

LA COURONNE DE BELGIQUE

FRANCIS DELPERÉE*

La Couronne est, par tradition, signe de puissance. N'est-elle pas aujourd'hui marque d'effacement? Dans l'Etat contemporain, la monarchie fait de plus en plus figure de survivance. A première vue, son rôle se ramène à l'exercice d'une fonction symbolique. La personne du Roi incarne l'unité de la Nation et la continuité de l'Etat. Mais, au-delà de cette représentation et de ses attributs, la Couronne exprime-t-elle, de manière effective, une réalité institutionnelle?

La présente étude voudrait répondre à ces questions, au départ de l'expérience belge. Sans prétendre faire œuvre historique: la définition du statut et de la fonction du Roi doivent s'écrire au présent si l'on ne veut pas commettre de singuliers anachronismes. Sans non plus chercher à donner à une expérience nationale valeur universelle: en la matière, les pratiques, plus encore que les textes, sont spécifiques à chaque système constitutionnel. Il n'empêche. L'exemple belge peut être significatif à plus d'un titre. D'abord, il s'inscrit dans le cadre d'une vieille Constitution – la plus ancienne d'Europe, après la Constitution norvégienne. C'est celle du 7 février 1831. Les dispositions qu'elle consacre à ce qui est dénommé, dans une perspective réductrice, le pouvoir exécutif n'ont pas, pour l'essentiel, été modifiées depuis lors. Elles doivent, cependant, être interprétées à la lumière de pratiques qui consacrent, comme ailleurs, la prééminence des fonctions de gouvernement. On devine l'effort d'adaptation qui est accompli chaque jour pour continuer à donner aux textes originels un effet utile. L'exemple belge est aussi à considérer au regard d'une société politique minée, à intervalles réguliers, par le phénomène de la crise ministérielle. Si la Constitution impose au Roi de nommer "ses ministres" (art. 65), elle lui fait surtout le devoir de résoudre, ou d'aider à résoudre, les crises qui secouent les gouvernements qu'il a constitués. Dans ce contexte, la Couronne ne peut se contenter de jouer un rôle de figuration sur la scène constitutionnelle. Elle se doit

* Doyen de la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain et assesseur au Conseil d'Etat

d'intervenir, avec les moyens qui sont les siens, pour assurer le bon fonctionnement des institutions publiques. L'exemple belge doit encore être analysé à la lumière d'une évolution institutionnelle qui remonte à près d'un quart de siècle et qui tend à substituer aux modes de gouvernement d'une société unitaire ceux d'un Etat qui cherche dans les techniques d'une organisation fédérative les moyens d'instaurer de nouveaux équilibres entre la collectivité centrale et les collectivités particulières - dénommées "communautés" et "régions"¹. Ce changement de structures, mais plus encore de philosophie institutionnelle, n'est pas sans incidence sur l'aménagement des mécanismes centraux de gouvernement. N'impose-t-il pas à la Couronne de nouvelles responsabilités? L'exemple belge doit surtout servir à illustrer une réflexion sur les rapports qui peuvent s'instaurer entre le chef de l'Etat et les membres du gouvernement. Des autorités distinctes composent le pouvoir exécutif. Sont-elles investies de responsabilités différentes? Sont-elles, au contraire, associées à l'accomplissement des mêmes tâches? Comment s'instaure le dialogue entre ceux qui sont amenés, selon l'expression consacrée, à cohabiter? Comment se résout le conflit qui peut surgir entre eux?

A toutes ces questions, la Constitution ne répond que de manière laconique. Des pratiques se sont donc développées, non pas en marge des textes, mais entre leurs lignes. Leurs contours sont parfois mal arrêtés. Il n'empêche que deux règles non écrites servent aujourd'hui à définir, pour une large part, le statut et la fonction de la Couronne.

La première revient à imposer au pouvoir exécutif, pourtant formé de deux branches - le Roi et les ministres -, de témoigner, en toutes circonstances, de son unité. La seconde règle conduit à requérir du Roi qu'il exerce un ensemble de fonctions que la Constitution ne lui attribue pas de manière expresse, mais qui lui reviennent de plein droit eu égard aux situations de crise que la Couronne doit aider à résoudre.

Le double thème de l'unité du pouvoir et de la diversité des fonctions mérite quelques réflexions.

I. L'UNITÉ DU POUVOIR

Enumérant les différents pouvoirs qui sont constitués au sein de l'Etat, le préambule du titre III de la Constitution belge ne peut manquer de faire référence à l'existence du pouvoir exécutif. Dans une formule d'une rare concision, l'article 29 établit ce principe: "*Au roi appartient le pouvoir*

¹ Sur ce thème, voy. F. DELPERÉE, *Chronique constitutionnelle*, Revue de droit public européen, 1989, p. 389.

exécutif". Ce qui revient à prescrire, de manière abrupte, mais dépourvue d'ambiguïté, que les tâches de gouvernement, d'administration et de relations extérieures, pour s'en tenir à l'essentiel, soient exercées par le Roi et ne puissent, en bonne logique constitutionnelle, être déléguées à d'autres autorités.

