

LE ROI

La Constitution belge est précise au chapitre de la royauté. Parmi d'autres dispositions demeurées inchangées dans le texte original de 1831 (sous réserve d'un changement de numérotation en 1993), on peut mentionner d'abord l'article 85 : « Les pouvoirs constitutionnels du roi sont héréditaires dans la descendance de [...] ». L'expression exclut toute note patrimoniale et toute interprétation en termes de droit subjectif du successible, qui n'entre en fonction qu'après avoir prêté serment. Quant à l'étendue de ces « pouvoirs », l'article 37 dispose qu'« au roi appartient le pouvoir exécutif (fédéral) tel qu'il est réglé par la Constitution », c'est-à-dire moyennant le conditionnement absolu du contreseing ministériel (art. 106), et l'article 105 selon lequel « le roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même ».

71

Ce style minimaliste tranche nettement avec celui des constitutions monarchiques de l'Europe d'alors, élaborées à la suite du congrès de Vienne. Léopold I^{er}, le premier roi des Belges, devait en faire plusieurs fois le constat. Ainsi écrit-il à la reine Louise-Marie, en 1842 : « la Constitution dont on a affublé ce pays est quelque chose de monstrueux, et elle aurait seule, sans toute autre considération, dû empêcher d'entrer dans une boutique qui depuis onze ans me donne une existence des plus odieuses ».

Plus d'un siècle et demi après que furent écrites ces lignes trempées d'amertume, la branche belge de la maison de Saxe-Cobourg n'est pas seulement l'une des rares dynasties à régner encore en Europe, mais c'est assurément en Belgique que le rôle politique du roi est demeuré le plus significatif. Au début de la crise politique de 2010, le 26 avril, deux présidents de partis francophones sont interviewés pour la télévision. Le président du parti centriste affirme qu'« il faut faire confiance

au souverain », tandis que son collègue socialiste n'hésitait pas à renchérir : « aujourd'hui tout est dans les mains du roi ».

Dans ce contexte, même s'il existe un débat récurrent quant à l'option pour une monarchie de type « suédois », au moins depuis 1990 (date du refus par le roi Baudouin de sanctionner la loi de dépenalisation de l'avortement), les perspectives d'une réforme institutionnelle en ce sens ont sans cesse été différées.

72 Lors de la dernière déclaration de révision de la Constitution, votée en mai 2010, et qui entraînait de plein droit des élections anticipées, plusieurs partis de la coalition sortante se sont affrontés sur la question d'une réduction des compétences royales. Mais le *statu quo* a facilement prévalu, un minimum de consensus existant quant au caractère stabilisateur de la fonction royale dans la crise politique permanente qui sévit depuis les avant-dernières élections parlementaires en 2007.

Pour significative qu'elle soit, cette décision n'en est pas moins paradoxale, à l'image d'une évolution historique marquée à la fois par une érosion des pouvoirs royaux et par un renforcement de la magistrature d'influence du roi. Durant la période précédant l'avènement du suffrage universel en 1918, avaient prévalu, assez facilement, une conception et une pratique extensives des pouvoirs royaux, particulièrement en matière de relations extérieures et de défense (le commandement personnel de l'armée a été assumé par le roi dès 1831 et plus tard, *per fas et nefas*, en 1914 et 1940). Avec le suffrage universel et son corollaire – la formation de partis politiques structurés et modernes –, la fonction royale se traduit moins en termes de pouvoirs, résultant des compétences prévues par la Constitution, qu'en termes d'influence; une évolution que Léopold III, le premier à y être directement confronté, acceptera mal, mais que son successeur Baudouin percevra d'emblée, à quelques réserves près.

L'après-guerre a été marqué par une première clarification relative au commandement des forces armées. La commission d'experts réunie en 1949 et chargée « d'émettre un avis motivé sur l'application des principes constitutionnels relatifs à l'exercice des prérogatives du roi » a précisé que les fonctions du roi en tant que chef des armées n'échappaient pas à l'obligation du contreseing ministériel. Du reste, la question ne devait plus se poser matériellement. En 1960, lorsque le Premier ministre Gaston Eyskens, ayant obtenu l'assurance du maintien de son soutien parlementaire, refusa de présenter sa démission malgré les instances du roi, l'évolution essentiellement moniste du régime parlementaire apparut clairement.

Depuis cette époque, il semble désormais acquis que le roi des Belges, à l'instar de l'ensemble de ses pairs en Europe, n'a « aucun pouvoir », selon l'expression reçue par l'opinion dominante. D'où vient pourtant que son rôle soit si différencié, en tant qu'il ne se présente pas essentiellement en termes cérémoniels mais bien politiques ? Quelles sont les causes spécifiques de la « haute magistrature d'influence » (selon l'expression de Bagehot) du roi des Belges, quelles en sont la nature, les modalités et les limites ?

