, aux zones de police uni – ou pluri-communales, aux zones de secours mais aussi aux régies communales autonomes et aux régies provinciales autonomes.

Cet élargissement du champ d'application à ces entités para-locales met fin au vide juridique qui entourait la tutelle sur les actes des régies autonomes.

8.2.2 Les autorités de tutelle

Avec l'entrée en vigueur du décret du 1er avril 1999, une partie importante du pouvoir de tutelle sur les pouvoirs locaux s'était concentrée dans les mains du Gouvernement wallon, au détriment de la Députation permanente et, dans une moindre mesure, du Gouverneur de province. Le nouveau décret conforte encore cette tendance.

Les pouvoirs de tutelle du Gouvernement wallon sont donc fortement accrus. On trouve dans le décret une liste d'actes qui devront être obligatoirement soumis à sa tutelle générale d'annulation mais on y trouve aussi une série de décisions communales stratégiques relatives notamment à la création d'organes para-locaux et aux prises de participation qui quittent le giron provincial, au profit du Gouvernement.

Enfin, plusieurs actes qui échappaient jusqu'alors à la tutelle devront désormais recevoir l'approbation du Gouvernement.

8.2.3 La tutelle générale d'annulation

En définissant une liste d'actes obligatoirement transmissibles, dont la communication à

⁶ Constitution, art. 162.

l'autorité de tutelle accompagnée des pièces justificatives conditionne le caractère exécutoire, le législateur accorde une attention particulière à ces différentes catégories de décisions et manifeste sa volonté d'en assurer un suivi systématique.

Avant de passer en revue cette liste d'actes obligatoirement transmissibles, précisons d'emblée que la tutelle sur ceux-ci reste une tutelle générale, et donc facultative dans le chef du Gouvernement. Il n'est évidemment pas tenu de se prononcer sur chacune des délibérations qui lui seront transmises.

Ces actes sont :

- Le règlement d'ordre intérieur du Conseil communal ou provincial, ainsi que ses modifications. Le Gouvernement souhaite donc disposer d'un droit de regard sur son contenu.
- L'octroi d'une rémunération, d'un jeton de présence ou d'un avantage de toute nature aux membres du Conseil et du Collège communal et provincial.
- L'octroi de rémunérations ou d'avantages de toute nature accordés aux membres du personnel des secrétariats des membres des Collèges communaux et provinciaux.
- Les actes des communes, des provinces et des intercommunales relatifs à l'attribution des marchés publics de travaux, de fournitures et de services d'un montant excédant une certaine somme. Ces actes doivent être transmis obligatoirement au Gouvernement wallon, endéans les 15 jours de leur adoption. Ils ne peuvent être mis à exécution qu'à partir de leur transmission.
- Les décisions communales et provinciales relatives à l'octroi de subventions dont le montant est supérieur à 2.500 euros indexés au 1er février de chaque année sur la base de l'indice santé du mois de janvier de l'année en cours rapporté à l'indice santé du mois de janvier 2008.
- Les garanties d'emprunts.
- Les règlements relatifs aux taxes additionnelles à l'impôt des personnes physiques.

Le point de départ du délai dans lequel l'autorité de tutelle peut annuler un acte d'un pouvoir subordonné est la réception de cet acte, accompagné de ses pièces justificatives. Ce délai est de 30 jours (prorogeable de 15 jours).

8.2.4 La tutelle spéciale d'approbation

Il s'agit ici des décisions communales et provinciales soumises à l'approbation du Gouvernement wallon, qui a une obligation de rendre une décision.

Elles sont limitativement énumérées par la loi.

Il s'agit :

- des actes « budgétaires »,
- du rééchelonnement des emprunts souscrits,
- des garanties d'emprunts,
- des comptes annuels,
- des dispositions générales concernant le personnel de l'administration communale ou provinciale,

- des règlements relatifs aux redevances et aux taxes communales ou provinciales.

Les actes communaux, provinciaux et les actes des intercommunales sont transmis au Gouvernement, accompagnés de leurs pièces justificatives, dans les quinze jours de leur adoption. Il a un délai de 40 jours à dater de la réception de l'acte accompagné des pièces justificatives, pour prendre une décision. Le Gouvernement peut :

- autoriser
- annuler
- réformer, selon certaines conditions.

Le Conseil communal ou provincial dont l'acte a fait l'objet d'un arrêté d'improbation ou d'approbation partielle peut introduire un recours auprès du Conseil d'Etat dans les 60 jours de la décision du Gouvernement. Il est tenu de notifier son recours au Gouvernement et, le cas échéant, aux intéressés au plus tard le dernier jour du délai de recours. Le Conseil d'Etat peut approuver ou ne pas approuver tout ou partie de l'acte dans les 30 jours de la réception du recours ; à défaut de décision dans ce délai, la décision du Gouvernement est réputée confirmée.

9 LES SYSTEMES ELECTORAUX

9.1 Les conditions d'électorat et d'éligibilité

9.1.1 Le niveau fédéral

- **Pour être électeur** au niveau fédéral, les conditions requises sont les suivantes :
 - Être Belge,
 - Être âgé de 18 ans accomplis
 - Être inscrit aux registres de la population d'une commune,
 - Ne pas se trouver dans l'un des cas d'exclusion ou de suspension prévus aux articles 6 et 9bis du Code électoral.

- **Pour être éligible** au niveau fédéral, les conditions requises sont les suivantes :
 - Être Belge,
 - Être âgé de 18 ans accomplis,
 - Être domicilié en Belgique,
 - Jouir des droits civils et politiques.

9.1.2 Le niveau régional

- **Pour être électeur** au niveau régional, les conditions requises sont les suivantes :
 - Être Belge,
 - Être âgé de 18 ans accomplis,
 - Être inscrit aux registres de la population d'une commune de la Région wallonne, de la Région flamande, de la Région bruxelloise ou de la région germanophone, Ne pas se trouver dans l'un des cas d'exclusion ou de suspension prévus aux articles 6 et 9bis du Code électoral.

- **Pour être éligible** au niveau régional, les conditions requises sont les suivantes :
 - Être Belge,
 - Être âgé de 18 ans accomplis,
 - Être domicilié dans une commune du territoire de sa Région
 - Jouir des droits civils et politiques.

9.1.3 Le niveau provincial

• **Pour être électeur** au niveau provincial, les conditions requises sont les suivantes :

- Être Belge,
- Être âgé de 18 ans accomplis,
- Être inscrit aux registres de la population d'une commune de la Province
- Jouir des droits civils et politiques.

• **Pour être éligible** au niveau provincial, les conditions requises sont les suivantes :

- Être Belge,
- Être âgé de 18 ans accomplis,
- Être domicilié dans une commune du territoire de sa Région
- Jouir des droits civils et politiques.

9.1.4 Le niveau communal

• **Pour être électeur** au niveau communal, les conditions requises sont les suivantes :

- Être Belge ou avoir la nationalité d'un des 27 autres états membres de l'Union européenne,
- Si l'électeur est étranger extra-européens, il doit, en plus des conditions ci-dessus :
 - Introduire une demande écrite dans sa commune de résidence mentionnant sa nationalité et l'adresse de résidence principale,
 - Faire une déclaration par laquelle il 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 sa demande,
- Être âgé de 18 ans accomplis,
- Être inscrit aux registres de la population de la commune
- Jouir des droits civils et politiques.

• **Pour être éligible** au niveau communal, les conditions requises sont les suivantes :

- Être Belge ou avoir la nationalité d'un des 27 autres états membres de l'Union européenne et satisfaire aux conditions de l'article 1bis de la loi électorale communale,
- Être âgé de 18 ans accomplis,
- Être domicilié dans la commune
- Jouir des droits civils et politiques.

