FRANCIS DELPÉRÉE ET BAUDOUIN DUPRET

Le roi des Belges

Il y a eu les rois de France. Il y a la reine d'Angleterre. Mais il n'y a pas de roi de Belgique. Il n'y a de roi que des Belges.

La différence d'appellation suffit à indiquer qu'en Belgique la fonction monarchique n'est pas créée ni définie par le roi. C'est le peuple belge qui, le 22 novembre 1830, adopte, pour forme de son Gouvernement, « la monarchie constitutionnelle représentative, sous un chef héréditaire ». C'est en son nom qu'est rédigée la Constitution du 7 février 1831 qui établit le statut et la fonction du roi. C'est lui qui, *via* le Congrès national, choisit la dynastie des Saxe-Cobourg et recueille, le 21 juillet 1831, le serment du premier roi.

Faut-il l'ajouter ? C'est encore le peuple belge qui restreint, autant que faire se peut, les prérogatives du monarque. Selon la formule limitative de l'article 78 de la Constitution, « le roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois... ». Ce que ne pouvait manquer de relever avec perspicacité le prince Léopold, peu avant d'accepter la couronne : « Messieurs, vous avez rudement traité la royauté, qui n'était pas là pour se défendre. »

Cette monarchie présente à l'origine bien des affinités avec l'orléanisme. Sur un plan anecdotique : Léopold Ier coiffe la couronne que le duc de Nemours a refusée peu avant lui, mais, deux ans plus tard, il épouse sa sœur, Louise-Marie, princesse d'Orléans. Sur un plan politique aussi : la première Constitution de la Belgique est, pour citer André Mast, une Constitution du temps de Louis-Philippe, « roi des Français ». Elle limite les pouvoirs du roi. Elle ne l'empêche pas néanmoins d'exercer des prérogatives spécifiques, notamment dans le domaine des affaires internationales.

Cette conception prévaut, de manière nuancée, pendant plus d'un siècle. Léopold Ier (1831-1865) supplée à l'inexpérience de ses ministres et met au service de son nouveau pays l'autorité qu'il détient dans le « concert européen ». Léopold II (1865-1909) n'hésite pas à mener une politique coloniale hardie qui n'enthousiasme guère les membres du Gouvernement. Albert Ier (1909-1934) prend personnellement la tête de l'armée lors du premier conflit mondial. Léopold III (1934-1951) cherche à faire de même durant la seconde guerre mais se heurte à ses ministres qui diffèrent d'avis sur la politique à suivre et sur les stratégies à mener.

Ces préoccupations et ces événements appartiennent cependant au passé. Ils ne permettent plus de rendre compte, de manière pertinente, des contours du métier du roi. Sans que le texte constitutionnel soit modifié sur ce point et sous l'effet de transformations coutumières qui affectent l'ensemble du fonctionnement de l'Etat, le parlementarisme belge devient un parlementarisme moniste.

Aujourd'hui, le métier du roi comporte deux volets : celui des attributions et celui des fonctions. Les attributions désignent les compétences précises que la Constitution persiste à reconnaître au roi, mais qu'il exerce, en toute circonstance, avec le concours de ses ministres. Les fonctions groupent les tâches que la tradition constitutionnelle reconnaît de manière plus confuse au roi ; elles lui permettent de jouer, toujours avec le concours de ses ministres, un rôle non négligeable dans la société politique.

Les fonctions tendent à prendre le dessus sur les attributions. La description du métier en est rendue plus difficile. Son exercice aussi.

LES ATTRIBUTIONS DU ROI

Une première lecture de la Constitution peut donner à penser que, n'était la taille de son pays, le roi des Belges serait l'un des monarques les plus puissants de la terre. Il conclut des traités, il nomme les ministres, il participe à la confection de la loi et du budget, il désigne les juges et les fonctionnaires, il bat monnaie, il exerce la clémence...

De toute évidence, cette lecture est incorrecte. Des raisons juridiques condamnent cette interprétation. Les articles de la Constitution qui sont relatifs aux attributions du roi ne peuvent être lus, en effet, sans référence à une disposition cardinale, celle de l'article 64 : « 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. » En associant la responsabilité ministérielle à l'action royale, la Constitution jette les

bases du régime parlementaire. Elle prépare les évolutions institutionnelles qui transféreront les responsabilités du chef de l'Etat au Gouvernement qu'il désigne en tenant compte des vœux de la majorité parlementaire.

