

## ÉTUDES DOCTRINALES

### LES MESSAGES DU ROI

PAR

PASCAL BOUCQUEY

1. — Le 10 septembre 1996, le Roi publie un communiqué dans lequel il s'engage notamment à mettre tout en œuvre pour « combattre la pédophilie et la traite des êtres humains ». Le 18 octobre, lors de l'ouverture d'une table ronde consacrée à la maltraitance des enfants, il prononce un discours où il réaffirme sa volonté que toute la clarté soit faite sur le drame des enfants disparus. Le 24 décembre, Albert II adresse à la population son message de Noël, dans lequel il insiste pour que chacun, à la lumière des tragiques événements de l'été, développe une « citoyenneté responsable ». Le 28 janvier 1997, le Roi plaide, devant les corps constitués, pour l'établissement d'un contrôle de la qualité du service rendu par chaque autorité.

Ces prises de parole sont exceptionnelles (1), tant par leur fréquence que par leur contenu, et placent le Roi dans le rôle d'un véritable acteur politique. Elles invitent à examiner les questions que les messages du Roi — entendus ici comme les prises de position publiques du Chef de l'Etat (2) — soulèvent en droit constitutionnel.

Dans une première perspective, il s'agit de s'interroger, d'une part, sur les rapports qui se nouent entre le Roi, ses ministres et les chambres législatives à l'occasion de tels discours et, d'autre part, sur les propos que peut tenir le Roi à l'égard du pouvoir judiciaire. Dans une seconde perspective, il faut s'interroger sur les thèmes que le Roi, chef du pouvoir exécutif fédéral, peut aborder dans ses messages. Les matières qui ont été transférées aux collectivités fédérées n'échappent-elles pas aux opinions que peut développer le Chef de l'Etat dans ses messages à la population ?

Pascal BOUCQUEY est assistant à l'Université Catholique de Louvain.

(1) *Le Soir*, 26 décembre 1996. Dans le même sens, voy. F. DELPÉRÉE, intervention dans *La Libre Belgique*, 11 septembre 1996.

(2) Nous examinerons ici indistinctement les discours royaux — publics, télévisés ou radio-phoniques —, les lettres du Roi rendues publiques et les communiqués dans lesquels le Roi exprime une opinion.

## I. — LES MESSAGES DU ROI ET LES INSTITUTIONS FÉDÉRALES

2. — L'action du Roi est régie par un certain nombre de principes constitutionnels : l'inviolabilité du Roi, son irresponsabilité politique et l'interdiction de découvrir la Couronne. Ces principes sont rappelés dans un premier point (A). Ils sont, dans un second point, appliqués à la matière des messages du Roi (B).

### A. — *Le régime constitutionnel de l'exercice des pouvoirs du Roi*

3. — « La personne du Roi est inviolable », prescrit l'article 88 de la Constitution. En ce sens, le Chef de l'Etat n'est justiciable d'aucune juridiction belge ; il est « à l'abri de toute action en justice » (3), qu'elle soit civile ou pénale. Selon l'adage, *the King can do no wrong* (4).

Le principe trouve sa justification : dès le moment où le Congrès national a choisi de donner à la Belgique la forme de la monarchie constitutionnelle — système dans lequel le Chef de l'Etat est choisi selon le principe d'hérédité, par un système de dévolution de la Couronne constitutionnellement organisé —, il se devait d'offrir au Chef de l'Etat un statut particulier qui lui permette de régner *dans la durée* (5). Or, « frapper un monarque d'une condamnation, c'est le discréditer, l'amoindrir, c'est presque le détrôner. C'est aussi atteindre la dynastie dans le prestige qui doit la *maintenir* ; c'est saper par la base la forme de gouvernement établie » (6).

4. — La Chambre des représentants — pas plus que les cours et tribunaux — n'a de prise sur l'institution monarchique. Si les juges ne peuvent condamner le Roi, les parlementaires, de leur côté, ne sont pas habilités à mettre en cause la *responsabilité politique* du Chef de l'Etat. La règle se comprend : « La Belgique s'est dotée d'un régime monarchique. Celui-ci soustrait la fonction royale à des remises en cause périodiques ; il confère à son titulaire — pour la durée du règne — le bénéfice de la stabilité ; il le

(3) Commission chargée d'émettre un avis motivé sur l'application des principes constitutionnels relatifs à l'exercice des prérogatives du Roi et aux rapports des grands pouvoirs constitutionnels entre eux (commission dite « Soenens »), *Mon. b.*, 6 août 1949, spéc. p. 7591.

(4) Voy. R. FUSILLER, *Les monarchies parlementaires*, Paris, Les Éditions ouvrières, 1959, p. 391 : « Le Roi ne peut mal faire (...) ne signifie pas que tout ce qu'il fera sera bien et juste, mais qu'il n'est justiciable d'aucune juridiction. » Sur la responsabilité pénale du Roi, voy. M. VERDUSSEN, *Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 503 et s.

(5) Voy. A. VANWELKENHUYZEN, v<sup>o</sup> « Chef de l'Etat », *R.P.D.B.*, compl., t. V, n<sup>os</sup> 11 et s.

(6) W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, « Le commandement de l'armée et la responsabilité ministérielle en droit constitutionnel belge », *Revue de l'Université de Bruxelles*, 1949, p. 11.

fait échapper au contrôle direct des assemblées politiques » (7). Ce sont les ministres du Roi qui assument seuls la responsabilité politique des actes royaux.

Cependant, il y aurait injustice à instaurer une responsabilité ministérielle absolue, c'est-à-dire une responsabilité qui couvrirait tous les actes du Roi, qu'ils aient — ou non — été accomplis avec l'accord des ministres. Henri Rolin a clairement exprimé cette idée : les ministres « ne peuvent être responsables d'une attitude royale qu'ils n'approuvent pas » (8). Ainsi donc, pour que les ministres endossent la responsabilité des actes du Roi, « il faut — de toute évidence — qu'ils participent à leur accomplissement. Cette participation se manifeste par le contreseing » (9).

L'article 106 de la Constitution exprime cette idée fondamentale. Mais il y ajoute aussitôt un corollaire essentiel : les actes du Roi doivent *toujours* être contresignés par ses ministres ; en d'autres termes, dans l'exercice de ses pouvoirs constitutionnels, *le Roi ne peut agir seul* (10).

En cas de divergence entre le Roi et ses ministres, qui doit l'emporter ? En 1949, la Commission chargée d'émettre un avis motivé sur l'exercice des prérogatives constitutionnelles du Roi estimait que, si les ministres maintiennent leur position à l'encontre de celle du Chef de l'Etat, « ils n'auront, en règle générale — après avoir attiré l'attention du Roi sur la gravité de la situation et les risques qu'elle comporte (11) — d'autre ressource que d'offrir leur démission » (12). En cas de conflit persistant entre le Roi et ses ministres, le gouvernement ne pourrait donc adopter que deux attitudes : se soumettre ou se démettre.

