

## Evolution historique de la royauté en Belgique : modèle ou imitation de l'évolution européenne

---

par Jean STENGERS,

Professeur ordinaire à l'Université Libre de Bruxelles.

Partir, dans l'étude de la royauté en Belgique, à la recherche des modèles étrangers, peut se faire tout d'abord sur la base des textes. En passant au crible les dispositions de la Constitution de 1831 relatives au Roi, on peut faire à cet égard des constatations intéressantes. Ceux qui ont élaboré notre Constitution ont conservé, dans les articles qui traitent du Roi, divers éléments de la Loi fondamentale du royaume des Pays-Bas de 1815, mais ils ont aussi puisé, et même puisé abondamment, dans des textes constitutionnels étrangers. Leurs sources ont été à cet égard avant tout des sources françaises : Constitution de 1791, Charte de 1814, Charte de 1830<sup>1</sup>.

La Constitution française de 1791 disait : "Aucun ordre du Roi ne pourra être exécuté s'il n'est signé par lui et contresigné par le ministre ou l'ordonnateur du département". Notre Constitution dira, plus nettement, en précisant la notion de responsabilité ministérielle : "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" (art. 64).

La Charte de 1814 disait : "Le Roi sanctionne et promulgue les lois". Nos Constituants reprennent textuellement ces termes, et en font l'article 69 de la Constitution. Sans que les termes fussent identiques, les principes de cet article se trouvaient déjà aussi, il faut le noter, dans la Loi fondamentale de 1815.

Un article, particulièrement important, de la Charte française de 1830, dit : "La personne du Roi est inviolable et sacrée. Ses ministres sont responsables. Au Roi seul appartient la puissance exécutive". Ceci devient chez nous :

Art. 63 : "La personne du Roi est inviolable (le "sacré" n'est pas repris); ses ministres sont responsables".

Art. 29 : "Au roi appartient le pouvoir exécutif, tel qu'il est réglé par la Constitution".

---

(1) Sur les emprunts, dans la Constitution belge, aux textes constitutionnels antérieurs, les travaux classiques sont ceux de E. DESCAMPS, *La Mosaïque constitutionnelle. Essai sur les sources du texte de la Constitution belge*. Louvain, 1892, et de J. GILISSEN, *La Constitution belge de 1831 : ses sources, son influence*. In : *Res Publica*, 1968, n° spécial. Pour les dispositions relatives au Roi, voir spécialement : J. GILISSEN, pp. 115-120.

Les emprunts aux textes constitutionnels français, et aux idées qu'ils traduisent, sont donc visibles. Mais sur le plan des idées, l'inspiration, en 1830, vient aussi bien évidemment de la monarchie constitutionnelle anglaise. On ne peut parler, là, que d'inspiration, les textes, inutile de le dire, manquant. En 1830-1831, en tout cas, ceux qui veulent définir la royauté belge trouvent des modèles essentiellement en France et en Angleterre.

Les modèles étrangers, si l'on s'en tient avant tout, dans un premier temps, aux textes, ou aux projets de textes, serviront encore par la suite au Roi lui-même pour asseoir certaines de ses revendications. Je vise ici deux revendications essentielles de Léopold II : celle relative au mariage des princes et celle relative à la transmission héréditaire de la fortune du souverain.

Le mariage des princes d'abord. Lors de la première révision constitutionnelle, Léopold II demandera et obtiendra que soit renforcée son autorité de chef de famille. D'où l'ajout à l'article 60 de la Constitution : "Sera déchu de ses droits à la couronne le prince qui se serait marié sans le consentement du Roi ou de ceux qui, à son défaut, exercent ses pouvoirs dans les cas prévus par la Constitution". Le Roi, en cette matière, pouvait se prévaloir de nombreux exemples étrangers, parmi les familles princières les plus anciennes d'Europe. Beernaert disait à la Chambre : "C'est ainsi que les choses se passent dans la plupart des familles souveraines. Le Roi, chef de la famille royale, est appelé à donner son consentement au mariage des princes de sa maison" <sup>2</sup>. C'était bien un alignement sur une tradition européenne.

La première application — implicite, mais nette — de cette disposition nouvelle se situera à peine cinq ans plus tard, en 1898, lorsque Léopold II s'opposera formellement au projet d'union de son neveu Albert avec Isabelle d'Orléans. Sans cette opposition du Roi, la troisième Reine des Belges aurait été, comme la première, une Orléans.

Pour la transmission héréditaire de ses biens, Léopold II voulait non pas une modification de la Constitution, mais des mesures législatives. On peut dire que cela a été chez lui une véritable obsession : dès ses vingt ans, et jusqu'à son dernier jour, il a été habité par l'idée que le partage de la fortune royale suivant les principes égalitaires du Code civil risquerait d'aboutir, surtout après deux ou trois générations, à la ruine de la Couronne <sup>3</sup>. Ce qui le hantait plus encore était l'idée que des princesses belges, se mariant avec des princes étrangers, emporteraient hors du pays une partie de cette fortune qu'il considérait, pour sa part, comme ayant un caractère national. Dès 1857, alors qu'il n'a encore que vingt et un ans, et n'est encore que duc de Brabant, Léopold rédige une note dans laquelle il dé-

(2) Beernaert à la Chambre le 19 juillet 1893 ; *Annales parl., Chambre*, 1892-1893, pp. 1942-1943. Voir aussi : G. BELTJENS, *La Constitution belge révisée*. Liège, 1894, p. 56.

(3) Pour tout ce qui suit, voir J. STENGERS, Léopold II et le patrimoine dynastique. In : *Académie Royale de Belgique. Bull. de la Classe des Lettres et des Sciences morales et politiques*, 5e série, LVIII, 1972.

veloppe, de manière détaillée, un système qui permettrait à la famille royale d'échapper aux contraintes du Code civil. A partir de 1872, lorsqu'il se retrouve n'ayant que des filles – son seul fils est mort à neuf ans, en 1869 –, sa hantise va encore se renforcer. Inlassablement, il poursuivra ses chefs du cabinet et ses ministres de la Justice successifs – Jules Malou, Jules Bara, Beernaert, Jules Le Jeune – pour réclamer d'eux qu'ils envisagent une dérogation au Code civil.

Or il est clair que, dans cette matière aussi, Léopold II avait à l'esprit des exemples étrangers où les partages successoraux, au sein des familles souveraines, étaient réglés de manière à éviter les inconvénients qu'il redoutait. Mais exemples étrangers ou non, en Belgique, aucun ministre n'admettra que le Roi puisse échapper à la loi commune.

Malgré cet insuccès auprès de ses ministres, Léopold II, il faut le noter, parviendra malgré tout dans une large mesure à ses fins, en empruntant deux voies : d'une part en donnant à l'Etat belge des biens fonciers considérables – ce sera l'objet de la célèbre Donation Royale –, d'autre part en remettant une quantité également considérable de valeurs mobilières à une fondation de droit allemand, la Fondation de Niederfullbach, qui sera amenée elle-même par la suite à remettre ces valeurs à l'Etat belge. A vingt et un ans, en 1857, il s'était attaché à une idée qui lui paraissait fondamentale. Pendant plus d'un demi-siècle, il n'avait jamais perdu de vue cet objectif, et sur son lit de mort il pouvait considérer qu'il l'avait en grande partie atteint.