Les évolutions coutumières vont également en ce sens. Elles sont synthétisées en 1949 dans le rapport d'une commission d'experts chargée d'émettre un avis motivé sur l'application des principes constitutionnels relatifs à l'exercice des prérogatives du roi. L'article 64 de la Constitution est ainsi débarrassé des interprétations littérales dont il a parfois pu faire l'objet. Il est admis que « le roi ne peut agir seul ». La règle a une portée générale : dès l'instant où ils peuvent avoir une incidence politique, un voyage, une rencontre, une parole, une lettre, un silence, une abstention... requièrent l'assentiment d'un ministre. La règle vaut en période de paix comme en temps de guerre, elle s'applique aux affaires intérieures comme aux relations internationales.

La règle du contreseing ministériel a une conséquence précise : en cas de divergence d'opinions entre le roi et ses ministres, la volonté de ces derniers doit prévaloir ; dans la mesure où la Constitution met à charge des ministres la responsabilité des actes du pouvoir exécutif, elle leur transfère, en droit comme en fait, la maîtrise de l'action gouvernementale.

On ne peut en déduire que le roi devient un être sourd, muet, aveugle et dépourvu de raison. Mais il faut considérer que ses interventions dans la vie politique ne peuvent s'accomplir à l'encontre des préoccupations des membres du Gouvernement.

Il faut être clair. Le roi des Belges ne dispose plus d'aucun domaine de responsabilité propre. Il lui revient d'agir, à tout instant, avec le concours de ses ministres. Il lui appartient, ce faisant, de prendre les décisions que lui soumet un gouvernement qui jouit de la confiance des Chambres. Ainsi, selon la formule connue, « le roi règne mais ne gouverne pas ». Il n'exerce ni pouvoir, ni prérogative, ni autorité personnelle.

Il n'empêche. D'un strict point de vue juridique, il convient que le roi appose sa signature au bas des lois et des arrêtés (qualifiés pour la circonstance de royaux, qu'ils aient une portée réglementaire ou individuelle). A défaut de pareille formalité substantielle, la loi n'existe pas et l'arrêté royal est dénué de valeur. Il convient, plus généralement, que le roi accomplisse les actes que la Constitution lui commande d'accomplir : il dissout les Chambres, il fait les traités, il commande l'armée. Si l'on admet que le chef de l'Etat n'exerce pas en la matière de prérogatives personnelles, il faut considérer que la

Constitution lui octroie, en l'espèce, une *mission d'authentification.* Le roi atteste l'existence d'un acte juridique et ordonne de pourvoir à son exécution.

L'adoption, en mars 1990, de la loi relative à l'interruption de grossesse n'a pas manqué de susciter, à ce propos, une difficulté. La Constitution veut que « le roi sanctionne et promulgue les lois » (art. 69). Quelle est la nature de cette double opération ? Quel est le rôle du roi en ce domaine ? La sanction marque l'adhésion du roi (et donc du Gouvernement) à la volonté exprimée par les deux Chambres législatives. De son côté, la promulgation atteste que l'œuvre de confection de la loi est arrivée à son terme et que les procédures constitutionnelles prescrites à cet effet ont été respectées ; elle permet au roi (et donc au Gouvernement) de prendre les mesures d'exécution de la loi. Le 3 avril 1990, le chef de l'Etat a manifesté le souhait de ne pas entraver le processus démocratique d'élaboration de la loi, sans pour autant être contraint de la signer lui-même. Comment résoudre la difficulté suscitée par l'objection de conscience du roi? Avec l'accord de ce dernier, le conseil des ministres a déclaré que le chef de l'Etat se trouverait, pour deux jours, dans l'impossibilité de régner ; il a signé, en ses lieu et place, le projet de loi incriminé.