CAUSALITÉS

La première spécificité de la situation du roi tient évidemment à ce qu'il n'est pas le chef d'un État-nation. « Sire, il n'y a point de Belges », écrivait au début du xx^e siècle le notable socialiste Jules Destrée au roi des Belges Albert I^{er}, en un temps où l'émergence d'un sentiment national avait pu sembler possible. Le constat, qui entendait alors violer une sorte de tabou constitutionnel (« Tous les pouvoirs émanent de la Nation »), est dès longtemps passé à l'état de poncif. Un commentateur avisé observait, au début du présent règne : « Entre la Flandre néerlandophone, la Wallonie francophone et la région bruxelloise bilingue en quête d'identité, Albert II a finalement trois couronnes. S'il se révèle à la hauteur de son prédécesseur, il fera en sorte que cela ne se voie pas. Depuis quarante ans, la monarchie joue son rôle sans abuser de la situation. Face à des équipes ministérielles éphémères, le roi se contente d'être la mémoire de l'État et son guide¹. » Le « patriotisme dynastique », pour reprendre une expression de François Fejtö, a subsisté et s'est même accru à mesure que le sentiment national dépérissait. La mort inopinée du roi Baudouin durant l'été 1993 en a donné une démonstration impressionnante, peut-être unique dans l'Europe contemporaine. Mais l'union du pays autour du roi défunt n'a pas créé ou recréé un pays uni. C'est de la désunion même que procède le patriotisme dynastique (comme Fejtö l'avait souligné, s'agissant de l'Autriche-Hongrie) et la nécessité d'une royauté influente. Sans peuple, une démocratie ne peut fonctionner en autosuffisance. C'est ainsi que la royauté, qui entretient quant à elle un rapport d'heureuse indifférence avec la démocratie dans sa conception idéologique dominante, trouve un rôle efficient dans un système contradictoire. Elle le joue d'autant mieux que ces contradictions ont induit une carence de l'État. Cette crise a commencé de se manifester à la fin de la décennie

73

1. Jean de la Guérevière, « Le dernier ciment », *Le Monde des débats*, février 1994, p. 14.

1980 lorsque les « tueries du Brabant » ont révélé la violence latente d'un pays habituellement regardé comme paisible. Cette première affaire mit en évidence certains dysfonctionnements de la police et de la magistrature. Les péripéties scandaleuses entourant l'enquête sur l'assassinat de l'ancien ministre André Cools, en 1991, ont étendu la crise de confiance à la classe politique. Ensuite, avec l'affaire Dutroux (1996-1997), c'est l'ensemble du système, policiers, magistrats, politiques, qui est apparu dans l'opinion publique comme impliqué dans un réseau inquiétant de *sottogoverno* (pour reprendre l'expression de Norberto Bobbio appliquée à l'Italie de la loge P2²), un gouvernement agissant dans la pénombre, voire dans l'obscurité la plus absolue, bien que lié à l'action gouvernementale officielle.

74 Dans ce mélange de rancœur collective nourrie de frustrations politiques accumulées depuis des décennies de participatie, de crise d'identité nationale et d'effondrement de l'État³, le roi a été en mesure d'exercer une fonction nouvelle de refuge de valeurs, étant le seul point demeuré fixe dans un paysage de débâcle institutionnelle. La « table ronde » tenue au Palais royal et présidée par le roi, qui réunissait notamment l'ensemble des parents des jeunes victimes de Dutroux fut l'initiative essentielle permettant de restaurer le minimum de confiance publique indispensable à la survie de l'État. La carence de l'État trouve enfin son expression la plus significative dans certains éléments relatifs à la classe politique. Mais préalablement, et en marge de cela, il faut relever la bonne qualité des rapports que le roi, sous réserve de certaines exceptions, entretient avec celle-ci. À l'issue de la *Question royale*, qui avait entraîné un divorce, et avec Baudouin I^{er}, la monarchie, notait Pol Vandromme, « s'accordait de nouveau, aussi exemplairement que sous Albert I^{er}, à la classe politique⁴ », et Albert II a persévéré dans cette voie : considération de la part du roi, déférence des hommes de parti. Francis Delpérée déplore même une « attitude infantile » de certains membres des milieux politiques : « Ils se comportent comme s'ils se rendaient au Palais pour recevoir des ordres, pour écouter des directives et pour enregistrer des décisions de celui qu'ils appellent, pour la circonstance, le Souverain. Ces façons de dire ne doivent tromper personne⁵. »

Mais la classe politique d'aujourd'hui n'est plus celle qui avait vécu

2. *Pouvoirs*, n° 18, *L'Italie*, p. 16-17.

