

# Le Monarque constitutionnel en Belgique

par Robert SENELLE,  
Professeur à l'Université de Gand.

★

La monarchie constitutionnelle, qui trouve en Angleterre sa structure la plus classique, est, sans aucun doute, le chef-d'œuvre politique du XVIII<sup>e</sup> siècle. Actuellement, huit monarches seulement ont survécu aux bouleversements politiques et sociaux des deux guerres mondiales : la monarchie parlementaire et démocratique est toujours la forme de gouvernement de la Grande-Bretagne, de la Suède, de la Norvège, du Danemark, des Pays-Bas, du Luxembourg, de la Grèce et de la Belgique.

Tous les peuples cités ci-dessus sont régis par des institutions politiques analogues, bien que celles-ci aient nécessairement évolué sous l'influence de facteurs politiques, sociaux et économiques propres à chaque nation. On ne peut qu'être frappé par la remarquable stabilité des institutions de chacun de ces pays, où les libertés publiques sont efficacement protégées par une charte fondamentale et où les gouvernements dépendent de la confiance des chambres législatives, élues librement et secrètement au suffrage universel (1). La monarchie dans chacun des pays cités, a connu la même évolution. Monolithique à ses débuts, le pouvoir monarchique y a lentement évolué au point de devenir collégial ; le roi et ses ministres ne font plus qu'un au sein de l'exécutif. Contrainte de s'adapter à l'évolution des conceptions, la monarchie qui était constitutionnelle pendant la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, est devenue parlementaire à l'aube du XX<sup>e</sup> siècle. Aux pouvoirs politiques personnels du Roi se sont substituées les prérogatives de la Couronne, qui doivent nécessairement être exercées avec une grande discrétion, au point de rester confinées dans ce qu'il est convenu d'appeler le colloque constitutionnel du roi et de ses ministres.

A la suite de cette évolution, qui est commune à tous les régimes politiques des états cités ci-

dessus, la coutume devait conduire à l'instauration inéluctable du gouvernement de cabinet. La notion de monarchie parlementaire est donc toute coutumière (2).

La monarchie belge est née en même temps que la monarchie de juillet en France, mais alors que celle-ci ne devait connaître qu'une durée éphémère, la royauté, en Belgique, s'est complètement identifiée avec la nation même. Cette monarchie est issue de la révolution belge de 1830 qui fut, dès l'abord, fort mal accueillie par les puissances qui avaient vaincu Napoléon. En effet, un des principes fondamentaux de la politique anglaise depuis le traité de Nimègue de 1678 était d'empêcher la France de dominer les Pays-Bas. C'est que l'Angleterre considérait Anvers, à juste titre d'ailleurs, comme le point névralgique du continent d'où l'indépendance et la sécurité de la Grande-Bretagne pouvaient le plus aisément être menacées. Aussi, devait-elle s'efforcer, au cours des XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles, d'empêcher que ce formidable bastion ne tombe aux mains de ses ennemis.

C'est pour arrêter les Français sur la route d'Anvers que Charles II a soutenu la Hollande en 1670, que la Reine Anne a déclaré la guerre à Louis XIV en 1704, que Chatham s'est uni à la Prusse en 1742 et que cinquante ans plus tard Pitt a ouvert les hostilités contre le gouvernement révolutionnaire. C'est au fond la question des Pays-Bas qui devait rendre impossible l'établissement d'une paix durable entre Napoléon et l'Angleterre (3). C'est pourquoi le gouvernement de Saint-James, obéissant à ses traditions, devait

(1) André Mast, Les Pays du Bénélux. Avant-propos.

(2) Paul Errera, Traité de droit public belge. Introduction, pp. 5 et 6.

(3) Louis de Lichtervelde, Le Congrès national de 1830. Etudes et Portraits, p. 125.

immédiatement prendre le parti du roi Guillaume et essayer de colmater la brèche faite dans le système défensif contre les velléités militaires de la France. Il fallut toute la courageuse obstination des Belges et surtout l'élection du prince Léopold de Saxe-Cobourg-Gotha, à cette époque veuf d'une princesse anglaise, pour calmer les appréhensions du cabinet de Londres.

Ce qu'il importe de souligner immédiatement ici, c'est que l'acceptation par les Belges d'une dynastie vraiment nationale devait coïncider avec la naissance, dans le pays, d'un véritable sentiment national. Il semble bien, en effet, que les Pays-Bas autrichiens ne possédaient pas de véritable sentiment national au XVIII<sup>e</sup> siècle, en ce sens qu'il n'y avait pas de sentiment positif d'attachement d'un peuple à un Etat qui constitue sa commune patrie, sentiment fondé sur la solidarité que ressentent les habitants de ses diverses parties (4).

La réunion, en 1815, de toutes les parties des anciennes provinces sous la Maison d'Orange n'avait éveillé d'autre part, aucun sentiment, aucun élan spontané de solidarité nationale dans la masse. C'est, en réalité, l'opposition à la politique du roi Guillaume qui devait rassembler toutes les énergies, faire taire toutes les discussions philosophiques à partir de 1828, année qui vit la création de l'Union des oppositions. Le pays, pour la première fois depuis le XVI<sup>e</sup> siècle, était unanime à vouloir son autonomie, voire son indépendance.

On comprend immédiatement tout le parti que le nouveau souverain, que les Belges considéraient comme le premier roi vraiment national, allait tirer de pareille situation, qui allait faire de la Couronne le ciment de l'unité du pays et le symbole de libertés conquises après tant de vains efforts.

On ne saurait assez souligner l'importance psychologique de ce facteur en ce qui concerne la formation du sentiment national. D'une part, un vif sentiment d'allégeance allait se développer lentement, mais sûrement, parmi les habitants de toutes les provinces belges. En ce qui concerne la Couronne, d'autre part, le fait d'être issue d'un prince étranger au sol national et sans aucune attache avec son royaume avant son élection, devait faire naître dans la dynastie la conviction

que les princes de la nouvelle Maison devaient, à tout prix, jouer le rôle de « Conditor Belgii » et ce, d'autant plus que l'existence même du royaume allait être menacée jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle.

Devenus maîtres de leurs propres destinées, les Belges avaient élu, le 3 novembre 1830, un Congrès de deux cents membres en prenant pour modèle de ce scrutin la loi française de 1817. Bien que l'élection directe constituât une grande innovation à l'époque, le Congrès avait toutefois singulièrement limité l'exercice de ce droit de vote en n'appelant aux urnes que les seuls censitaires et capacitaires. Les censitaires étaient les contribuables qui payaient un cens variant entre 13 et 150 florins. Par capacitaires, on entendait les prêtres, les officiers, les fonctionnaires et les personnes exerçant des professions libérales.

L'œuvre capitale du Congrès fut la Constitution du 7 février 1831, dont on a dit, à juste titre, qu'elle était l'expression cristallisée, juste et parfaite de la mentalité belge de 1829-1830 (5). Les conceptions théoriques de la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle, telles que les avaient comprises les hommes de la révolution française, étaient la substance même dont s'étaient nourris les constituants belges. Une philosophie politique leur avait été apportée toute faite : elle passa à leurs yeux pour vérité certaine (6). La Constitution belge est donc, en réalité, un amalgame des tendances politiques et philosophiques existant au sein de la bourgeoisie belge vers le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. Aussi n'y eut-il point au Congrès de ligne de démarcation bien nette entre la gauche libérale et la droite catholique. La question de la paix ou de la guerre dominait tous les esprits. Il fallait faire vite ; la Constitution fut donc, en grande partie, un compromis.

Suivant R. Fusilier dans « Les Monarchies parlementaires », la situation internationale, en effet, pesait d'un poids plus lourd que des considérations d'ordre historique ou social. En premier lieu, le nouveau régime ne pouvait être établi en Belgique qu'en accord avec l'Europe monarchique de la

(4) J.A. van Houtte, Le sentiment national belge au XIX<sup>e</sup> siècle. Revue générale belge, février 1961.

(5) Fr. van Kalken, La Belgique contemporaine, p. 46.

(6) H. Rolin, De la hiérarchie des pouvoirs. Académie royale de Belgique. Bulletin de la classe des lettres et des sciences morales et politiques, n° 36, tome XXII, p. 5.

Sainte Alliance. Il s'agissait, en 1830, de savoir avant tout si la Belgique était viable en tant que nation indépendante ; il fallait donc choisir une forme de gouvernement acceptable pour les grandes puissances. Or, seule la forme monarchique pouvait donner à la Belgique indépendante un chef reconnu par l'Europe.