Cette conception n'a plus cours aujourd'hui. Bien sûr, le Roi a toujours la possibilité de faire pression sur les ministres afin de les convaincre de

(7) F. DELPÉREE, *Droit constitutionnel*, t. II, *Le système constitutionnel*, Bruxelles, Larcier, 1986, p. 106.

(8) H. ROLIN, discours prononcé à la Chambre le 19 juillet 1950, *Ann. parl.*, Ch., s.o. 1949-1950, p. 2267.

(9) *R.P.D.B.*, v° « Chef de l'Etat », t. I<sup>er</sup>, 1949, n° 29.

(10) O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, t. II, *Les pouvoirs de l'Etat*, Liège et Paris, Dessain et Giard et Brière, 1908, p. 204 ; P. ERRERA, *Traité de droit public belge*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Giard et Brière, 1918, p. 203 ; commission Soenens, rapport cité, p. 7591 ; W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *op. cit.*, p. 15 ; A. VANWELKENHUYZEN, *op. cit.*, n° 43 ; A. ALEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Deurne, Kluwer, 1995, p. 124 ; F. DELPÉREE, « La monarchie belge », *Revue internationale de politique comparée*, 1996, vol. 3, pp. 277 et s., spéc. pp. 284-285.

(11) En effet, pareille situation est « de nature à découvrir et à exposer dangereusement le Roi lui-même » (W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, « Les rapports entre le Chef de l'Etat et le Gouvernement en droit constitutionnel belge », *R.D.I.D.C.*, 1950, p. 188).

(12) Commission Soenens, rapport cité, p. 7592. Dans le même sens, voy. R. FUSILLER, *op. cit.*, p. 395 ; R. ERGEC, « L'institution monarchique à l'épreuve de la crise », *J.T.*, 1990, pp. 265 et s., spéc. p. 266.

changer de voie (13). Mais s'ils s'obstinent, le Roi devra céder, dès lors qu'une majorité parlementaire soutient le gouvernement. En effet, dans la mesure où seuls les ministres sont responsables de la politique gouvernementale, il semble normal de leur laisser la « liberté de la décision » (14). Par ailleurs, — comment ne pas l'apercevoir ? —, l'entêtement politique du Roi aurait de graves conséquences : pareille situation serait « de nature à découvrir et à exposer dangereusement le Roi lui-même » (15). La volonté du gouvernement doit donc prévaloir.

5. — Le pouvoir exécutif fédéral est composé de deux autorités publiques distinctes. Ceci explique que des positions contradictoires puissent voir le jour. En aucun cas, cependant, ces divergences ne pourront être révélées. En toutes circonstances, le pouvoir exécutif doit apparaître uni ; le Roi et ses ministres doivent parler à l'unisson. Si des tensions surgissent entre eux, celles-ci doivent se résoudre dans l'ombre, dans le secret du « colloque constitutionnel » (16). Plus généralement, *l'interdiction de dévoiler la Couronne* consiste à faire défense de révéler l'influence du Chef de l'Etat dans l'élaboration des décisions et dans les prises de positions communes.

Cette règle constitutionnelle trouve sa justification. Le Roi et le gouvernement fédéral ne forment pas deux branches distinctes et autonomes du pouvoir exécutif (c'est le cas en revanche de la Chambre des représentants et du Sénat, pour ce qui concerne le pouvoir législatif). Le pouvoir exécutif est un et sa volonté « n'est pas divisible » (17). Cette unité serait altérée si l'une des autorités qui le composent venait à prendre, unilatéralement, une initiative et la rendait publique sans même permettre aux autres membres de donner leur avis sur le projet en question (18).

(13) Comme l'a écrit P. WIGNY, le Roi n'est pas « une machine à signer ». Il a le pouvoir de s'opposer aux projets de ses ministres : c'est « le bénéfice d'une organisation dualiste de l'exécutif » (*Droit constitutionnel. Principes et droit positif*, Bruxelles, Bruylant, 1952, n° 428). Voy. égal. A. MOLITOR, *La fonction royale en Belgique*, 2<sup>e</sup> éd., Bruxelles, CRISP, p. 55.

(14) P. WIGNY, *op. cit.*, p. 574, n° 426 ; R. SENELLE, « Le monarque constitutionnel en Belgique », *Res Publica*, 1962, p. 65 ; F. DELPÉRÉE, *Droit constitutionnel*, t. II, *op. cit.*, p. 111, n° 55 ; F. DELPÉRÉE et B. DUPRET, « Nul ne peut découvrir la Couronne », *Les Cahiers constitutionnels*, 1989, pp. 24-25. Voy. égal. B. WALEFFE, *Le Roi nomme et révoque ses ministres*, Bruxelles, Bruylant, 1971, p. 91.

(15) W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, « Les rapports entre le Chef de l'Etat... », *op. cit.*, 1950, p. 188.

(16) Voy. R. ERGEC et M. UYTENDAELE, « La monarchie en Belgique — Reflet du passé ou nécessité nationale ? », in *Présence du droit public et des droits de l'homme. Mélanges offerts à J. Velu*, Bruxelles, Bruylant, 1992, pp. 608-610, n° 16 ; Commission Soenens, rapport cité, p. 7592 ; W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, « Les rapports entre le Chef de l'Etat... », *op. cit.*, p. 191 ; A. MOLITOR, *op. cit.*, pp. 54-55 ; F. DELPÉRÉE, *Droit constitutionnel*, t. II, *op. cit.*, n° 338.

(17) F. DELPÉRÉE et B. DUPRET, « Nul ne peut découvrir la Couronne », *op. cit.*, p. 14 ; P. WIGNY, *op. cit.*, p. 571, n° 425.

(18) R. ERGEC et M. UYTENDAELE (*op. cit.*, pp. 608-609) apportent une autre justification à la règle selon laquelle nul ne peut découvrir la Couronne. Selon ces auteurs, le Roi est politiquement irresponsable. Cette irresponsabilité a un corollaire : la nécessaire *neutralité royale*. Comment imaginer que le Roi puisse se jeter dans l'arène politique, prenne publiquement position en faveur de tel ou tel autre parti, alors qu'il est appelé à occuper le trône pendant de longues

B. — *Les messages du Roi  
et l'exercice des pouvoirs royaux*

6. — Dans un deuxième point, l'on étudie successivement la place des messages aux sein des missions royales, l'étendue de la responsabilité ministérielle vis-à-vis de ces messages et la liberté de parole du Roi à l'égard des chambres législatives et du pouvoir judiciaire.