3. Selon Carlos-Miguel Pimentel dans sa thèse non publiée : *La Main invisible du juge. L'origine des trois pouvoirs et la théorie des régimes politiques*, Paris II (Panthéon-Assas), 2000.

4. *Le Monde des débats*, février 1994, p. 15.

5. « Belgique, la double crise », *RDP*, n° 6, 2008, p. 1570.

et été formée dans le cadre du vieil État unitaire⁶. Or le fédéralisme belge instauré à partir de 1980, contrairement aux modèles historiques américain et suisse, s'est révélé un fédéralisme de désunion, non sans conséquence sur le nouveau personnel politique. La crise permanente entretenue depuis plusieurs années par l'impossibilité d'un accord sur la scission de l'arrondissement électoral et judiciaire de Bruxelles-Hal-Vilvorde illustre les aspects préoccupants de cette mutation historique. Confrontée à sa propre impuissance, la classe politique trompe sa soif de décisionnisme et un désir refoulé d'unanimité en statuant sur des questions symboliques ou marginales, comme le port de la burqa, voire sur d'autres encore sur lesquelles il ne lui appartient pas de s'exprimer. On en trouve un exemple en avril 2009, digne des plus acerbes sarcasmes de Baudelaire, lorsque la Chambre des représentants quasi unanime (sauf la N-VA) adopta une motion de blâme contre le pape Benoît XVI à la suite de propos tenus par celui-ci lors d'un voyage en Afrique. Mêlant le ridicule au pathétique, la Chambre (que le Sénat devait, il est vrai, se garder de suivre) devenait la caricature d'un congrès de politiciens de bourgade, incapables de s'accorder sur les limites d'un arrondissement électoral mais prétendant en assigner au magistère universel du pontife romain.

75

À l'opposé de tels mouvements de démagogie inepte, le roi présente une image de décence, de sérénité et de modestie. Une position distanciée grâce à laquelle il se trouve en état d'exercer cette magistrature d'influence qui est au cœur de la fonction royale contemporaine.

NATURE ET MODALITÉS

Il faut alors s'interroger sur la nature de l'influence. Sans doute est-elle liée au départ à la fonction et au rôle du chef de l'État en régime parlementaire. Un président, même réduit à des prérogatives très modestes, comme celui de la IV^e République, peut jouer d'une certaine influence dans le jeu institutionnel. Mais on pressent bien que celle-ci n'est pas tout à fait de la même nature que celle qui trouve à s'exercer dans le cadre d'une royauté.

Celle-ci, inscrite dans un statut d'*invariant politique*⁷, a conservé de ses origines antiques une part de sacré qui se définit à l'ère contemporaine en

6. Voir dans ce numéro de *Pouvoirs*, l'article de Marc Uyttendaele, « Chronique d'une législature maudite. Réflexions sur l'instabilité politique de la Belgique », p. 51.

7. Daniel-Louis Seiler, « Un invariant politique: la monarchie », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 3, n° 2, 1996.

termes de séparation et de distance. Ce que Bagehot appelait, par facilité de langage, le « magique » de la royauté (« *We must not let daylight in upon magic* ») est lié à un principe de représentation antérieur et plus essentiel que celui, fonctionnel, qui a prévalu à partir de la fin du XVIII^e siècle. La royauté s'impose à la fois comme une évidence historique immémoriale et une étrangeté dans le monde moderne. Cette évidence ancienne n'ôte rien à celle, contemporaine, de la souveraineté démocratique. Mais elle manifeste la difficulté à assumer que le peuple, même devenu organe essentiel de l'État, puisse l'incarner seul. Et lorsque c'est l'existence même de l'État qui est mise en cause, comme en Belgique, l'institution monarchique qui est un de ses éléments constitutifs ne tarde pas à apparaître comme l'un de ses derniers maillons. La magistrature d'influence, dont les causes se trouvent décrites ci-dessus, comporte une part plus ou moins forte d'irrationnel résultant de l'économie propre à l'« invariant » de la royauté. Cette part d'irrationnel n'est sans doute ni plus ni moins importante que celle qui sous-tend tout rapport avec le politique – même si la politique est en principe désormais absente du champ d'action de la royauté. Le monarque républicain suscite en France des sentiments et des réactions variés qui sont rarement inspirés par la seule rationalité démocratique moderne. Dans une moindre mesure, cela peut être aussi le cas du président italien, qui n'exerce pourtant d'autres prérogatives que celles des monarques parlementaires. Ce rapport passionnel avec l'État à travers celui qui le personnifie symboliquement prend nécessairement une connotation différente – peut-être plus sereine – dans les monarchies. La charge symbolique y est incontestablement plus forte et le poids du passé plus important. Les manifestations de la structure irrationnelle et affective relèvent de courants plus anciens et déjà en partie effacés des mentalités collectives. Elles sont rarement prises en compte par les analystes car la science politique contemporaine, ainsi que le relevait Daniel-Louis Seiler, ne s'intéresse guère au concept de monarchie, et c'est en vain qu'on la sollicite en quête de définition. Pour les politistes, la monarchie n'apparaît que sous la forme d'un sous-type de la catégorie « chefs d'États ». Quant au droit constitutionnel, il se contente en général d'enregistrer le bilan des pouvoirs qui, selon les cas, restent l'apanage de la fonction royale⁸. L'analyse des modalités de l'exercice de la magistrature d'influence du roi des Belges autorise cependant à penser que cette double approche ne saurait rendre compte de la situation réelle de l'institution monarchique.