L'article 29 de la Constitution ne peut être dissocié d'une autre disposition du même texte, l'article 64. Aux termes de celui-ci, "*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*". A nouveau, la Constitution s'exprime de manière ramassée. Mais, en quelques mots, elle répond aux questions les plus fondamentales du droit parlementaire contemporain: qui contrôle les autorités exécutives, qui répond en leur nom, quels effets s'attachent à la censure?

Le pouvoir exécutif rend compte de ses actes devant l'opinion publique et devant les chambres législatives qui sont censées la représenter. Mais le Roi n'a pas à comparaître devant les assemblées; ce sont les ministres qui portent la responsabilité des actes du pouvoir exécutif. Au besoin, les chambres peuvent requérir leur présence. De son propre mouvement et sans qu'aucune autre autorité publique puisse faire obstacle à sa volonté autonome, chaque assemblée est en droit de renvoyer un ou plusieurs ministres. Le Roi doit alors accepter la démission de ceux qui sont contraints de se retirer.

La lecture conjointe des articles 29 et 64 de la Constitution montre surtout que, malgré son organisation dualiste, le pouvoir exécutif est voué à demeurer un et que les autorités qui le composent sont, selon une formule consacrée, tenues d'aller de concert. Les principes du parlementarisme sont ici en germe. Il est superflu de rappeler les postulats du régime parlementaire². Mais peut-être convient-il de préciser comment ils se concrétisent dans la vie quotidienne d'une monarchie parlementaire. Quel sens faut-il, en particulier, attribuer à la règle qui veut qu'un ministre couvre toujours les actes du Roi? Que faire s'il advient que la Couronne ait été découverte?

Couvrir et ne pas découvrir la Couronne apparaissent comme deux facettes d'un même devoir constitutionnel.

1. *L'obligation de couvrir la Couronne*

L'institution monarchique repose sur un premier principe dont la Constitution rend compte. "La personne du Roi est inviolable" (art. 63).

² R. CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, Paris, Sirey 1934, spécialement p. 10.

Autrement dit, le Roi ne peut mal faire. Il se trouve à l'abri de toute mesure d'instruction, de contrainte ou de jugement³. Il va sans dire que cette inviolabilité est absolue. Elle couvre les actes que le Roi accomplit dans l'exercice de ses fonctions, au titre notamment des activités du pouvoir exécutif. Elle s'applique aussi aux agissements hors fonction.

Un second principe, lui aussi inscrit dans la Constitution, est celui de l'irresponsabilité du Roi. Avec, en corollaire et selon l'article 64 de la Constitution, l'affirmation du principe de la responsabilité ministérielle: les membres du gouvernement, nommés par le Roi dans les conditions de l'article 65 de la Constitution, répondent devant chacune des Chambres législatives des actes accomplis par le pouvoir exécutif.

On ne saurait soutenir, au départ des articles 63 et 64 de la Constitution et des règles d'irresponsabilité qu'ils expriment, que le Roi jouit, de par son statut, d'une immunité politique absolue. Il est plus exact de considérer que le Roi n'engage pas à ce propos une responsabilité personnelle, qu'il ne répond pas lui-même des actes qui sont accomplis en son nom et qu'il revient toujours aux ministres qu'il a désignés⁴ de s'expliquer devant la représentation nationale.

Faut-il en déduire que la responsabilité ministérielle s'apparente à une forme de responsabilité pour fait d'autrui? C'est une réponse nuancée qu'il s'indique d'apporter à cette question. Et ceci, pour plusieurs raisons. D'abord, il apparaît clairement des dispositions de l'article 63 de la Constitution⁵ qu'un ministre peut être amené à répondre devant une assemblée parlementaire des aspects politiques d'un comportement répréhensible qui n'est d'aucune manière le sien, mais celui du chef de l'Etat. "Si la Reine, disait déjà Dicey au siècle dernier, tuait de sa propre main le Premier ministre, aucun tribunal ne pourrait connaître de cet acte"⁶. L'observation paraît toujours d'actualité. Ce n'est pas à dire qu'une assemblée parlementaire ne pourrait pas s'interroger sur les suites politiques à donner à ces agissements. Par la force des choses, cette

³ F. DELPERÉE, *Droit constitutionnel*, Bruxelles, Larcier 1986, t. 2, p. 164.

⁴ Voy. aussi l'article 91 bis de la Constitution: "Le Roi nomme et révoque les secrétaires d'Etat. Ceux-ci sont *membres du gouvernement*. Ils ne font pas partie du conseil des ministres. Ils sont adjoints à un ministre. Le Roi détermine leurs attributions et les limites dans lesquelles ils peuvent recevoir le contreseing..."