La royauté belge modèle à son tour de monarchies européennes : textes à la main, encore une fois, on peut facilement montrer que là où la Constitution belge de 1831 a été admirée, et a servi de source, souvent textuelle, à d'autres constitutions, dans différents pays européens, les emprunts à la Constitution belge ont souvent porté notamment sur les règles de la monarchie constitutionnelle.

Mais dans le domaine institutionnel dont nous nous occupons, les textes ne représentent qu'une partie, et on serait presque tenté de dire une très petite partie, de la réalité politique. Il n'est guère de domaines où les coutumes ou, simplement, les pratiques admises, aient plus d'ampleur et plus d'importance, et aillent jusqu'à infléchir, dans beaucoup de cas, le sens même des textes.

Le titre de notre communication suffit d'ailleurs à illustrer cette vérité. "Evolution historique de la royauté en Belgique" : c'est ce dont on nous a demandé de parler. Mais à s'en tenir aux textes, il n'y a eu aucune évolution, puisque, en dehors de l'ajout de 1893 relatif au mariage des princes, les dispositions de la Constitution de 1831 relatives au Roi sont, depuis un siècle et demi, demeurées inchangées. Dans la pratique cependant, derrière cette stabilité des textes, que d'évolutions profondes, fondamentales ! En 1836, Léopold Ier écrivait au ministre de l'Intérieur de Theux : "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... Le Ministre n'a d'autorité qu'autant qu'il est ministre du Roi. Il ne doit donc rien faire sans l'avoir communiqué au

Roi”<sup>4</sup>. Déjà sous Léopold II, une telle lettre aurait paru quelque peu anachronique ; aujourd’hui, elle apparaîtrait comme une aimable plaisanterie.

C’est donc aux réalités du pouvoir royal que nous devons, si nous voulons apercevoir les grandes évolutions, nous attaquer.

Le point de départ, ici, s’impose : c’est la manière dont Léopold Ier, dès le début de son règne, a assis son pouvoir<sup>5</sup>.

Léopold Ier arrive en Belgique le 17 juillet 1831. Il prête le serment constitutionnel le 21 juillet. En l’espace de moins de quinze jours, du 22 juillet au 3 août, il va prendre quatre initiatives majeures qui vont modeler l’avenir :

- dès le lendemain de son avènement, il désigne un “formateur”, chargé de composer un ministère. Il fait appel à cet effet à Joseph Lebeau, qui avait joué durant la révolution un rôle éminent. “Sa Majesté”, raconte Lebeau, “voulut bien me charger de lui composer un nouveau cabinet”. Lebeau se livra à cette tâche – qui se limitait d’ailleurs à cette époque à trouver des titulaires pour cinq portefeuilles – mais n’accepta pas de faire lui-même partie du cabinet. Les arrêtés de nomination des ministres parurent au *Moniteur* du 26 juillet.
- ce premier gouvernement constitué, le Roi va le réunir et le présider. Cette première réunion sous la présidence du Roi, que nous ne connaissons que de manière assez imprécise par une allusion de la presse, a eu lieu apparemment le 26 ou le 27 juillet.
- le 2 août, Léopold Ier est à Liège. C’est là, vers quatre heures de l’après-midi, qu’il va apprendre une nouvelle inattendue et dramatique : le Roi des Pays-Bas a décidé la reprise des hostilités. C’est donc l’invasion hollandaise qui s’annonce. Le Roi n’a pas de ministre auprès de lui, mais il assume en quelque sorte Joseph Lebeau, qui se trouve à Liège, et avec qui il confère, pour jouer un rôle quasi-ministériel. En accord avec le Roi, Lebeau écrit aux ministres de Belgique à Paris et à Londres pour qu’ils réclament l’intervention de la France et de l’Angleterre.

En même temps, dès le soir du 2 août, Léopold Ier prend lui aussi la plume. Il adresse des lettres personnelles pressantes à Louis-Philippe, à Lord Grey, à Lord Palmerston et à Lord Durham pour indiquer les mesures militaires qu’il désire de la part de la France et de l’Angleterre.

- quatrième initiative enfin : le 3 août, le Roi annonce à ses ministres qu’il prend personnellement le commandement de l’armée.

Aucune de ces quatre initiatives, il importe de le souligner, dans le contexte de 1831, n’allait de soi.

(4) Dans E. CORTI, C. BUFFIN, *Léopold Ier, oracle politique de l’Europe*. Bruxelles, 1926, p. 96.

(5) Nous renvoyons pour tout ce qui suit à J. STENGERS, Léopold Ier et la formation de la coutume constitutionnelle en Belgique (juillet-août 1831). In : *Liber Amicorum John Gilissen. Code et Constitution. Mélanges historiques*. Anvers, 1983.

- la Constitution disposant que le Roi “nomme et révoque ses ministres” (art. 65), on aurait pu fort bien concevoir que le souverain procède au choix individuel de chacun des membres du cabinet, au lieu de se décharger de ce soin sur un “formateur”
- la Constitution étant muette au sujet de la présidence du Conseil des Ministres, on aurait pu imaginer aussi que le Roi, venant d'Angleterre, adopte la règle d'abstention du souverain britannique
- on aurait pu imaginer encore que, étant donné le principe fondamental de la responsabilité ministérielle, le Roi ne se sente pas libre d'engager, en dehors de ses ministres, une correspondance diplomatique importante avec un souverain et avec des hommes d'Etat étrangers
- du côté du commandement de l'armée, enfin, les choses se présentaient plus curieusement encore. Il y a bien dans la Constitution, chacun le sait, le célèbre article 68 : “Le Roi commande les forces de terre et de mer”. Mais rien ne donne à penser que l'intention des Constituants, lorsqu'ils votaient cet article, ait été de conférer au Roi un pouvoir personnel. Il y a même à cet égard un indice très net en sens inverse : au moment même où ils adoptent la Constitution, les membres du Congrès National élisent comme Roi des Belges le duc de Nemours, fils de Louis-Philippe, qui est un jeune homme de seize ans ; ils ne songaient certainement pas à confier à ce jouvenceau, face à un ennemi qui pouvait reprendre les armes à tout instant, le commandement personnel de l'armée belge. La manière d'agir de Léopold Ier n'allait donc pas dans le droit fil des intentions des Constituants.

Aucune de ces quatre initiatives du Roi, cependant – et c'est une autre observation importante – n'a provoqué de réaction hostile, ou n'a suscité la moindre résistance

- la désignation d'un “formateur” n'a pas provoqué de commentaire car elle est restée secrète
- au sujet de la présidence du Conseil des Ministres, on ne trouve pas la moindre remarque de la presse ou des milieux politiques
- la correspondance diplomatique personnelle du Roi restait évidemment inconnue du grand public, mais on ne voit pas que les ministres, qui ont dû très vite la soupçonner, aient cherché à s'y opposer. Ils n'étaient que trop heureux que le Roi use de son influence personnelle, qui était grande, spécialement en Angleterre, au profit de son pays
- on n'a été également que trop heureux – et ici, il s'agit du grand public aussi bien que des milieux politiques dirigeants – que le Roi mette aussi son épée au service de la nation. Léopold Ier arrivait dans un pays tragiquement dépourvu de talents militaires. “Le gouvernement belge sait qu'il n'a pas un seul général (entendez : digne de ce nom)”, écrit un diplomate français le 3 août 1831, Léopold Ier, lui, avait un passé militaire : il avait commandé dans l'armée russe contre Napoléon. Qu'il se mette à la tête de l'armée et, d'une seule voix, on l'acclame.