1. *Les attributions et les fonctions du Roi*

7. — L'analyse constitutionnelle des messages royaux requiert d'établir une distinction au sein des tâches royales. En vertu de la Constitution, le Chef de l'Etat est titulaire d'*attributions*. Parallèlement à celles-ci, le Roi remplit un certain nombre de *fonctions*. « Les attributions désignent les compétences précises que la Constitution persiste à reconnaître au Roi. » (19). Les fonctions royales recouvrent, pour leur part, « les tâches que la tradition constitutionnelle reconnaît de manière plus confuse au Roi » (20), c'est-à-dire les prérogatives « d'être consulté, d'avertir et de stimuler » (21). Alors que les attributions sont, dans les faits, laissées au gouvernement (22), l'exercice des fonctions fait appel, de la part du Roi, à une *appréciation personnelle* de la situation politique, des besoins et des attentes de la population. Les messages du Roi relèvent, on s'en doute, de l'exercice des fonctions royales.

Pas plus que les attributions du Roi, les fonctions royales n'échappent à la règle selon laquelle le Chef de l'Etat doit agir avec le concours des ministres (23). La doctrine a, en effet, dégagé la règle selon laquelle tout acte du Roi doit être posé avec le concours d'un ministre, *dès le moment où il est susceptible d'avoir une incidence politique* (24). S'agissant des messages,

années, sans possibilité de remplacement périodique ? L'institution royale est symbolique ; elle doit rester à l'abri des critiques et donc à l'abri des luttes partisans. L'on peut se demander, cependant, si la neutralité royale n'est pas chimérique : le Roi ne peut-il soutenir l'action — partisane par essence — de son gouvernement ? Le Roi ne peut-il, par exemple, appeler à jouer le jeu de la structure fédérale de l'Etat, alors que certains partis s'affichent comme étant « unitaristes » ?

(19) F. DELPÉRÉE et B. DUPRET, « Le roi des Belges », *Pouvoirs*, 1990, n° 54, p. 16.

(20) *Idem*.

(21) Selon l'expression célèbre de W. BAGEHOT, citée par R. ERGEC, « L'institution monarchique... », *op. cit.*, p. 265.

(22) Ainsi le Roi exerce-t-il une « mission d'authentification », selon les termes de F. DELPÉRÉE et B. DUPRET, « Le roi des Belges », *op. cit.*, p. 18.

(23) Même si l'article 106 de la Constitution, selon lequel aucun acte du Roi ne peut avoir d'effet sans contreseing, semble ne viser que les actes juridiques. Peut-on concevoir un contreseing ministériel pour une visite officielle ou un discours ? Le contreseing ne se conçoit-il pas uniquement pour les actes écrits ? Adopter pareille interprétation restrictive reviendrait à vrai dire à nier la coutume constitutionnelle et le système parlementaire. Si l'on devait admettre qu'un message royal n'engage pas la responsabilité des ministres, on ouvrirait une brèche irréparable dans l'irresponsabilité et l'inviolabilité royales.

(24) Voy. commission Soenens, rapport cité, p. 7591.

l'assentiment du gouvernement se manifestera, par exemple, par la présence d'un ministre lors de l'allocution royale. De toute façon, le texte d'une communication devra, au préalable, être communiqué à l'un des ministres du gouvernement fédéral. Ces « procédures informelles sont évidemment à assimiler à un contreseing ministériel » (25).

8. — Le professeur Delpérée a procédé à une classification des fonctions royales (26). Il en distingue trois. Dans l'exercice de chacune d'elles, les messages jouent un rôle particulièrement important.

Le Chef de l'Etat exerce d'abord la fonction d'*incitation*. Il incite son gouvernement à entreprendre de nouvelles tâches ; il incite les différentes autorités à prendre loyalement part au fonctionnement des institutions ; il incite également la population à accepter les changements fondamentaux des structures étatiques. En 1959, par exemple, Baudouin prononce une allocution radiodiffusée au cours de laquelle il exprime le souhait de voir accordé au Congo son indépendance. En septembre 1996, Albert II encourage, notamment son gouvernement, à mener une réflexion dans le but de mettre en place « une formation plus adéquate pour permettre au pouvoir judiciaire de mieux faire face à l'évolution de la criminalité » (27).

Il y a aussi la fonction de *médiation*. Par sa position privilégiée, le Roi contribue activement au déroulement et au règlement des crises ministérielles (28) ; il peut également jouer le rôle de médiateur entre les différentes tendances idéologiques ou entre les communautés. Ainsi, au mois de décembre 1971, après les premières révisions institutionnelles, le Roi encourage les diverses autorités « à jouer franchement le jeu » et à s'habituer « sans vaines nostalgies, au visage qu'offre désormais la Belgique » (29).

Le Chef de l'Etat exerce, enfin, une fonction *symbolique* primordiale : il réunit en sa personne, et en l'institution qu'il représente, les différents courants d'opinion qui s'expriment en Belgique ; il est le dénominateur commun de tous les Belges (30). Comment ne pas citer ici le dernier message de Noël prononcé par Albert II au mois de décembre 1996 : « Nous voulons un pays où Flamands, Wallons et Bruxellois marchent ensemble... » (31).

9. — Une question préliminaire ne peut être écartée : qui est l'auteur des idées exprimées dans un message royal ? La réponse de la doctrine est

(25) F. DELPÉRÉE, « Le Roi règne et ne gouverne pas », *op. cit.*, p. 702.

(26) Voy., en particulier, « La Couronne de Belgique », *op. cit.*, pp. 345 et s. ; « Le Roi règne et ne gouverne pas », *J.T.*, 1990, pp. 701 et s., spéc. pp. 703-704 ; « La fonction du Roi », *Pouvoirs*, 1996, n° 78, pp. 43 et s.

(27) Message du Roi du mardi 10 septembre 1996, reproduit dans *La Libre Belgique*, 11 septembre 1996.

(28) F. DELPÉRÉE, « Le Roi règne... », *op. cit.*, p. 703.

(29) Cité dans A. MOLITOR, *op. cit.*, p. 61.

(30) F. DELPÉRÉE et B. DUPRET, « Le roi des Belges », *op. cit.*, p. 22.

(31) Discours reproduit dans *Le Soir*, 26 décembre 1996.

unanime : les discours royaux sont *l'écho des opinions personnelles du Roi* (32). C'est le Roi qui rédige ses messages — personnellement ou avec l'aide de collaborateurs, parmi lesquels son Chef de cabinet occupe une place importante (33). Il ne s'agit jamais d'une communication gouvernementale. Le Roi n'est pas le porte-parole du gouvernement : une telle pratique aurait en effet pour conséquence de faire couvrir les ministres par le Roi, alors que la Constitution réclame l'inverse (34).