⁵ Art. 63: "*La personne du Roi est inviolable; ses ministres sont responsables*". Est-il besoin d'ajouter que cette responsabilité ne peut être engagée en justice, ni au pénal, ni au civil? La Constitution se borne à établir la règle qui veut que le ministre ait à s'expliquer devant une assemblée parlementaire des aspects ou des conséquences politiques des actes répréhensibles accomplis par le Roi. Sur le caractère équivoque du terme de "responsabilité", voy. également P. AVRIL, *Pouvoir et responsabilité*, in *Le Pouvoir. Mélanges offerts à Georges Burdeau*, Paris, LGDJ 1977, pp. 9 sv.

⁶ Cité par A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, Larose 1903 (3e éd.), p. 102.

hypothèse est, cependant, vouée à rester exceptionnelle. Il faut ensuite admettre que l'idée de la responsabilité pour fait d'autrui s'accorde mal à la règle du contreseing qui est inscrite au cœur même de l'article 64 de la Constitution. Le professeur André Vanwelkehuyzen a contribué à mettre cette idée en évidence. "Il serait inadmissible, écrit-il, que les actes du chef de l'Etat n'engendrent aucune responsabilité, qu'ils puissent s'accomplir contrairement peut-être aux vœux et aux intérêts de la nation..."⁷. De là, la règle qui veut que les ministres soient toujours responsables. Mais, ajoute l'auteur, cette règle exige un correctif ou, pour mieux dire, une justification. "Il serait illogique et contraire à la plus simple équité de faire peser sur les ministres la responsabilité d'actes qui leur sont étrangers. Pour qu'ils assument la responsabilité des actes royaux, il faut - de toute évidence - qu'ils participent à leur accomplissement. Cette participation se manifeste par le contreseing"⁸. En d'autres termes, les ministres sont, en règle générale, responsables d'actes qu'ils ont contribué à élaborer. Si l'on tient compte, enfin, des évolutions politiques qui se sont développées en Belgique depuis plus d'un siècle et demi et qui contribuent à déplacer le centre de la décision politique en direction du gouvernement, il apparaît clairement, dans une perspective plus factuelle que juridique, que les ministres sont amenés à s'expliquer devant les chambres législatives d'un ensemble de projets ou de décisions. Ceux-ci ont fait l'objet d'une discussion au sein du cabinet. Les ministres ne peuvent, au prétexte que ces actes émanent formellement du Roi, prétendre retirer leur épingle du jeu.

C'est dans ce contexte institutionnel, et entre les lignes des articles 29, 63 et 64 de la Constitution, que s'inscrit la règle selon laquelle un ministre se doit, en toute circonstance, de couvrir la Couronne. L'explication est simple, même si elle est souvent perdue de vue. Le pouvoir exécutif est constitué au départ d'autorités distinctes - le Roi, les ministres, les secrétaires d'Etat -. Et, pourtant, il se doit d'être un. Comment cela se peut-il? Le Roi signe. Ou, plus généralement, il agit, il prend position, il s'exprime, il intervient⁹. Un membre du gouvernement

⁷ A. VANWELKENHUYZEN, v^o Chef de l'Etat, *Répertoire pratique de droit belge*, n^o 28.

⁸ A. VANWELKENHUYZEN, *op. cit.*, *ibidem*.

⁹ Pris à la lettre, l'article 64 de la Constitution semble réserver aux seuls "actes" écrits par le Roi ou signés par lui l'exigence du contreseing. Il est néanmoins admis par la pratique constitutionnelle que toute intervention du Roi, quelle que soit la forme qu'elle emprunte, doit être couverte par un ministre dès qu'elle a, de manière directe ou indirecte, une incidence politique. Le rapport de la commission chargée d'émettre un avis motivé sur l'application des principes constitutionnels relatifs à l'exercice des prérogatives du Roi et aux rapports entre les grands pouvoirs constitutionnels entre eux (dit rapport de la commission Soenens) précise à cet égard que "la règle constitutionnelle qui veut que le Roi n'agisse jamais seul dans le domaine politique est absolue" (*Mon. b.*, 6 août 1949, p. 7591).

lui apporte le contreseing. Il couvre la Couronne. Il ne faut pas déduire de cette succession d'événements que le Roi et l'un des ministres expriment des volontés distinctes l'une de l'autre. Le chef de l'Etat et un membre du gouvernement ne se situent pas dans une relation d'indépendance réciproque. Ni l'un, ni l'autre ne statue de manière autonome. A la différence du pouvoir législatif, le pouvoir exécutif ne comprend pas des branches distinctes¹⁰. La volonté qu'il exprime n'est pas divisible¹¹. Il appartient à tous ceux qui exercent, à un titre ou à un autre, une parcelle de la fonction exécutive de procurer l'image de l'unité dans l'action.