La procédure paraît à ce point artificielle qu'on n'a pu manquer de soulever la question de l'utilité de la fonction authentificatrice. Pourquoi ne pas réviser la Constitution aux fins d'établir que la loi n'est faite que par les Chambres législatives ? Pourquoi ne pas exclure l'intervention — positive ou négative — de la troisième branche du pouvoir législatif ? D'ores et déjà, des suggestions sont faites en ce sens. Il semble néanmoins utile de préserver la procédure de sanction qui identifie la part de la branche exécutive, c'est-à-dire du Gouvernement, dans l'œuvre de confection de la loi, qui lui confère au besoin le droit de s'opposer à une initiative parlementaire qui aurait été couronnée de succès. Quant à la procédure de promulgation, elle consacre une forme de contrôle de constitutionnalité externe de la loi et gagne à ce titre à être maintenue. Il va sans dire que ni la sanction ni la promulgation ne sont à identifier à une sorte de veto royal, inconnu en droit belge.

Une autre attribution revient au roi. Il lui appartient, selon l'article 65 de la Constitution, de nommer et de révoquer les ministres. Sur ce terrain encore, les choses doivent être claires. Le roi des Belges ne fait ni ne défait les gouvernements. Il ne provoque ni n'évite les crises ministérielles, dont la Belgique est friande. Mais les prérogatives officielles qui lui reviennent — marquer le début de la crise (en acceptant la démission du Gouvernement ou en prononçant la dis-

solution des Chambres), constater que la crise a pris fin (en installant un nouveau Gouvernement) — valent au roi de contribuer activement au déroulement de la crise elle-même.

Le *développement de crises ministérielles* toujours plus longues conduit, en effet, le roi à prendre des initiatives pour éviter, autant que faire se peut, ces interruptions dans le fonctionnement régulier des institutions ou pour restaurer, aussitôt que possible, les conditions du jeu politique normal.

Il n'est pas possible de résumer l'ensemhle des démarches qui peuvent être accomplies à ce moment, d'autant plus qu'elles ne s'inscrivent pas dans un schéma préétabli, qu'elles sont étroitement tributaires des circonstances de la crise. A titre d'exemples, il sera permis de citer quelques-unes des interventions du roi. Il reçoit le Premier ministre démissionnaire et lui demande au besoin de tenter un ultime effort pour restaurer la confiance au sein du Gouvernement. Il diffère de quelques jours sa réponse à l'offre de démission. Il refuse si nécessaire la démission du cabinet sortant. Il consulte les dirigeants de la majorité et de l'opposition pour connaître avec précision leurs préoccupations. Il confie à une personnalité politique (l'informateur) la tâche de le renseigner sur les intentions des forces en présence, et spécialement des partis qui pourraient entrer dans un cabinet de coalition. Il charge éventuellement un négociateur d'engager des pourparlers pour discuter un programme de gouvernement ou pour résoudre un problème qui bloque la formation de ce dernier. Il désigne le formateur qui lui suggérera la formule de gouvernement, le programme et la liste des ministres à désigner.

Cet ensemble de démarches ne doit pas donner à penser que, d'un point de vue politique, le roi des Belges joue un rôle déterminant dans la désignation de « ses » ministres. Le roi connaît, mieux que quiconque, les règles de l'arithmétique parlementaire — il lui appartient de désigner un Gouvernement qui ait la confiance de l'une et l'autre Chambres ; il connaît la règle constitutionnelle de la parité — il lui revient de nommer des ministres qui puissent se prévaloir d'une majorité dans la communauté française et dans la communauté flamande ; il est rompu aux habitudes du monde politique — il y a des coalitions qui s'imposent d'elles-mêmes et d'autres qui s'inscrivent contre nature. Si l'on veut tenir compte tout à la fois des chiffres, des règles et des habitudes, la marge d'appréciation du chef de l'Etat se réduit considérablement.

Il faut aussi préciser qu'en temps de crise le roi n'a pas pour mission de faire prévaloir ses propres préoccupations. Il doit faire en sorte que le Gouvernement qui est implicitement sorti des urnes puisse officiellement voir le jour. Il doit, pour citer André Molitor, faire en sorte

que le « possible » devienne « réalisable ». Il lui faudra peut-être inciter les vainqueurs du scrutin à faire preuve de modestie et encourager les vaincus à surmonter l'amertume de la défaite.