8. Daniel-Louis Seiler, *Revue internationale de politique comparée*, 1993, vol. 3, p. 236-237.

La magistrature d'influence se décline classiquement en Belgique sous la forme de la triade de Bagehot (qui reçoit curieusement chez certains auteurs belges la qualification de « prérogative royale ») : être consulté, stimuler ou encourager, avertir. Ces missions sont exercées par le roi auprès de ses nombreux interlocuteurs, politiques ou non, dans le cadre de ce qui est appelé, par une autre bizarrerie sémantique, le « colloque singulier ».

Celui-ci obéit à des règles assez précises de confidentialité. En conséquence du principe de l'inviolabilité royale, le colloque est couvert par la règle du secret, que les services du palais aient ou non rendu l'audience officielle. Les deux parties au colloque ne sont pas habilitées à divulguer la teneur de l'entretien. Les conseils et recommandations que le roi dispense aux ministres, écrivait Jacques Velu, « ne peuvent déborder le cadre des rapports non publics qu'il entretient avec eux. La part qu'il a dans les décisions prises sous le contreséing ministériel ne saurait être divulguée. Aucune pièce de nature à établir comment, de commun accord entre le roi et le ministre responsable, un arrêté royal est élaboré, ne peut être rendue publique [...] »⁹ et « cette obligation du secret [...] s'impose tant aux ministres qu'au roi »⁹, obligation dont la méconnaissance est sanctionnée, le cas échéant, par le Conseil d'État¹⁰.

77

Le fonctionnement du système implique en effet la loyauté réciproque, spécialement dans les relations entre le roi et le gouvernement, mais aussi en période de formation du gouvernement et, plus largement, de crise politique. Ces règles ne sont pas toujours respectées. Au cours de la crise politique de 2007, en particulier, elles ont subi de la part de certains des protagonistes des entorses dont la généralisation aboutirait à paralyser la fonction de médiation que le roi exerce dans ces périodes où il lui incombe constitutionnellement de « nommer ses ministres » (art. 96). C'est à l'occasion des crises ministérielles que le roi est amené à prendre des initiatives spécifiquement politiques. Lorsqu'un gouvernement est en fonction, il lui incombe en principe de ne prendre de décision qu'après avoir consulté, du moins prévenu le roi. En période de gouvernement démissionnaire, limité à la gestion des affaires courantes, c'est le roi qui consulte et doit prendre des décisions qui ne bénéficient pas de la couverture d'un gouvernement pleinement responsable.

9. Cité in Marc Uyttendaele, *Précis de droit public belge*, Bruxelles, Bruylant, 1997, n° 665, p. 774.

10. *Ibid.*, p. 775.

