

lachambre.be  
Special 06/2020

# Les pouvoirs spéciaux



# Pouvoirs spéciaux

## Une réponse aux temps de crise

Le 26 et le 27 mars 2020, alors que la crise du Coronavirus « COVID-19 » frappe la Belgique de plein fouet, le Parlement a conféré des pouvoirs spéciaux au gouvernement Wilmès II en adoptant deux lois d'habilitation. Ceux-ci permettent à l'exécutif, de façon temporaire, de modifier, abroger, compléter ou remplacer la législation existante par arrêté royal. L'objectif poursuivi ? Permettre au gouvernement de faire face à une situation exceptionnelle avec le maximum d'efficacité, de souplesse et de rapidité. Mais pas sans contrôle...

En temps de crise, comme celle que nous connaissons actuellement avec la pandémie de Coronavirus, la nécessité de prendre des mesures dans l'urgence et la rapidité d'action que cela implique peut s'avérer incompatible avec les procédures parlementaires classiques. Le vote d'une loi, assorti de débats et de dépôts d'amendements, constitue souvent une procédure longue et complexe. En outre, en raison même de la pandémie, les conditions pour se réunir normalement ne semblaient pas réunies à la Chambre. Moyennant l'introduction de techniques telles que le vote électronique à distance, la Chambre a cependant pu réagir de façon souple et réactive et poursuivre son travail. Elle a même voté de nombreuses mesures liées à la crise du COVID-19, qui n'ont finalement pas dû faire l'objet d'arrêtés royaux.

Mais, même dans cette situation de crise exceptionnelle, les pouvoirs spéciaux ne signifient pas que le Parlement donne carte blanche au gouvernement. Même doté

de pouvoirs spéciaux, le gouvernement reste sous la surveillance du Parlement et ne peut pas « faire ce qu'il veut », sans aucune limite. Il ne faut pas perdre de vue qu'une pandémie comme celle du COVID-19 a, bien entendu, des implications sanitaires, mais également des répercussions très importantes dans d'autres domaines tels que l'économie, la protection sociale, l'enseignement, la justice, etc. Pour un gouvernement, la gestion d'une telle crise implique donc des domaines d'action très vastes. Pour éviter que les pouvoirs spéciaux qui lui sont conférés par le pouvoir législatif, le Parlement, ne se muent insidieusement en « pouvoirs absolus », il faut donc prévoir un certain nombre de freins ou de « garde-fous » qui viennent limiter le caractère potentiellement dangereux de cette technique législative.

### Un cadre bien défini

C'est la raison pour laquelle une loi d'habilitation va, en quelque sorte, tracer le périmètre de l'action gouvernementale. Il s'agit d'un principe général, qui n'est pas spécifique à la crise actuelle, mais est d'application chaque fois que des pouvoirs spéciaux sont accordés au gouvernement. Comme son nom l'indique, cette loi, votée par le Parlement, va habiliter le gouvernement à prendre, par voie d'arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux, les mesures nécessaires pour faire face à la crise. Mais, ce faisant, elle va aussi lui indiquer les limites qu'il ne pourra pas franchir. La loi d'habilitation va donc préciser des éléments tels que :

- les circonstances exceptionnelles qui justifient l'habilitation. (ici, la crise du coronavirus et ses conséquences)





- la durée de l'habilitation (pour la crise du Coronavirus : une durée de trois mois que le législateur peut prolonger s'il l'estime nécessaire et pour autant que les conditions pour l'attribution de pouvoirs spéciaux soient encore remplies)
- les matières précises où des mesures peuvent être prises par le gouvernement
- la portée précise des mesures que le gouvernement est habilité à prendre.

Ainsi par exemple, la loi d'habilitation des pouvoirs spéciaux concernant la crise du Coronavirus prévoit-elle, en son article 3, que « les arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux ne peuvent pas porter atteinte au pouvoir d'achat des familles et à la protection sociale existante ».