Est-il besoin d'ajouter que la règle de l'unité et de l'indivisibilité du pouvoir exécutif ne s'est pas imposée d'emblée et qu'une évolution des pratiques constitutionnelles, durant une période de près de 125 ans, a été requise pour asseoir l'autorité de ses dispositions? Certes, au point de départ, le Roi et ses ministres - ils sont cinq - paraissent constituer des autorités distinctes. Par définition, la monarchie orléaniste tolère le dualisme de l'Exécutif. Elle ne conteste pas au chef de l'Etat le droit d'assumer des responsabilités politiques dans des domaines qui relèvent de sa seule appréciation et pour lesquels il n'a de compte à rendre à personne. Elle ne gomme pas, de manière artificielle, les divergences qui pourraient apparaître entre les membres du pouvoir exécutif. Mieux: elle s'en accommode ou ne s'en formalise pas outre mesure.

Mais, dès la fin du XIX^e siècle, des pratiques nouvelles s'instaurent.

Elles s'expriment, d'abord, dans une règle de procédure. Le Roi agit. Au besoin, il fait état d'une position personnelle, il prend des initiatives, voire révèle publiquement un désaccord avec les membres du gouvernement. Mais, précision importante, il convient qu'au préalable, un ministre l'ait habilité à agir de la sorte¹². Il faut que, de manière anticipée, il ait pris la responsabilité des actes qui seraient accomplis à cette occasion. Très vite, cependant, la règle de procédure devient règle de comportement. Il ne suffit plus que le Roi soit autorisé par un ministre à agir dans le sens qui lui convient. Il faut désormais que le Roi et ses ministres témoignent d'une unité de vues et s'expriment d'une même voix. Il n'y a pas de "domaine réservé" à l'un ou aux autres. Les autorités publiques qui composent le pouvoir exécutif ne peuvent donc statuer dans des sens

¹⁰ "Le pouvoir législatif s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat" (Constitution, art. 26).

¹¹ Sur ce thème, voy. F. DELPERÉE, *op. cit.*, p. 111. Adde: M.F. RIGAU, "Compte rendu bibliographique", *Ann. Dr. Louvain*, 1986, p. 279.

¹² "Il faut présumer que cette habilitation ne sera procurée que si les déclarations publiques du Roi, et les dissensions qu'elles peuvent mettre à jour, ne risquent pas de faire courir au cabinet de trop graves dangers" (F. DELPERÉE et B. DUPRET, "Nul ne peut découvrir la Couronne", *Cahiers constitutionnels*, 1989, p. 20).

différents. Elles n'expriment pas des volontés distinctes mais se concertent aux fins de prendre une seule et même décision. Pour exprimer la même idée sous une autre forme, on dira qu'il appartient au Roi d'agir de concours avec ses ministres aux fins de prendre les décisions qu'il appartient, selon la Constitution, au pouvoir exécutif d'accomplir. La fonction royale et la fonction ministérielle sont complémentaires. Mais, en cas de désaccord, l'une est-elle appelée à l'emporter sur l'autre? Notre droit public, écrit Pierre Wigny, ne réduit pas le Roi au "rôle d'une machine à signer"¹³. Le chef de l'Etat, sollicité par le gouvernement d'accomplir un acte déterminé, peut notamment s'abstenir d'agir: "parfois, une proposition de nomination, un projet d'arrêté royal reviennent non signés du Palais, avec les observations du Roi; c'est le bénéfice d'une organisation dualiste de l'Exécutif"¹⁴. Il reste que, si le gouvernement persiste dans ses intentions et s'il est appuyé en ce sens par la représentation nationale, le Roi ne saurait faire prévaloir son opinion sur celle de ses ministres. Dans le concret, écrit A. Molitor, le Roi est amené à prendre des décisions "qui peuvent lui déplaire mais qu'(il) a dû approuver parce qu'elles émanent d'un gouvernement jouissant de la confiance des Chambres"¹⁵. Tant il est vrai que là où est la responsabilité est aussi la liberté de décision. L'obligation absolue qui pèse sur les ministres de couvrir la Couronne et de répondre de ses actes a donc un effet singulier: elle laisse au Roi le soin de prendre formellement, au nom du pouvoir exécutif, les actes qui s'attachent aux fonctions de gouvernement et d'administration, mais elle confie aux ministres l'exercice effectif de pareilles fonctions. L'objectif reste de protéger le Roi. Il est aussi de donner au ministère la maîtrise de la décision politique.

Est-il besoin d'ajouter que la mise en œuvre de ces principes a suscité quelque difficulté - plus exactement: une crise constitutionnelle - au début avril 1990, lorsque le roi Baudouin a manifesté fermement la volonté de ne pas apposer sa signature au bas d'un texte de loi qui contenait des dispositions relatives à l'avortement? Pour comprendre le sens et la portée de l'intervention royale à ce moment décisif, il y a lieu de tenir compte des termes mêmes de la lettre que le chef de l'Etat adresse, le 30 mars, au Premier ministre. Il y exprime, d'une part, la volonté de ne pas être associé à l'élaboration d'une loi qui soulève, selon lui, de graves problèmes de conscience. Après mûre réflexion et après discussion avec l'un ou l'autre ministre, le Roi fait part ici d'une décision qui est manifeste-

¹³ P. WIGNY, *Droit constitutionnel. Principes et droit positif*, Bruxelles, Bruylant 1952, n° 428.