On peut relever que dans ses messages sur la maltraitance des enfants, le Roi ne manque pas d'associer la Reine à ses initiatives. Le discours reste le sien. Mais le Chef de l'Etat ne peut s'empêcher de souligner — eu égard au problème particulier dont il traite — les engagements que la Reine et lui ont pris en ce domaine. On peut présumer que le Roi n'agirait pas de la sorte s'il traitait d'autres sujets de politique intérieure ou internationale (35).

10. — Dans un système où le pouvoir exécutif est composé de deux autorités publiques distinctes, il faut admettre que chacune d'elles puisse exprimer, de son côté, ses propres opinions. Pour reprendre une formule célèbre, restreindre le rôle du Roi au point de l'empêcher d'exposer ses opinions personnelles ferait du Chef de l'Etat « le dernier des citoyens, alors pourtant qu'il occupe au faite de notre édifice politique une position éminente » (36).

La structure duale du pouvoir exécutif ne doit cependant pas masquer l'essentiel : le pouvoir exécutif est un, et les opinions exprimées par ses composantes ne peuvent diverger (37). Or, à partir du moment où l'on admet que le Roi exprime des idées personnelles et qu'il rédige personnellement ses discours, l'on peut craindre que des divergences d'avec les vues du *gouvernement* y soient exposées. Il se pourrait également que les propos du Roi ne soient pas conformes à la ligne politique ou aux décisions des

(32) Voy. F. DELPÉRÉE, « Le Roi règne... », *op. cit.*, p. 702 ; F. DELPÉRÉE et B. DUPRET, « Le roi des Belges », *op. cit.*, p. 22 ; A. MOLITOR, *op. cit.*, p. 102.

(33) Voy. J. STENGERS, *L'action du Roi en Belgique — Pouvoir et influence*, 2<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Racine, 1996, pp. 20-21.

(34) « Il arrive que, dans le but de donner à la politique gouvernementale un plus large crédit, les ministres fassent état de la conformité de leur opinion avec celles du Roi (...) en obtenant du Roi qu'il défende leurs projets dans un discours public ou rendu public. Ce système a donné lieu à des critiques justifiées. Il aboutit pratiquement au renversement du principe constitutionnel : c'est le Roi qui, en ce cas, couvre ses ministres » (W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, « Des rapports entre le Chef de l'Etat... », *op. cit.*, p. 192).

(35) D'une manière exceptionnelle, les messages du Roi peuvent prendre une forme particulière — spécialement lorsqu'il s'agit d'insister sur le fait que le Chef de l'Etat n'en est pas le seul auteur. Ainsi, le 27 septembre 1996, le Palais et les services du Premier ministre ont estimé nécessaire de diffuser un *communiqué conjoint* pour dénier certaines informations parues dans la presse.

(36) Ch. WOESTE, discours prononcé à la Chambre des représentants le 6 décembre 1904, *Ann. parl.*, Ch., s.o. 1904-1905, p. 211 ; dans le même sens, voy. la lettre que le Roi Baudouin a adressée au Premier ministre Martens le 30 mars 1990, reproduite dans A. MOLITOR, *op. cit.*, p. 56.

(37) Voy. *supra*, n° 5.

*chambres législatives*. On peut enfin craindre que le Roi se prononce publiquement sur la manière dont le *pouvoir judiciaire* remplit sa mission. Comment résoudre ces difficultés ?

## 2. *Les messages du Roi et le gouvernement*

11. — Les ministres sont responsables de tout acte politique posé par le Chef de l'Etat. S'agissant des messages, comment est comprise cette responsabilité ? Quelle est l'étendue de la couverture ministérielle ? Depuis 1831, quatre solutions différentes ont été proposées.

12. — Une première conception est adoptée pendant le règne de Léopold I<sup>er</sup> : le Roi peut exprimer une opinion divergente de celle de son cabinet. Les parlementaires n'estiment pas nécessaire d'interpeller le gouvernement à ce sujet, parce qu'on ne conçoit pas de contreseing ministériel pour les messages royaux. Si des contradictions apparaissent au sein de l'exécutif, elles n'importent guère : « La monarchie orléaniste tolère le dualisme de l'exécutif » (38).

13. — Une deuxième conception — également favorable à la libre expression du Chef de l'Etat — fait jour pendant le règne de Léopold II. Selon l'article 106 de la Constitution, le contreseing ministériel est nécessaire pour donner un effet juridique à l'acte posé par le Roi. Dès lors, si les ministres ne suivent pas le Roi dans toutes ses opinions et qu'ils refusent d'apporter leur concours au Roi, le discours sera censé ne pas avoir d'effet (39).

Pareille interprétation doit être rejetée. L'effet d'un message royal n'est pas juridique. Il est avant tout politique. Dans cette mesure, même privés de tout effet de droit par le refus des ministres de couvrir le discours, les propos du Roi pourraient discréditer celui-ci aux yeux de l'opinion publique. C'est un véritable *accord préalable* que le Roi doit obtenir avant de prononcer son message.

14. — Encore faut-il définir l'étendue de cet accord préalable. Sur ce point, la pratique institutionnelle semble rester en-deçà des exigences constitutionnelles. Depuis le règne de Léopold II, les gouvernements successifs soutiennent, lorsqu'ils sont interpellés à ce sujet, que la responsabilité ministérielle ne porte que sur l'habilitation au Roi d'adresser un message.

(38) F. DELPÉRÉE et B. DUPRET, « Nul ne peut découvrir la Couronne », *op. cit.*, p. 18.

(39) Voy. les interventions de MM. DE SMET DE NAYER et WOESTE, lors de la séance du 23 juin 1887, *Ann. parl.*, Ch., s.o. 1886-1887, pp. 1754-1755.

Selon une telle conception, la responsabilité des ministres se limite au « fait d'avoir donné au Roi l'occasion de s'exprimer » (40).

Cette responsabilité peut paraître limitée. A vrai dire, cependant, il faut garder à l'esprit que « l'autorisation ne sera procurée que si les déclarations publiques du Roi, et les dissentiments qu'elles peuvent mettre à jour, ne risquent pas de faire courir au cabinet de trop graves dangers » (41). Et c'est au gouvernement d'apprécier ces risques d'une manière discrétionnaire. Ainsi, en novembre 1888, le discours que Léopold II comptait prononcer lors du Grand concours de tir, à Bruges, a tout simplement été annulé : un des ministres de son cabinet estimait que les propos du Roi mettraient le gouvernement dans « une situation intolérable » (42).