Le choix d'un informateur, puis d'un formateur du prochain gouvernement (selon une terminologie traditionnelle jusqu'en 1970, mais qui a connu depuis maintes variantes) relève d'une initiative à caractère politique, même si elle est déterminée par des contraintes (politiciennes). Or ce type d'initiative, contrairement à ceux qui sont couverts par le secret du « colloque singulier », présente nécessairement un caractère public. Le roi, dans de telles conditions, est alors contraint d'agir « sans filet », comme le relevait André Molitor, longtemps chef de cabinet du roi Baudouin. Certes, il ne faut pas surestimer la marge de manœuvre ainsi laissée au roi mais il faut aussi, selon Francis Delpérée, « lui reconnaître la faculté d'infléchir le cours d'une procédure de crise, d'en accélérer le rythme, ou, au contraire, de le calmer, de prendre des initiatives limitées qui aideront les partenaires d'une équipe gouvernementale en formation à finaliser leurs accords¹¹ ». C'est bien de la fonction de stimulation, d'encouragement, que relève cet aspect de la magistrature d'influence. Son exercice est essentiellement dépendant des circonstances, c'est-à-dire de la question de la stabilité gouvernementale. Les quinze dernières années du règne de Baudouin I^{er} voient un accroissement du rôle du roi, assorti des inévitables critiques quant à la neutralité politique qu'il doit revêtir, et aux entorses dont elle aurait fait l'objet. On a critiqué l'inclination de Baudouin I^{er} en faveur de coalitions de centre gauche (sociales-chrétiennes et socialistes), qui était notoire. En 1988, Wilfried Martens, Premier ministre sortant d'une coalition de centre droit (chrétienne et libérale) qui avait durant la campagne électorale affirmé qu'il ne dirigerait pas une coalition comprenant des socialistes, fit valoir que le roi lui avait demandé de rester Premier ministre pour se résigner finalement à diriger un gouvernement de centre gauche. Quant à Albert II, il s'est vu reprocher d'avoir tenté d'éviter, à la suite des élections de 1999, la mise à l'écart des partis sociaux-chrétiens au profit d'une coalition « laïque » (libérale et socialiste, sans précédent depuis 1958). C'est donc bien en cette matière que l'influence revêt son caractère le plus explicitement politique, et qu'elle présente le plus de risque politique, au regard de la neutralité qu'impose au roi son statut d'irresponsabilité. Mais quelles que soient les critiques, la nécessité d'un rôle de médiation durant les interminables périodes de vacance gouvernementale n'est pas niée. Si ce rôle participe de la fonction de stimulation ou d'encouragement, il n'en épuise pas le contenu car il implique aussi que le roi peut suggérer ou recommander au gouvernement l'adoption de certaines mesures ou

11. « Belgique, la double crise », art. cit., p. 1569.

d'une politique déterminée. Dans les circonstances normales, c'est-à-dire lorsque la règle de confidentialité est respectée, l'intervention royale n'est pas destinée à être dévoilée. Mais des indiscrétions peuvent se produire. On en relève un exemple topique lorsqu'en octobre 1990 le roi Baudouin fit part au gouvernement de ses préoccupations quant à la situation au Rwanda.

La mission la plus délicate relevant de la fonction royale telle que l'avait définie Bagehot est celle du droit d'avertir. Elle consiste à mettre en garde les ministres, plus particulièrement le premier d'entre eux, et de faire état d'un désaccord du roi. Les circonstances et les domaines dans lesquels peut s'appliquer cette faculté sont très variés quant à leur importance et à leur objet. De manière générale, ce droit d'avertissement est comme les précédents, et peut être davantage encore relié à l'un des « pouvoirs constitutionnels du roi » au sens de la Constitution. Il peut l'être de manière assez immédiate, en liaison avec le pouvoir de nommer les ministres, lorsque le roi récuse des noms avancés par le formateur devenu Premier ministre. Si l'on évoque ici le droit d'*avertir*, il ne préjuge en rien des termes de l'accord entre le roi et le chef du gouvernement à l'issue d'un conflit les opposant sur une nomination. Dans certains cas, le chef du gouvernement, malgré la pression partiatique, s'est rendu aux raisons du roi¹².

79

Mais le droit d'avertissement peut se présenter sous des formes plus complexes. C'est en ces termes qu'on peut interpréter le choix que fit le roi Baudouin, en mars 1990, de ne pas sanctionner la loi adoptée par les Chambres qui dépénalisait l'avortement. Comme en matière de désignation du gouvernement, cette intervention royale était clairement reliée à l'un de ses pouvoirs constitutionnels, celui de sanctionner, c'est-à-dire de consentir à la loi, dans la logique du parlementarisme dualiste ou classique. Cependant, le refus de Baudouin, dans le contexte politique contemporain, ne peut s'analyser, ni ne pouvait même se présenter comme un refus formel de sanction au sens de certains précédents du XIX^e siècle, marqués par l'intervention d'un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. Mais il ne s'agissait pas davantage d'une absence de sanction couverte par la responsabilité ministérielle (comme à l'occasion d'un autre précédent ancien) puisque en l'espèce, en 1990, la sanction a été donnée par les ministres réunis en conseil, par une application téléologique, et très discutée, des dispositions constitutionnelles relatives à l'interrègne. On peut effectivement considérer, dans la logique

12. Sur ce point, voir Pierre-Yves Monette, *Métier de roi*, Bruxelles, Alice, 2002, p. 180.

du parlementarisme moniste, que le pouvoir royal de sanction est frappé de péremption, ou d'obsolescence, par l'effet d'une « convention » au sens du droit constitutionnel anglais. La troisième branche du pouvoir législatif (le roi) se trouve, dans cette hypothèse, identifiée au seul gouvernement responsable qui, en cas de désaccord avec les Chambres, garde toujours la possibilité de poser la question de confiance puis de démissionner. Tel n'était pas le cas en l'espèce, même si le projet de loi était issu d'une proposition parlementaire et avait rencontré, au stade de la délibération, l'hostilité d'une partie de la majorité gouvernementale. La logique moniste implique donc que le Parlement est tout entier assimilé à la représentation nationale, la qualité de représentant qui appartient au roi étant réduite, par désuétude, à l'état de fiction, sauf à investir de cette qualité le gouvernement responsable qui agit normalement au nom du roi.