¹⁴ P. WIGNY, *op. cit.*, *ibidem*.

¹⁵ A. MOLITOR, *La fonction royale*, Bruxelles, Ed. CRISP 1978.

ment sans appel. Il marque, d'autre part, sa préoccupation de ne pas entraver le fonctionnement du processus législatif en cours. Dans le mesure où la loi a été adoptée, dans les mêmes termes, par les deux chambres législatives et où le gouvernement unanime suggère au Roi d'adhérer à la volonté ainsi exprimée, il convient que, sans délai, la loi soit sanctionnée, promulguée, publiée et mise en œuvre. Pour concilier ces deux préoccupations, le conseil des ministres constate, le 3 avril, avec l'accord du Roi, que celui-ci est en situation d'impossibilité de régner. Il sanctionne et promulgue, le même jour, la loi relative à l'interruption de grossesse. Le 5 avril, les Chambres réunies en Congrès constateront que l'impossibilité de régner a pris fin¹⁶.

A *contrario*, le bref rappel de ces événements montre qu'en cas de désaccord entre le Roi et ses ministres, le chef de l'Etat n'est pas en mesure d'agir. Il indique aussi que la volonté politique des ministres l'emporte, en définitive, sur celle du Roi. Il souligne que le recours à une procédure exceptionnelle, la mise en situation d'"impossibilité de régner" s'est imposée pour restaurer, autant que faire se peut, l'unité du pouvoir exécutif.

2. L'obligation de ne pas découvrir la Couronne

Diverses personnes peuvent être amenées à découvrir la Couronne¹⁷.

Aussi paradoxale que puisse paraître l'observation, la première personne sur qui pèse l'obligation de ne pas découvrir la Couronne, c'est celle qui la porte. Le Roi peut rompre l'unité du pouvoir exécutif. Il laisse croire, à la faveur d'un ensemble d'initiatives, d'interventions, d'écrits ou de propos, qu'il ne partage pas le point de vue de ses ministres. Il donne à penser qu'il agit seul, qu'il exprime une opinion personnelle, qu'il adopte une position qui n'a pas l'aval d'un membre du gouvernement. De façon délibérée ou maladroite, il découvre lui-même la Couronne. Si le Roi découvre lui-même la Couronne, il faut admettre que le ministre qui répondra, en définitive, des actes accomplis puisse faire au chef de l'Etat quelque reproche sur la manière dont il conçoit l'exercice de la fonction. A supposer que le Roi persiste dans ses agissements et mène ouvertement une politique personnelle, sa conduite ne peut que susciter une grave crise de régime. Le refus de ses ministres d'accepter pareils écarts avec la règle constitutionnelle peut l'obliger à se retirer.

¹⁶ Pour un commentaire de cette procédure, voy. F. DELPERÉE, "En marge des anniversaires royaux", *Rev. fr. droit constitutionnel*, 1991.

¹⁷ Pour une analyse détaillée de cette question, voy. F. DELPERÉE et B. DUPRET, *op. cit.*, p. 37.

– Les ministres et les secrétaires d'Etat ont aussi l'obligation de ne pas découvrir la Couronne. Ils ont, en particulier, le devoir de ne pas compromettre le Roi. Ils ne peuvent laisser croire que celui-ci agit sans les ministres, ou que les ministres décident sans le Roi. Ils ne sauraient fractionner le pouvoir exécutif qui a vocation à ne s'exprimer que d'une seule voix. Ils ne peuvent, pour tout dire, instaurer artificiellement de divorce entre le Roi et ceux qu'il a désignés pour assurer les tâches de gouvernement et d'administration. Advient-il, dans ces conditions, que la Couronne soit découverte, que la position du chef de l'Etat soit dévoilée, à la limite qu'il soit fait état d'un désaccord persistant entre le Roi et les membres du gouvernement? Le Roi est découvert, dans tous les sens du terme. Il se trouve dans l'impossibilité de remplir les fonctions qui lui reviennent. Il voit, en tout cas, se compliquer l'exercice de sa tâche par les révélations qui se sont fait jour.

Le Roi ne peut être instrument de discorde. Il ne peut servir de révélateur à la désunion ou au désaccord qui a surgi entre ceux qui sont censés s'exprimer à l'unisson au nom du pouvoir exécutif. Alors que peut-il faire? Ou que doit-il faire? Il se tait. Il renonce à agir. Il se range aux décisions prises à son insu. Il se cantonne dans une attitude de sage abstention. Fût-ce au prix d'un effacement - certains diront: d'un abaissement - de la fonction royale, le chef de l'Etat préserve ou restaure l'unité que d'autres attitudes pouvaient compromettre.