Par décret du 22 novembre 1830 le Congrès National avait proclamé que la Belgique serait une monarchie héréditaire tempérée par une représentation nationale. En faisant choix de la royauté héréditaire, le Congrès avait voulu assurer l'unité et l'indépendance du pays. Dans un remarquable discours, prononcé au cours de la séance du Congrès du 19 novembre 1830, J.B. Nothomb définit en ces termes le sentiment quasi général de l'assemblée : « Il y a un siècle et demi que l'établissement de la monarchie représentative a fermé en Angleterre la carrière des révolutions. Il y a quarante ans que ce système a passé sur le continent européen, mais altéré ; l'assemblée constituante désarma la royauté ; la voulant inoffensive, elle la rendit nulle ; vous le savez, messieurs, au règne exclusif du mouvement succéda le règne exclusif de la stabilité ; en 1815 on essaye d'une nouvelle combinaison, qui, conçue avec des arrière-pensées, ne fut pas heureuse ; aujourd'hui, après la glorieuse révolution de juillet, ces deux principes se disputent la France, et les efforts de ses hommes d'Etat tendent à rétablir un juste équilibre. Déjà une fois, la liberté a péri parce qu'elle voulait être républicaine ; n'allons pas nous perdre où l'ancienne société s'est perdue, n'allons pas échouer au même écueil. Comme monarchie, vous serez une puissance ; comme républicaine un épouvantail.

Il n'y a dans le monde que trois partis, que trois espèces d'hommes : les hommes du mouvement, les hommes de la stabilité, et ceux qui s'efforcent d'associer, de combiner ces deux principes. Je souhaite, pour le repos de ma patrie, pour le repos de l'Europe, que ces derniers restent en majorité.

Lorsqu'une révolution a atteint son but, il faut qu'elle s'arrête ; si elle va au-delà, c'est une nouvelle révolution qui commence. En adoptant la forme monarchique, vous aurez clos la révolution ; en proclamant la république, vous en ouvrirez une nouvelle. Les Belges ont fait la guerre à la Hollande et à sa dynastie ; ils ne sont point

hostiles au principe monarchique. Ce n'est pas pour la république qu'ils ont combattu dans les journées de septembre ; ce serait, après l'action, supposer un but que personne n'avait avant l'action. Il n'y a pour la Belgique, séparée de la Hollande, que deux modes d'existence : il faut qu'elle essaie de se réunir à la France ou qu'elle constitue une monarchie sous un prince de son choix fut-il indigène en désespoir de cause. Nous avons unanimement repoussé la première hypothèse, il ne nous reste que la deuxième. La république ne serait qu'une transition. Burke a dit en 1792 que la France traversait la république pour passer sous le despotisme militaire ; je prédirais avec autant d'assurance la destinée de la Belgique républicaine : nous traverserions la république pour tomber sous la domination étrangère » (7).

Le choix du régime monarchique par le Congrès constituait l'aboutissement logique des événements de septembre 1830. Le peuple belge avait d'ailleurs toujours vécu sous la monarchie ; il n'avait connu la république que par les armées de la révolution française et ce régime avait laissé, dans toutes les tendances de l'opinion, un très mauvais souvenir (8). « Ce dont je suis convaincu », disait Lebeau, « c'est que, considérée a priori et abstraitement, la monarchie constitutionnelle, loin d'être un état de transition vers un régime plus parfait, est, au contraire, une combinaison politique plus savante, plus ingénieuse, que la république elle-même » (9).

Mais si les Constituants étaient unanimes quant au choix de la monarchie comme forme de gouvernement, ils n'en étaient pas moins fermement décidés à fonder une monarchie totalement différente de celle dont ils venaient de se débarrasser. Aussi ne pouvaient-ils choisir qu'une forme de gouvernement s'écartant résolument des principes de base du régime hollandais, dont ils ne connaissaient que trop les inconvénients. Or, l'un des griefs principaux formulés contre ce régime était précisément la prétention du Roi des Pays-Bas d'être inviolable, mais de refuser cependant d'admettre l'existence d'un ministère solidairement responsable devant le Parlement. D'ailleurs, les déclarations des membres les plus autorisés du

(7) E. Huyttens, Discussion du Congrès national de Belgique, t. Ier, p. 793.

(8) B. Fusillier, Les monarchies parlementaires, p. 348.

(9) E. Huyttens, op. cit., t. Ier, p. 208.

Congrès national sont tellement explicites qu'aucun doute n'est possible quant aux intentions des constituants belges d'adopter le gouvernement parlementaire; le gouvernement simplement constitutionnel, tel que le pratiquait le Roi Guillaume des Pays-Bas, leur inspirait la plus profonde aversion.

On sait qu'il existe une différence fondamentale entre le gouvernement parlementaire, d'une part, et le gouvernement simplement constitutionnel ou représentatif. Dans ce dernier système, les Chambres législatives se bornent à légiférer et à voter le budget, mais elles n'exercent aucune influence directe sur l'exécutif. Le pouvoir exécutif appartient au chef de l'Etat qui l'exerce personnellement, avec le concours de ministres responsables choisis par lui en toute liberté et en dehors du Parlement; l'action de l'Exécutif échappe ainsi à la censure du Parlement, dont les votes ne règlent pas le sort des ministres. Le gouvernement parlementaire, au contraire, suppose que le pouvoir exécutif est exercé collectivement par le Chef de l'Etat et des ministres, choisis en règle générale dans le sein des chambres et toujours responsables devant elles (10). Le pouvoir législatif, dès lors, est le premier pouvoir de l'Etat.

Des voix autorisées devaient souligner au Congrès que toute forme de gouvernement personnel serait rigoureusement proscrite. C'est encore Lebeau qui résuma clairement la pensée dominante du Congrès sur ce point : « Eh bien ! dût cette assertion se présenter comme paradoxale, je n'hésite pas à dire que, dans la monarchie constitutionnelle, le principe de l'élection domine tout ; qu'il influe non seulement sur la marche de l'administration intérieure et extérieure, mais qu'en outre, il exerce sur la composition du pouvoir exécutif une irrésistible influence.

La différence, c'est que dans la république, le principe de l'élection agit toujours directement, tandis que dans la monarchie il passe à un autre mode d'action, au moment même où l'intérêt de l'Etat l'exige.

Qui forme la chambre élective ?

Les collèges électoraux, c'est-à-dire cette partie de la nation qui a intérêt à l'ordre et intelligence des droits et des besoins du pays.

La chambre, une fois composée, confirme, mo-

difie ou renvoie le ministère, selon le degré de confiance ou de défiance qu'il lui inspire.

La chambre élective, ouvrant et fermant à volonté la bourse des contribuables, tient dans sa main la destinée du cabinet; elle impose à la couronne ses exclusions et ses choix; elle élit donc en réalité, quoique indirectement, le ministère tout entier.

Or, le ministère ainsi élu ou confirmé, ne peut vivre qu'à la condition d'administrer selon le vœu de la majorité de la chambre; c'est-à-dire selon le vœu du pays qu'elle est censée représenter.

Ainsi administration intérieure, choix des membres de la chambre haute, diplomatie, tout enfin subit l'impulsion irrésistible de la chambre des députés.

J'ai dit que le ministère est élu indirectement, mais réellement, par la chambre; or, qu'est le ministère dans une monarchie constitutionnelle ?

Evidemment, le pouvoir exécutif tout entier.

La royauté, en effet, n'est pas, à proprement parler, un pouvoir.

Comment dire qu'il y ait pouvoir, lorsque toute faculté d'agir est interdite sans l'assentiment d'autrui ?

Telle est la position de la couronne, assujettie qu'elle est par le contreseing à la volonté du conseil.

Toute l'action propre de la couronne gît dans le choix du cabinet, mais on a vu que ce choix lui est imposé.

Par cet ingénieux mécanisme, vous avez un centre immuable à côté d'un pouvoir exécutif mobile, renouvelé sans secousse » (11). Tel était également l'avis de Nothomb qui déclara, au cours de la séance du 19 novembre 1830, « C'est dans l'Europe moderne, c'est durant le moyen âge si peu connu, qu'on essaya de combiner deux choses que jusqu'alors on avait jugées inconciliables; à la suite de longs tâtonnements et de sanglantes catastrophes, l'expérience plutôt que la raison abstraite conduisit à la découverte d'un gouvernement mixte qui consiste dans l'association d'une puissance qui dure et d'une puissance qui change. C'est pour exprimer cette heureuse com-

(10) M. Speyer, La réforme de l'Etat en Belgique.