Ce qui est surtout capital dans ces quatre initiatives de juillet-août 1831, c'est que dans quatre domaines tous les quatre majeurs, elles fondent l'avenir :

- le système du “formateur” va entrer dans la coutume, et il est toujours d'application aujourd'hui
- la présidence du Conseil des Ministres par le Roi va entrer elle aussi immédiatement dans les usages <sup>6</sup>. Dès le mois de novembre 1831, le Roi présidera en un mois non moins de neuf Conseils des Ministres. Entre les mains de Léopold Ier, et ensuite de Léopold II et du Roi Albert, ce rôle du Roi à la tête du Conseil va lui donner une influence considérable, et on peut même dire, dans le cas de Léopold Ier, énorme. Ce sera une des assises de l'authentique pouvoir du souverain
- la diplomatie personnelle de Léopold Ier sera un des éléments les plus caractéristiques de son règne : elle contribuera, sur le plan européen, à donner au souverain un relief exceptionnel
- enfin, après Léopold Ier commandant personnellement l'armée durant la campagne des Dix Jours et conservant ce commandement aussi longtemps que l'armée restera impliquée dans des opérations de guerre avec la Hollande, on aura Léopold II exerçant un bref commandement personnel en 1870, mais on aura surtout le Roi Albert commandant en chef en 1914-1918, et Léopold III assumant le commandement à partir du début septembre 1939 et, en mai 1940, jusqu'au 28 mai. Ce sont là des pages qui comptent dans notre histoire, et qui trouvent leur fondement en 1831.

Or — et nous revenons ici à l'interrogation qui fait l'objet même de notre étude — y a-t-il dans ces initiatives majeures de juillet-août 1831 des modèles étrangers que Léopold Ier ait suivis ?

La réponse est sans conteste affirmative.

- lorsqu'il désigne un “formateur”, Léopold Ier, de toute évidence, amène en Belgique une conception anglaise, à laquelle il se tiendra. Dans le système politique coutumier qui s'était constitué en Angleterre, le souverain désignait celui qu'il appelait à devenir le Premier Ministre, et c'était à ce Premier Ministre qu'il incombait de former une “administration”. Ce système, déjà dans la période précédant 1830, était bien en place. Léopold Ier ne retient pas entièrement ce système britannique, loin de là — il ne retient pas le titre de Premier Ministre, ni même le rôle dévolu en Grande-Bretagne à ce dernier —, mais il garde la formule du formateur, et il la transporte chez nous.
- pour la présidence du Conseil des Ministres, Léopold Ier a, à défaut de l'Angleterre, un modèle très simple, qui est celui de la France — la France à la fois de la Restauration et du début de la monarchie de juillet. C'est un modèle auquel les Belges étaient habitués, et c'est pourquoi, sans aucun doute, ils l'ont trouvé très naturel
- restent le commandement de l'armée et la diplomatie. Là, ce ne sont pas, de toute évidence, les monarchies constitutionnelles qui servent au Roi de sources d'inspiration. Dans ces domaines, il retrouve sa nature la plus profonde, qui

(6) Cf. L. DE LICHTERVELDE, Le Conseil des Ministres dans le droit public belge. In : *Académie Royale de Belgique. Bull. de la Classe des Lettres et des Sciences morales et politiques*, 5e série, XXXIII, 1947.

est celle d'un prince de l'Ancien Régime. Léopold Ier, en Belgique, a joué le jeu constitutionnel, et il l'a même joué de manière admirable, mais les sentiments qu'il éprouvait pour la Constitution, et qu'il exprimait en privé, étaient aussi peu amènes que possible ; il la jugeait "absurde". C'était là son adjectif favori. Une Constitution "absurde", cela est clair, car elle jurait avec la conception qu'il se faisait du rôle du prince. Là où il l'a pu, il a néanmoins appliqué cette conception : le prince commande son armée, et il a sa diplomatie. Ce n'est sans doute pas à Napoléon qu'il songeait (car Napoléon n'appartenait pas à l'espèce des "princes"), mais, disons, à Frédéric II. Le modèle, en tout cas, tout l'indique, fleurit bon l'Ancien Régime.

Des modèles donc, incontestablement, lorsque les pouvoirs du Roi se sont affirmés. Mais quand, en matière de pouvoirs, la courbe est redescendue, sont-ce aussi des exemples étrangers que l'on a suivis ? La réponse, cette fois, est beaucoup moins nette, et elle penche plutôt, dans certains cas, vers la négative.

Examinons successivement les trois rôles fondés en 1831 qui se sont effacés (et que nous citons dans l'ordre chronologique de leur effacement) : diplomatie, présidence du Conseil des Ministres, armée.

Pour la diplomatie, commençons par évoquer une scène qui se situe en octobre 1864. Le ministre d'Autriche à Bruxelles, le baron de Hügel, se rend au ministère des Affaires étrangères, rue de la Loi, où il fait visite à Lambermont, le secrétaire général du ministère. Il demande ingénûment à Lambermont si celui-ci n'a pas quelque nouvelle politique à lui communiquer. "Mais non !", lui répond Lambermont. "Vous savez parfaitement bien, Monsieur le Baron, que nous ne faisons pas de politique dans ce Ministère ; elle appartient entièrement au domaine privé du Roi, et nous savons ordinairement moins que les autres <sup>7</sup>.

Entendons-nous bien : la "politique" qui appartient au Roi, et dont le ministère des Affaires étrangères (en ce compris le ministre lui-même) reste à l'écart et même ignorant, est ce que l'on appelle la "grande politique", la *grosse Politik* des Allemands, la politique européenne, voire débordant même de l'Europe, quand il s'agit par exemple, comme à la fin du règne de Léopold Ier, des problèmes posés par la Guerre de Sécession. Cette "grande politique", Léopold Ier s'y est toujours plongé avec délice, et le rôle qu'il y a joué lui a valu, à l'échelle de l'Europe, un poids et une réputation sans commune mesure avec l'importance de la Belgique elle-même. Mais le Roi s'occupe aussi, bien entendu, des affaires belges, et c'est aussi souvent indépendamment du ministère, voire à l'insu de ce dernier, qu'il le fait. Léopold Ier a, en matière internationale, son réseau d'information et d'action personnel : il correspond avec les chefs d'Etat étrangers (avant tout, cela est bien connu, avec la Reine Victoria, avec qui il est en contact constant), il est en correspondance aussi avec de nombreux hommes d'Etat, rend visite à l'étranger

(7) Cf. J. STENGERS, Léopold Ier et la France au lendemain du coup d'Etat du 2 décembre. In : *Les relations franco-belges de 1830 à 1934. Actes du Colloque de Metz, 15-16 novembre 1974*. Metz, 1975, p. 33.

à ces personnalités, reçoit en audience à Bruxelles les diplomates accrédités en Belgique, donne des instructions aux diplomates belges et reçoit d'eux des informations. Il a, à travers toute l'Europe, tissé une véritable toile. C'est, répétons-le, une toile personnelle : quand un diplomate étranger est reçu en audience au Palais de Bruxelles, il sait que l'entretien qu'il a avec le Roi n'a pas à être connu de la rue de la Loi ; quand un diplomate belge à l'étranger reçoit des communications du Roi et y répond, il sait que cette correspondance doit rester entièrement distincte de celle qu'il entretient avec le ministre des Affaires étrangères.