9.1.5 Le niveau européen

• **Pour être électeur** au niveau européen, les conditions requises sont les suivantes :

- Etre Belge ou avoir la nationalité d'un des 27 autres états membres de l'Union européenne,
- Être âgé de 18 ans accomplis,
- Être inscrit aux registres de la population d'une commune belge,
- Jouir des droits civils et politiques.
- Pour les Belges résidant dans un autre pays membre de l'Union européenne, s'ils remplissent les autres conditions de l'électorat, ils peuvent obtenir l'autorisation d'exercer leur droit de vote en faveur de candidats inscrits sur une liste belge. Pour ce faire, ils doivent adresser une demande au plus tard 60 jours avant l'élection, auprès du consulat ou de l'ambassade belge de leur lieu de résidence. † Ces Belges votent par correspondance au moyen de bulletins qui leur sont envoyés. Ils sont ensuite tenus de voter.
- Pour les ressortissants d'un des Etats membres de l'Union européenne qui résident en Belgique, s'ils le souhaitent, ils peuvent exercer leur droit de vote pour une liste Belge selon des conditions semblables à celles énoncées ci-dessus.

• **Pour être éligible** au niveau européen, les conditions requises sont les suivantes :

- Etre Belge ou avoir la nationalité d'un des 27 autres états membres de l'Union européenne et avoir son domicile dans l'un des pays membres de l'Union européenne,
- Ne pas avoir présenté sa candidature à la même élection dans un autre état membre,
- Être âgé de 21 ans accomplis,
- Être inscrit aux registres population d'une commune belge,
- Jouir des droits civils et politiques en Belgique, ni dans son pays d'origine.
- Être d'expression française, d'expression néerlandaise ou d'expression allemande. Le candidat doit confirmer cette appartenance linguistique dans son acte d'acceptation de candidature. Cette condition doit être remplie au plus tard lors du dépôt de l'acte.

9.2 Le scrutin

9.2.1 La durée des mandats représentatifs en Belgique

Il est important de synthétiser les durées des différents mandats des représentants politiques, certaines ayant changé depuis la sixième réforme de l'Etat.

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 provincial	6 ans
Conseil communal	6 ans

9.2.2 Les modes de scrutin

9.2.2.1 Le scrutin majoritaire

Ce mode de scrutin 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 premier tour. Au dernier tour, seule la majorité relative suffit. Lorsqu'un candidat n'obtient pas la majorité absolue au premier tour, on dit qu'il est mis en ballottage.

9.2.2.2 Le scrutin proportionnel (plurinominal)

Ce mode de scrutin accorde à chaque liste de candidats un nombre de sièges proportionnel au nombre de voix recueillies par chacune d'entre elles dans la circonscription.

9.2.2.3 Le scrutin uninominal

Ce mode de scrutin vise à organiser l'élection d'une seule personne par circonscription. Dans ce système, chaque circonscription ne comporte qu'un seul élu.

9.2.2.4 Le scrutin de liste

Ce mode de scrutin vise à organiser l'élection de plusieurs personnes dans une même circonscription. Ainsi en Belgique, les circonscriptions pour les élections de la

Chambre des Représentants comprennent un nombre différencié de sièges à pourvoir :

Circonscriptions électorales de la Chambre des Représentants	Nombre de sièges
Flandre occidentale	16
Flandre orientale	20
Anvers	24
Limbourg	12
Brabant flamand	15
Bruxelles-Capitale	15
Brabant wallon	5
Hainaut	18
Namur	6
Liège	15
Luxembourg	4

9.2.2.5 L'apparementement

Lorsqu'un scrutin est proportionnel, après l'attribution des sièges, il existe toujours un nombre de voix inutilisé par circonscription. L'apparementement consiste à utiliser ces voix en regroupant les listes sœurs à travers plusieurs circonscriptions.

9.2.2.6 Le Gerrymandering

Il s'agit du découpage des circonscriptions électorales ayant pour objectif de donner l'avantage à un parti, un candidat ou un groupe donné.

9.2.2.7 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 du vote de préférence qui consiste à choisir le premier candidat de la liste.

9.2.2.8 La case de tête

Le vote en case de tête indique que l'électeur avalise l'ordre de présentation des candidats tel qu'il a été effectué par le parti politique dont est issue la liste.

Longtemps, la case de tête avait un effet dévolutif, c'est-à-dire que les votes exprimés en case de tête étaient répartis sur les candidats au sein de la liste qui manquaient de voix pour être élus. Plusieurs techniques se sont succédé.

Aujourd'hui, la case de tête a complètement perdu son effet dévolutif, cela a pour conséquence de donner un poids plus important aux votes de préférence.

9.2.2.9 Le panachage

Dans certains systèmes politiques, l'électeur est autorisé à émettre des votes de préférence pour des candidats de listes différentes.

En Belgique, cette faculté n'existe pas.

9.2.2.10 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. Néanmoins, ce type d'élection reste possible au niveau communal.

9.2.3 Les systèmes d'attribution des sièges

Nous allons maintenant nous intéresser à la manière dont les voix sont concrètement transformées en sièges, en Belgique.

9.2.3.1 Le quotient électoral

Le premier concept à aborder est celui du quotient électoral : celui-ci est obtenu en divisant le nombre d'électeurs d'une circonscription par le nombre de sièges à pourvoir.

Le quotient électoral ne permet pas l'utilisation de toutes les voix. On pourra alors appliquer différentes règles.

9.2.3.2 La règle des plus forts restes

Cette règle attribue les sièges non dévolus aux partis qui détiennent le plus grand nombre de voix inutilisées.

9.2.3.3 La règle des plus forts quotients

Cette règle se déroule de cette manière : par parti, on utilise le nombre de voix que l'on divise par le nombre de sièges obtenus + 1 (c'est-à-dire le siège non encore attribué). Le parti qui obtiendra le plus fort quotient, bénéficiera du siège supplémentaire.

9.2.3.4 Le système d'Hondt

Du nom de Victor d'HONDT, éminent professeur belge. Ce système est notamment utilisé pour assurer la dévolution des sièges au niveau du Parlement fédéral.

La règle prévoit que le nombre de voix obtenues par chaque parti est divisé par 1, 2, 3, 4, 5, etc... (jusqu'au nombre immédiatement supérieur au nombre de sièges à attribuer).

Règle d'Hondt = $\frac{\text{Nombre de voix}}{S}$ pour $S=1 \rightarrow 7$

Exemple : 6 sièges à pourvoir – 100.000 électeurs
4.000 abstentions ou blancs ou nuls

Diviseur (S)	Nombre de voix		
	Parti A	Parti B	Parti C
	35.000 voix	16.000 voix	45.000 voix
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
5	7.000	3.200	9.000
Total des sièges	2	1	3

9.2.3.5 *Le système Imperiali*

Ce système se calque sur le système d'Hondt, à la différence que le diviseur commence à 2.

Cela entraîne une dévolution des sièges qui avantage les plus gros partis et désavantage les plus petits. Par contre, pour les partis médians, l'un ou l'autre système n'a que peu de conséquences.

Ce système s'applique pour la dévolution des sièges au niveau communal.

Règle Imperiali = $\frac{\text{Nombre de voix}}{S}$ pour S=2; 3->10

Exemple : 6 sièges à pourvoir – 100.000 électeurs
4.000 abstentions ou blancs ou nuls

Diviseur (S)	Nombre de voix		
	Parti A	Parti B	Parti C
	35.000 voix	16.000 voix	45.000 voix
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	5.833,33	2.666,66	7.500
Total des sièges	2	0	4

9.2.3.6 *Le système de la règle de trois*

Ce système peut notamment être utilisé pour assurer la dévolution des sièges au niveau du Conseil de l'Action sociale.