Si un ministre découvre la Couronne, il faut accepter l'idée que le Roi qui, en la circonstance, couvrira l'un des membres de son gouvernement puisse lui adresser quelque remontrance et lui indiquer en quoi la Couronne a été, selon l'expression parfois utilisée, "affectée" par ces incidents. Si l'infraction commise est particulièrement grave, on conçoit que le chef du gouvernement invite son collègue à démissionner. Si ce dernier n'obtempère pas à ces sollicitations, il est concevable que le ministre récalcitrant soit révoqué.

La crise de l'avortement montre à suffisance que les considérations que l'on émet ici ne sont pas que théoriques. En avril 1991, le Roi et ses ministres se trouvent manifestement en désaccord sur l'attitude à suivre en ce qui concerne la sanction que le chef de l'Etat doit ou ne doit pas apporter à la loi sur l'interruption de grossesse. Il n'hésitent pas à afficher, à l'occasion d'un échange de lettres qui sont rendues publiques, cette divergence de vues mais s'accordent pour trouver une solution juridique qui, de manière artificielle mais efficace, permet de sortir de l'impasse.

Si l'obligation de ne pas découvrir la Couronne est comprise comme une règle de pure forme - ne pas dévoiler de façon fractionnaire les préoccupations du Roi -, il est permis de considérer que la règle constitutionnelle a été en tout point respectée, puisque le chef de l'Etat n'a fait

connaître son point de vue que par le truchement du Premier ministre, dont on peut présumer qu'il a marqué son accord pour que les intentions du Roi soient révélées au grand jour.

Si l'obligation de ne pas découvrir la Couronne est par surcroît comprise comme une règle de fond - ne pas rompre l'unité qui doit présider aux relations des autorités qui composent le pouvoir exécutif -, il faut admettre, par contre, que la règle constitutionnelle a pu être affectée, au moins à certains moments, par l'attitude du Roi. Au début avril, le chef de l'Etat ne se rend pas aux raisons - juridiques et politiques - que lui exposent les membres du gouvernement et affiche, au contraire, une volonté sans faille; il impose, en quelque sorte, sa décision de ne pas signer personnellement la loi incriminée. Le 5 avril, par contre, l'unité du pouvoir exécutif est resoudée: le Roi et les ministres marquent leur accord sur le recours à l'article 82 de la Constitution aux fins d'organiser une interruption temporaire de régner. Un accord sur la procédure permet de sortir d'un désaccord sur le fond. Mais entre-temps la Couronne n'a-t-elle pas été découverte?

- Les interlocuteurs du Roi ont également l'obligation de ne pas découvrir la Couronne. Les présidents de parti et les hommes politiques les plus influents, y compris ceux de l'opposition, sont invités régulièrement 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.

Une conversation s'ouvre. Elle porte sur des questions liées à la gestion des affaires publiques du pays. Le Roi et son interlocuteur échangent leurs points de vue. Ils s'éclairent mutuellement sur un ensemble de questions d'ordre politique. Conçoit-on qu'au terme de l'entretien, l'interlocuteur du Roi se répande en confidences et rapporte, non seulement les propos qu'il a tenus au chef de l'Etat, mais aussi ceux que le Roi aurait confiés?

Ici encore, la discrétion est de rigueur. C'est une règle d'élémentaire courtoisie. C'est aussi une règle juridique de stricte observance. En méconnaître les prescriptions, c'est empêcher le Roi de se faire une opinion, de s'informer, de s'éclairer et, sur cette base, de remplir sa fonction constitutionnelle "C'est une règle non écrite, écrit A. Molitor, que les personnes reçues par le Roi ne fassent pas état du contenu de la conversation dans la mesure où il porte sur des questions touchant à la politique au sens large du terme"¹⁸.

¹⁸ A. MOLITOR, *op. cit.*, p. 83.

II. LA DIVERSITÉ DES FONCTIONS

Définissant les responsabilités qui reviennent à la Couronne, l'article 78 de la Constitution précise que "*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*". Ce qui est une manière d'écrire que le pouvoir exécutif n'exerce de responsabilités que dans deux hypothèses que la Constitution énonce: soit un texte constitutionnel exprès confère au chef de l'Etat une tâche déterminée: l'article 65 établit, par exemple, que "*le Roi nomme et révoque ses ministres*"; soit une loi particulière est rédigée dans le même sens: à intervalles réguliers, des lois de délégation, appelées lois de pouvoirs spéciaux, sont conçues dans cette perspective.

Comment ne pas observer, cependant, que les tâches qu'il est permis de recenser de la sorte ne procurent qu'une image inexacte de la fonction assignée à la Couronne? "Le métier de 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 regroupent 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"¹⁹.

Pour employer une autre terminologie, on dira que si, en bonne logique constitutionnelle, il n'appartient pas au Roi de gouverner, il lui revient néanmoins de régner. Des fonctions diversifiées lui reviennent de la sorte.

1. Les fonctions politiques de la Couronne

Celui qui a mission de régner se voit confier, dans le système politique de la Belgique, des fonctions spécifiques. Ces fonctions, il peut mais il doit aussi les remplir. Il sera permis d'indiquer ici deux fonctions politiques qui reviennent à la Couronne.