(11) Huyttens, op. cit., t. Ier, p. 208.

binaison de pouvoirs qu'on a récemment hasardé la dénomination de monarchie républicaine.

Cette forme est l'image la plus vraie de la société.

Il y a mouvement lorsque le pays se gouverne par lui-même ; le gouvernement a ce caractère, lorsqu'il existe une représentation nationale qui se renouvelle à des intervalles assez rapprochés. De cette manière, la société entre dans le gouvernement avec ses intérêts nouveaux et ses idées nouvelles.

Il y a stabilité dès qu'il existe au centre de l'ordre politique un pouvoir qui se perpétue de lui-même et qui échappe à toutes les vicissitudes humaines. Ce pouvoir ne peut exister qu'à deux conditions, l'hérédité et l'inviolabilité. Il faut d'abord qu'il soit héréditaire, car la nécessité d'une élection occasionnerait un interrègne durant lequel la représentation nationale s'agitant sur elle-même serait aux prises avec toutes les passions. Pour faire en sorte que personne n'aspire à la première place, il faut la supposer à jamais occupée, et contraindre toutes les ambitions à se remuer dans une sphère secondaire. Il faut en second lieu que ce pouvoir soit inviolable, car l'inviolabilité est la conséquence et, en quelque sorte, la sanction de l'hérédité ; si le chef de l'Etat n'était pas inviolable, coupable, il serait au moins déclaré déchu, et de déchéance en déchéance, la dynastie qui constitue le pouvoir permanent serait bientôt épuisée.

On a dit qu'il n'y a pas deux espèces de monarchie représentative, de même qu'il n'y a pas deux espèces de géométrie ; et rien n'est plus vrai.

Le pouvoir qui se maintient par l'hérédité et l'inviolabilité n'est qu'un pouvoir modérateur. La souveraineté se compose de la volonté et de l'exécution. La volonté est placée dans la représentation nationale, l'exécution dans le ministère. Le pouvoir permanent influe sur la volonté par l'initiative et le veto, et par la dissolution de la chambre élective ; sur l'exécution par le choix des ministres et par le droit de grâce. Il n'a pas d'action proprement dite, mais il provoque ou empêche l'action de tous les autres pouvoirs qui, autour de lui, se créent ou se renouvellent par l'élection.

L'hérédité et l'inviolabilité, sont deux fictions politiques, deux nécessités publiques, deux excep-

tions dans l'ordre social. En face de ces fictions apparaît, toujours menaçante, la souveraineté du peuple qui, dans les cas extrêmes, vient infailliblement les briser. En dernier résultat, c'est toujours le pays qui l'emporte. Le budget renferme tous les moyens de gouvernement, et c'est la représentation nationale qui l'accorde ou la refuse. Le gouvernement qui ne propose pas la loi de l'impôt, ou qui par un système impopulaire s'expose à un refus, se détruit lui-même. Le pays, au contraire, qui refuse l'impôt, ne se détruit point. Le gouvernement est forcé de céder ou bien, acculé aux dernières limites de ses prérogatives, il se jette hors de la constitution, tombe et disparaît dans l'abîme.

Cette combinaison savante de tous les éléments sociaux est toute la monarchie représentative. Ce système n'est pas dicté par une pure théorie ; il est le résultat de la force des choses et réalise deux grands faits sociaux » (12). Quant au vicomte Vilain XIII, il justifia son adhésion à la monarchie constitutionnelle en déclarant : « Je me prononcerai, messieurs, en faveur de la monarchie constitutionnelle, mais assise sur les bases les plus libérales, les plus populaires, les plus républicaines » (13).

Soucieux d'éviter le retour au régime du roi Guillaume, les constituants s'attachèrent donc, d'une part, à délimiter strictement les pouvoirs du chef de l'Etat, d'autre part, à les soumettre à l'action prédominante du législateur. Aussi, la Constitution belge a-t-elle rompu catégoriquement avec le principe de la monarchie de droit divin. En effet, la souveraineté réside dans le peuple puisque tous les pouvoirs émanent de la nation et que ces pouvoirs doivent être exercés de la manière établie par la Constitution (article 25). Le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution même (article 78). 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 (article 64). La Constitution consacre la prépondérance juridique et politique du Parlement. En donnant également aux Chambres le droit de voter annuellement le budget et le contingent, la Constitution a assuré, le fondement du régime parlementaire en Belgique.

(12) Huyttens, op. cit., t. I<sup>er</sup>, pp. 192 et 193.

(13) Huyttens, op. cit., t. I<sup>er</sup>, p. 199.

Quant aux relations de la Couronne et du Parlement, celles-ci sont réglées par les articles suivants de la Constitution : l'article 26 qui porte que le pouvoir législatif s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des Représentants et le Sénat ; l'article 27 qui accorde l'initiative à chacune des trois branches du pouvoir législatif ; l'article 70 qui permet au Roi de convoquer les Chambres en session extraordinaire et de prononcer la clôture de la session ; l'article 71 qui permet au Roi de dissoudre les Chambres ; l'article 72 qui permet de les ajourner ; l'article 80 qui prescrit que c'est au sein des Chambres que le nouveau Roi prête le serment constitutionnel.

Le simple énoncé de ces textes montre combien, dans notre pacte fondamental, le principe de la séparation des pouvoirs comporte de restrictions. En réalité, il y a bien plus distinction de pouvoirs que séparation et l'histoire enseigne que la monarchie parlementaire, pour fonctionner sans heurts, exige qu'il y ait sans cesse, de la part des hommes qui sont cachés sous les abstractions du droit, un effort réciproque vers l'harmonie et la bonne entente (14).

Au regard de ces notions traditionnelles, toutefois, le régime politique de la Belgique allait connaître une évolution particulière. Par un de ces retours de situation dont l'histoire nous offre de si fréquents exemples, le premier roi des Belges sera amené, par des nécessités inéluctables, à jouer immédiatement un rôle qui n'avait manifestement pas été prévu par les Constituants.

A son avènement, en effet, le gouvernement du Régent avait laissé un pouvoir exécutif sans prestige. La cause belge, d'autre part, ne jouissait d'aucun crédit auprès des grandes puissances : la Hollande était évidemment hostile, la Prusse et l'Autriche peu bienveillantes, tandis que l'Angleterre suspectait la France de vouloir annexer purement et simplement les provinces belges. Inauguré le 31 juillet 1831, au milieu de l'allégresse générale, le Roi dut faire face, en août, à l'invasion hollandaise, avec une armée désorganisée et des moyens matériels manifestement insuffisants. C'est le Roi qui, dès le 2 août, appela les puissances garantes à l'aide et c'est l'intervention française qui sauva la Belgique d'une destruction immédiate. Aussi, dès l'abord, la tâche dévolue au Roi, qui paraissait bien lourde le jour de son inauguration, était devenue infiniment plus

difficile dans un pays qui venait à peine de conquérir son indépendance et où tout était encore à organiser. Les dangers de toute nature qui menaçaient la vie du jeune état allaient imposer au monarque constitutionnel une tâche considérable dont nul autre, en Belgique, n'était en mesure de s'acquitter à cette époque (15).

C'est, en effet, le Roi qui va dorénavant conduire les négociations avec les puissances et qui dirigera personnellement la diplomatie. C'est encore lui qui, depuis les événements d'août 1831, avait pris en mains les affaires militaires, de manière telle, que le Ministre de la Guerre était pour Léopold I<sup>er</sup>, un simple subordonné, chargé d'exécuter ses directives. Le roi, d'autre part, ne se contentera pas de suivre les affaires politiques, militaires et administratives au jour le jour, mais interviendra régulièrement dans les affaires publiques. En 1841, le Roi, qui entendait rester fidèle à la tradition unioniste et qui redoutait les conséquences d'une lutte électorale, refuse la dissolution réclamée par le Cabinet Lebeau et charge Nothomb de la constitution d'un gouvernement de coalition dans la ligne unioniste. En 1846, il renonce à confier à Rogier la tâche de former un nouveau ministère, parce qu'il jugeait l'attitude du formateur comme empreinte d'une trop grande indépendance vis-à-vis de la Couronne et confie la formation du nouveau Cabinet à Vande Weyer, rappelé de Londres où il exerçait les fonctions d'ambassadeur. Après la démission du Gouvernement catholique De Decker en 1857, à la suite de l'effervescence créée dans le pays par le projet de loi sur les fondations charitables, le Roi, soucieux d'assurer l'apaisement des esprits, chargea Rogier de constituer un Gouvernement libéral homogène, bien que la majorité dans les deux Chambres fût nettement catholique. En 1861 cependant, la législation élaborée par ce même Cabinet, tout comme son action administrative, devait encourir le blâme du Souverain. Aussi opposait-il toutes les résistances possibles aux initiatives de ses Ministres. Rogier devait même poursuivre le Roi jusqu'à Genève et Marseille pour essayer d'arracher son approbation à des

(14) de Lichtervelde, Coutume de la monarchie constitutionnelle: le Roi et le Parlement. Académie royale de Belgique. Bulletin des Classes des Lettres et des Sciences morales et politiques, 1949, pp. 38 et ss.