- les finalités et les objectifs à poursuivre (entre autres : combattre la propagation du coronavirus ; prendre des mesures protectrices pour les secteurs financiers et économiques, les entreprises et les ménages en vue de limiter les conséquences de la pandémie ; apporter des adaptations au droit du travail et au droit de la sécurité sociale en vue de protéger les travailleurs ; garantir le bon fonctionnement des instances judiciaires)

Outre les restrictions prévues par la loi d'habilitation, le Parlement conserve, pendant toute la durée des pouvoirs spéciaux, sa mission de contrôle de l'action gouvernementale. Celle-ci se manifeste notamment par les questions et les interpellations que les parlementaires adressent au gouvernement. Par ailleurs, l'une des spécificités du contrôle des pouvoirs spéciaux « Coronavirus » est la mise sur pied d'une commission permanente COVID-19, au champ d'action très étendu : ses missions impliquent notamment le contrôle du gouvernement en ce qui concerne les arrêtés de pouvoirs spéciaux, la prorogation éventuelle des arrêtés de pouvoirs spéciaux et l'examen des projets de lois ratifiant ceux-ci. Son action se prolongera jusqu'à la ratification du dernier arrêté royal (c'est-à-dire, au maximum un an après son entrée en vigueur).



### Un précédent intéressant : les pouvoirs spéciaux liés à la grippe A (H1N1)

Si les crises économiques constituent le terrain d'élection des pouvoirs spéciaux en Belgique, ce n'est pas la première fois qu'on y a recours dans le cadre d'une urgence sanitaire. C'est ainsi qu'en 2009, le Parlement a accordé au gouvernement Leterme-Onkelinx des pouvoirs spéciaux dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de grippe A (H1N1). Mais la grande différence avec la crise actuelle est que la grippe A (H1N1) n'a pas provoqué dans notre pays la crise sanitaire qui avait été redoutée. Le gouvernement de l'époque avait dès lors fait un usage très restreint de pouvoirs spéciaux qui lui avaient été accordés.



## Les pouvoirs spéciaux dans les Régions et les Communautés

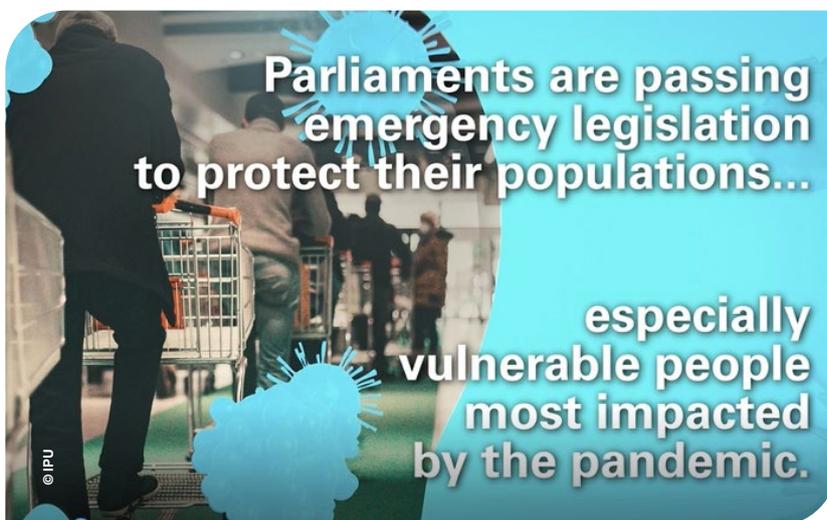
L'Histoire retiendra peut-être des pouvoirs spéciaux liés au Coronavirus que, pour la première fois en Belgique, on a eu recours à cette technique gouvernementale non seulement au niveau fédéral, mais également dans les entités fédérées, Communautés et Régions, à l'exception de la Région flamande qui a

misé sur une reprise rapide des activités de son parlement, après une courte interruption.