La première est la fonction incitatrice. Le Roi est l'une des autorités constituées dans l'Etat. Il peut contribuer au fonctionnement harmonieux du système constitutionnel. Il peut faire en sorte que s'instaure sans à-coup, sans coup de force, sans précipitation, sans retard excessif les solutions qu'imposent la Constitution, la conjoncture politique et le souci de l'intérêt général. Le Roi ne commande à aucun de ces éléments. Mais

¹⁹ F. DELPERÉE et B. DUPRET, "Le roi des Belges", *Pouvoirs*, 1990, p. 16.

il peut les garder toujours présents à l'esprit, il peut chercher à les concilier, il peut indiquer à ceux qu'il rencontre les objectifs à poursuivre. La boussole du navire, ce n'est ni le gouvernail, ni la grand'voile. Le Roi n'est pas chargé de piloter ou de parer à la manœuvre. Il peut néanmoins aider le milieu politique à ne pas s'égarer sur des voies de traverse ou sur des routes aventureuses. Le Roi peut notamment inciter les membres de son gouvernement à agir dans un domaine déterminé. Il peut leur donner son avis. Il peut attirer leur attention sur les dangers de la situation économique et sociale ou sur les tensions de la vie internationale. Il peut conseiller de prendre position dans tel ou tel sens. C'est le moment de rappeler que le Roi n'est pas un être sourd, muet, aveugle et dépourvu de raison²⁰. Comment lui refuser le droit de penser, de parler ou d'écrire? Nul ne peut se méprendre sur la signification de l'intervention du Roi. Celui-ci exprime les préoccupations que lui dicte le souci de l'intérêt général. Il formule un avis. Il appartient évidemment aux membres du gouvernement d'apprécier, au vu de la situation politique, s'il y a lieu de suivre ces suggestions. A eux de décider et d'assumer la responsabilité des décisions prises. Nul n'ignore non plus les conditions de forme, et notamment de confidentialité, qui assortissent l'exercice de ce droit.

Faut-il chercher une référence constitutionnelle pour justifier l'exercice de la fonction incitatrice? L'article 29 de la Constitution confie au Roi le pouvoir exécutif. L'article 64 requiert qu'il authentifie les actes de ce même pouvoir exécutif. Comment ne ferait-il pas connaître à ses ministres les préoccupations qui sont les siennes dans le processus d'élaboration de pareilles décisions? La structure dualiste et l'unité fonctionnelle du pouvoir exécutif contribuent à l'effacement des pouvoirs du Roi. Elles concourent aussi à l'affirmation de la fonction incitatrice qui lui revient.

La seconde fonction est la fonction médiatrice. Elle permet au Roi d'entretenir avec le monde politique, mais aussi avec la société civile des contacts nombreux et précieux. Ceux-ci seront particulièrement utiles lorsque viendra le moment de la crise ministérielle. Les choses doivent être claires. Le Roi ne fait ni ne défait les gouvernements. Il ne provoque ni n'évite les crises ministérielles. Mais les prérogatives officielles qui lui reviennent - marquer le début de la crise (en acceptant la démission du gouvernement ou en prononçant la dissolution des Chambres), constater que la crise a pris fin (en installant un nouveau gouvernement) - valent au Roi de contribuer activement au déroulement de la crise²¹. La chronique

²⁰ F. DELPERÉE et B. DUPRET, *op. cit.*, p. 17; *adde*: "Blind en doof?", in *De Standaard* du 25 octobre.

²¹ "Le droit constitutionnel et les crises ministérielles", in *Bull. Académie royale de Belgique*, 1988, n° 5, p. 160.

des crises ministérielles permet d'accréditer ce diagnostic. Elle conduit aussi à rappeler 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.

L'article 65 de la Constitution qui confère au Roi le droit de nommer les ministres ne se comprend guère sans une référence explicite à l'article 64 qui veut que les membres du gouvernement soient responsables devant les Chambres législatives. Il doit être lu aussi à la lumière de l'article 32 qui requiert que les parlementaires "représentent la Nation". Ces dispositions servent de soutien à la fonction médiatrice du Roi.

2. La fonction symbolique de la Couronne

Au même titre que le sceptre ou l'hermine, la Couronne serait signe d'imperium et, en même temps, image de l'identité nationale. Le Roi, dit-on volontiers, représente la Nation dans son unité. Il est, au sens de l'article 62 de la Constitution, le chef de l'Etat. Tel est le sens même de la monarchie. Elle repose sur une personne qui incarne, à un moment de l'histoire, l'institution royale. Elle se fonde sur une relation qui existe entre "le Roi" et "les Belges". L'intensité de cette relation peut varier selon les circonstances et selon les acteurs, mais elle marque profondément la vie politique de l'Etat.