La règle prévoit que le nombre de sièges obtenu par chaque liste présente au Conseil est divisé par le nombre de sièges totaux dudit Conseil ; puis multiplié par le nombre de sièges à pourvoir dans l'Assemblée visée.

Les sièges sont pourvus en prenant en compte les chiffres entiers les plus hauts ; puis les chiffres après la virgule les plus hauts jusqu'à atteindre le nombre de sièges à pourvoir.

Exemple : 9 sièges à pourvoir – le Conseil communal en compte 21.

Procédure de calcul	Nombre de sièges		
	Parti A	Parti B	Parti C
	15 sièges	4 sièges	2 sièges
/ 21			
X 9	6,4	1,7	0,8
Total des sièges	6	2	1

10 LES INSTITUTIONS

DE L'UNION EUROPEENNE

10.1 Introduction : les grandes étapes de la construction européenne

10.1.1 Le Conseil de l'Europe

Après la Seconde Guerre mondiale, l'idée d'une coopération entre les États européens, visant à maîtriser à l'avenir la naissance des conflits, se fit de plus en plus vive en Europe.

Un premier pas fut franchi avec la création du Conseil de l'Europe en 1949. Le Conseil de l'Europe se vit confier la mission de renforcer l'unité entre les États européens et de contrôler l'application des droits de l'homme.

C'est donc surtout en matière de droits de l'homme que le Conseil de l'Europe prit des décisions importantes. Ainsi, la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (CEDH) entra en vigueur en 1950.

En droit belge, la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales constitue la convention essentielle en matière de protection des droits de l'homme, et ce pour deux motifs :

- ses dispositions sont formulées de manière suffisamment claire et précise pour avoir un effet direct. **Tout le monde** peut donc introduire, auprès des cours et tribunaux belges, une action fondée sur la violation de la CEDH. Les juges nationaux sont tenus d'appliquer ces dispositions et de leur donner priorité sur la législation belge ;
- il existe une juridiction européenne compétente pour rendre, en matière de droits de l'homme, des arrêts contraignants, que les États doivent respecter. Cette Cour siège à Strasbourg et se nomme **Cour européenne des Droits de l'Homme**.

Avant que la Cour européenne ne puisse être saisie d'une affaire, il est requis que les tribunaux belges compétents aient déjà rendu une décision dans cette cause.

Quiconque estime que ses droits ont été bafoués devra donc d'abord s'adresser aux tribunaux belges pour obtenir satisfaction et épuiser toutes les voies de recours existant en

Belgique. Si aucun juge belge ne lui donne gain de cause, il pourra saisir la Cour européenne. On dit donc que le recours devant la Cour est subsidaire.

10.1.2 De la Communauté européenne à l'Union Européenne

Le Conseil de l'Europe souhaitait un renforcement de la coopération entre États européens. Cependant, il réussit uniquement à mettre au point une protection efficace des droits de l'homme. Le Conseil de l'Europe avait trop peu de pouvoirs pour ce qui est de la coopération à d'autres niveaux, par exemple, au niveau de l'économie.

C'est pour ce motif que naquit, en 1957, une nouvelle organisation internationale : la Communauté européenne. La coopération au sein de la Communauté européenne était, au départ, de nature purement économique : elle fut créée dans le but de réaliser un marché économique commun.

Elle était fondée sur la libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux ; ce qui signifiait en réalité la suppression du contrôle aux frontières des personnes, des marchandises, des services et des capitaux et l'interdiction, pour les États membres, de prendre des mesures qui s'y opposent.

Le traité de Maastricht de 1992 transforma la Communauté européenne en Union européenne, munie de compétences bien plus étendues que celles de la Communauté.

L'Union européenne est une forme de coopération entre États européens, fondée sur trois groupes de compétence :

- les compétences socio-économiques de la Communauté européenne ;
- la politique étrangère et de sécurité extérieure ;
- la collaboration en affaires criminelles.

10.1.3 Le traité de Lisbonne⁷

10.1.3.1 Les enjeux majeurs

Le Traité de Lisbonne a pour vocation de créer une Europe plus démocratique et transparente capable de faire face aux enjeux majeurs du 21^{ème} siècle tels que :

- la mondialisation de l'économie,
- l'évolution démographique,
- le changement climatique,
- l'approvisionnement énergétique,
- les menaces pesant sur la sécurité des États membres.

10.1.3.2 Les clauses

Le Traité comprend à la fois des clauses de portée générale sur les objectifs et les

⁷ Il a été signé le 13 décembre 2007 à Lisbonne et entré en vigueur le 1er décembre 2009, ce nouveau Traité est le fruit de longues négociations.

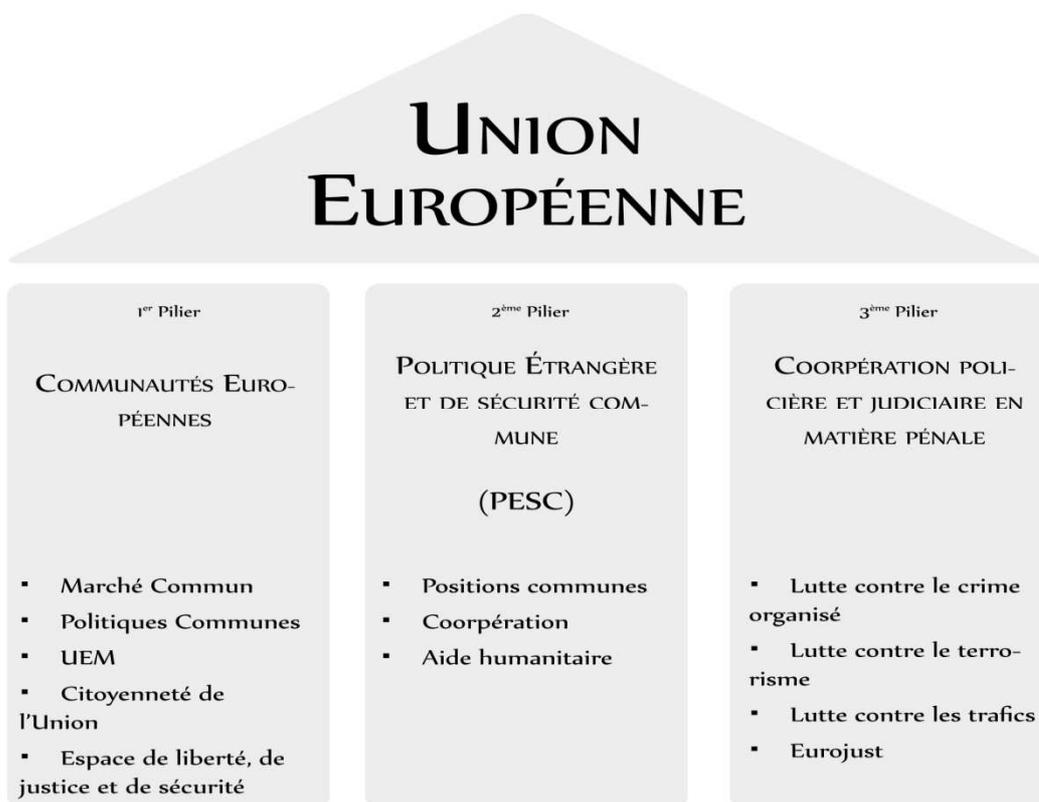
valeurs de l'Union Européenne ainsi que le détail des futures réformes institutionnelles.