Les compétences telles que la santé publique et les matières économiques étant désormais partagées entre les différents niveaux de pouvoir, le gouvernement fédéral a d'emblée voulu mettre en place une concertation avec les entités fédérées. Cette concertation joue un rôle clé dans la prise de décisions et se

manifeste notamment par la représentation des Régions et des Communautés au sein du Conseil national de sécurité.

Il est intéressant de noter que les arrêtés de pouvoirs spéciaux du gouvernement wallon ont notamment eu pour objet d'étendre la « technique » des pouvoirs spéciaux à l'échelon local : ainsi, les collèges communaux et provinciaux (organes exécutifs locaux) se sont vu octroyer les compétences attribuées en temps normal respectivement aux conseils communaux et provinciaux.



À l'instar de la Région wallonne, d'autres entités fédérées ont également voté, selon les cas, des décrets ou des ordonnances (pour la Région de Bruxelles-capitale) d'habilitation permettant à leurs gouvernements respectifs de prendre des arrêtés de pouvoirs spéciaux. C'est le cas de la Communauté française, de la Communauté germanophone, de la Région de Bruxelles Capitale, de la COCOM (Commission communautaire

### Les pouvoirs spéciaux en Belgique : déjà une longue histoire...

Si les pouvoirs spéciaux ont fait leur apparition en Belgique pour la première fois en juillet 1926, c'est au cours des années 1930 qu'ils s'ancrent véritablement dans le paysage politique en tant que technique gouvernementale des temps de crise. La crise avait commencé en octobre 1929, par l'effondrement de la bourse de Wall Street. Ce qui avait débuté comme un krach financier et bancaire s'est bientôt transformé en crise économique profonde, impactant d'abord les États-Unis, pour s'étendre rapidement, par contagion, au monde entier.

En Belgique aussi, les effets se font rapidement sentir, dès le début des années 30 : pouvoir d'achat en berne, augmentation inquiétante du chômage, fermetures d'usines, instabilité politique croissante. C'est dans ce contexte de crise profonde que, le 15 mai 1933, le Parlement belge octroie des pouvoirs spéciaux au gouvernement de Charles de Brocqueville (photo), pour une durée de trois mois. On notera que le caractère temporaire des pouvoirs spéciaux était déjà un principe nettement affirmé. Par la suite, le gouvernement de Paul Van Zeeland (1935-1937) s'est également vu accorder les pouvoirs spéciaux en vue de mettre rapidement en œuvre la dévaluation du franc belge, mesure qui devait relancer l'économie.

Durant les années 1980, période également caractérisée par une crise économique consécutive aux chocs pétroliers de 1973 et de 1979, les gouvernements Martens-Gol ont également obtenu à plusieurs reprises les pouvoirs spéciaux.



commune) et de la COCOF (Commission communautaire française).

En conclusion, s'il est évidemment prématuré de tirer un bilan définitif des pouvoirs spéciaux « COVID-19 », l'on peut déjà noter quelques tendances intéressantes. Tout d'abord, la mise en place des

pouvoirs spéciaux à tous les niveaux de pouvoir, y compris local. Le deuxième élément saillant est la concertation entre l'État fédéral et les entités fédérées qui a, jusqu'à présent, joué un rôle déterminant dans le processus décisionnel. Enfin, le fait que la Chambre a siégé sans discontinuité lui a permis de continuer à exercer

sa fonction de contrôle sur le gouvernement, notamment par la création de la commission permanente COVID 19, et de poursuivre le dialogue avec celui-ci. La Chambre a par ailleurs pleinement fait usage de son pouvoir d'initiative en introduisant et votant de nombreuses propositions de lois liées à la crise.



**Les missions de la commission COVID-19 sont :**

- interroger et contrôler le gouvernement concernant les arrêtés pris en vertu de la loi de pouvoirs spéciaux
- examiner la prorogation éventuelle (après trois mois) de la loi de pouvoirs spéciaux
- examiner les projets de loi ratifiant les arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux. Cet examen devra intervenir dans le courant de l'année qui suit l'entrée en vigueur des arrêtés.

La commission poursuivra ses travaux jusqu'à la ratification du dernier arrêté royal.