Avec 1865 et l'avènement de Léopold II, on assiste à un tournant. Le nouveau Roi, jeune encore – il monte sur le trône à trente ans – ne se sent pas de taille à entrer dans le jeu de la “grande politique”. Il continue à écrire très régulièrement et très fidèlement à la Reine Victoria, mais ce n'est plus, comme le faisait son père, pour lui parler des problèmes de l'Europe. Il le précise d'ailleurs lui-même dans une lettre d'août 1876 : “Au risque de rendre mes lettres d'une grande insignifiance”, écrit-il à Victoria, “je ne vous écris pas souvent sur la politique générale ; tel n'est pas en effet le rôle du chef d'un petit Etat”<sup>8</sup> (Léopold Ier, s'il avait lu ces lignes, aurait sans doute jugé qu'il avait produit un fils indigne). Léopold II, certes, par la suite, acquerra de la stature, mais il la mettra au service d'objectifs qui lui tenaient beaucoup plus à cœur que les complications de la “grande politique” : ses objectifs d'outre-mer.

En matière de politique extérieure proprement belge, Léopold II, tout au début de son règne, a suivi les traces de son père en ayant une politique personnelle dans la question du Grand-Duché de Luxembourg, qu'il cherchait à acquérir<sup>9</sup>. Mais ensuite, tout s'est effacé devant la politique d'outre-mer, avec les efforts multiples, constants, extraordinaires, que le Roi y a déployés. On pense certes au Congo, mais le Congo n'a représenté qu'une partie des entreprises du Roi. Pour ces entreprises, il continue à user, en gros, des mêmes procédés que son père : contacts avec des personnalités étrangères, contacts avec des diplomates étrangers à Bruxelles, correspondance suivie avec des diplomates belges qui le servent personnellement. Il faut ajouter à cela, spécialement pour le Congo, le recours à des agents qui n'ont rien à voir avec l'appareil politique ou administratif belge, et qu'il engage parfois pour des négociations extérieures.

Mais si la “grande politique” avait disparu avec Léopold Ier, la politique d'outre-mer disparaîtra avec la reprise du Congo par la Belgique, puis la mort de Léopold II : le Roi Albert ne reprendra ni l'une ni l'autre des politiques de ses prédécesseurs. Introduisons cependant ici une réserve, et qui est d'importance : en 1915-1916, Albert aura des contacts secrets avec l'Allemagne afin de sonder les inten-

(8) Lettre du 27 août 1876, dans : *The Letters of Queen Victoria*, 2e série, t.II. Londres, 1926, p. 475.

(9) Cf. R. DEMOULIN, Léopold II et le Grand-Duché de Luxembourg au printemps de 1867. In : *Mélanges offerts à G. Jacquemyns*. Bruxelles, 1968, et J. STENGERS, Léopold II et le Grand-Duché de Luxembourg. In : *Hémécht*, 1990.

tions et les exigences allemandes dans l'éventualité d'une paix de compromis. Il enverra à cet effet en Suisse, pour s'entretenir avec un émissaire allemand, un homme en qui il avait une confiance totale, et qui était Emile Waxweiler. Mais cette initiative de 1915-1916 est radicalement différente, dans son esprit, de la politique qu'avaient pratiquée tant Léopold Ier que Léopold II. Le gouvernement belge savait, en gros, que Léopold Ier avait sa politique étrangère personnelle, que Léopold II avait sa politique d'outre-mer, et il n'y faisait pas d'objection (ou il n'y a fait d'objection que dans quelques cas très particuliers). Le Roi Albert, lui, agit d'une manière qui horrifierait profondément ses ministres, s'ils connaissaient la mission confiée à Waxweiler. Il ne s'agit donc plus d'une diplomatie personnelle, au sens classique du terme, mais d'un acte dont on oserait presque dire qu'il était celui d'un franc-tireur politique. Le secret est demeuré absolu ; du côté belge, en dehors, bien entendu, du Roi et de Waxweiler, seuls le conseiller militaire du Roi, Galet, et la Reine Elisabeth, ont été mis dans la confidence.

La politique étrangère personnelle, répétons-le, disparaît avec Léopold II. On n'assiste pas à ce moment à un coup d'arrêt, mais simplement, de la part du souverain, à un abandon.

Cet abandon signifie-t-il que le Roi Albert s'est aligné sur les monarchies constitutionnelles étrangères ? Rien ne permet de penser qu'il ait agi avant tout dans cet esprit. Il est bien vrai qu'en 1852, un ministre de Grande-Bretagne à Bruxelles, se référant aux usages anglais, jugeait la manière d'agir de Léopold Ier "highly unconstitutional"<sup>10</sup>. Mais rien ne permet de croire que ce soit, à un demi-siècle de distance, à ce jugement que le Roi Albert se soit rangé. L'abandon est celui d'un souverain que ni son tempérament, ni les circonstances politiques qui l'entourent ne poussent à poursuivre dans la voie antérieure.

On ne trouve pas davantage d'influence extérieure nette dans l'abandon par le Roi de la présidence du Conseil des Ministres. Cette présidence, avec une fréquence qui a varié, mais qui était à certains moments très grande, Léopold Ier l'a assumée, Léopold II l'a assumée, le Roi Albert l'a assumée. Léopold III monte sur le trône en février 1934. De 1934 à 1940, il ne réunira et présidera le Conseil que deux fois : une première fois le 14 octobre 1936, lorsqu'il prononcera devant les ministres son mémorable discours sur la politique d'indépendance, et une seconde fois le 2 février 1939, pour adresser aux ministres de sévères paroles d'admonestation. Le Prince-Régent a présidé deux fois aussi le Conseil, pour entendre, avant et après son voyage au Congo, un rapport du Ministre des Colonies. Deux présidences aussi, en tout et pour tout, du Roi Baudouin, la première en décembre 1951, lors d'un Conseil consacré à des problèmes généraux, la seconde, la dernière dans l'histoire de la monarchie, le 13 novembre 1957, le Conseil étant consacré ce jour-là à la réalisation du barrage d'Inga.

(10) Dans : J. STENGERS, Léopold Ier et la France..., op. cit., p. 34.

La conclusion est vite tirée : c'est avec Léopold III que, en pratique, la présidence du Conseil par le Roi disparaît. Pourquoi ? On n'aperçoit pas à cela d'autre raison, apparemment, que le caractère du souverain : Léopold III, de toute évidence, n'avait que peu d'atomes crochus avec le monde politique dirigeant du pays ; il n'a pas fait ce pour quoi il avait très peu de goût. Sans doute peut-on observer que, à terme, la présence du Roi au Conseil serait en tout état de cause devenue impossible. Avec l'augmentation du nombre des ministres, des indiscretions mettant en cause le Roi, et l'exposant aux critiques et aux attaques, seraient, à terme devenues inévitables. Même si le Roi, pour éviter les critiques, était, au Conseil, demeuré muet, son silence lui-même, étant donné la nature de certains des problèmes discutés, lui aurait été certainement reproché. La situation serait donc devenue intenable. Mais au moment où Léopold III a interrompu la tradition, il n'y avait rien d'intenable : ce sont les dispositions d'esprit du Roi, simplement, qui ont amené la rupture avec la coutume.

Dans le cas du commandement de l'armée, par contre, il y a eu un coup d'arrêt extérieur au Roi. Le Roi Albert a exercé le commandement en chef de 1914 à 1918, Léopold III de septembre 1939 au 28 mai 1940. Le Roi Albert, puis Léopold III, ont considéré l'un et l'autre que leur commandement échappait à la règle du contreseing ministériel, qui n'est pas compatible, soulignaient-ils, avec la rapidité des décisions à prendre en matière militaire. Les tentatives, d'ailleurs assez timides, faites par le chef du gouvernement, en 1918, puis en 1940, pour faire valoir le principe du contreseing, se sont heurtées à un refus catégorique. Léopold III jugera par exemple que pour capituler, le 28 mai, il n'avait besoin d'aucun contreseing.