(15) de Lichtervelde, Léopold I<sup>er</sup> et la Formation de la Belgique contemporaine, pp. 21 et suiv.

projets de loi que le Roi croyait dictés par l'esprit de parti... (16).

de Lichtervelde a admirablement exprimé les conceptions politiques de Léopold I<sup>er</sup>. Travailleur acharné, Léopold I<sup>er</sup> entendait régner et gouverner. Il était en correspondance avec les principaux hommes politiques de son temps et recevait sans cesse les diplomates accrédités à Bruxelles. Il suivait de près les aires politiques et administratives et présidait chaque semaine le conseil des ministres qui se réunissait généralement le dimanche matin au Palais de Bruxelles. Rien ne pourrait être plus révélateur en ce qui concerne la conception qu'il se faisait de son rôle de monarque constitutionnel que les deux lettres, reproduites ci-après, qu'il adressa à deux de ses ministres. La première, en date du 7 décembre 1836 est adressée à M. de Theux, ministre de l'Intérieur et est rédigée ainsi qu'il suit :

« J'apprends que cette affaire de la houille a déjà pris un certain développement dans votre ministère et cela sans m'en avoir communiqué quoi que ce soit. C'est une manière assez étrange de comprendre le système constitutionnel que de manœuvrer de la sorte. En toute chose quelque peu importante, il est du devoir du ministre, avant que de s'engager dans une ligne ou une autre, d'en rendre compte au roi pour connaître son opinion. La même chose s'applique aux rejets que peuvent faire un département ou un autre. Nul rejet ne doit se faire sans un rapport au roi.

Par exemple, pour une demande d'autorisation, il arrive souvent que le Cabinet communique la demande au ministère de l'Intérieur, qui très tranquillement la refuse, sans faire un rapport quelconque au roi. C'est dénaturer toute la marche gouvernementale. Le ministre n'a d'autorité qu'autant qu'il est le ministre du roi. Il ne doit donc rien faire sans l'avoir communiqué au roi » (17). La seconde lettre, qui est datée du 13 novembre 1859, est adressée au Ministre de la Justice :

« Le roi est venu, dans ce pays, déclare Léopold I<sup>er</sup>, qu'il a fondé et sauvé en 1831 de sa ruine immédiate, à certaines conditions, entre autres celle de ne pas être privé de toute participation à son propre gouvernement. Son âge, son expérience et sa position européenne lui donnent le droit de demander d'être traité avec indulgence, et qu'on lui permette d'avoir quelquefois une opi-

nion à lui, qui pourrait ne pas être tout à fait d'accord avec celles de ses ministres » (18).

Il saute aux yeux que ce rôle assumé par le premier roi des Belges dépassait largement la sphère d'influence que les Constituants avaient entendu réserver à la Couronne et que le système politique en vigueur sous Léopold I<sup>er</sup> ressemblait étrangement au gouvernement constitutionnel cher à Guillaume I<sup>er</sup>. Il convient, toutefois, d'observer, qu'à la différence du régime précédent, la position prédominante du Parlement ne fut jamais mise en question et que l'activité politique considérable du roi était exercée avec l'assentiment des partis politiques de l'époque. Léopold I<sup>er</sup>, d'ailleurs, avait la ferme conviction de respecter scrupuleusement la Constitution qu'il avait juré d'observer. C'est, en effet, ainsi que le soulignait très justement M. Ryelandt dans la Revue générale belge, un des traits caractéristiques de la Constitution belge d'être conçue et rédigée de façon à permettre de larges oscillations dans l'exercice des pouvoirs.

La volumineuse correspondance de Léopold I<sup>er</sup> ainsi que les mémoires de ses ministres et de ses proches collaborateurs permettent de dégager les principes qui furent à la base des conceptions politiques du fondateur de la monarchie belge.

Léopold I<sup>er</sup> estimait que le souverain doit participer activement aux délibérations de ses ministres et demeurer le guide de leurs actes. Si le souverain a droit à leur déférence et à leur respect, il est tenu à une stricte loyauté vis-à-vis de ses seuls conseillers responsables. Il se recommande particulièrement au Roi d'agir avec la plus stricte impartialité et en toute justice en vue du bien commun et non en faveur de tel ou tel parti. La plus stricte impartialité doit présider à toutes ses initiatives. Le Roi, en premier lieu, doit scrupuleusement observer la Constitution, non seulement dans son esprit, mais aussi au pied de la lettre. En toutes choses, le Souverain doit faire preuve de prudence et ne doit pas hésiter à retarder quelque peu sa décision lorsque les cir-

(16) J.J. Thonissen. La Belgique sous le règne de Léopold I<sup>er</sup>. Louvain, 1861.

L. de Lichtervelde. Léopold I<sup>er</sup> et la Formation de la Belgique contemporaine. Bruxelles, 1929.

(17) Métier de Roi, dans Présence de l'Histoire, pp. 65 et 66.

(18) Idem.

constances l'exigent, la circonspection étant une qualité essentielle pour ceux qui occupent de hautes positions. Aussi le Roi doit-il se défendre contre les impatiences trop vives et au besoin se rendre inaccessible. Il est indiqué, lorsque le gouvernement soumet au Roi un problème de quelque importance, de ne pas décider le jour même. Il est même bon parfois de retenir le dossier quelques jours, après la décision, avant de le renvoyer au ministre compétent... Sur le plan de la politique intérieure, Léopold I<sup>er</sup> estimait que tout souverain belge se devait d'agir de façon à heurter le moins possible l'amour-propre de ses concitoyens. Pour accomplir sa lourde tâche, le souverain doit posséder certaines qualités élémentaires et, notamment, le courage, l'honnêteté, l'énergie et la discrétion (19).

Il est évident que le premier Roi des Belges a tiré le meilleur parti possible des institutions libérales créées par la Constitution et qu'il a augmenté, dans la mesure du possible la sphère d'influence réservée à la Couronne. Ceci n'a évidemment été possible que parce qu'il a régné à une époque où les ministres, respectueux des principes du gouvernement parlementaire, ont scrupuleusement appliqué le principe de la responsabilité ministérielle en couvrant toutes les initiatives du souverain avec un remarquable fair-play. Aussi Léopold I<sup>er</sup> devait-il léguer à son successeur un pouvoir monarchique disposant d'une influence politique considérable.

Léopold I<sup>er</sup> s'éteignit au château de Laeken, le 10 décembre 1865, en laissant parmi le peuple belge de profonds et unanimes regrets. A cette époque, la monarchie était non seulement devenue très influente, mais elle avait également acquis une grande popularité au sein de toutes les couches de la population. Nous verrons ci-après que cette situation va se modifier tout au long du règne du second roi des Belges et que la Couronne, tout en conservant son influence politique, va perdre une grande partie de sa popularité.

Léopold I<sup>er</sup>, fort jaloux de son autorité, avait plutôt tenu son fils aîné à l'écart du gouvernement. Aussi l'étranger et le pays lui-même ne se doutaient-ils pas de l'envergure politique du nouveau souverain (20). Celui-ci, dans ses premiers rapports avec ses ministres, apparaissait comme un être froid, diplomate, très rusé. Les circonstances politiques du moment allaient d'ailleurs lui

permettre d'intervenir directement dans les affaires politiques et d'appliquer immédiatement ses conceptions quant au rôle qu'il entendait jouer comme monarque constitutionnel.