Une telle solution permet toutefois qu'apparaissent publiquement des contradictions entre le Roi et son gouvernement ; ces divergences ne seront pas susceptibles de mettre en cause la responsabilité politique des ministres, dans la mesure où le gouvernement ne reprend pas à son compte le *contenu* des messages royaux (43).

Cette pratique permet au gouvernement d'échapper à la censure politique, notamment lorsqu'un ministre a négligé de porter toute l'attention nécessaire à un discours royal (44), lorsque le Roi se montre opiniâtre sur tel sujet particulier (45) ou encore lorsque le gouvernement ne peut faire autrement que de révéler les opinions du Roi (46).

15. — Une dernière conception consiste à considérer les ministres comme responsables, tant de l'occasion que *du texte du message*. En d'autres termes, le gouvernement qui accepte de couvrir un message royal « s'en approprie les idées et les expressions » (47). Le discours fait état des opi-

(40) SCHOLLAERT, discours prononcé à la Chambre des représentants le 6 juillet 1909, *Ann. parl.*, Ch., s.o. 1908-1909, p. 1871 ; W. MARTENS, *Ann. parl.*, Ch., s.o. 1989-1990, séance du 19 avril 1990, p. 2019.

(41) F. DELPÉRÉE et B. DUPRET, « Nul ne peut découvrir la Couronne », *op. cit.*, p. 20.

(42) Cité par J. STENGERS, *op. cit.*, p. 225.

(43) Dans le même sens, voy. L. DUPRIEZ, « Chronique constitutionnelle belge », *R.D.P.*, 1905, p. 438 ; O. ORBAN, *op. cit.*, p. 230.

(44) Voy. le discours prononcé par le Roi Baudouin à Paris, en 1961, qui vantait « l'héritage du Christianisme » et dénigrait le relativisme. Le discours avait provoqué des remous dans l'opinion publique belge. P.-H. Spaak, alors ministre des Affaires étrangères, avait lu le texte préalablement. « Mais faute d'une attention suffisante, il ne s'était pas rendu compte de ce que certains passages du texte pouvaient avoir d'inadmissible pour les incroyants » (J. STENGERS, *op. cit.*, pp. 223-224).

(45) La rédaction du projet de discours que Léopold II devait prononcer pour l'inauguration, à Bruges, d'un monument dédié à Breydel et De Coninck a donné lieu à de fortes tensions entre le Roi et son cabinet (voy. *infra*). Après avoir accepté de modifier son texte, le Roi écrivit : « J'ai fait maintenant ce qu'on m'a demandé ; j'ai remanié trois fois le discours, mais *je n'y changerai plus rien* » (cité dans J. STENGERS, *op. cit.*, p. 222. Nous soulignons.)

(46) Pareille situation s'est présentée lors du refus du roi Baudouin de sanctionner la loi dépénalisant partiellement l'avortement. Voy. *infra*, n° 17.

(47) L. HUYSMANS, *Ann. parl.*, Ch., s.o. 1904-1905, pp. 203 et s. ; W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, « Des rapports entre le Chef de l'Etat... », *op. cit.*, p. 192.

nions personnelles du Roi, mais uniquement celles d'entre elles que le gouvernement partage avec lui. La responsabilité des ministres est susceptible d'être engagée sur tous les points abordés dans le message.

Le droit constitutionnel réclame pareille interprétation (48). Bien sûr, la question de l'étendue de la responsabilité ministérielle ne se pose pas vis-à-vis des propos vagues — « les vœux, les paroles d'accueil et de remerciement » (49) — que contiennent les messages royaux. En revanche, dès le moment où le Roi tient des propos « relatifs à l'orientation politique du pays », ceux-ci ne sauraient relever de la seule appréciation personnelle du Roi (50). Le Roi peut s'exprimer sur un sujet sensible — comme le processus d'indépendance du Congo, la fédéralisation de l'Etat ou le fonctionnement de la justice (51) —, à condition toutefois d'être en parfait accord avec son gouvernement (52). Limiter la responsabilité à l'habilitation de tenir le discours reviendrait à permettre au Roi de découvrir sa propre Couronne. Ne pas faire endosser la responsabilité des opinions émises publiquement par le Roi exposerait celui-ci « à être discuté, et donc diminué dans son autorité » (53).

### 3. *Les discours du Roi et les chambres législatives*

16. — Les ministres fédéraux sont responsables de leur politique devant la Chambre des représentants (54). La responsabilité politique n'implique cependant pas que le pouvoir exécutif se fasse le porte-parole des chambres législatives. Les relations qui s'établissent entre le premier et les secondes sont essentiellement des relations de *contrôle*. Dès le moment où l'on admet que la Chambre des représentants exerce un contrôle *a posteriori* sur les actes et les positions adoptées par le gouvernement, il faut admettre, aussi,

(48) P. ERRERA, *op. cit.*, p. 204 ; R. SENELLE, « Le monarque constitutionnel... », *op. cit.*, p. 65.

(49) A. MOLITOR, *op. cit.*, p. 103.

(50) W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, « Le commandement de l'armée... », *op. cit.*, p. 24 ; IDEM, « Les rapports entre le Chef de l'Etat... », *op. cit.*, p. 192.

(51) Message du 11 septembre 1996, *La Libre Belgique*, 11 septembre 1996.

(52) Dans cette mesure, le communiqué du Palais du 5 mars 1997, exprimant l'inquiétude du Roi face « à l'absence d'une Europe sociale réelle, comme en témoigne l'annonce, sans concertation préalable, de la fermeture brutale de l'entreprise Renault à Vilvorde », est tout à fait conforme au droit constitutionnel, même s'il a pu paraître, à certains observateurs étrangers, outrepasser la neutralité et la prudence qui sied à un membre de la famille royale (*Le Soir*, 6 mars 1997).

(53) W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, « Le commandement de l'armée... », *op. cit.*, p. 24. Le rôle du gouvernement est assez étroit : il doit assumer la responsabilité politique des discours du Roi, mais il n'a pas à interpréter les propos tenus par le Chef de l'Etat, ni à les expliquer si leur sens fait l'objet d'une question parlementaire. « Il n'est pas de tradition (qu'un ministre) en assure l'exégèse. » (J.-L. DEHAENE, dans *La Libre Belgique*, 24 février 1997).

(54) Const., art. 101.

que le gouvernement dispose, *a priori*, d'une importante liberté d'action (55).

La règle vaut également pour les messages royaux : prononcés avec l'accord d'un ou de plusieurs ministres, ils peuvent contenir des propos inattendus ou surprenants, sur des sujets qui, par exemple, ne font pas encore l'objet d'un débat parlementaire. Le tout sera de savoir si, *par la suite*, cette opinion, mettra en jeu la responsabilité d'un ministre ou du gouvernement (56).