Depuis la première guerre — et à une exception près (1950-1954) — les Gouvernements belges reposent sur une coalition. Celle-ci comprend aujourd'hui au minimum quatre formations politiques (deux francophones et deux flamandes). Le roi peut contribuer à réaliser ces opérations délicates d'accouchement.

Agit-il à ce moment avec le concours d'un ministre ? N'est-il pas voué, à cet instant, à « travailler sans filet » ? D'un point de vue formel, la réponse ne peut faire de doute : le Premier ministre démissionnaire contresigne l'arrêté de nomination de son successeur et porte, ce faisant, la responsabilité de l'ensemble des initiatives que le roi a mises en œuvre pour résoudre la crise. D'un point de vue plus factuel, on observe que certains premiers ministres démissionnaires restent, spécialement en début de crise, très proches du palais et peuvent à ce moment avaliser les démarches qui sont accomplies, mais d'autres se retirent dès cet instant sur l'Aventin... ; on relève aussi que les contacts politiques que le roi multiplie durant la crise assurent une couverture collective à ses interventions.

LES FONCTIONS DU ROI

La lecture et même l'interprétation, des dispositions de la Constitution ne peuvent suffire à rendre compte du métier du roi dans la Belgique d'aujourd'hui. L'usage admet, en effet, que le chef de l'Etat puisse exercer, avec l'assentiment du Gouvernement, des fonctions politiques.

Le roi exerce, en premier lieu, la *fonction incitatrice*. Car si, selon la formule de Walter Bagehot, à propos de la monarchie anglaise, « le roi a le droit de mettre en garde », il a aussi celui « d'encourager ». Ce droit est également un devoir. Il l'exerce, en période normale, au ralenti. Il en use surtout en période de crise, soit à un moment où les ministres eux-mêmes sont contestés (ou, ce qui revient au même, sont profondément divisés).

Ainsi le roi ne se prive pas de donner à l'informateur ou au formateur des instructions détaillées, il leur fixe un calendrier pour l'accomplissement de leur mission, il leur demande des rapports réguliers et circonstanciés sur l'avancement des travaux, il peut suggérer à l'une ou l'autre personnalité d'entrer au Gouvernement, voire de le présider...

On ne saurait contester au roi l'exercice du droit « de stimuler ».

Lui-même observait, le 20 juillet 1981 : « Réserve et discrétion n'ont jamais empêché mes prédécesseurs d'assumer pleinement la mission de conseil, même public, que personne ne leur a contestée. Je n'ai jamais failli à mon devoir d'avertir, affirmait Léopold II... » Il convient néanmoins que le roi n'exerce la fonction incitatrice qu'avec prudence. Il faut qu'il exprime à ce moment ce qu'il estime être la préoccupation de la majorité des dirigeants politiques. Il convient qu'il rappelle, à cette occasion, les préoccupations que lui dicte le souci de l'intérêt général.

Le roi peut s'adresser, pour ce faire, aux *hommes politiques*. En juin 1977, il n'hésite pas à souligner que « les péripéties qui ont entouré la formation du... Gouvernement n'ont pas été favorables à nos institutions et au bon fonctionnement du régime ». Il souligne « avec énergie la nécessité pour tous de respecter les règles du jeu », tout en déclarant vouloir « oublier ce qui, dans ces incidents, peut avoir affecté la Couronne ». En avril 1980, alors qu'il se trouve à l'étranger, il cherche par des encouragements discrets à susciter une solution rapide à la crise gouvernementale. « Mon ferme espoir, dit le roi, est que nos hommes d'Etat parviendront *d'ici peu* à mettre au point les structures nouvelles de la Belgique dans un système qui ne ressemblera sans doute pas à ceux décrits par les manuels de droit public, mais qui exprimera les droits spécifiques actuels de notre pays. »

Le roi peut également inciter l'*opinion publique* à accepter des transformations institutionnelles ou politiques qui peuvent la déconcerter. En janvier 1959, il demande à son Gouvernement de « conduire sans atermoiements funestes, mais sans précipitation inconsidérée les populations congolaises à l'indépendance dans la prospérité et la paix ». Ce qui sera fait un an plus tard.