Et certes, la solution donnée à la crise ouverte par la décision du roi reproduit effectivement ce schéma, et il est incontestable qu'il correspond globalement aux réalités politiques qui déterminent le fonctionnement actuel des règles constitutionnelles.

Il reste que si la crise est survenue, c'est à la suite de la décision négative du roi. Le roi lui-même avait invoqué une « objection de conscience » qu'il n'aurait pas eu l'occasion d'exprimer comme les autres acteurs institutionnels au stade de la délibération législative¹³. Cependant, il déclarait aussi agir en sa « qualité de troisième branche du pouvoir législatif ». Cette seule référence vient éroder les bases de la thèse de la « convention constitutionnelle » sur la désuétude du pouvoir de sanction : dès lors que le roi déclarait agir dans le cadre de l'article 109 (ancien 69) de la Constitution et que le gouvernement assumait cette déclaration en la rendant publique, le consensus des organes impliqués, qui sert de base à la théorie des conventions, fait ici défaut. Au reste, l'application de cette théorie en droit belge est sujette à caution. Selon le procureur général Jacques Velu, c'est une réalité politique non contestable qu'en Belgique, comme d'ailleurs dans toutes les monarchies parlementaires, la part du roi dans l'exercice du pouvoir s'atténue progressivement. Il n'en rappelle pas moins : « Cette évolution ne peut avoir pour effet de modifier ou de supprimer les dispositions constitutionnelles : pareille suppression

13. Cette objection ne s'exprime pas moins dans les termes d'une jurisprudence rationnelle puisque les arguments exposés dans la lettre du roi au Premier ministre en date du 30 mars 1990, relatifs aux effets virtuels de la dépénalisation, rejoignent très précisément ceux développés par le Tribunal constitutionnel fédéral allemand dans son arrêt du 25 février 1975.

ou pareille modification ne pourrait venir que du constituant lui-même, statuant suivant la procédure de révision fixée par la Constitution ¹⁴. » Et il conclut dès lors : « Le non-usage prolongé du pouvoir qu'a le roi de refuser sa sanction à un projet de loi ne signifie cependant pas que ce pouvoir aurait été tacitement abrogé. Mais l'exercice d'un tel pouvoir serait de nature à susciter de graves difficultés politiques : comment opposer un refus de sanction à la volonté certaine du Parlement ¹⁵ ? » C'est bien dans cette perspective que la décision du roi ne peut s'analyser comme un refus de sanction dans les termes constitutionnels et c'est pourquoi le roi écrivait au Premier ministre : « Je comprends très bien qu'il ne serait pas acceptable que, par ma décision, je bloque le fonctionnement de nos institutions démocratiques. » Ainsi l'intervention du roi peut-elle s'analyser comme une modalité inédite du droit d'avertissement défini par Bagehot mais, en l'occurrence, ce droit ne s'était pas exercé principalement à l'égard des ministres, et il avait pris un sens auquel n'aurait sans doute pas pensé le grand publiciste anglais lorsqu'il décrivait le rôle constitutionnel de la reine Victoria.

81

LIMITES

Le roi règne et ne gouverne pas, répète à l'envi la doctrine belge dans ses descriptions de la fonction, en reprenant la célèbre formule attribuée à Thiers. Et effectivement, même dans ses jours les plus fastes des deux premiers règnes, au XIX^e siècle, la royauté belge n'a jamais été gouvernante, sauf peut-être dans son « domaine réservé » des relations extérieures, ce qui était du reste presque inévitable dans le cadre de l'Europe dynastique issue du congrès de Vienne. Mais dans l'ordre de la politique intérieure, et en particulier sur la question scolaire qui devait opposer de façon récurrente, et souvent violente, les catholiques et les libéraux durant plus d'un siècle, la dynastie, d'origine protestante, s'est bien gardée de prendre parti dans un conflit auquel elle se sentait étrangère. Lorsque les catholiques revinrent au pouvoir en 1884 avec un projet de nouvelle loi scolaire, Léopold II, prince de réputation plutôt autoritaire, leur prêcha la modération. N'étant pas écouté, il donna sa sanction à la loi, alors que l'opposition libérale l'avait adjuré de la refuser. Il écrivit à cette occasion au président du conseil : « Je compte recevoir ces messieurs et leur dire qu'ayant sanctionné la loi de 1879 je sanctionnerai aussi celle de

14. Jacques Velu, *Droit public*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 158-159.

15. *Ibid.*, p. 703.