17. — Les messages royaux sont susceptibles de susciter un autre problème. La Chambre des représentants et le Sénat se sont prononcés définitivement sur un sujet. Par exemple, un projet de loi a été adopté. Ou bien, les Chambres ont rejeté une proposition ou un projet. Conçoit-on que le Roi prenne publiquement le contre-pied de la décision ainsi intervenue ?

Dans une première hypothèse, le Roi revient, au cours d'une allocution, sur une idée qui a été *rejetée* par les chambres. Une telle situation s'est présentée au siècle dernier. Particulièrement attaché à l'intégrité du territoire, Léopold II plaide pour l'instauration d'un service militaire personnel. En 1887, la Chambre rejette cette idée. Quelques semaines pourtant après cette décision, Léopold II prononce, à Bruges, un discours resté célèbre dans lequel il revient à demi-mot sur le principe du service personnel. Un incident comparable se produit en 1897, toujours à propos du service personnel. Dans les deux cas, l'émotion est plus vive auprès de l'opinion publique et de la presse (57) qu'au sein des chambres. S'il ne semble pas qu'une crise politique sérieuse soit née de ces prises de position « en porte-à-faux » avec la volonté nationale, elles sont cependant dangereuses : des propos contraires à la volonté des chambres sont susceptibles d'attirer sur le Roi les critiques de la majorité. La monarchie constitutionnelle ne peut sérieusement s'accommoder de cette situation.

(55) F. PERIN, « Le message radiophonique du Roi du 13 janvier 1959 », *C.H. CRISP*, n° 3.

(56) *Ibidem*. Dans cette mesure, on ne peut que s'étonner des propos tenus dans la presse au lendemain de l'allocution du Roi Baudouin relative à l'indépendance du Congo, selon lesquels le Roi ne pourrait se prononcer « avant que le Parlement n'ait délibéré » (*Pourquoi Pas ?*, 16 janvier 1959, cité par F. PERIN, *op. cit.*). Il faut aussi s'étonner des déclarations du président du P.R.L., Louis Michel, à propos du communiqué du 10 septembre 1996 sur la disparition des enfants : « On ne peut déplacer le centre de gravité de la démocratie. C'est au parlement de contrôler le gouvernement et de vérifier le bon fonctionnement de nos institutions *dans le strict respect des pouvoirs de chacun*. Le parlement ne peut en aucun cas *se laisser dessaisir de ses prérogatives*. La survie de l'Etat de droit l'impose » (*Le Soir*, 11 septembre 1996). Or, le but du communiqué n'était pas de contrôler le bon fonctionnement des institutions, mais bien d'inciter au contrôle et d'engager le pouvoir exécutif sur un certain nombre de thèmes sensibles. Il faut le répéter : il n'y a pas de thèmes dont pourraient connaître seules les chambres législatives, qui ne puissent faire l'objet d'une position publique de la part du Roi ou du gouvernement.

(57) Voy. la « revue de presse » effectuée par M. DELBEKE, interpellant le gouvernement, lors de la séance du 23 juin 1897, *Ann. parl.*, Chambre, s.o. 1896-1897, p. 1746.

Une seconde hypothèse se présente : le Roi s'oppose à la volonté *positive-ment* exprimée par les chambres ; il désapprouve publiquement un texte qui a été adopté par la Chambre et par le Sénat. La crise provoquée par le refus de signer le projet de loi dépénalisant partiellement l'avortement s'apparente à cette hypothèse : dans une lettre du 30 mars 1990 adressée par le Roi au Premier ministre Martens, et rendue publique devant les chambres réunies le 5 avril 1990, le Chef de l'Etat fait état des « graves problèmes de conscience » que le projet de loi soulève en lui (58).

La crise n'est pas provoquée à titre principal par la publicité donnée à la désapprobation royale (59), mais bien par le *refus de sanctionner* un texte adopté conjointement par les deux chambres. Pareille attitude avait pour conséquence inévitable de contrevenir aux règles essentielles du parlementarisme monarchique — même si le Roi insistait sur la nécessité de ne pas bloquer le fonctionnement des institutions.

Néanmoins, la publicité donnée à la lettre du Roi posait un problème propre à la matière des messages royaux. La divulgation du refus royal a eu pour conséquence inévitable de découvrir la Couronne et de présenter le Roi « comme le seul responsable de la crise institutionnelle » (60) — exposant ainsi sa personne à la critique publique (61). Aurait-il été préférable que la division au sein de l'exécutif restât secrète et que le gouvernement démissionne, étant dans l'impossibilité de couvrir les actes du Roi ? Avec perspicacité, le sénateur Roger Lallemand a pu écrire que le retrait du gouvernement, plutôt que de résoudre la crise, « l'eut approfondi » à coup sûr : « La démission du gouvernement aurait entraîné des élections. La personne du Roi eut été au cœur d'un débat électoral qui aurait revêtu un caractère plébiscitaire. Pour préserver les institutions, on les aurait ainsi profondément dénaturées » (62).

**18.** — Cette situation exceptionnelle met en lumière les difficultés qui surgissent à vouloir concilier « le droit du Roi à ne pas être forcé d'agir (et de parler) contre sa conscience et la nécessité du bon fonctionnement de la

(58) Lettre du 30 mars 1990, reproduite dans A. MOLITOR, *op. cit.*, p. 56.

(59) C'est le Roi lui-même qui provoque cette publicité : « Monsieur le Premier ministre, puis-je vous demander de faire part de cette lettre, à votre meilleure convenance, au gouvernement et au Parlement ? » (A. MOLITOR, *op. cit.*, p. 57).

(60) B. DUPRET, « Le Roi a-t-il découvert la Couronne ? », *Journ. proc.*, n° 171, 20 avril 1990, p. 12.

(61) R. ERGEC, « L'institution monarchique... », *op. cit.*, p. 266. Sur cette question, voy. égal. F. DELPÉRÉE, « Faut-il réviser l'article 69 de la Constitution ? », *Journ. proc.*, n° 171, 20 avril 1990, pp. 9 et 10 ; IDEM, « Le Roi sanctionne les lois », *J.T.*, 1991, pp. 593 et s. ; X. MABILLE, « Le débat politique d'avril 1990 sur la sanction et la promulgation de la loi », *C.H. CRISP*, n° 1275 ; J. VELAERS, « Op de grenzen van Grondwet en politiek. Enkele beschouwingen bij het 'uitgedoofde' koninklijke vetorecht », in *Opstellen aangeboden aan J. Gijssels*, Anvers, Maklu, 1994, pp. 445 et s.