En mars 1976, il fait, pour la première fois, référence au thème du fédéralisme. C'est pour souligner que « fédérer, c'est unir dans la différence acceptée et non pas dissocier dans l'affrontement... C'est une des raisons essentielles de la monarchie que de rappeler sans relâche ces vérités fondamentales ». En juillet 1988, il explique à ses compatriotes que la Belgique est devenue un « Etat fédéral », ce que bon nombre d'entre eux ne voulaient pas croire.

La fonction incitatrice devient ici un substitut de la fonction pédagogique.

Le roi exerce aussi la *fonction médiatrice*. Elle lui permet, à la faveur des contacts qu'il entretient avec le monde politique, mais aussi avec la société civile, de faire connaître ses préoccupations. Elle lui donne aussi l'occasion de nouer ou de préserver les relations entre ces différents milieux.

Selon un scénario qui a été minutieusement décrit par André Molitor, le roi reçoit chaque semaine le Premier ministre. Il rencontre régulièrement les principaux membres du Gouvernement — le rythme des visites dépend de l'importance des interlocuteurs. Les présidents de parti et les hommes politiques les plus influents, y compris ceux de l'opposition, sont invités à rencontrer le chef de l'Etat. Mais, au-delà d'eux, ce sont les dirigeants des organisations patronales et syndicales, les personnalités du monde économique, social, scientifique et culturel qui sont convoqués au palais de Bruxelles ou au château de Laeken, la résidence du roi.

Les discours prononcés par le roi lui offrent une autre occasion de susciter les consensus souhaitables. Ils interviennent à des occasions régulières (la fête nationale, la réception des corps constitués à l'occasion du nouvel an...). Ils peuvent aussi être prononcés dans des circonstances particulières ou lors de visites à l'étranger. Le texte de ces discours est rédigé au palais, par le roi ou sur ses directives, et non dans les bureaux ministériels.

Nul doute à cet égard. La pensée qui s'y exprime est celle du roi. Il ne s'agit pas d'un discours du trône. Mais il va de soi que le Premier ministre ou le ministre concerné — à qui le texte a été communiqué au préalable et qui aura, le cas échéant, suggéré des modifications — consent à ce que le roi s'exprime ainsi. A aucun instant, en effet, « la couronne ne peut être découverte ». La formule accréditée par l'usage exprime une double règle constitutionnelle : une règle de forme — la pensée du roi ne peut être révélée sans que ses ministres n'y consentent —, mais aussi une règle de fond — le roi et les membres du Gouvernement sont censés parler d'une seule voix.

Le roi doit encore remplir la *fonction unificatrice*. Il représente la Nation belge dans son unité.

Cette fonction est souvent décrite comme une *fonction symbolique*. La couronne, au même titre que le sceptre et l'hermine, serait signe d'imperium et, en même temps, image de l'identité nationale. La formule est peut-être trop réductrice. Elle situe le phénomène dans le domaine de l'affectif ou de l'irrationnel. L'institution monarchique remplit pourtant ici une fonction qui concourt au bon fonctionnement de la société politique.

La monarchie repose sur la durée. En ce sens, elle exprime la continuité de l'Etat. Deux règnes particulièrement longs, ceux de Léopold II et de Baudoin I^{er}, traduisent mieux encore cette réalité.

La monarchie repose aussi sur une personne qui incarne, à un moment de l'histoire, l'institution royale. Il existe entre « le roi » et « les Belges » une relation sentimentale qui peut varier, selon les cir-

constances et selon les acteurs, mais qui marque profondément la vie politique de l'Etat.

S'il advient qu'un désaccord surgisse entre le roi et le peuple, ou une part importante de celui-ci, le monarque devient signe de division et de contradiction et la vie politique se marque par de profondes déchirures : la question royale (1940-1950) qui marque le règne de Léopold III en est l'exemple le plus significatif. Si le roi parvient, au contraire, à réaliser autour de sa personne, de scs propos et de ses initiatives l'adhésion des citoyens, la vie politique — comme au temps d'Albert Ier — peut se traduire par de plus grands consensus.