Après la victoire des catholiques, aux élections du 14 juin 1870, le baron d'Anethan, pressenti par Léopold II, constitua un cabinet catholique homogène. Et immédiatement le roi va définir sans ambages le rôle qu'il entendait réserver à la Couronne. Le roi, en effet, examina avec le formateur tous les points importants de la politique et ce n'est qu'après que le baron d'Anethan se fût, non sans peine, mis d'accord avec le Roi sur tous ces points, qu'il reçut officiellement la charge de constituer le ministère. Le Roi avait discuté à fond avec le formateur le programme éventuel d'un ministère de droite. A l'encontre des règles du jeu parlementaire, il exigea d'abord du cabinet que celui-ci ne réduisit point le budget de la guerre et ne touchât pas à la citadelle nord du système défensif anversoïse (21). Il soutint, d'autre part, activement les efforts de certains milieux non gouvernementaux en faveur du service obligatoire. Il exigea également l'engagement, de la part de chaque membre du cabinet, de tenir les obligations contractées envers lui lors de la constitution du gouvernement. La même année, 1870, il profite de l'échauffement des esprits à la suite d'un scandale politico-financier, l'affaire Legrand-Dumonceau, pour exiger par écrit la démission du cabinet, qui disposait cependant toujours de la majorité au Parlement. D'autre part, au cours de la crise qui devait opposer la France et la Prusse au sujet de la candidature du prince de Hohenzollern au trône d'Espagne, on vit le Roi déployer une nouvelle fois une grande activité. Le souverain se fit remettre les dépêches importantes dont il revisa même le texte. Selon ses recommandations, aucune instruction politique n'était envoyée, sans avoir été soumise à son approbation.

Rien n'est plus significatif d'ailleurs que la lettre que le Roi adressait, le 13 novembre 1870, au chef du cabinet, M. d'Anethan, au sujet de l'interpellation du député Brasseur qui reprochait au

(19) L. de Lichtervelde, Léopold I<sup>er</sup> et la formation de la Belgique contemporaine. Buffin et Corti, Léopold I<sup>er</sup>. The letters of Queen Victoria. A.C. Benson and Viscount Esher, London, 1908.

(20) J. Garson, Les débuts d'un grand règne.

(21) de Lichtervelde, Léopold II, p. 112.

gouvernement d'avoir accepté les remontrances de la Prusse.

Particulière. Bruxelles, le 13 novembre 1870

« Mon cher Ministre,

« Je suis au regret de ce que vous me mandez des intentions de M. Brasseur.

« C'est une grande faute de faire intervenir nos institutions dans le débat. La situation est toute différente de celle de 1856. Au congrès de Paris, on avait attaqué nos libertés et nous avions, dès lors, le droit et le devoir de les défendre. Mais, aujourd'hui, l'attitude de la Prusse à notre égard n'a rien de commun avec celle de la France à l'époque que je viens de rappeler. La Prusse nous a avertis amicalement. Elle ne nous dit pas un mot de nos institutions, elle n'a parlé que de la neutralité. Pour Dieu, n'élargissons pas nous-mêmes à plaisir le terrain de cette discussion ! Ce vœu m'est dicté par le profond attachement que je porte à nos institutions ; ne les mettons pas en cause inutilement.

« J'espère, si M. Brasseur commet cette imprudence, que vous lui ferez sentir que le gouvernement belge n'a pas à défendre ni à sauvegarder ce qui n'a non seulement pas été attaqué, mais à quoi il n'a même pas été fait allusion, et que vous lui rappellerez que nous ne sommes plus en 1856.

« Il s'agit ici de neutralité et pas de liberté, ne l'oublions pas. Ce thème découle de ce qui s'est passé. Il est excellent et nous permet — point capital — de ne pas nous donner l'air d'opposer nos libertés à M. de Bismarck. Ce serait aussi inutile que dangereux.

« En ce qui concerne l'Angleterre, vous savez qu'elle a été l'objet des plaintes les plus vives de la part de la Prusse pour la manière dont elle entend sa neutralité relativement à la contrebande de guerre. Les journaux anglais étant presque plus favorables à l'Allemagne et écrits dans une langue que la France n'entend pas, on n'a point eu à leur reprocher, comme aux nôtres, de contribuer par leurs articles à encourager la résistance et à prolonger la guerre.

« Croyez-moi, mon cher Ministre,

Votre affectionné,  
Léopold ».

Dans une lettre datée du 6 mai 1871, le Roi

demanda au conseil des ministres, à chaque ministre individuellement ainsi qu'aux chefs de la droite de promettre formellement de combattre tout mouvement tendant à diminuer le potentiel militaire de la Belgique. Dans la même lettre, le Roi mettait également ses ministres en garde contre les conséquences de leur attitude et soulignait qu'il était résolu à tout plutôt que de gouverner dans des conditions qui mettraient en péril la sécurité nationale.

À la suite de nouvelles difficultés et d'échauffourées au sujet de la question militaire toujours, le Roi fit savoir, le 1<sup>er</sup> décembre 1871, au chef du gouvernement, le baron d'Anethan, qui s'était refusé à donner spontanément sa démission, qu'il lui retirait sa confiance et qu'il était décidé, à défaut de pouvoir constituer un nouveau ministère de droite, à s'adresser à la gauche. La menace de faire appel à la gauche incita la droite à accepter le fait accompli et un nouveau ministère de droite fut constitué.

Après avoir occupé le pouvoir aux élections de 1878, le parti libéral devait perdre, à nouveau, sa majorité aux élections de 1884. Entre ces deux dates, il avait fait voter par le Parlement, en 1879, une législation scolaire qui avait vivement irrité les autorités ecclésiastiques et le parti catholique. Aussi, ce dernier parti profita-t-il de sa victoire pour déposer à la Chambre le projet de loi qui abrogeait complètement la loi scolaire de 1879 qu'il avait si âprement combattu. La gauche déclina une violente opposition provoquant même des troubles en rue. Deux membres du gouvernement, Jacobs et Woeste, respectivement ministres de l'Intérieur et de la Justice, s'étaient distingués par leur zèle à effacer l'œuvre du gouvernement libéral. L'agitation atteignit son point culminant lors des élections communales du 18 octobre 1884 qui virent le triomphe du parti libéral. Le Roi en profita pour faire savoir au chef du cabinet, Monsieur Malou, qu'il désirait le remplacement des ministres de l'Intérieur et de la Justice aux fins d'apaiser l'opposition. L'intervention royale provoqua chez les catholiques le plus vif ressentiment. En effet, pour la seconde fois, un cabinet conservateur voyait son autorité et sa position menacées par l'opposition royale. Malgré le soutien incontesté dont ils disposaient au Parlement, les deux ministres cédèrent aux sollicitations du souverain et lui remirent leur démission.

Enfin, le principe du service militaire personnel ayant été rejeté par le Parlement, le 14 juillet 1887, le Souverain, qui ne voulait pas s'avouer vaincu, saisit l'occasion de l'inauguration à Bruges de la statue de deux héros de l'insurrection flamande de 1302, pour prononcer un discours politique dans lequel il affirmait ses intentions d'une manière particulièrement explicite. Le texte de ce discours donna lieu à de multiples tractations entre le cabinet du Roi et le gouvernement, qui n'osa pas s'opposer au principe du discours, mais qui obtint néanmoins certains amendements au texte. L'appel du Roi, en faveur du service personnel généralisé était loin de recueillir l'adhésion unanime, aussi le discours souleva-t-il d'après polémiques et devait-il frapper le gouvernement de consternation. Soulignons, toutefois, qu'à ce moment déjà, la gauche libérale avait inscrit, à son programme, le principe du service personnel et que le parti socialiste également en avait fait une revendication majeure. Les événements de la première guerre mondiale devaient confirmer d'une manière tragique le bien-fondé des conceptions du Roi.

Lors des négociations qui eurent lieu entre le gouvernement et les partis politiques dans le courant de l'année 1891, au sujet de la révision de la Constitution, le Roi fit savoir, le 26 août 1891, au Premier Ministre, M. Beernaert, qu'il mettait comme conditions sine qua non à cette révision l'octroi au Roi du referendum et l'approbation par le souverain des mariages des princes royaux.

Durant son règne, le Roi Léopold II joua un rôle politique très actif, recevant les parlementaires au Palais, agissant indirectement avec les groupes, leur faisant connaître son point de vue.

Sous le règne du Roi Léopold II, le Souverain a également, suivant en cela la tradition établie par son père, présidé le conseil des ministres, surtout lorsque des problèmes importants devaient être examinés. A la fin de son règne, toutefois, sa présence devint plus rare et le Roi se contenta de rester en contact direct avec le formateur du cabinet et les autres membres du gouvernement.

Nous ne citerons que pour mémoire enfin, le rôle joué par Léopold II dans la création de l'Etat indépendant du Congo qui devait devenir plus tard le Congo belge. Il est certes superflu de souligner encore une fois que c'est à la seule initiative du Roi et à son implacable énergie que la Belgique

doit d'avoir possédé, pendant un demi-siècle, une des plus riches colonies du continent africain.