Ce nouveau texte inclut dans son préambule une référence inédite aux « héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe ».

10.1.3.3 Les valeurs

Il rappelle également les valeurs fondamentales de l'Union Européenne:

- le respect de la dignité humaine,
- la liberté,
- la démocratie,
- l'égalité,
- l'État de droit,
- le respect des minorités.



10.1.3.4 Les objectifs

Le Traité énumère également les objectifs principaux de l'Union :

- l'économie sociale de marché ;
- la lutte contre l'exclusion sociale et les discriminations, la justice sociale, la solidarité entre les générations, la protection des droits de l'enfant ;
- la cohésion territoriale, la promotion du progrès scientifique et technique ;
- le respect de la diversité culturelle et linguistique, la sauvegarde et le développement du patrimoine culturel ;
- le développement durable de la planète, la solidarité entre les peuples, le

commerce libre et équitable, l'élimination de la pauvreté et la protection des droits de l'Homme (et ceux de l'enfant).

10.1.3.5 *Les conséquences*

Le Traité de Lisbonne confère à l'Union la personnalité juridique ce qui lui permet de conclure des accords et traités internationaux ou de devenir membre d'organisations internationales. Cette avancée doit renforcer le pouvoir de négociation de l'Union sur la scène internationale et ainsi que sa visibilité aux yeux des pays tiers.

Plus qu'une confédération d'États, moins qu'un État fédéral, l'Union européenne est donc une construction nouvelle qui n'entre pas dans une catégorie juridique classique.

Les traités sont à l'origine de nombreux actes juridiques qui ont une incidence directe sur la vie quotidienne des citoyens européens. Ces lois, et de façon plus générale, les politiques de l'Union européenne, sont le résultat de décisions prises par le triangle institutionnel reliant le Conseil, représentant les États membres, le Parlement européen, représentant les peuples et la Commission, organe indépendant des États et garante de l'intérêt général des Européens.

La composition de ces institutions et leurs rôles respectifs ont évolué au fil des traités.

10.2 Les institutions principales de l'Union européenne

10.2.1 Les instances politiques

10.2.1.1 Les instances intergouvernementales

- **Le Conseil européen**

Ce Conseil constitue ce qu'il est convenu d'appeler « les sommets européens ».

Il est l'héritier des grandes conférences au sommet réunissant les chefs des états ou de Gouvernement.

Il fut créé en 1974 avec l'intention d'établir une enceinte informelle de discussion entre chefs d'Etat ou de gouvernement.

Il a acquis un statut officiel avec le traité de Maastricht de 1992.

Depuis le 1er décembre 2009, avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, il est devenu une des sept institutions de l'Union.

Il se réunit deux fois par semestre.

SIEGE : Bruxelles, bâtiment Europa- 175, rue de la Loi



COMPOSITION :

- Les chefs d'Etat ou de Gouvernement

Autriche

M. Sebastian KURZ, Chancelier fédéral



M. Nikos ANASTASIADIS, Président de la République



Belgique

M. Charles MICHEL, Premier Ministre



République tchèque

M. Andrej BABIS, Premier Ministre



Bulgarie

M. Boyko BORISSOV, Premier Ministre



Danemark

M. Lars Løkke RASMUSSEN, Premier Ministre



Croatie

M. Andrej PLENKOVIC, Premier Ministre



Chypre

Irlande

M. Leo VARADKAR, Taoiseach (Premier Ministre)



Estonie

M. Jüri RATAS, Premier Minsitre



Finlande

M. Juha SIPILÄ, Premier Ministre



France

M. Emmanuel MACRON, Président de la République



Allemagne

Mme Angela MERKEL, Chancelière fédérale



Grèce

M. Alexis TSIPRAS, Premier Ministre



Hongrie

M. Viktor ORBAN, Premier Ministre



Italie

M. Giuseppe CONTE, Président du Conseil des ministres



Lettonie

M. Māris KUCINSKIS, Premier Ministre



Luxembourg

M. Xavier BETTEL, Premier Ministre



Lituanie

Mme Dalia GRYBAUSKAITE, Présidente de la République



Malte

M. Joseph MUSCAT, Premier Ministre



Pays-Bas

Mark RUTTE, Premier Ministre



Pologne

M. Mateusz MORAWIECKI, Premier Ministre



Portugal

M. António COSTA, Premier Ministre



Roumanie

Klaus Werner IOHANNIS, Président



Slovaquie

M. Peter PELLEGRINI, Premier Ministre



Slovénie

M. Marjan ŠAREC, Le Premier Ministre désigné



Espagne

M. Pedro SANCHEZ, Président du Gouvernement



Suède

M. Stefan LÖFVEN, Premier Ministre



Royaume-Uni

M. Boris JOHNSON, Premier Ministre



- Le Président de la Commission européenne

M. Jean-Claude JUNKER



- Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité participe à ses travaux.

Mme Federica MOGHERINI (jusqu'au 30 novembre 2019)



ROLE :

- Il fixe les orientations, les objectifs et les priorités politiques, traite les questions complexes ou sensibles.

PRESIDENT :

M. Donald TUSK (jusqu'au 30 novembre 2019).



- **Le Conseil de l'Union européenne**

Cette instance est le Conseil des Ministres de l'UE.

Le Conseil de l'Union européenne est l'institution décisionnelle principale de l'Union européenne.

Le Conseil de l'UE n'est pas un organe mais un ensemble de réunions. Le pays en charge doit coordonner ces réunions thématiques.

SIEGE : Bruxelles, bâtiment Europa- 175, rue de la Loi



COMPOSITION :

- Chaque Etat est représenté aux réunions par le Ministre responsable du domaine à l'ordre du jour (affaires étrangères, finances, affaires sociales, transports, agriculture,...)
- Il est aidé par le Comité des représentants permanents (Coreper), sortes d'ambassadeurs qui préparent les réunions.
- Il est soutenu par le Secrétariat général du Conseil (SGC), composé de fonctionnaires européens de carrière.

ROLES :

- Il adopte la législation européenne, généralement en codécision avec le Parlement européen,
- Il coordonne les orientations des politiques économiques générales des États membres,
- Il définit la politique étrangère et de défense commune, sur la base des orientations générales définies par le Conseil européen,
- il conclut, au nom de la Communauté et de l'Union, les accords internationaux entre celle-ci et un ou plusieurs États ou organisations internationales,
- il assure la coordination de l'action des États membres et adopte les mesures dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale.
- avec le Parlement européen, il constitue l'autorité budgétaire qui arrête le budget de la Communauté,

PRESIDENCE :

Elle est confiée, à tour de rôle, à chaque Etat membre pour une durée de 6 mois. La Finlande a pris la succession de la Roumanie le 1^{er} juillet dernier.

10.2.1.2 Les instances fédérales

- **La Commission européenne**

C'est la branche exécutive de l'UE. Elle représente les intérêts de l'Union dans son ensemble (et non les intérêts particuliers des pays de l'UE).

C'est un organe indépendant des États doté de pouvoirs importants.

SIEGE : Bruxelles, bâtiment Berlaymont – 200, rue de la Loi

Elle se réunit au moins une fois par semaine, en général le mercredi, et lors de la session mensuelle du Parlement européen à Strasbourg.



COMPOSITION :

- 1 Commissaire par Etat membre, nommé pour 5 ans par son Gouvernement. Le Président choisit les commissaires (et définit leurs domaines de compétences) parmi les candidats présentés par les États membres. Les commissaires sont donc désignés par leur propre gouvernement mais ils doivent être acceptés par le Parlement européen. Chaque commissaire est responsable d'une tâche bien déterminée (environnement, transport, ...). Ce sont les commissaires qui présentent les propositions législatives au Parlement et au Conseil.