A cet égard, l'aménagement de structures fédérales ne modifie-t-il pas fondamentalement les données du jeu monarchique ? Si ce n'est sur des points de détail — le roi reçoit le serment des présidents des exécutifs communautaires et régionaux —, l'intervention du chef de l'Etat n'est pas organisée à ce niveau. Les attributions sont nulles. Les fonctions subsistent-elles ?

Il n'est guère concevable que le roi entreprenne de stimuler, voire d'avertir les autorités communautaires et régionales dans des matières qui relèvent de leur compétence exclusive ; il n'agirait de la sorte que sous la couverture d'un ministre national et ses interventions seraient aussitôt perçues comme une forme d'ingérence du système central de gouvernement dans celui des composantes.

Il est plus vraisemblable que le roi puisse prendre la parole, avec la prudence nécessaire, sur des sujets qui, selon des critères complexes, relèvent à la fois des compétences de l'Etat, des communautés et des régions : la situation économique, la politique sociale, la protection des défavorisés... On ne saurait à ce moment lui reprocher d'exprimer les préoccupations les plus essentielles de l'ensemble national.

Est-il besoin d'ajouter que le roi, symbole d'unité — ou d'union, pour citer la devise nationale — peut paraître plus indispensable que jamais dans un pays en proie à toutes les diversités ?

Les débats les plus récents sur les problèmes éthiques, celui de l'avortement en particulier, ont-ils affecté cette image ? Compromettent-ils l'exercice de la fonction unificatrice ? Il est trop tôt pour l'affirmer. La position adoptée par le roi lui a valu un surcroît de sympathie de la part d'une opinion publique qui s'est reconnue en lui et qui a admis que le roi puisse faire prévaloir ses choix de conscience sur les contraintes constitutionnelles. Elle a, par contre, éveillé la crainte d'une autre partie de l'opinion publique préoccupée de voir le roi s'engager aussi nettement en faveur d'une position qui n'a pas recueilli de majorité parlementaire. Il va sans dire que l'atti-

tude adoptée par le roi en avril 1990 gagne à rester exceptionnelle, sous peine d'ébranler non seulement sa position personnelle mais le rôle de l'institution qu'il incarne.

Le métier de roi a perdu, dans la seconde moitié du XX^e siècle, une part non négligeable de ses attributs. Les ors et décors du palais royal camouflent mal des réalités plus prosaïques, ce qui ne veut pas dire moins utiles.

Le métier de roi garde un certain mystère. Le glissement du formel à l'informel, des attributions aux fonctions ne contribue pas à mieux faire comprendre au citoyen le fonctionnement délicat des mécanismes monarchiques.

Le métier du roi — comment en serait-il autrement ? — s'exerce dans la pénombre des antichambres et non sur les plateaux de télévision. Il repose sur des contacts discrets et non sur des interviews fracassantes ou des débats contradictoires. Le style même tranche sur celui de l'action politique à l'époque contemporaine.

Le roi des Belges, sans réelle autorité, est plus qu'un symbole. Il reflète en sa personne les contradictions d'une société politique complexe, divisée, à la recherche de ses équilibres, sinon en quête de son identité et de ses valeurs. Le roi des Belges renvoie aux Belges leur image.

ORIENTATION BIBLIOGRAPHIQUE

Delpérée Francis, *Droit constitutionnel*, Bruxelles, Larcier, 1986-1989, t. II.

Delpérée Francis et Dupret Baudouin, Nul ne peut découvrir la couronne, *Les Cahiers constitutionnels*, Louvain-la-Neuve, 1989.

Molitor André, *La fonction royale en Belgique*, Bruxelles, Ed. du CRISP, 1978.

Nous, roi des Belges... 150 ans de monarchie constitutionnelle, 1831-1981, Crédit communal de Belgique, 1981.

RÉSUMÉ. — *Le rôle du roi dans le système institutionnel belge a connu une évolution considérable depuis la Constitution du 7 février 1831. A côté des attributions qui sont formellement reconnues par un texte, il y a place pour des fonctions (incitatrice, médiatrice et unificatrice) dont l'utilité ne saurait être méconnue.*