Les faits cités ci-dessus ne donnent qu'un aperçu très fragmentaire de l'inlassable activité politique déployée par le second roi des Belges. De ses multiples résidences, d'Ostende, d'Ardenne, de Ciergnon, le Roi envoyait, au Premier Ministre des avis, des conseils pressants, des demandes, des encouragements. Le Roi s'intéressait spécialement à la défense nationale, aux affaires de la guerre et aux travaux publics. Bien qu'il n'ait jamais exercé sur la gestion du cabinet un contrôle journalier, il n'hésitait jamais à intervenir immédiatement lorsqu'une question importante était en jeu.

Il est évident qu'il revendiquait pour la Couronne le droit d'exprimer ses vues et qu'il estimait que le Souverain devait disposer d'une certaine liberté d'action au sein de l'Exécutif.

Il serait cependant faux de croire que, sous son règne, le Parlement belge a subi une éclipse. Rien n'est moins vrai. C'est à la fin du 19<sup>e</sup> siècle, en effet, que les partis politiques prendront de plus en plus conscience de leur importance et s'organiseront avec une telle cohésion que les successeurs de Léopold II ne pourront plus exercer sur eux l'influence déterminante que les premiers rois des Belges avaient détenue.

S'étant plusieurs fois départi de la réserve que son père avait scrupuleusement respectée, Léopold II fut âprement discuté. L'impopularité qui en résulta à la fin de son règne est d'autant plus frappante que la Belgique, à la fin du 19<sup>e</sup> siècle, avait atteint un haut niveau de prospérité. Ruinée par les révolutions du 16<sup>e</sup> siècle et les guerres du 17<sup>e</sup>, la Belgique ne comptait pas plus de 3 millions d'habitants au 18<sup>e</sup>. A la fin du règne de Léopold II la Belgique était proportionnellement aussi riche que la France ou l'Empire allemand et le revenu global de ses habitants dépassait celui des Pays-Bas et de l'Italie. Il n'empêche que la classe ouvrière vivait encore dans les conditions misérables propres à tous les états industrialisés de l'époque.

Aussi le successeur du Roi Léopold II, Albert I<sup>er</sup>, accéda-t-il au trône dans des circonstances difficiles. La monarchie avait perdu de sa popularité, la question sociale agitait le pays et, pour la première fois, les revendications de la partie flamande du pays allait exercer une influence sur l'évolution

politique du pays. Albert I<sup>er</sup> va continuer néanmoins la tradition des premiers rois, mais d'une manière beaucoup plus discrète. Son rôle, dans la vie politique de la Belgique, n'en sera pas moins important.

Dès le début de son règne, le Roi se fera une règle de suivre l'évolution des affaires politiques par des entretiens réguliers avec le Premier Ministre et les membres du cabinet.

Régulièrement, les documents diplomatiques importants lui seront communiqués. Le Roi Albert présida rarement le conseil des ministres. Lorsqu'une question importante devait être examinée, il réunissait de préférence un conseil restreint des ministres intéressés.

Mais la première guerre mondiale allait modifier le rôle de ce souverain prudent et respectueux des principes de la monarchie parlementaire. C'est, en effet, le Roi en personne qui assumera le commandement de l'armée et c'est lui également qui présidera régulièrement le conseil des ministres où tous les problèmes importants en rapport avec la conduite de la guerre seront examinés. Mais, dès la fin des hostilités, le roi en reviendra à une conception plus discrète de son rôle et s'abstiendra de toute intervention directe dans les affaires publiques.

Il serait faux de croire à la lumière de ce qui précède que le Roi Albert a joué un rôle effacé. Rien n'est moins vrai et la volumineuse correspondance qu'il a échangée avec ses ministres démontre tout l'intérêt qu'il portait aux affaires de l'Etat. Plus prudent que ses deux prédécesseurs il se gardait soigneusement d'intervenir directement dans les luttes politiques, mais il appliquait avec persévérance la règle d'or de la monarchie parlementaire telle que l'a définie l'illustre jurisconsulte Bagehot : c'est que la Couronne a le droit d'être informée, d'encourager et de faire connaître son point de vue. Aussi le règne d'Albert I<sup>er</sup> n'a-t-il pas connu les heurts qui, sous le règne des rois précédents, avaient marqué les rapports des souverains et des gouvernements. Tout en restant dans l'ombre, le rôle du Roi n'en fût pas moins important et efficace. C'est sous le règne de ce monarque que la monarchie belge devait retrouver la popularité qu'elle avait sous le règne de Léopold I<sup>er</sup>, popularité qu'elle ne devait plus perdre par après, sauf pendant la période troublée de la question royale après la seconde guerre mondiale.

À Albert I<sup>er</sup> succéda son fils Léopold III. Sous le règne de ce monarque, devait surgir le grave conflit constitutionnel qui ébranlerait l'Exécutif pendant plusieurs années. Rien ne laissait présager ce conflit car, au cours des six premières années du règne, le roi ne devait pas se départir de la réserve et de la prudence qui avaient caractérisé le règne de son prédécesseur, bien qu'en certaines circonstances l'intervention de la Couronne dénotât déjà une conception plus personnelle de l'exercice de ses prérogatives. Néanmoins les interventions directes de Léopold III dans la vie politique se situaient au niveau du conseil des ministres et du colloque constitutionnel entre le chef de l'Etat et les membres du Cabinet. Il convient de reconnaître d'ailleurs que l'action du monarque procédait du légitime souci d'assurer le bon fonctionnement des institutions démocratiques et que les actes du Roi étaient couverts, dans chaque cas, par les ministres politiquement responsables.

Léopold III a présidé, à trois reprises, le conseil des ministres. La première fois, le 14 octobre 1936, lorsqu'il prononça le discours consacré à la position diplomatique et militaire de la Belgique, discours qui devait inaugurer la politique dite de neutralité et qui fut rendu public par décision du Conseil unanime. Au cours de la seconde réunion, le 2 février 1934, le Roi devait émettre des critiques amplement justifiées au sujet du fonctionnement défectueux des institutions. Ce discours ne fut pas rendu public, bien qu'il eût un grand retentissement. Enfin, le Roi présida l'ultime réunion du conseil du 1<sup>er</sup> août 1950, au cours de laquelle il signa la déclaration portant transmission des pouvoirs royaux à son fils Baudouin.

C'est au cours de la campagne de 1940 que le conflit constitutionnel devait éclater dans toute son ampleur. Le Roi devait décider, contrairement à l'avis unanime de ses ministres, de partager le sort de son armée acculée à la capitulation, et de ne point rester aux côtés de son gouvernement qui se disposait à prendre le chemin de l'exil. En agissant de la sorte, le Roi estimait qu'il devait donner le pas à sa fonction de commandant en chef de l'armée sur sa qualité de chef politique de l'Etat. Il va sans dire qu'en agissant de la sorte, le Roi découvrait dangereusement la Couronne, puisqu'il agissait de son propre chef, contrairement au prescrit constitutionnel. Par après, la question royale devait susciter d'âpres controverses sur le plan

politique. Il convient, toutefois, de souligner ici que l'opposition déterminée d'une partie de la population belge était dirigée davantage contre les conceptions personnelles du roi, plutôt que contre l'institution monarchique même. Même aux moments les plus dramatiques de la crise royale, le principe monarchique ne devait pas être mis en cause sauf par le parti communiste dont l'influence est négligeable en Belgique. Il s'agissait donc bien plus d'une querelle de personnes que d'un problème d'institution. Aussi les esprits devaient-ils se calmer immédiatement dès l'abdication du roi Léopold et la paix et la tranquillité revenir sous le règne de son fils.

La question royale a eu une conséquence importante sur le plan de la doctrine constitutionnelle. Le gouvernement, en effet, institua en mai 1949 une Commission chargée d'émettre un avis motivé sur l'application des principes constitutionnels relatifs à l'exercice des prérogatives du Roi et aux rapports des grands pouvoirs constitutionnels entre eux. Cette Commission, qui était composée de hauts magistrats et de personnalités politiques appartenant à toutes les tendances de l'opinion, déposa son rapport le 6 août 1949.

Ce rapport définit très clairement la position que la monarchie occupe actuellement en Belgique. Après avoir souligné que tous les pouvoirs émanent de la Nation, la commission souligne que les pouvoirs du Roi procèdent également de la nation souveraine. Alors que, parmi les pouvoirs constitués, le pouvoir législatif dispose, dans les limites tracées par la Constitution, de la plénitude de compétence, les pouvoirs du Roi sont essentiellement d'attribution. Comme tous les pouvoirs, ils doivent être exercés de la manière établie par la Constitution. La loi doit donc être avant tout l'œuvre des Chambres. Aussi, dans le régime constitutionnel belge, le rôle de la représentation nationale est-il primordial.