(62) R. LALLEMAND, « La conscience royale et la représentation de la Nation », *J.T.*, 1990, pp. 465 et s., spéc. p. 468.

démocratie parlementaire » (63). Le problème est de taille. Mais pour le résoudre, on ne croit pas devoir aller jusqu'à considérer que « le Roi, en tant que Chef de l'Etat, ne peut exprimer publiquement un avis personnel sur une loi : il n'a d'opinion que celles que les institutions consacrent » (64).

L'affirmation est — à tout le moins — par trop catégorique. La règle, en matière de message royal est que le Chef de l'Etat expose ses opinions propres, à conditions que les ministres y apportent leur concours. Juridiquement, le Roi ne doit exprimer que ces opinions-là, sans qu'il soit besoin que les institutions « consacrent » ces propos. Le Roi, comme Chef du pouvoir exécutif, tout comme le gouvernement, peut décider d'être moins frileux que les chambres et les inciter à la réforme. Faudrait-il, par exemple, considérer comme inconstitutionnel un message au cours duquel le Roi se prononce sur une loi dépassée et anachronique, et pour laquelle le conseil des ministres prépare un projet de modification ?

La liberté d'expression du Roi n'est, sans doute, pas aussi étendue que celle du simple citoyen (65). Il n'en reste pas moins que le Roi peut exprimer *toutes les opinions personnelles que les ministres acceptent d'endosser*. Dire que le Roi n'a d'opinions que celles consacrées par les institutions pourrait faire croire qu'il est *a priori* interdit au Roi de tenir tel ou tel propos. Or, ce n'est pas le cas : les ministres doivent se porter responsables des paroles du Roi ; on l'a vu, la responsabilité est un mécanisme qui fonctionne *a posteriori*. En soi, il n'est pas interdit au Roi de se prononcer personnellement sur une loi, dès le moment où il ne remets pas en cause la majorité parlementaire et le fonctionnement des institutions.

19. — Il ne faudrait pas considérer, cependant, que la responsabilité ministérielle confère un blanc-seing au Roi. A l'évidence, elle n'est pas suffisante pour éviter les critiques de la part des parlementaires et de l'opinion publique. Deux arguments viennent l'attester.

D'une part, la conception que les ministres se font de l'étendue de la responsabilité ministérielle (66) rend la règle du concours aléatoire et insuffisante. S'il s'agit uniquement de donner au Roi l'occasion de s'exprimer, le concours ne suffira certainement pas pour éloigner tout risque de critique du Chef de l'Etat. En revanche, si, comme l'exige la Constitution, le concours fait assumer par le ministre *la responsabilité des paroles mêmes du Roi*, on imagine que le ministre concerné sera suffisamment attentif à la

(63) Lettre du Roi Baudouin du 30 mars 1990, dans A. MOLITOR, *op. cit.*, p. 57.

(64) R. LALLEMAND, *op. cit.*, p. 466.

(65) Voy. R. ERGEC, « L'institution monarchique ... », *op. cit.*, p. 266. Dans le même sens, voy. l'intervention, le 23 juin 1887, à la Chambre des représentants, de M. MAGNETTE, *Ann. parl.*, Chambre, s.o. 1896-1897, p. 1751.

(66) Voy. *supra*, n<sup>os</sup> 14-15.

réaction des parlementaires et de l'opinion pour dissuader d'éventuelles entreprises téméraires du Chef de l'Etat.

D'autre part, la responsabilité des ministres est un *mécanisme politique*, institué pour tenter de soustraire la personne royale aux attaques des parlementaires. Mais ce mécanisme est imparfait : les interpellations parlementaires à la suite d'un discours du Roi ne se terminent jamais, dans les faits, par le vote d'une motion de méfiance. En revanche, aux yeux de l'opinion publique, c'est le Roi qui est responsable de ses paroles. Les ministres auront beau assumer la responsabilité du message, « ceux dont le Roi critiquera ou repoussera les idées, sauront dorénavant qu'ils ont en lui un adversaire et seront prêts à le combattre » (67). En cela, même couvert par un ministre, le Roi peut voir son crédit s'amenuiser. Un exemple vient confirmer le propos. L'assentiment d'un ministre est donné à un message royal. Mais le ministre a été quelque peu négligent et inattentif aux passages du message qui pouvaient blesser telle ou telle partie de la population. Quelle que soit la responsabilité politique du ministre intéressé, le public focalisera ses critiques sur la personne du Roi.

La responsabilité ministérielle ne suffit pas. La position du Roi exige de lui qu'il fasse preuve de *précaution*, particulièrement dans ses messages à la population. Dans la mesure où la Constitution interdit toute remise en cause des actions et des actes du Chef de l'Etat, cette règle de prudence pourrait bien devoir être élevée au rang de principe général.

#### 4. *Les discours du Roi et le pouvoir judiciaire*

20. — Dans l'élaboration de ses messages, le Roi a-t-il des préceptes à respecter à l'égard du pouvoir judiciaire ?

En établissant les cours et tribunaux en pouvoir, la Constitution instaure leur indépendance. Le statut particulier que la Constitution organise au profit du pouvoir judiciaire a comme corollaire de soustraire celui-ci aux jeux de la politique. En d'autres mots, alors que les pouvoirs exécutif et législatif ont pris l'un sur l'autre et qu'ils collaborent à leurs missions respectives, le pouvoir judiciaire n'a — en tout cas directement — de prise sur aucun des deux autres pouvoirs. Cela signifie, en particulier, qu'il ne saurait faire l'objet d'attaque ou d'injonction quelconque.

Le 10 septembre 1996, Albert II rend public un communiqué dans lequel il s'exprime sur le drame des enfants abusés et assassinés. Le Roi estime notamment que « *sans porter atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire*, essentielle à notre démocratie, une réflexion de fond doit être conduite et poursuivie, qui doit mener à une justice plus humaine et plus efficace. Elle doit aussi mettre en place les contrôles internes et externes pour permettre

(67) L. DUPRIEZ, *op. cit.*, p. 443 ; J. STENGERS, *op. cit.*, p. 226.

au pouvoir judiciaire de mieux faire face à l'évolution de la criminalité. Il ne s'agit pas de généraliser les critiques, mais de corriger et d'améliorer ce qui doit l'être là où c'est nécessaire » (68).

Le Roi est-il allé trop loin ? Peut-il s'exprimer publiquement sur les carences de la justice ?

Le Chef de l'Etat peut assurément encourager les acteurs institutionnels à prendre en charge les réformes qui s'imposent relativement au fonctionnement de l'appareil judiciaire. Dans son message du 10 septembre 1996, le Roi vise trois pistes de réflexion : la formation des magistrats, les contrôles internes et les contrôles externes du pouvoir judiciaire (69). Le roi exerce ainsi une mission qui lui est reconnue : la fonction d'incitation.