1884 et qu'agir autrement serait établir, en quelque sorte, mon pouvoir personnel sur les ruines du système constitutionnel ¹⁶. »

Par la suite, et en tout état de cause, les dernières prétentions à une quelconque forme de gouvernance, en particulier dans le cadre du « domaine réservé », n'ont pas résisté après le dénouement de la *Question royale* en 1950.

82 Reste la magistrature d'influence, dont on a plus haut magnifié l'importance mais dont il faut aussi, ce que font la plupart des auteurs contemporains, souligner les limites. La fonction d'influence relève de la persuasion. Elle ne résiste pas à l'expression d'une volonté politique contraire clairement formulée. « Le roi, écrit Marc Uyttendaele, pour autant que son initiative ne reçoive aucune publicité, est libre de conseiller le gouvernement, celui-ci étant libre à son tour de ne pas tenir compte des conseils ainsi prodigués ¹⁷. » Les prérogatives royales permettent au roi de mettre en œuvre toute son influence pour infléchir les positions du gouvernement et le conduire à prendre des décisions dans le sens qu'il estime convenable. Mais il s'agit d'un pouvoir d'anticipation qui intervient préalablement à la décision publique. « Si aucun membre du gouvernement n'accepte de couvrir ses vues, le roi doit se soumettre à l'expression de la volonté nationale telle qu'elle est exprimée par le cabinet, lui-même investi de la confiance de la Chambre des représentants, organe de la représentation nationale ¹⁸ » : les fictions constitutionnelles de l'époque classique sont, à cet égard, intactes, quel que soit le délabrement des réalités, en particulier quant à la possibilité de l'existence même d'une volonté « nationale ».

Mais la question des limites de l'influence se pose en priorité dans le domaine où, au regard des situations préoccupantes qui se sont présentées depuis 1997, le rôle du roi est réputé, comme on l'a dit, le plus expédient, celui des crises gouvernementales. La période de grande instabilité qui a marqué la mise en place des fondements du nouvel État fédéral (autour de la décennie 1980) avait accrédité l'idée de la nécessité des interventions du roi (réclamées parfois avec insistance, comme l'avait relevé Jacques Velu à l'époque). Ces interventions, dont on a rarement contesté le caractère avisé, n'avaient néanmoins pas entravé la propension à l'instabilité. Si celle-ci a commencé à s'estomper durant les dernières années de Baudouin I^{er}, et si l'embellie a persisté assez longtemps au début de

16. André Molitor, *La Fonction royale en Belgique*, Bruxelles, CRISP, 1994, p. 23.

17. Marc Uyttendaele, *Précis de droit public belge*, op. cit., p. 774.

18. *Ibid.*, p. 775

celui de son frère Albert II avec le double gouvernement de législature de Guy Verhoofstadt, les élections de 2007 ont, cependant, vu l'émergence d'une nouvelle donne politique, marquée par un progrès décisif du sentiment nationaliste flamand. Cette situation nouvelle impliquait un réinvestissement du roi dans les processus de formation du gouvernement qui, lors des précédentes élections générales, s'étaient déroulés sans nécessiter de sa part d'intervention particulière. On en revenait à la situation des années 1980, mais sous des aspects profondément différents tant en ce qui concerne la personnalité respective des deux rois que les comportements politiques. Moins interventionniste et directif que son aîné, Albert II s'est en outre trouvé en face d'une classe politique d'un nouveau type, et profondément contrastée sur le plan communautaire. Son magistère continue à être instamment sollicité, comme il a été souligné en introduction, du moins du côté des partis francophones. Mais, du côté flamand, le roi est confronté à des dirigeants de partis de plus en plus ouvertement séparatistes et parfois professant, qui plus est (pour ceux de la N-VA), des sentiments républicains. Par ailleurs, ainsi qu'on l'a dit, la crise de 2007 a été marquée par des violations de la règle de confidentialité. En effet, en février 2008, un journal flamand publiait une série d'articles relatifs à la crise dont l'un révélait des propos imputables au roi, certains ayant eu comme destinataire le formateur et futur Premier ministre. Comme on l'a déjà souligné, la fonction médiatrice du roi en période de crise devient dans de telles conditions virtuellement impossible à exercer. Changement de paradigmes dans le comportement de la classe politique ? Sans doute, comme on l'a suggéré, mais des précédents existent, à la fin des années 1970, qui suggéraient déjà des difficultés croissantes dans l'exercice de la fonction royale à l'occasion des crises gouvernementales. Elles avaient fait l'objet d'un avertissement du roi Baudouin qui, en juin 1977, avait souligné « avec énergie, la nécessité pour tous de respecter les règles du jeu ¹⁹ ». Or ce type de mise au point ne paraît même plus envisageable, au moins sur le plan officiel, au regard de la dégradation des conditions politiques actuelles.