Premier vice-président In office
M. Frans TIMMERMANS
*Amélioration de la réglementation,
relations interinstitutionnelles, état de
droit et Charte des droits
fondamentaux*



Vice-président In office
M. Andrus ANSIP
Marché unique numérique



Vice-président In office
M. Maroš Šefčovič
Union de l'énergie



Haute représentante In office
Mme Federica MOGHERINI
*Haute représentante de l'Union pour
les affaires étrangères et la politique
de sécurité, et vice-présidente de la
Commission*



Vice-président In office
M. Valdis DOMBROVSKIS
Vice-président pour l'euro et le dialogue social, également chargé de la stabilité financière, des services financiers et de l'union des marchés des capitaux



Vice-président In office
M. Jyrki KATAINEN
Emploi, croissance, investissement et compétitivité



Commissaire In office
M. Günther OETTINGER
Budget et ressources humaines



Commissaire In office
M. Johannes HAHN
Politique européenne de voisinage et négociations d'élargissement



Commissaire In office
Mme Cecilia MALMSTRÖM

Commerce



Commissaire In office
M. Neven MIMICA
Coopération internationale et développement



Commissaire In office
M. Miguel ARIAS CAÑETE
Action pour le climat et énergie



Commissaire In office
M. Karmenu VELLA
Environnement, affaires maritimes et pêche



Commissaire In office
M. Vytenis ANDRIUKAITIS
Santé et sécurité alimentaire



Commissaire In office
M. Dimitris AVRAMOPOULOS
Migration, affaires intérieures et citoyenneté



Commissaire In office
Mme Marianne THYSSEN
*Emploi, affaires sociales, compétences
et mobilité des travailleurs*



Commissaire In office
Mme Elżbieta BIEŃKOWSKA
*Marché intérieur, industrie,
entrepreneuriat et PME*



Commissaire In office
M. Pierre MOSCOVICI
*Affaires économiques et financières,
fiscalité et douanes*



Commissaire In office
Mme Věra JOUROVÁ
*Justice, consommateurs et égalité des
genres*



Commissaire In office
M. Christos STYLIANIDES
Aide humanitaire et gestion des crises



Commissaire In office
M. Tibor NAVRACSICS
Éducation, culture, jeunesse et sport



Commissaire In office
M. Phil HOGAN
Agriculture et développement rural



Commissaire In office
Mme Corina CREȚU
Politique régionale



Commissaire In office
Mme Violeta BULC
Transports



Commissaire In office

Mme Margrethe VESTAGER
Concurrence



Commissaire In office
M. Carlos MOEDAS
Recherche, science et innovation



Commissaire In office
M. Julian KING
Union de la sécurité



Commissaire In office
Mme Mariya GABRIEL
Économie et société numériques

- Le Secrétariat général : la Commission est assistée d'un secrétariat général qui prépare les travaux, assure la coordination entre ses directions générales, le Conseil et les autres institutions.
- La Commission comporte 44 directions générales et services spécialisés. Ce sont donc quelques 23.000 personnes qui travaillent à la Commission, au sein de services et de directions générales (DG). Chaque DG est chargée d'un domaine d'action et relève de la responsabilité d'un directeur général, lui-même placé sous l'autorité directe du président de la Commission. Les directions générales élaborent des propositions législatives, qui doivent être adoptées par le collège des commissaires lors de leur réunion hebdomadaire.

Les Directions Générales :

Collège

Cabinets des commissaires

SG — Secrétariat général

SJ — Service juridique

DG COMM — Direction générale de la communication

EPSC — Centre européen de stratégie politique

TF50. Task-force "article 50"

DG ECFIN — Direction générale des affaires économiques et financières

DG GROW — Direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME

DG COMP — Direction générale de la concurrence

DG EMPL — Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion

DG AGRI — Direction générale de l'agriculture et du développement rural

DG ENER — Direction générale de l'énergie

DG MOVE — Direction générale de la mobilité et des transports

DG CLIMA — Direction générale de l'action pour le climat
DG ENV — Direction générale de l'environnement
DG RTD — Direction générale de la recherche et de l'innovation
JRC — Centre commun de recherche
DG CNECT — Direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies
DG MARE — Direction générale des affaires maritimes et de la pêche
DG FISMA — Direction générale de la stabilité financière, des services financiers et de l'union des marchés des capitaux
DG REGIO — Direction générale de la politique régionale et urbaine
DG TAXUD — Direction générale de la fiscalité et de l'union douanière
DG EAC — Direction générale de l'éducation, de la jeunesse, du sport et de la culture
DG SANTE — Direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire
DG HOME — Direction générale de la migration et des affaires intérieures
DG JUST — Direction générale de la justice et des consommateurs
FPI — Service des instruments de politique étrangère
DG TRADE — Direction générale du commerce
DG NEAR — Direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement
DG DEVCO — Direction générale de la coopération internationale et du développement
DG ECHO — Direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes (ECHO)
ESTAT — Eurostat
DG HR — Direction générale des ressources humaines et de la sécurité
DG DIGIT — Direction générale de l'informatique
DG BUDG — Direction générale du budget
DG IAS — Service d'audit interne
OLAF — Office européen de lutte antifraude
DG SCIC — Direction générale de l'interprétation
DG DGT — Direction générale de la traduction
OP — Office des publications
OIB — Office pour les infrastructures et la logistique à Bruxelles
PMO — Office de gestion et de liquidation des droits individuels
OIL — Office pour les infrastructures et la logistique à Luxembourg
EPSO — Office européen de sélection du personnel
CDP-OSP — Comité du personnel

ROLES :

- Elle élabore des directives et le budget,
- Elle est chargée de l'application des décisions du Conseil et du Parlement,
- Elle négocie les accords de commerce internationaux,
- Elle finance des programmes dans les secteurs de la santé des consommateurs, de l'emploi, de la coopération, de l'audiovisuel,...
- Elle représente l'UE sur la scène internationale.

PRESIDENCE :

M. Jean-Claude JUNKER (Luxembourgeois), depuis le 1^{er} novembre 2014 – jusqu'au 31 octobre 2019.



Le Conseil européen désigne un candidat à la présidence de la Commission. Celui-ci doit être approuvé par la majorité des membres du Parlement européen. Si les députés européens rejettent le candidat, le Conseil dispose d'un mois pour en proposer un autre. Il est désigné pour 5 ans

Il représente l'Union européenne sur la scène internationale en négociant des accords entre l'UE et d'autres pays.

Il veille aussi au respect du droit européen.

Le président actuel de la Commission européenne est M. Jean-Claude Juncker, Luxembourgeois.

- **Le Parlement européen**

C'est la branche législative de l'UE.

Le Parlement européen est la voix des citoyens européens.

SIEGES :

- Strasbourg : pour les séances plénières



- Bruxelles, Espace Léopold – 60, rue Wiertz : pour les commissions et séances additionnelles



- Luxembourg : pour le secrétariat

COMPOSITION :

- 751 Eurodéputés, dont le Président (705, le jour où le Royaume-Uni ne sera plus membre de l'UE) élus tous les 5 ans au suffrage universel direct. C'est donc le seul organe de l'Union à être directement élu au suffrage universel.
- Les sièges sont répartis selon le système proportionnel corrigé par un principe de « dégressivité » : l'Allemagne compte le plus d'Eurodéputés, avec 96 sièges ; tandis que Malte, pays le moins peuplé de l'Union, est surreprésenté avec 6 élus. La Belgique compte 21 députés (soit un peu moins de 3 %). Ils sont répartis de la manière suivante :
 - 8 pour la Communauté française,
 - 12 pour la Communauté flamande,
 - 1 pour la Communauté germanophone.