La Commission souligne que le Congrès national de 1831 a concilié les avantages de la monarchie héréditaire avec la nécessité d'un pouvoir responsable devant la nation souveraine, en établissant la règle de l'incapacité pour le Roi d'agir seul dans le domaine politique, celle de la responsabilité ministérielle et enfin celle de l'inviolabilité de la personne du Roi. Ces règles vont de pair; elles sont inséparables, elles se complètent et se justifient mutuellement.

En vertu de la règle constitutionnelle, tout acte du Roi susceptible d'avoir une incidence politique directe ou indirecte doit être couvert par la responsabilité ministérielle. Il en est de même dans le cas où le Roi, sollicité par son gouvernement d'accomplir un acte déterminé, estimerait devoir s'en abstenir. La responsabilité ministérielle est donc l'inéluctable conséquence de l'inviolabilité royale. Toutefois, dans l'accomplissement de ses devoirs constitutionnels, le Roi peut émettre une volonté personnelle et en faire part à ses ministres qui sont ses seuls conseillers. Le rôle du Roi n'est donc pas purement passif et les actes de l'Exécutif au sens constitutionnel du mot, sont l'œuvre de la volonté du gouvernement et de celle du Roi. Le colloque constitutionnel entre le Roi et les ministres doit rester secret et la part du Roi dans les décisions prises sous le contreseing du ministre ne peut être connue. (22) Dans le cas où les ministres ne parviendraient pas à rallier le Roi à leur opinion, ils n'auraient, selon l'avis de la commission, d'autre ressource que d'offrir leur démission. Il est évident, cependant, que, dans l'état actuel des choses, il est impossible qu'un souverain puisse s'opposer aux vues de son gouvernement disposant d'une majorité au sein du Parlement. Même le pouvoir du Roi de nommer ses ministres est limité par la coutume constitutionnelle. Depuis que les partis politiques jouent un rôle prépondérant dans la vie politique de la nation, il est évident que le Roi ne pourrait s'opposer aux vues d'un gouvernement disposant de la majorité au Parlement. C'est, en effet, dans la confiance du Parlement que le gouvernement puise son autorité.

En ce qui concerne le commandement de l'armée, la Commission observe, à juste titre, que la pratique du commandement personnel rend le Roi indisponible pour ses fonctions suprêmes de chef de l'État. Elle semble donc bien avoir répondu définitivement à la question de savoir si le Roi, en cas de conflit armé, doit exercer avant tout son rôle de chef de l'État.

Ce que la commission a justement mis en exergue, c'est que le caractère collégial de l'Exécutif est la meilleure garantie pour éviter des critiques à la Couronne. Ceci suppose toutefois un respect

(22) Ce principe a été consacré du reste par trois arrêts du Conseil d'Etat:

— Arrêt n° 1222, Michielsens, du 19 décembre 1951;  
— Arrêt n° 7082, Meulemeester, du 19 mai 1959;  
— Arrêt n° 7886, Vandendriess et Cts, du 24 mai 1960.

rigoureux des règles du jeu. Si les Ministres ont le devoir de couvrir le Roi pour tous les actes et pour toutes les attitudes, il faut nécessairement que l'accord du Gouvernement ait précédé l'initiative royale. Si le Roi prend des initiatives seul ou contre l'avis de ses Ministres, la Couronne se découvre elle-même et rend impossible l'application du principe de la responsabilité ministérielle. Il s'ensuit que même l'apparence d'une politique personnelle doit être rigoureusement proscrite. Cette règle d'or de la monarchie parlementaire doit également être scrupuleusement observée pour les propos oraux ou écrits du Roi. Il va de soi que ces énonciations doivent toujours avoir recueilli l'adhésion préalable du ministre responsable ou du Gouvernement. Il convient de dénoncer ici la dangereuse pratique qui consiste à faire couvrir certaines déclarations importantes du Souverain soit par le seul Premier Ministre, soit par certains membres du Cabinet, alors que les autres ministres sont maintenus dans l'ignorance la plus complète. Les actes du Roi engagent le Gouvernement tout entier. Il va de soi que des actes de moindre importance ne requièrent que l'accord du ministre responsable. Nous estimons cependant que les options politiques ou sociales importantes doivent faire l'objet d'une délibération du Conseil des Ministres, en raison de l'importance qu'elles revêtent. C'est au Premier Ministre qu'il appartient de juger si l'accord du Gouvernement tout entier est requis et le Chef de Gouvernement qui ne respecterait point ce principe élémentaire de sagesse politique faillirait gravement à son devoir constitutionnel.

Dans une intervention au cours d'un débat devant la Chambre des Communes en 1878, Lord Salisbury soulignait déjà avec raison que les options politiques importantes doivent engager la responsabilité collective de tous les membres du Cabinet et que seule l'application rigoureuse de cette règle permet le respect d'un des principes les plus essentiels du système parlementaire : la responsabilité politique des Ministres devant la représentation nationale (23).

De récents événements et notamment les mouvements de grève déclenchés par la Fédération Générale du Travail contre l'approbation par le Parlement du projet de loi dite unique, ont mis une nouvelle fois en lumière le rôle délicat et important du monarque constitutionnel dans une monarchie parlementaire.

N'a-t-on pas assisté, en effet, à la situation embarrassante résultant de la remise par le président du parti socialiste belge directement au Roi, d'une adresse comportant un certain nombre d'options politiques diamétralement opposées aux vues de la majorité parlementaire? Il est assez piquant de souligner ici, que quelques années plus tôt le parti social chrétien qui était dans l'opposition à l'époque et qui avait déclenché une véritable émeute contre le gouvernement des gauches présidé par M. Van Acker, s'était également adressé directement au Chef de l'Etat en invoquant les mêmes arguments que ceux invoqués par le parti socialiste, à savoir que l'état d'urgence nationale justifiait des mesures immédiates dans l'intérêt du pays. Dans les deux cas, Baudouin I<sup>er</sup> s'abstint sagement de prendre publiquement position et de sortir ainsi de la réserve qu'un monarque constitutionnel doit observer en vertu des règles du jeu parlementaire. C'est en effet au Gouvernement et à lui seul qu'il appartient de prendre position en s'appuyant sur sa majorité parlementaire.

Tout au long de notre histoire nationale, dans les moments de tension les plus graves de notre vie politique, le Roi est toujours apparu comme le conciliateur suprême des intérêts en présence et notamment comme l'ultime recours de l'opposition battue ou impuissante sur le terrain parlementaire. Sans doute est-ce celà le rôle normalement dévolu, dans la ligne des principes de la Constitution qui consacrent le droit de pétition, à l'institution qui constitue l'incarnation la plus directe de l'autorité, mais il n'empêche qu'en ces éventualités, le Roi ne pourra jamais, ainsi que le rappelait fort justement Léopold II en 1884, que se conformer à la volonté du pays telle qu'elle est exprimée par le Parlement.

Cette proposition peut être étayée par les précédents ci-après :

1<sup>o</sup> Le 17 mars 1841, la Haute assemblée dominée par de Theux de Meylandt et ses amis politiques envoyait une « Adresse » au Roi pour protester contre les « tendances » du Ministère que présidait alors Joseph Lebeau ; cette initiative devait provoquer du reste la chute du Cabinet (24).

2<sup>o</sup> Le 17 septembre 1884, au cours de cette journée que l'on a appelée le « Compromis des Communes », les bourgmestres de 14 grandes commu-

(23) Lord Salisbury, *Life of Robert, Marquis of Salisbury*. Vol. II, pp. 219-220.

(24) F. van Kalken, *op. cit.*, p. 67.

nes se rendirent au Palais en voitures découvertes, escortés par les huissiers du Conseil communal de Bruxelles, pour demander au Roi de refuser sa sanction au projet de loi scolaire que le Cabinet Malou avait fait voter par les Chambres. La réponse faite par le Roi Léopold II à cette pétition constitue réellement un élément de notre droit public : elle exprime avec une netteté saisissante la substance des principes constitutionnels relatifs à l'exercice des pouvoirs royaux (25).

3° En avril 1902, le parti socialiste qui avait décidé de reprendre la campagne en faveur du suffrage universel adresse plusieurs appels au Roi pour forcer l'inertie du gouvernement (26).