En 1949, un arrêté du Régent va charger une Commission composée à la fois de juristes et de personnalités politiques des trois partis traditionnels, d'émettre un avis sur "l'application des principes constitutionnels relatifs à l'exercice des pouvoirs du Roi". Le rapport final de la Commission sera adopté par tous les juristes et par les personnalités politiques catholiques et libérales, les socialistes s'abstenant <sup>11</sup>.

La Commission s'occupait avec beaucoup d'attention des pouvoirs militaires du Roi. Elle dissertait longuement sur la question du contreseing, mais c'était, en fin de compte, pour juger le problème dépassé. Il lui paraissait souhaitable, en effet, déclarait-elle, qu'à l'avenir, le Roi n'exerce plus personnellement, en temps de guerre, le commandement de l'armée.

Citons son argumentation :

"La guerre", disait la Commission, "est devenue totale. Elle n'est plus limitée aux opérations de caractère militaire sur terre, sur mer ou dans les airs... A cette guerre totale correspondent nécessairement des moyens qui dépassent les ressources du pays et le champ national. La Belgique fait actuellement partie d'un

(11) *Moniteur Belge*, 6 août 1949, pp. 7589-7600.

vaste système politique de défense. Le Pacte de Bruxelles et le Pacte de l'Atlantique marquent pour son système défensif une ère nouvelle.

Le système des alliances et la nécessité d'un Etat-Major unique allié ou même d'un commandement unique interallié ont transformé la conception traditionnelle du commandement des armées.

En cas de guerre, le Chef de l'Etat, qui a le devoir de veiller au respect des intérêts de la Belgique dans le concert interallié et à la défense du territoire national, ne saurait descendre au rang de chef technique d'une partie de l'activité de guerre du pays, celle que constituent les opérations proprement militaires. Il ne convient pas, d'autre part, qu'il puisse être subordonné, fût-ce dans sa fonction de commandement des armées, à un chef de guerre étranger"<sup>12</sup>.

Cette noble argumentation n'était nullement hypocrite, mais elle ne disait pas tout. Deux autres préoccupations avaient été aussi présentes à l'esprit des membres de la Commission. Il fallait, d'une part, éviter que puisse se reproduire un drame comme celui de mai 1940 où, d'après les apparences au moins, le Roi avait fait passer ses responsabilités de commandant en chef, solidaire de son armée, avant sa fonction de chef de l'Etat (Je dis : en apparence au moins, car en fait, le commandant de l'armée et le Chef de l'Etat s'étaient trouvés, en la personne de Léopold III, en parfait accord, le commandant en chef étant acculé à capituler et le Chef de l'Etat considérant que la guerre était terminée pour la Belgique). D'autre part – et nous rejoignons ici le thème qui fait l'objet de nos interrogations –, il est évident que, aux yeux de tous, et non seulement des membres de la Commission, le spectacle du souverain d'une monarchie constitutionnelle revêtant un uniforme de lieutenant général pour prendre la tête de l'armée, apparaissait en 1949 comme parfaitement dépassé. L'idée était devenue anachronique. Et, bien évidemment, c'était ce qui se voyait, ailleurs en Europe, dans toutes les autres monarchies constitutionnelles, qui contribuait à créer cette impression d'anachronisme. L'influence, même implicite, des exemples étrangers, est ici claire.

Ajoutons que Léopold III s'étant expressément rallié aux conclusions de la Commission de 1949, le commandement de l'armée par le Roi, en cette année, a officiellement vécu.

Si, dans trois des quatre cas que nous avons examinés, le Roi a fait abandon d'usages coutumiers qui avaient été créés par Léopold Ier, il est plus frappant encore de constater comment se sont effacés, dans la pratique, des pouvoirs que la Constitution avait conférés en termes exprès au souverain. J'en cite trois : la révocation des ministres, le droit de dissolution, la sanction des lois.

La révocation des ministres, dans l'article 65 de la Constitution, est prévue au même titre que leur nomination : "Le Roi nomme et révoque ses ministres". Le droit de révoquer un ministre, c'est-à-dire, dans la pratique, de le forcer à démis-

(12) *Ibid.*, pp. 7597-7598.

sionner, est un droit qui était non seulement reconnu au Roi, mais que celui-ci, pendant plus d'un siècle, a effectivement exercé. Léopold Ier renvoie en 1831 son ministre de la Guerre, et en 1832 son ministre des Affaires étrangères ; les choses se passent cependant de manière très discrète, sans que le public en soit averti <sup>13</sup>. Léopold II, en 1871, renvoie le cabinet d'Anethan, et en 1884, les ministres Woeste et Jacobs ; ce sont cette fois des révocations publiques, et elles font beaucoup de bruit. Le Roi Albert, par deux fois, forcera un cabinet à se retirer, la première fois en 1911, avec le cabinet Schollaert, la seconde fois en 1932 avec Renkin. Léopold III, nous le savons, a songé très sérieusement, en novembre 1939, à forcer le gouvernement Pierlot au départ <sup>14</sup>.

En 1960 se situe cependant le tournant : en août 1960, après les drames causés par l'indépendance du Congo, le Roi Baudouin se laisse convaincre que la Belgique a besoin d'un nouveau gouvernement, d'un gouvernement d'hommes forts. Il invite le Premier Ministre, Gaston Eyskens, à se retirer. Eyskens, qui considère que la formule gouvernementale que prévoit le Roi serait mauvaise pour le pays, refuse. Tous ses prédécesseurs, dans de telles circonstances, avaient remis galamment leur démission. Eyskens dit au Roi : "Sire, révoquez-nous !". Une révocation formelle est, politiquement, impossible. Le gouvernement Eyskens demeurera donc en place <sup>15</sup>.

Il s'agit là, répétons-le, d'un tournant : le droit de révocation, qu'Eyskens reconnaît formellement au Roi, lui est pour la première fois, dans la pratique, refusé. La force du gouvernement, responsable devant les Chambres, et jouissant de la confiance des Chambres, s'affirme face au Roi et fait obstacle au droit de révocation. Le Roi Baudouin, par la suite, ne renouvellera plus jamais sa tentative d'août 1960.

Mais ce que le roi a perdu, un autre va le gagner : c'est le Premier Ministre. Le Premier Ministre a formé le gouvernement. De plus en plus, il est considéré comme le chef d'une équipe qui doit pouvoir faire descendre du terrain les membres de l'équipe dont le jeu ne lui paraît plus satisfaisant.

Cette tendance s'était déjà dessinée entre les deux guerres. Par trois fois, en 1921 (Carton de Wiart), en 1937 (Van Zeeland) et en 1939 (Hubert Pierlot), le Premier Ministre avait réclamé son portefeuille à un de ses collègues, et celui-ci avait démissionné.

(13) 1831 : cf. J. STENGERS, Léopold Ier et la formation de la coutume constitutionnelle..., op. cit., pp. 338-339. - 1832 : "So blieb mir nichts übrig ob ihnen ihre Entlassung zu ertheilen" (lettre du Roi à Metternich, 20 septembre 1832 ; Vienne, Oesterreichisches Staatsarchiv, Staatskanzlei, Belgien, Hofkorrespondenz) ; "le Roi forcé... de dissoudre le ministère" (GOBLET D'ALVIELLA, *Mémoires historiques*, t.I, Paris, 1864, p. 179).