Ceux-ci ne siègent pas en groupes nationaux, mais en sept groupes politiques parlementaires de dimension européenne. Ensemble, ils représentent tout l'éventail des positions sur l'intégration européenne, depuis les fédéralistes convaincus jusqu'aux eurosceptiques militants.

Les députés européens travaillent donc en fonction de leur appartenance politique (et non pas de leur nationalité).

Le mandat du Parlement européen, de deux ans et demi, est plus court que celui du président de la Commission.

Les groupes politiques au Parlement Européen sont :

- Le groupe du Parti populaire européen ;
 - Le groupe de l'Alliance Progressiste des Socialistes & Démocrates au Parlement européen ;
 - Le groupe Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe ;
 - Les Conservateurs et Réformistes européens ;
 - Le groupe des Verts/Alliance libre européenne ;
 - Le groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique ;
 - Le groupe Europe de la liberté et de la démocratie directe
 - Le groupe Europe des nations et des Libertés
 - Non-inscrits.
- Le Parlement comprend 20 commissions parlementaires permanentes (et 2 sous-commissions), chacune en charge d'un domaine de compétence (emploi, affaires sociales, culture,...).

ROLES :

- Le pouvoir législatif : Il partage le pouvoir législatif avec le Conseil. Le Parlement participe à l'élaboration des actes législatifs communautaires à des degrés divers, en fonction de la base juridique pertinente pour chacun de ces actes. Son rôle a progressivement évolué d'une participation exclusivement consultative à une codécision sur pied d'égalité avec le Conseil, qui est devenue avec le Traité de Lisbonne la procédure législative ordinaire.
- L'autorité budgétaire : Le budget annuel de l'UE est établi conjointement par le Parlement européen et le Conseil de l'UE. Le budget fait l'objet d'un débat au Parlement lors de deux lectures successives et n'entre pas en vigueur avant d'avoir été signé par le Président du Parlement. De plus, la Commission du contrôle budgétaire du Parlement surveille l'exécution du budget.
- Le contrôle politique des institutions européennes : Le Parlement européen exerce de différentes manières un contrôle démocratique des autres institutions.
- Outre le contrôle des institutions, le Parlement exerce un rôle politique majeur.

En voici quelques exemples :

- ✓ Lorsqu'un nouveau pays souhaite adhérer à l'Union Européenne, le Parlement est appelé à donner son accord et les députés vérifient si ce candidat respecte les critères établis par les traités, en particulier en matière de respect des droits de l'homme.
- ✓ Le Parlement européen fait de plus en plus sentir son influence dans la politique étrangère de l'UE et doit donner son accord pour la plupart des accords internationaux obtenus par l'UE.
- ✓ En Europe comme dans le monde, le Parlement européen veille

au respect des droits de l'homme, les libertés et la démocratie. Il envoie des observateurs aux quatre coins de la planète pour veiller au bon déroulement d'élections politiques.

- ✓ Les députés veillent également à ce que les accords économiques et commerciaux signés par l'Union européenne avec les pays tiers respectent les droits de l'homme et ils décernent chaque année le prix Sakharov à des personnes luttant pour la liberté de l'esprit.
- Pour terminer, il est nécessaire de mentionner la coopération interparlementaire entre le Parlement européen et les parlements nationaux renforcée par le Traité de Lisbonne et qui garantit un meilleur contrôle démocratique du processus décisionnel.

PRESIDENCE :

M. David SASSOLI, depuis le 03 juillet 2019.



Il est élu à bulletins secrets et à la majorité des suffrages exprimés par les eurodéputés.

10.2.2 Les instances économiques

10.2.2.1 La Banque centrale européenne

Elle a été instituée par le Traité sur l'Union Européenne en 1998.

SIEGE :

- Francfort



COMPOSITION :

- Président et vice-président de la BCE
- Gouverneurs des banques centrales de tous les Etats membres

ROLES :

- Gérer la monnaie unique de la zone euro (19 pays)
La zone euro est composée de : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, Chypre, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, le Portugal, la Slovaquie et la Slovénie.
- Assurer la stabilité des prix. La stabilité des prix correspond à une progression sur un an de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) inférieure à 2 % dans la zone euro. Pour cela, la BCE va piloter les taux d'intérêt.
- Mener la politique économique et monétaire de l'UE.

PRESIDENCE :

M. Mario DRAGHI (Italien), depuis novembre 2001 jusqu'au 31 octobre 2019.



10.2.2.2 La Cour des comptes

La Cour des Comptes est créée en 1975 et siège à Luxembourg.

SIEGE :

- Luxembourg

COMPOSITION :

- 28 membres désignés pour 6 ans par le Conseil de l'UE (1 par état membre)

ROLES :

- Elle vérifie et contrôle les dépenses, les recettes et la gestion du budget de l'UE.
Elle effectue des contrôles sur le terrain afin de vérifier la bonne utilisation des fonds européens.
Elle est indépendante des autres institutions.

En publiant chaque année un rapport sur l'exercice financier écoulé, elle assiste le Parlement européen dans sa mission de contrôle budgétaire. La Cour adresse au Conseil une déclaration d'assurance attestant de la bonne utilisation de l'argent européen. Elle donne son avis avant l'adoption des règlements financiers et sur les mesures antifraude de l'Union.

PRESIDENCE :

M. Klaus-Heiner LEHNE (Allemand).



10.2.2.3 Eurogroupe

COMPOSITION :

- Réunions mensuelles et informelles des Ministres des finances des Etats membres de la zone euro.

PRESIDENCE :

M. Mario CENTENO (Portugais), depuis janvier 2018.



10.2.3 L'instance judiciaire – La Cour de justice

La CJCE est l'institution juridictionnelle des Communautés Européennes. Elle se compose de :

- la Cour de Justice,
- du Tribunal de Première instance,
- du Tribunal de la fonction publique européenne.

SIEGE :

- Luxembourg



COMPOSITION :

- Elle est composée de 47 juges⁸ (1 par État).
- 11 avocats généraux : La Cour est secondée par des « avocats généraux » qui sont désignés d'un commun accord par les gouvernements, pour un mandat de 6 ans renouvelable. Leur indépendance est garantie. Ils ont pour mission de présenter des avis motivés sur les affaires soumises à la Cour et s'acquittent de cette tâche publiquement et de façon impartiale.
- Elle est assistée par le Tribunal

ROLES :

- interpréter la législation de l'UE (décisions préjudicielles): les juridictions nationales doivent veiller à la bonne application de la législation de l'UE, mais il arrive qu'elles l'interprètent différemment. Si une juridiction a un doute à propos de l'interprétation ou de la validité d'un acte législatif européen, elle peut demander des éclaircissements à la Cour. Cette procédure peut également servir à déterminer si une loi ou une pratique nationale est compatible avec la législation de l'UE;⁹
- veiller à la bonne application de la législation de l'UE¹⁰ (recours en manquement): cette procédure est appliquée lorsqu'un État membre ne respecte pas la législation de l'UE.

⁸ En 2019, leur nombre sera porté à 56, soit deux juges par Etat membre.

⁹ **Le renvoi préjudiciel** lorsqu'une juridiction nationale a un doute sur l'interprétation d'un acte législatif européen ou sur sa validité. Cette procédure permet aux juges nationaux de solliciter l'avis de la Cour de Justice (question préjudicielle) en vue d'appliquer correctement une législation européenne.