4° Le 14 janvier 1961, une délégation de parlementaires socialiste wallons, conduite par M. Martel, vice-président de la Chambre, et comprenant en outre MM. Delattre, Ministre d'Etat, Troclet, Sénateur, Dehousse, Sénateur et Close, Député permanent, remettait au Roi une « Adresse » votée la veille à Namur par les mandataires wallons du parti socialiste et relative aux difficultés affectant la région wallonne du pays.

Les incidents politiques cités ci-dessus sont monnaie courante pour un Roi constitutionnel. Ils mettent en lumière les principes qui doivent guider son action. L'importance du rôle d'un Souverain constitutionnel ne réside point, en effet, dans l'action directe sur le plan politique. Arbitre impartial et gardien de la légalité, son importance réside surtout dans l'influence modératrice qu'il peut exercer au sein de l'Exécutif (27). Le Chef de l'Etat, en effet, doit rester le trait d'union entre la majorité parlementaire et l'opposition. Même si son rôle, conformément au célèbre adage anglais du XVIII<sup>e</sup> siècle, consiste à être consulté, à stimuler et à avertir, il n'en demeure pas moins vrai qu'une application judicieuse de ces principes, jointe à une grande expérience des affaires politiques, permet à la Couronne d'exercer une influence considérable.

Le grand jurisconsulte anglais, Walter Baghot, a admirablement esquissé le ton de ce colloque constitutionnel entre le Souverain et ses Ministres dans le passage suivant de son célèbre traité « English Constitution » où le Roi déclare en substance à son Ministre, au sujet d'une question controversée : « Vous porter entièrement la responsabilité des mesures que vous préconisez. Ce que vous estimez être le mieux, doit être fait. Tout ce que vous estimez être le mieux aura mon appui total et effectif. Mais

je dois vous faire observer, que pour telle et telle raison ce que vous proposez n'est pas indiqué ; que pour telle et telle raison ce que vous ne proposez pas est meilleur. Je ne m'oppose pas à vos intentions ; il est de mon devoir de ne pas m'opposer, mais je vous rends attentif au fait que je vous mets en garde ». Et le Roi d'ajouter : « Avez-vous songé aux événements survenus pendant tel ou tel Gouvernement, il y a quelques années ? Ils constituent un exemple frappant des résultats déplorables qui seront la conséquence inéluctable de la politique que vous entendez poursuivre. Votre rôle dans la vie politique à cette époque ne revêtait pas la même importance et il se peut que vous n'avez point un souvenir assez précis de ce qui s'est passé. Je vous engage à revoir la question à la lumière de ces précédents et de prendre l'avis de vos collègues plus anciens qui y ont été plus directement associés. Il n'est pas raisonnable de refaire une politique qui dans le passé a donné d'aussi mauvais résultats ». (28).

Aussi le comte de Broqueville ne pouvait-il mieux définir le rôle du monarque constitutionnel, lorsqu'il déclarait à la tribune de la Chambre que le Roi suggère, surveille, met en garde, rappelle à ses Ministres les principes qui doivent inspirer une décision, bien que la responsabilité de l'acte gouvernemental demeure le fait exclusif des Ministres.

Cette tâche du monarque en Belgique revêt actuellement une signification particulière en raison des tendances régionales contre la centralisation qui pourrait être jugée excessive. Plus que jamais la Couronne devrait être attentive à favoriser le passage harmonieux de l'Etat monolithique et unilingue de 1830 à un Etat où les intérêts culturels, linguistiques et régionaux auront la possibilité de s'affirmer davantage. Loin de mettre en danger le principe monarchique, cette évolution accentue l'importance de ce rôle de Conditor Belgii que les retournements de l'Histoire ont rendu, une nouvelle fois, actuel.

Mais l'accomplissement de la tâche de monarque constitutionnel esquissée ci-dessus suppose l'existence de certaines prémisses indispensables.

(25) F. van Kalken, op. cit., p. 126.

L. de Lichtervelde, Léopold II, pp. 210-211.

(26) Woeste, Mémoires, tome II, p. 231.

(27) D. Ryelandt, « La fonction royale », Revue Générale belge, novembre 1960, pp. 9-25.

(28) World's Classics Edition. Oxford University Press, pages 67-68.

La première, c'est le respect scrupuleux des règles du jeu déjà citées. Ce qui était possible sous le règne de Léopold I<sup>er</sup> ne l'était déjà plus sous le règne d'Albert I<sup>er</sup> et l'est encore moins de nos jours. Symbole de l'unité nationale, trait d'union entre la majorité et l'opposition, le Souverain ne doit jamais se départir d'une attitude de rigoureuse impartialité.

L'évolution du pouvoir royal a amené certains auteurs à considérer qu'il n'y a plus à l'heure actuelle de « prérogative royale », que toutes les décisions du pouvoir exécutif sont en réalité des actes du gouvernement responsable et que l'action du Souverain se ramène à celle de principal conseiller de ses Ministres.

Bien que le rôle de la Couronne se soit amenuisé au cours de ces dernières décades, il faut admettre toutefois qu'une telle conception appelle certaines réserves. Il est évident d'abord que le Roi dispose toujours d'un pouvoir d'initiative incontestable dans la désignation du formateur et même des membres du Cabinet. D'autre part, dans la pratique de nos institutions politiques, il faut distinguer l'aspect formel et les réalités qui conditionnent le jeu des institutions. S'il est exact que le refus de sanction est tombé en désuétude, il n'en demeure pas moins que l'art de gouverner permet l'établissement de subtiles relations de force au sein de l'Exécutif. Il est évident que l'influence du Roi croît nécessairement dans la mesure où le Gouvernement est faible ou divisé. Un Premier Ministre disposant d'une grande autorité et un Gouvernement uni et décidé rendent impossible toute velléité d'influence personnelle du Roi sur la marche des affaires. La réalité est donc beaucoup plus nuancée que les abstractions juridiques. Il y a cependant deux règles qui ne peuvent souffrir aucune exception : c'est qu'en aucun cas le Souverain ne peut adopter publiquement une autre ligne de conduite que celle tracée par son Gouvernement et que celui-ci, en cas de divergence, doit toujours avoir le dernier mot. C'est à ce prix que la monarchie parlementaire permet à l'institution monarchique de survivre en plein XX<sup>e</sup> siècle.

Le Roi ne doit pas seulement se garder de prendre publiquement position sur un quelconque problème politique ou social sans être couvert à l'avance par son Gouvernement, mais il est également important d'éviter des manifestations trop spectaculaires d'attachement à une conception phi-

losophique déterminée. Nul ne contestera au Roi le droit en tant que personne privée, de vivre dans le cadre familial une vie spirituelle conforme à son idéal philosophique. Mais bien que le Chef de l'Etat et le chef de famille ne soient qu'une seule et même personne, il y a, dans la réalité politique des choses, deux personnalités totalement distinctes.

Il est essentiel, d'autre part, que chaque membre de la Famille Royale remplisse une mission sociale conforme à ses aptitudes personnelles. Si la monarchie veut survivre, elle se doit de justifier son existence au yeux du Pays. Le XX<sup>e</sup> siècle ne se contente plus de sourires. Le rôle social de la Couronne est dès lors plus que jamais d'une importance vitale. Dans ce siècle de progrès scientifiques prodigieux, c'est toujours le facteur humain qui conditionne l'évolution politique et sociale. Les privilèges dont jouissent les membres de la Famille Royale sont fonction des services que la Couronne rend au Pays. Il importe que toutes les classes de la société en aient également conscience. Le souci constant du bien-être général, la promotion du progrès social, la disparition des barrières politiques, sociales et morales sont les gages les plus sûrs pour la solidité et la popularité du Trône.

L'entourage du Souverain doit être le reflet de toutes les tendances politiques, sociales et philosophiques du Pays et l'émanation des deux communautés linguistiques de la Nation.

Ne serait-il pas opportun dès lors de rompre avec la tradition qui veut que les membres des deux Maisons du Roi appartiennent à des classes sociales ou économiques déterminées ? Il faut ouvrir largement les fenêtres du Palais et permettre à toutes les tendances d'être également entendues.

C'est à la seule représentation nationale, enfin, qu'il appartient de veiller au respect des règles constitutionnelles ci-dessus évoquées, afin d'éviter que le fonctionnement des institutions ne devienne l'objet d'interprétations erronées. Le grand homme d'Etat qu'à été Paul Hymans a dit, à juste titre, que « c'est une prérogative des citoyens investis du mandat de représenter la Nation, d'élever, sans irrévérence, la voix devant le trône et de dire avec franchise, mais avec respect au Roi, ce que leur inspire le souci de l'intérêt national » (29).

(29) Chambre des Représentants, séance du 29 avril 1908.