(14) R. ARON, *Léopold III ou le choix impossible*. Paris, 1977, pp. 211-212.

(15) Cf. notamment : La crise gouvernementale en Belgique. CRISP, *Courrier hebdomadaire*, n° 75, 9 septembre 1960, ainsi que diverses informations fournies par la presse de l'époque.

C'étaient là les signes avant-coureurs de ce qui, dans les quinze dernières années, s'est affirmé avec netteté. En 1976, le Premier Ministre Tindemans "démissionne" de manière pratiquement ouverte deux de ses ministres qui vont devenir bourgmestres, et dont il désire se débarrasser. L'année suivante, en 1977, Léo Tindemans, encore lui, renvoie de manière plus ouverte encore ses ministres appartenant au Rassemblement Wallon ; il leur signifie ce renvoi en pleine Chambre, à la suite de la prise de position, lors d'un vote, des députés de leur parti. En janvier 1980, Wilfried Martens renvoie, à la suite d'un différend, ses ministres F.D.F. Ceux-ci apprennent leur départ forcé par un communiqué du Palais, qui leur notifie que "sur proposition du Premier Ministre, démission a été accordée à MM. Defosset, Outers et Persoons".

La terminologie des arrêtés de démission s'adapte d'ailleurs à ces conditions nouvelles. L'arrêté royal relatif aux ministres du Rassemblement Wallon porte : "*Sur la proposition de Notre Premier Ministre, M.R. Moreau est déchargé de..., M.P. Bertrand est déchargé de...*". Pour les ministres F.D.F., on lit de même : "*Sur la proposition de Notre Premier Ministre, démission est accordée à M.L. Outers de ses fonctions de..., M.L. Defosset de ses fonctions de..., M.F. Persoons de ses fonctions de...*".

C'est désormais le Premier Ministre, et non plus le Roi qui, lorsqu'on évoque l'éventualité du départ forcé de membres du gouvernement, focalise les regards. On en a eu un exemple encore en octobre 1990 lors de l'incident provoqué par une lettre du Roi au Premier Ministre au sujet du Rwanda, lettre bien évidemment confidentielle, mais dont le contenu avait filtré à la suite d'une indiscretion commise, non moins évidemment, par un ministre. Tout le monde a dit – et le Premier Ministre en tête – que si le ministre coupable de la fuite était découvert, le Premier Ministre exigerait sa démission. Le Premier Ministre, non le Roi. La *Libre Belgique*, qui n'est pas suspecte de vouloir attenter aux prérogatives royales, titrait en première page le 25 octobre 1990 : "Le Premier Ministre démissionnera (sic) celui qui a révélé le contenu d'une lettre royale".

Dans cette nouvelle conception de la révocation, où le Premier Ministre prend virtuellement la place du Roi, il est facile d'apercevoir, outre les causes internes d'évolution, le poids qu'a pu avoir un exemple étranger dont les échos nous parviennent régulièrement. En Grande-Bretagne, le Premier Ministre, qui a formé son équipe, la remanie quand il (ou elle) le veut. C'est là le modèle sur lequel la Belgique, en fin de compte, s'est alignée.

Elle s'est alignée aussi sur le modèle britannique pour ce qui est de la dissolution des Chambres.

Le droit de dissolution a été conçu et voulu par les auteurs de la Constitution, et par les générations politiques qui ont suivi pendant plus d'un siècle, comme une prérogative personnelle du Roi, et une prérogative d'une haute importance. Par le droit de dissolution, on donnait notamment au Roi la possibilité d'arbitrer

un conflit éventuel entre le gouvernement et les Chambres : ou bien il renvoyait ses ministres, ou bien il décidait la dissolution.

Sur ce point, on peut égrener les textes, qui, longtemps, se sont répétés avec vigueur.

La Constitution, disait de Muelenaere à la Chambre en 1846, "a placé la dissolution au nombre des hautes prérogatives de la Couronne... Cet acte doit être un acte entièrement libre de la sagesse royale... Le Roi doit demeurer libre de donner tort au Parlement, et de le renvoyer au jugement du pays, ou de donner tort à ses ministres et de les remplacer par d'autres" <sup>16</sup>.

Le baron d'Anethan écrivait en 1864 : "Pour la dissolution des Chambres, le Roi doit rester personnellement maître de l'accorder ou de la refuser. Le Roi, en prononçant la dissolution des Chambres, fait un appel au pays. Il le fait juge entre le ministère et les Chambres dissoutes" <sup>17</sup>. Et de Broqueville en 1911 : "La dissolution est une des rares prérogatives au moyen desquelles la royauté exerce son influence sur la direction des affaires publiques. C'est là une prérogative essentiellement royale" <sup>18</sup>.

C'étaient là des voix catholiques, mais les voix libérales et même socialistes n'étaient pas différentes. Le *Peuple*, dans un éditorial d'avril 1902, disait du Roi : "La Constitution lui donne pleins pouvoirs de dissoudre le Parlement" <sup>19</sup>.

C'est d'ailleurs sous des plumes socialistes que l'on trouvera, encore en 1949, une affirmation particulièrement tranchée du droit du Roi. Les socialistes, nous l'avons dit, refusent en 1949 de signer le rapport de la Commission chargée d'examiner l'application des prérogatives du Roi. Ils déposent, pour expliquer ce refus, une note de minorité. C'est à tort, pour eux, expliquent-ils, que le rapport a attribué au Roi l'exercice personnel de "pouvoirs". Ils n'admettent pas cette conception. Mais leur position de principe, précisent-ils, comporte néanmoins une, et même deux exceptions. Ils écrivent : "Dans le fonctionnement du régime parlementaire, il y a cependant deux moments où une décision est vraiment exigée du Chef de l'Etat lui-même : le choix du formateur, qui deviendra le Premier Ministre, et le fait exceptionnel de signer ou de refuser de signer un arrêté de dissolution présenté par le Gouvernement" <sup>20</sup>.

Comme dans le cas du renvoi des ministres, la pratique, dans le cas du droit de dissolution, a été longtemps conforme à la théorie. Notre histoire politique est

(16) Discours à la Chambre du 28 avril 1846 ; *Annales parl., Chambre, 1845-1846*, p. 1156.

(17) *Journal de Bruxelles*, 27 novembre 1864. L'article est anonyme, mais le *Journal de Delmer* permet de l'attribuer avec certitude au baron d'Anethan.

(18) Discours à la Chambre du 20 juin 1911 ; *Annales parl., Chambre, 1910-1911*, p. 1459.

(19) *Le Peuple*, 23 avril 1902.

(20) *Moniteur Belge*, 6 août 1949, p. 7600.

jalonée de décisions du Roi acceptant ou refusant de dissoudre. En mars 1939, Léopold III impose même la dissolution alors que ses ministres y sont unanimement opposés : le gouvernement s'incline, c'est la prérogative du Roi <sup>21</sup>.

C'est dans le dernier quart de siècle que s'est dessiné le glissement du Roi vers le Premier Ministre ou le gouvernement.

Nous avons cité la position des socialistes de 1949. En 1952, Jean Rey, toujours dans la droite ligne de la tradition, intitule encore une Tribune libre du *Soir* : "La dissolution, pouvoir du Roi" <sup>22</sup>. En 1971, la *Relève* – qui n'est pas, faut-il le dire, un organe révolutionnaire – publie un éditorial ayant pour titre : "Dissoudre les Chambres est un acte du gouvernement" <sup>23</sup>. On voit, en moins de vingt ans, l'évolution qui s'est produite.