¹⁰ **Le recours en manquement** formulé la plupart du temps par la Commission en vue de sanctionner un Etat membre qui n'aurait pas appliqué correctement le droit communautaire. Si celui-ci ne se conforme pas à l'arrêt de la Cour, des sanctions pécuniaires peuvent être réclamées. Cette procédure peut être également déclenchée par un autre État.

Elle peut être engagée par la Commission européenne ou un autre État membre. Si le manquement est constaté, le pays en cause doit immédiatement y mettre fin, faute de quoi il risque de faire l'objet d'un second recours et de payer une amende;

- annuler des actes législatifs européens (recours en annulation)¹¹: s'ils estiment qu'un acte législatif européen enfreint les traités de l'UE ou viole des droits fondamentaux, le Conseil de l'UE, la Commission européenne ou, dans certains cas, le Parlement européen peuvent demander à la Cour de l'annuler.

Un particulier peut également demander à la Cour d'annuler un acte qui le concerne directement;

- garantir une action de l'UE (recours en carence)¹²: le Parlement, le Conseil et la Commission doivent prendre certaines décisions dans certaines circonstances. S'ils ne le font pas, les États membres, les autres institutions européennes ou (dans certains cas) des particuliers ou des entreprises peuvent saisir la Cour;
- sanctionner les institutions de l'UE (*actions en dommages et intérêts*)¹³: toute personne ou entreprise dont les intérêts ont été lésés à la suite de l'action ou de l'inaction de l'UE ou de son personnel peut saisir la Cour.

○

PRESIDENCE :

M. Koen LENAERTS (Belge), depuis octobre 2015.



¹¹ **Le recours en annulation** a pour objet de faire annuler par la Cour un acte législatif des institutions européennes si un État membre, le Conseil, la Commission ou le Parlement estiment que celui-ci est illégal. Ce recours peut également être introduit par les personnes physiques ou morales si une disposition particulière les concerne directement et

¹² **Le recours en carence** concerne les institutions européennes qui ne prendraient pas de décision (défaut d'action) alors que le traité les y oblige. Celui-ci peut être entamé par les institutions, les États membres et les personnes physiques ou morales dans les mêmes conditions que le recours en annulation.

¹³ **Le recours en réparation** qui met en cause la responsabilité de la Communauté en raison de dommages éventuels causés par ses organes ou ses agents. Ce recours peut être formé par les États membres ou les personnes physiques ou morales.

10.2.4 L'instance financière – La Banque européenne d'Investissement (BEI)

La BEI, c'est la Banque de l'Union Européenne.

Elle est située à Luxembourg et fut créée en 1958. Elle finance les projets européens importants :

- réseaux transeuropéens,
- protection des environnements naturels et urbains,
- amélioration de la santé et de l'éducation en particulier dans les régions en retard de développement, dans les pays candidats et les pays tiers en voie de développement.

Elle finance également les petites et moyennes entreprises en vue de renforcer la compétitivité de l'Union.

La Banque européenne d'investissement (BEI) étant la banque de l'UE, elle a pour actionnaires les vingt-sept États membres de l'Union, qui ont conjointement souscrit son capital et dont les Ministres des finances constituent son Conseil des gouverneurs. La BEI a pour mission d'accorder des financements à long terme à l'appui de projets d'investissement.

Au sein de l'Union européenne, la BEI soutient la réalisation des grands objectifs européens dans les domaines suivants :

- Petites et moyennes entreprises ;
- Cohésion et convergence ;
- Lutte contre le changement climatique ;
- Protection de l'environnement et communautés durables ;
- Promotion d'une énergie durable, compétitive et sûre ;
- Économie de la connaissance ;
- Réseaux transeuropéens.

10.2.5 Et le Conseil de l'Europe ?

Cette organisation internationale intergouvernementale n'est pas à confondre avec le Conseil européen ou le Conseil de l'Union européenne.

SIEGE :

Strasbourg, Palais de l'Europe



COMPOSITION :

 Albanie	 France	 Pays-Bas
 Allemagne	 Géorgie	 Pologne
 ARYM*	 Grèce	 Portugal
 Andorre	 Hongrie	 Rép. Tchèque
 Arménie	 Irlande	 Roumanie
 Autriche	 Islande	 Royaume-Uni
 Azerbaïdjan	 Italie	 Russie
 Belgique	 Lettonie	 Saint Marin
 Bosnie-Herzégovine	 Liechtenstein	 Serbie
 Bulgarie	 Lituanie	 Slovaquie
 Chypre	 Luxembourg	 Slovénie
 Croatie	 Malte	 Suède
 Danemark	 Moldavie	 Suisse
 Espagne	 Monaco	 Turquie
 Estonie	 Monténégro	 Ukraine
 Finlande	 Norvège	

* ARYM : Ancienne République Yougoslave de Macédoine

Ces 47 pays sont membres du Conseil de l'Europe et 28 d'entre eux sont également membres de l'Union européenne.

Il est composé de deux organes :

- le Comité des Ministres
- l'Assemblée parlementaire

Il est également constitué de trois institutions :

- la Cour Européenne des Droits de l'Homme,
- le Commissaire aux Droits de l'Homme,
- le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux.

PRESIDENCE :

Le Secrétaire Général dirige et coordonne les activités de l'Organisation.



M. Thorbjørn JAGLAND est le 13^{ème} Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Le Secrétaire Général a pour attributions la gestion stratégique de l'Organisation.

M. JAGLAND a été élu en septembre 2009. En Juin 2014, il a été réélu, et son second mandat a débuté le 1^{er} Octobre 2014.

Ancien Premier ministre et ministre des Affaires étrangères de Norvège, Thorbjørn JAGLAND, a également été président du Storting (le Parlement norvégien) et chef du Parti travailliste norvégien. Il est membre du Comité Nobel norvégien.

10.2.5.1 La Cour européenne des Droits de l'homme

SIEGE :

Allée des Droits de l'homme - Strasbourg



MISSIONS :

Créée en 1959, la Cour Européenne des Droits de l'Homme est l'organe judiciaire du Conseil de l'Europe. Elle sanctionne les Etats ayant manqué à leurs engagements souscrits lors de la signature de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Les juges sont élus par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, à partir de listes de 3 noms proposées par chaque État. Ils sont élus pour un mandat de 9 ans non renouvelable.

Si les juges sont élus au titre d'un État, ils siègent à titre individuel et ne le

représentent pas. Ils sont totalement indépendants et ne peuvent exercer aucune activité incompatible avec leur devoir d'indépendance et d'impartialité.

PRESIDENCE :

M. Guido Raimondi est né à Naples (Italie) en 1953.

Ancien conseiller de la Cour de cassation italienne, il est juge de la Cour européenne des droits de l'homme depuis le 5 mai 2010 et devient son Président le 1^{er} novembre 2015.

Il est auteur de nombreuses publications dans le domaine du droit international, en particulier sur les droits de l'homme.



10.2.5.2 Le Centre européen de la jeunesse

SIEGE :

Strasbourg



MISSIONS :

Créé en 1972, le Centre européen de la Jeunesse est un bâtiment résidentiel et éducatif qui travaille avec des organisations gouvernementales de jeunesse et des professionnels du domaine de la jeunesse.

C'est un lieu de rencontre, de travail, de réflexion et de formation pour les jeunes et les organisations de jeunesse en Europe.

Le Centre élabore des lignes directrices, des programmes et des instruments juridiques pour la mise en place de politiques de jeunesse cohérentes et efficaces aux niveaux local, national et européen.