83

Dans cette situation, le rôle du roi trouve ses limites dans l'impossibilité structurelle résultant de la paralysie des mécanismes institutionnels et du dialogue partisan. S'il est peu contesté que le roi demeure plus apte à exercer des fonctions d'arbitrage et de médiation qu'un chef d'État élu sur une base politique, il reste que son action, pourtant persévérante, en faveur d'un règlement de la crise n'a pas permis, depuis 2007,

19. Francis Delpérée, « Le roi des Belges », *Pouvoirs*, n° 54, *La Belgique*, p. 21.

de réellement contribuer à sa solution – puisque aussi bien la crise n’a pas été résolue et qu’elle a repris de plus belle après des élections anticipées, en juin 2010, que le roi aurait souhaité éviter.

84 Cet échec dans une mission impossible ne signale pas cependant que la fonction royale en Belgique ne conserve l’essentiel de sa substance. L’étude de cette thématique pourrait être le prétexte à une variation scolastique sur l’opposition entre l’*auctoritas* et la *potestas*, ainsi que l’avait suggéré Jacques Julliard au lendemain de la mort du roi Baudouin. Le roi règne mais ne gouverne pas, tous sont d’accord sur ce point, mais le gouvernement gouverne-t-il et que gouverne-t-il ? Garde-t-il une prise sur la réalité ? Et, sans doute, les exécutifs régionaux, qui ne connaissent pas l’instabilité, administrent, comme dans les autres États fédéraux, mais cela fait-il un gouvernement ? Dans cette situation, le maintien et la relative efficacité d’une fonction d’« autorité », conjuguant l’implication et la distance, assure ce minimum de présence sans lequel le système étatique est voué à une sorte d’autodissolution, d’ailleurs explicitement évoquée et souhaitée par le principal leader nationaliste flamand. Mais pour tous ceux que cette issue rebute, la royauté demeure un ciment et un recours. L’une de ses caractéristiques, peut-être la plus spécifique, est d’être à la fois dans la Constitution et en dehors d’elle, en quoi elle peut être un recours d’un type différent. Ce n’est pas par l’usage de ses maigres attributions constitutionnelles que le roi Juan-Carlos a sauvé les nouvelles institutions espagnoles en février 1981. Sa légitimité ne devait rien aux processus démocratiques. Et cependant cette question revient en permanence dans les débats sur la monarchie. Toute empreinte de dévotion démocratique, la doctrine publiciste dominante tend à présenter l’hérédité dynastique comme un obstacle à la légitimité d’une décision politique parce qu’émanant d’un organe non élu. Le fondement rationnel d’une telle pétition de principe ne s’impose cependant pas au regard des réalités historiques comme de certaines persistances contemporaines qui n’apparaissent pas comme des repoussoirs²⁰. Mais on peut ajouter à cela que cette conception fait l’impasse sur le caractère parfois profondément factice des processus électoraux dans un contexte fortement participatif. La gestion participative d’un mode de scrutin proportionnel tel que celui appliqué en Belgique (système d’Hondt) a abouti paradoxalement, en Wallonie, à... une quasi-hérédité des mandats électifs, d’un

20. Daniel-Louis Seiler, *Revue internationale de politique comparée*, op. cit., p. 238.

aloi plus douteux que celui régissant la succession royale. L'atteinte à la confiance publique dans la loyauté des processus électoraux reste néanmoins totalement occultée chez les intéressés. Dans un tel contexte, la fonction royale apparaît parfois comme dérangeante. Elle contribue à dévoiler la prétention de la modernité démocratique, s'érigeant en auto-référence, à occuper seule le champ de la critique, et le caractère insidieusement totalitaire du conformisme idéologique qu'elle génère.

À l'aube du règne d'Albert II, un républicain, identifié par le grand critique Pol Vandromme comme « gribouille du repli wallon », tenait ces propos surréalistes : « Il faut abolir la monarchie pour mieux faire apparaître le caractère tout simplement humain, en fin de compte, des rapports entre citoyens, entre Flandre et Wallonie. » Dans la logique qui est la sienne, il avait certainement raison. La royauté en Belgique est la seule institution qui n'ait pas failli, et c'est évidemment scandaleux.

85

21. In *Le Monde des débats*, op. cit., p. 16.

R É S U M É

Partant du constat d'un rôle encore très actif de la royauté en Belgique, cet article analyse successivement les causes, la nature, les modalités et les limites de cette persistance exceptionnelle de la fonction royale dans l'ordre politique, et met en évidence la relation entre cette singularité et la crise décisive que subit l'État-nation.