Cette évolution se traduit, au fil des années, dans une série de déclarations ou d'articles de presse qui jalonnent les crises politiques.

En septembre 1971, *La Libre Belgique* titre : "Le gouvernement – c'est le gouvernement Eyskens – a décidé la dissolution des Chambres" <sup>24</sup>. Ceci est bien le reflet de la réalité.

En mars 1977, le Premier Ministre, Léo Tindemans, expliquant devant la presse les difficultés qu'il a rencontrées, déclare : "J'ai tiré les conclusions de tous ces événements, en estimant qu'il fallait dissoudre les Chambres" <sup>25</sup>.

En septembre 1981, puis en septembre 1985, c'est de toute évidence à nouveau le Premier Ministre et le gouvernement qui, pour la dissolution, mènent le jeu.

Citons encore un épisode tout à fait significatif qui se situe en mai 1987. La majorité qui soutient le gouvernement Martens étant branlante, le ministre de l'Intérieur prépare un arrêté de dissolution. Il le racontera lui-même dans une interview : "J'ai eu pendant deux jours dans ma mallette, à la demande du Premier Ministre, l'arrêté de dissolution des Chambres. Je me promenais avec une grenade dégoupillée" <sup>26</sup>. L'histoire de la "grenade dégoupillée" fera du bruit, et le Premier Ministre, interrogé à la Chambre, la confirmera. "Comme Premier Ministre", dira Wilfried Martens, "je dois me préparer à toutes les éventualités". Comme, "en cas de crise, des élections anticipées auraient été, dans ma conviction, une des conséquences les plus vraisemblables, ... j'ai effectivement demandé au Ministre de l'Intérieur de préparer un projet d'arrêté royal pour cette éventualité" <sup>27</sup>.

(21) Comte CAPELLE, *Au service du Roi*, t.I, Bruxelles, 1949, pp. 292-294.

(22) *Le Soir*, 23 octobre 1952.

(23) *La Relève*, 25 septembre 1971.

(24) *La Libre Belgique*, 25-26 septembre 1971.

(25) *La Libre Belgique*, 10-11 mars 1977.

(26) *La Libre Belgique*, 30-31 mai 1987.

(27) Discours à la Chambre du 2 juin 1987 ; *Annales parl., Chambre*, 1986-1987, p. 1604.

“Dans ma conviction” (*naar mijn overtuiging*), “j’ai demandé” (*ik heb gevraagd*): c’est bien le Premier Ministre qui mène le jeu. La “grenade dégoupillée” est son arme à lui, personne ne songe plus à la considérer comme une arme du Roi.

On trouve dans la presse d’excellentes définitions de ce qui est devenu, en fait, une nouvelle doctrine (dont on ne se rend d’ailleurs pas compte en général qu’elle est nouvelle). *La Libre Belgique*, en mars 1977, après avoir pris l’avis, dit-elle, d’“éminents juristes”, écrit : “Qu’est-ce que la dissolution des Chambres ? Il s’agit en fait d’un contrepoids dont dispose l’exécutif pour se prémunir contre un Parlement qui voudrait imposer un gouvernement d’assemblée et pratiquer une politique d’obstruction permanente... Un gouvernement mis en minorité par le Parlement peut donc dissoudre les Chambres”<sup>28</sup>. Il peut même être utile pour lui de ne pas trop retarder cette échéance. C’est la recommandation d’un autre article de *La Libre Belgique*, en juillet 1985, qui ajoute : “Même dans les démocraties de qualité et à majorité homogène, comme au Royaume-Uni, le gouvernement a l’habitude de mettre fin de manière impromptue à la législature, avant l’échéance”<sup>29</sup>.

Cette référence au cas britannique est très éclairante, et elle offre certainement une clé. Le spectacle de la grande démocratie britannique, où la question qui est constamment posée est : “Quand le Premier Ministre décidera-t-il (ou : elle) de provoquer une élection générale ?”, ne pouvait avoir qu’un effet de contagion. La contagion, en l’occurrence, n’a évidemment pas été l’explication unique, peut-être même pas l’explication majeure, mais elle a certainement joué un rôle.

Le troisième volet de notre tryptique est la sanction des lois. “Le Roi sanctionne et promulgue les lois”, dit l’article 69 de la Constitution. Ceci permet-il au Roi, s’il refuse sa sanction, d’user d’un droit de veto ? La question a été longtemps discutée, et la possibilité d’un droit de veto a eu des défenseurs décidés. Le Roi, dans la pratique, n’a jamais usé du veto (tout au plus a-t-il, dans certains cas, fait traîner sa sanction), mais il s’agissait là, malgré tout, d’une potentialité. La potentialité même a été rayée de notre droit constitutionnel lors de la crise d’avril 1990.

Sur le plan des principes, et de la défense du droit de veto, bornons-nous à citer un texte de Woeste, en qui chacun, toutes opinions politiques confondues, a salué un grand parlementaire. Woeste écrivait dans *la Revue Générale* de 1893 : “On dit souvent que le droit de sanction est illusoire : c’est oublier que si, en règle ordinaire, le Roi ne peut se mettre en opposition avec les Chambres, ce qui du reste ne serait pas désirable, il lui serait incontestablement loisible de faire usage de cette prérogative, chaque fois qu’un grand intérêt public l’exigerait”<sup>30</sup>.

(28) *La Libre Belgique*, 11-12 mars 1977.

(29) J. DALOZE, dans : *La Libre Belgique*, 17 juillet 1985.

(30) Ch. WOESTE, Les élections et la révision. In : *Revue Générale*, juillet 1892, p. 23.

Du côté de l'opinion, on s'est d'ailleurs à de multiples reprises, au XIXe et encore au XXe siècle, tourné vers le Roi pour lui demander de refuser sa sanction à une loi que ceux qui s'adressaient au souverain exébraient particulièrement.

C'est ce que font par exemple en 1864 des catholiques, farouchement opposés à la loi sur les bourses d'études, et qui s'adressent à Léopold Ier ; ce que font en 1884 des libéraux, révoltés par la nouvelle loi organique sur l'enseignement primaire, et qui s'adressent à Léopold II ; ce que font encore en 1937 des groupements d'anciens combattants, hostiles à la loi d'amnistie, et qui s'adressent à Léopold III.

Le Roi n'a jamais cédé à ces sollicitations, mais lui-même, pour des sujets qui lui tenaient particulièrement à coeur, a parfois envisagé, et envisagé fort sérieusement, le recours éventuel au droit de veto. L'exemple le plus typique est celui de Léopold II qui, de manière répétée, avait annoncé qu'il ne sanctionnerait pas une modification de la loi communale substituant, pour les échevins, le système de l'élection à celui de la nomination par le Roi. Léopold II, finalement, acceptera la modification, mais moyennant un changement dans les attributions des échevins. Mais l'annonce de son veto, jusque-là, avait été ferme. "Rien ne pourra m'amener", écrivait-il à Malou en 1873 et en 1874, "à signer une mesure que je considère comme révolutionnaire... Je considérerais comme complètement impossible d'accorder ma sanction à cette mesure"<sup>31</sup>. Un exemple datant de l'entre-deux-guerres concerne, lui, le Roi Albert. En 1932, le Roi prévient son Premier Ministre Renkin, avec une certaine solennité, que si la loi sur l'emploi des langues qui est en discussion à la Chambre aboutit à "une séparation administrative plus ou moins larvée du pays", lourde de périls pour l'avenir de la Belgique, "une question de conscience fort grave se poserait pour le Chef de l'Etat". Et il précise : "L'usage s'est établi que le Roi ne refuse pas de sanctionner les lois votées par la Chambre et par le Sénat. Mais les précédents établis en la matière pourraient-ils être invoqués s'il s'agissait d'une loi dont l'application porterait atteinte à l'unité politique du pays ? La sauvegarde de cette unité semble en effet étroitement liée au maintien de l'indépendance nationale"<sup>32</sup>. Le "maintien de l'indépendance nationale" fait partie, on le sait, du serment tout à fait particulier au souverain que celui-ci prête au moment de monter sur le trône (art. 80 de la Constitution). Ceci pourrait empêcher le Roi, souligne donc le Roi Albert, de signer une loi qu'il jugerait contraire à son serment.