Le Service de la jeunesse apporte son soutien financier et pédagogique aux activités internationales de jeunesse qui visent à promouvoir la citoyenneté et la mobilité des jeunes, les valeurs des droits de l'homme, de la démocratie et du pluralisme culturel. De plus, il aspire à centraliser, puis à disséminer l'expérience et la connaissance des modes de vie, des aspirations et des

moyens d'expression des jeunes Européens.

Il travaille en étroite collaboration avec la direction de la Jeunesse et du Sport du Conseil de l'Europe.

10.2.5.3 La Pharmacopée européenne

SIEGE :

Direction Européenne de la Qualité du Médicament
Strasbourg



MISSIONS :

La Pharmacopée européenne est un organisme qui contribue à unifier les normes des différentes pharmacopées nationales ainsi qu'à harmoniser et à valider les méthodes de contrôle des médicaments à usage humain ou vétérinaire.

10.2.5.4 L'Observatoire européen de l'audiovisuel

SIEGE :

Allée de la Robertsau
Strasbourg



MISSIONS :

L'Observatoire européen de l'Audiovisuel (OEA) a pour but d'assurer une plus grande transparence du secteur de l'audiovisuel en Europe et également de répondre aux besoins en information des professionnels de l'audiovisuel.

10.2.5.5 Eurimages

SIEGE :
Strasbourg



MISSIONS :

Eurimages est le Fonds du Conseil de l'Europe pour l'aide à la coproduction, à la distribution et à l'exploitation d'œuvres cinématographiques européennes. Créé en 1988 sur la base d'un accord partiel, il réunit à l'heure actuelle 38 Etats membres. Son but est de promouvoir le cinéma européen en stimulant la production et la circulation des oeuvres et en favorisant la coopération entre professionnels.

10.3 Le processus décisionnel au sein de l'UE

10.3.1 Les procédures de décision

Les lois, et de façon plus générale les politiques de l'Union européenne, sont le résultat de décisions prises par le triangle institutionnel reliant le Conseil, le Parlement européen, et la Commission,. Ce triangle ne peut fonctionner que sur la base d'une étroite et confiante coopération entre les trois institutions.

La codécision est aujourd'hui le mode décisionnel le plus courant. Dans la procédure de codécision, le Parlement ne se contente pas de donner son avis : il partage véritablement le pouvoir législatif avec le Conseil, sur une base de stricte égalité.

De manière générale, la Commission européenne propose la nouvelle législation, mais l'adoption des actes législatifs incombe au Conseil et au Parlement. D'autres institutions (le comité économique et social et le comité des régions) ont également un rôle à jouer, sous forme d'avis.

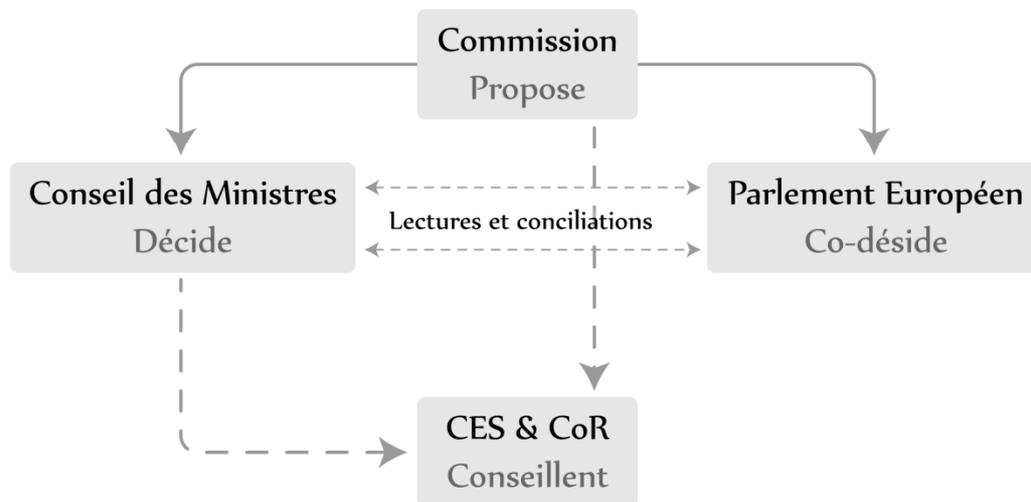
Avec le Traité de Lisbonne, la procédure de codécision devient « la procédure législative ordinaire » et est étendue à de nouveaux domaines. Cela signifie concrètement que le Parlement acquiert un réel pouvoir de législateur – au même titre que le Conseil – dans certains dossiers sur lesquels il n'intervenait pas ou était simplement consulté, comme :

- L'immigration légale,
- la coopération judiciaire pénale
- la coopération policière,
- certaines dispositions relevant de la politique commerciale ou de la politique agricole communes.

Le Parlement européen intervient désormais dans la quasi-totalité des dossiers législatifs.

La Co-Décision

Conseil Européen



14

Remarquons que la majorité des actes juridiques de l'UE sont adoptés en première lecture.

10.3.2 Le système de vote¹⁵

Le Conseil prend ses décisions par un vote. Plus la population d'un pays est importante, plus ce dernier a de voix. Toutefois, le nombre n'est pas strictement proportionnel à la population ; il est pondéré en faveur des pays les moins peuplés.

Le nombre de voix de chaque État membre est fixé par les Traités. Les Traités définissent aussi les cas où la majorité simple, la majorité qualifiée ou l'unanimité sont requises.

Pour les domaines sensibles, le Conseil doit se prononcer à l'unanimité. Chaque État possède donc un droit de veto :

¹⁴ CES : Comité économique et social - CoR : Comité des Régions

¹⁵ ARTICLE 294 DU TRAITÉ SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

- politique étrangère et de sécurité commune,
- fiscalité
- politique d'asile et d'immigration.

Toutefois, dans la plupart des domaines, le Conseil adopte ses décisions en votant « à la majorité qualifiée ».

Une majorité qualifiée est atteinte lorsque ces deux conditions sont remplies :

- 55% des États membres donne son approbation (dans certains cas une majorité des deux tiers) ;
- Les États favorables réunissent au moins 65% de la population de l'Union.

Néanmoins, lorsque le Conseil ne décide pas sur proposition de la Commission, la majorité doit atteindre au moins 72% des États.

Répartition des voix par État :

Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni	29
Espagne, Pologne	27
Roumanie	14
Pays-Bas	13
Belgique, République tchèque, Grèce, Hongrie, Portugal	12
Autriche, Bulgarie, Suède	10
Croatie, Danemark, Irlande, Lituanie, Slovaquie, Finlande	7
Chypre, Estonie, Lettonie, Luxembourg, Slovénie	4
Malte	3
TOTAL	352

10.3.3 La hiérarchie des normes

Un étage supplémentaire est donc à rajouter à la hiérarchie des normes belges : le droit européen.

Lorsqu'un juge, saisi d'un litige, identifie comme applicable deux normes, l'une belge, l'autre européenne, mais qui entrent en contradiction, il doit pouvoir trancher en faveur de l'une ou de l'autre, sous peine de ne pouvoir juger. Cela fit débat dans la plupart des États – membres de ce qui est aujourd'hui l'Union européenne.

Pour ce qui regarde la Belgique, la Cour de cassation, dans un arrêt *Le ski* rendu en 1971, se prononça de manière catégorique pour la primauté du droit européen sur le droit belge. L'arrêt *le Ski* affirme que lorsqu'un traité comprend des normes de droit directement applicables, celles-ci ont une force juridiquement supérieure. La prééminence de celles-ci résulte de la nature même du droit international conventionnel. Elle ajoute que les juges ont le devoir d'écarter l'application des dispositions de droit interne qui sont contraires aux dispositions du traité.