Les transformations institutionnelles que la Belgique connaît depuis vingt ans ne vont pas sans affecter l'exercice de cette fonction traditionnelle. Conçoit-on, pour ne citer que cet exemple, que le chef de l'Etat s'exprime non seulement sur les questions qui entrent dans les attributions du gouvernement national mais qu'il prenne position dans un ensemble de dossiers communautaires ou régionaux? Imagine-t-on qu'il entreprenne d'inciter les membres des Exécutifs de communauté ou de région à engager telle action ou à déposer tel projet? A ce niveau, le Roi risque d'agir à découvert. Il ne peut bénéficier du contreseing que lui apporteraient les ministres communautaires ou régionaux. Il ne peut non plus compter sur le concours des ministres nationaux. Si ceux-ci devaient intervenir en ces matières, ils commettraient – s'il s'agit d'un acte juridique – un excès manifeste de compétence. S'il s'agit d'une décision politique non formalisée, ils se rendraient coupables d'une ingérence injustifiée dans les affaires intérieures d'une autre collectivité.

Une interrogation apparaît. Comment la Couronne peut-elle prétendre représenter la collectivité tout entière si elle reste sans contact avec ses composantes? Le Roi serait-il seulement le chef des organes centraux de gouvernement ou aurait-il aussi vocation de représenter la nation dans sa

diversité? Dans un Etat composé, le Roi doit apprendre à exprimer les préoccupations de la collectivité nationale, dans les éléments qui transcendent les préoccupations particulières. Il doit traduire les volontés communes qui peuvent s'exprimer dans les communautés et les régions, mais sans prétendre s'immiscer dans leur gestion.

*

* *

La couronne est, selon le dictionnaire, l'ornement ou la parure de forme circulaire dont se ceint une personne en signe d'autorité. Le droit constitutionnel, en tout cas celui de la Belgique, n'accrédite pas ce type de définition. L'idée que le Roi puisse s'attribuer à lui-même quelque responsabilité est récusée d'office: c'est la Constitution qui dit qui est roi, quel est son statut et quelles sont ses fonctions. L'idée que le Roi puisse exercer, seul en tout cas, une autorité dans l'Etat n'est pas non plus acceptable: les attributions, il les exerce avec le concours d'un ministre; les fonctions, il les assume au titre d'une "haute magistrature d'influence". L'idée que le Roi ne soit que l'ornement d'un système politique dont les institutions fonctionneraient de manière autonome n'est pas inscrite à l'ordre du jour: la monarchie reste une pièce essentielle de l'organisation des pouvoirs, et spécialement du pouvoir exécutif.

La Couronne de Belgique est précieuse, même si elle n'est pas pièce de joaillerie. Elle contribue au bon fonctionnement de l'Etat belge.

RESUME/ABSTRACT

Deux règles non écrites servent à définir le statut et la fonction de la Couronne en Belgique. La première règle impose au pouvoir exécutif de témoigner, en toutes circonstances de son unité. Malgré l'organisation dualiste du pouvoir exécutif, les autorités qui le composent doivent aller de concert (obligation des ministres de couvrir la Couronne et de répondre de ses actes; devoir de ne pas compromettre le roi). En vertu de la seconde règle, le roi exerce diverses fonctions que la Constitution ne lui attribue pas expressément (fonctions politiques, fonction symbolique). La monarchie reste donc en Belgique une pièce essentielle de l'organisation du pouvoir exécutif.

The author maintains that two unwritten rules define the position and functions of the Crown in Belgium: 1) Despite the duality of the authorities, the executive has to prove its unity under all circumstances as a result of the position where Ministers are responsible for decisions of the Crown. 2) The Monarch while exercising symbolic and political functions is not assigned such a role by the Constitution in

a precise or explicit way. As a result of this position the Monarchy remains in Belgium an essential component of the executive.

Es gibt nach dem Verfasser zwei nicht-geschriebene Regeln, welche zur Definition des juristischen Status der belgischen Monarchie wesentlich beitragen. Nach der ersten Regel soll die Exekutive in allen Fällen ihre Einheit nachweisen. Trotz der dualistischen Organisation dieser Gewalt sind die Behörden, von denen sie zusammengesetzt wird, verpflichtet, immer zur Einigung zu kommen. Nach der zweiten Regel hat der König in der Praxis Befugnisse, die ihm ausdrücklich von der Verfassung nicht zugesprochen werden (politische-symbolische Befugnisse). Die Monarchie bleibt also noch in Belgium ein wichtiges Element der Organisation der Exekutive.

Due regole non scritte servono a definire lo statuto e la funzione della Corona in Belgio. La prima regola impone al potere esecutivo di manifestare, in tutte le circostanze, la sua unità. Malgrado l'organizzazione dualista del potere esecutivo, le autorità che lo compongono devono agire di concerto (obbligo dei ministri di coprire la Corona e di rispondere dei suoi atti; dovere di non compromettere il re). In virtù della seconda regola, il re esercita diverse funzioni che la Costituzione non gli attribuisce espressamente (funzioni politiche, funzione simbolica). La monarchia resta, dunque, in Belgio, una parte essenziale dell'organizzazione del potere esecutivo.