Après la seconde guerre, les spécialistes du droit public en étaient venus à considérer, de manière pratiquement unanime, que la sanction du Roi devait être automatique. Mais rien, dans le droit, n'avait encore exclu formellement le droit

(31) Lettres du Roi à Jules Malou des 14 janvier 1873 et 14 février 1874 (Archives Générales du Royaume, Papiers Malou, n° 345).

(32) Le Roi à Renkin, 24 janvier 1932 ; Archives des Palais Royaux, Papiers Wodon, n° 1.

de veto. Il y avait toujours là, même si elle était devenue extrêmement faible, une potentialité.

Depuis avril 1990, cependant, on peut dire que cette potentialité a officiellement disparu.

On connaît le déroulement de la crise provoquée, en avril 1990, par le refus du Roi Baudouin, pour des raisons de conscience, de sanctionner la loi sur l'interruption de grossesse. La formule que l'on a imaginée pour éviter ce qui pouvait susciter un drame politique, a consisté à faire constater par le gouvernement l'impossibilité de régner du Roi. En attendant la réunion des Chambres, les pouvoirs constitutionnels du Roi étaient attribués aux ministres réunis en Conseil. La situation juridique, aux yeux du gouvernement, devait être à cet égard la même que celle qui avait existé à partir du 28 mai 1940, lorsqu'avait été constatée l'impossibilité de régner de Léopold III. Les ministres réunis en conseil, exerçant les pouvoirs constitutionnels du Roi, ont pu immédiatement sanctionner la loi sur l'interruption volontaire de grossesse. Après quoi les Chambres ont constaté que l'impossibilité de régner du roi avait pris fin. Tout ce scénario s'est déroulé en moins de trois jours.

Ce qui, dans les remous provoqués par la crise, n'a peut-être pas été suffisamment perçu, est la portée d'un passage du communiqué du Conseil des Ministres du 3 avril annonçant la solution qui avait été adoptée. Le communiqué disait que cette solution permettait "le bon fonctionnement des institutions, ce qui implique qu'un projet de loi adopté par les deux Chambres soit sanctionné, promulgué et entre en vigueur". Comme la décision gouvernementale résultait d'une concertation avec le Roi, on peut dire que le gouvernement et le Roi, en commun, dans le communiqué du 3 avril, proclament que dans le fonctionnement normal des institutions, la sanction du Roi doit être automatique. C'est l'enterrement définitif, officiel, de toute possibilité de veto.

La déclaration du 3 avril ne vient évidemment pas de l'inspiration du moment. Elle a paru elle-même normale en raison des enseignements, pratiquement unanimes, nous l'avons dit, de la doctrine, cette doctrine étant confortée par l'exemple, suffisamment connu des spécialistes, des monarchies constitutionnelles étrangères. Nous revenons ainsi à notre thème : le veto ayant disparu de la scène monarchique européenne, son exclusion définitive, en Belgique même, apparaissait comme toute naturelle.

Si l'on considère dans son ensemble l'évolution de la pratique constitutionnelle belge relative à la royauté, c'est-à-dire, pour s'en tenir à l'essentiel, le phénomène d'érosion des pouvoirs réels du Roi, je crois que l'on peut conclure que l'on n'a jamais, à aucun moment, copié délibérément l'étranger, mais que, d'une manière générale, l'image de ce que sont dans d'autres pays des monarchies devenues de plus en plus décoratives, a habitué les esprits, en Belgique, à une réduction du rôle politique du Roi. On n'a jamais, en Belgique, suivi délibérément, à un moment précis, un exemple étranger, mais ce que l'on apprenait, au fil des années, ne fût-ce

que par petites touches, de ce qui se passait en Grande-Bretagne ou dans les pays scandinaves, n'a pas pu ne pas s'insinuer, également au fil des années, dans la conception que les Belges eux-mêmes se faisaient de la royauté.

Mais – dernière question – la pratique constitutionnelle belge n'a-t-elle pas elle-même influencé des pays étrangers (rappelons que nous parlons ici de la pratique, et non des textes, que nous évoquions au début de notre propos, et qui ont eu une influence incontestable)? La réponse à cette question me paraît devoir être presque entièrement négative. Cette pratique, tout d'abord, est restée en général peu connue à l'étranger. Dans la mesure où elle a été connue, on ne voit pas qu'elle ait servi de modèle. Ce que chacun a vu et su, par exemple, en Europe, en 1914, est que le Roi des Belges avait pris personnellement la tête de son armée. Rien n'indique que cela ait servi, ailleurs en Europe, de source d'inspiration. Lorsque le Tsar Nicolas II, en septembre 1915, décide d'assumer le commandement personnel de l'armée russe, il le fait pour des raisons à la fois personnelles et spécifiquement russes, et certainement pas en songeant au cas d'un petit souverain constitutionnel de l'autre bout de l'Europe.

Le seul pays où la pratique a, à un moment donné, exercé une influence incontestable, est le Zaïre (ou plutôt, puisqu'il n'avait pas encore pris ce nom, le Congo). Le Congo devenu indépendant le 30 juin 1960 avait été doté d'une Constitution très largement calquée sur la Constitution belge. Le droit de révocation des ministres y figurait. On savait, ou du moins certains dirigeants congolais savaient (et des conseillers belges étaient là pour le leur dire) que ce droit de révocation, en Belgique, avait été effectif. Le Président Kasavubu, le 5 septembre 1960, révoquera donc, sans autre forme de procès, son Premier Ministre Patrice Lumumba. De la révocation du cabinet d'Anethan par Léopold II en 1871 à la révocation de Patrice Lumumba en 1960, il y a sans aucun doute un lien de filiation.

Nos anciens sujets coloniaux devenus indépendants ne sont pas restés longtemps, en matière constitutionnelle, les élèves de la Belgique. A un moment important de leur histoire, ils l'avaient été.

### **Summary: Historical evolution of the crown in Belgium**

*The importance of the problem lies not so much in the constitutional texts (these texts, since 1831, have practically not varied in Belgium), but in the constitutional practice. In the practical powers Leopold I acquired on the eve of his reign in 1831 (presiding over the Council of Ministers, being the effective head of the army, having a personal diplomatic activity), foreign examples are quite visible. They are less visible in the process which led to the loss of these powers. The Constitution itself gave to the King two effective powers, which he could exercise personally; he could dismiss his ministers, and dissolve Parliament. In both respects, for more than a century, the King actually took personal decisions.*

*Lately he has no longer been able to do so and his former powers are now practically in the hands of the Prime Minister. The influence of the British model is here quite evident.*