Cet encouragement, le Chef de l'Etat le transmet à ses interlocuteurs traditionnels : il s'adresse au gouvernement lorsqu'il parle de la nomination des magistrats ; il s'adresse aux chambres qui sont susceptibles de prendre en charge les réformes législatives ; il s'adresse aussi à la Chambre des représentants qui exerce le contrôle politique et vote le budget. Mais le Roi s'adresse également au pouvoir judiciaire — interlocuteur exceptionnel — pour que, dans la mesure de ses prérogatives, celui-ci contribue à faire la clarté sur le drame des enfants disparus. Ce faisant, il n'entend pas mettre en cause l'indépendance du juge, mais bien stimuler celui-ci à exercer ses prérogatives d'enquête, de jugement et de contrôle disciplinaire.

Il convient cependant de se demander si l'objet du communiqué royal n'a pas été d'émettre un avis sur la manière dont les institutions de justice se sont comportées à l'occasion d'une *affaire particulière* — ce qui reviendrait, en quelque sorte, à les censurer. Certes, le Chef de l'Etat reconnaît implicitement — mais comment ne pas le reconnaître ? — que des erreurs ont été commises à l'occasion des enquêtes judiciaires sur les enlèvements de Julie, Mélissa, Ann et Eefje (70). Mais à la vérité, il entend avant tout dépasser les manquements et mener une « réflexion de fond ». Ce qui préoccupe le Roi, ce n'est pas tant d'établir les responsabilités de l'une ou l'autre auto-

(68) *La Libre Belgique*, 12 septembre 1996. Nous soulignons. Dans le même sens, voy. le message de Noël prononcé par le Roi Albert II le 24 décembre 1996 : « Nous voulons que la justice soit plus humaine, plus efficace et que le secret de l'instruction soit respecté » (reproduit dans *Le Soir*, 26 décembre 1996).

(69) En ce qui concerne les contrôles internes et les contrôles externes du pouvoir judiciaire, voy. J. VELU, « Représentation et pouvoir judiciaire », discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation du 2 septembre 1996, *J.T.*, 1996, pp. 625 et s. ; E. LIEKEN-DAELE, discours d'installation prononcé devant la Cour de cassation le 11 octobre 1996, *J.T.*, 1996, pp. 755-756 ; F. DELPÉRÉE, « Propos sur la justice et la politique », *J.T.*, 1997, pp. 69 et s.

(70) Le Roi ne veut pas « généraliser les critiques ». Cela prouve bien que certaines critiques doivent être émises...

rité (71), que de « corriger et d'améliorer la justice » là où c'est nécessaire, afin de la rendre « plus efficace » et « plus humaine ».

## II. — LES MESSAGES DU ROI ET LES INSTITUTIONS FÉDÉRÉES

21. — Les messages du Roi soulèvent un second problème en droit constitutionnel : dans une Belgique fédérale où des compétences exclusives ont été transférées aux communautés et aux régions, le Roi peut-il encore aborder tous les thèmes à l'occasion de ses messages ?

Au-delà du rôle pacificateur et incitateur que le Roi a pu jouer dans la fédéralisation de l'Etat (72), il convient de s'interroger sur les *conséquences* que ces transformations ont pu avoir sur les missions dévolues au Chef de l'Etat (A). En particulier, il faut se demander si la structure fédérale de la Belgique a une quelconque influence sur la matière des messages du Roi (B).

### A. — *La place du Roi dans la Belgique fédérale*

22. — Les réformes institutionnelles n'ont pas directement visé le statut ni le rôle du Chef de l'Etat. Cependant, il serait faux de dire que la Couronne sort indemne des modifications successives de la Constitution. Comme l'a indiqué le Premier ministre Dehaene lors de la révision constitutionnelle de 1993, on a opté pour le « maintien des caractéristiques essentielles du pouvoir royal en ne le réformant que là où la modification était rendue nécessaire par la réforme de l'Etat » (73).

23. — Les évolutions ont trait, d'abord, aux *attributions du Roi*. L'article 37 de la Constitution prévoit désormais que le pouvoir exécutif *fédéral* appartient au Roi. Comment mieux indiquer que les compétences attribuées au Chef de l'Etat par la Constitution, au titre du pouvoir exécutif (74), sont limitées à la sphère fédérale ? Si « le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribue formellement la Constitution » et que ces pouvoirs

(71) Louis Michel affirme le contraire (*La Libre Belgique*, 11 septembre 1996 ; voy. *supra*, note 56). Il ressort pourtant du message que le Roi charge les *institutions de contrôle* de faire toute la clarté sur le drame. Il n'entend pas prendre position lui-même.

(72) Voy. sur ce point A. MOLITOR, *op. cit.*, pp. 61-64 ; R. SENELLE, « Rol en betekenis van de monarchie in een federale België », in *Zeven knelpunten na zeven jaar Staatshervorming*, sous la direction de A. ALEN et L.P. SUETENS, Bruxelles, Story-Scientia, 1988, pp. 33 et s.

(73) Cité par J. BRASSINE, *La Belgique fédérale*, Dossier du CRISP, n° 40, 1994, p. 153 (nous soulignons). Voy. égal. F. DELPÉRÉE, « Les autorités fédérales », in F. DELPÉRÉE (dir.), *La Belgique fédérale*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 105.

(74) Les attributions du Roi en tant que troisième branche du pouvoir législatif ont été aussi restreintes : le droit d'initiative, l'amendement et la sanction royale ne pourront s'exercer que dans les matières laissées à la fédération.

« sont exercés de la manière établie par la Constitution », cela signifie que les compétences qui ont été transférées aux communautés et aux régions sont soustraites au pouvoir exécutif fédéral. Le Roi n'est plus compétent que pour les matières fédérales. Ses ministres — c'est-à-dire les ministres fédéraux — sont responsables devant la Chambre des représentants — assemblée en charge des matières fédérales par excellence (article 101 de la Constitution).

24. — La limitation des attributions du Roi va de pair avec l'absence de lien qui unit le Chef de l'Etat et les gouvernements de communauté et de région. Le Roi n'est pas Chef des exécutifs des collectivités fédérées comme il est chef du pouvoir exécutif fédéral. Cette idée ressort des travaux préparatoires de la révision constitutionnelle de 1980 (75). Elle ressort aussi de l'article 122 de la Constitution, en vertu duquel « les membres de chaque gouvernement de communauté ou de région sont élus par leurs Conseils ». Alors que le Roi *nomme ses ministres*, les ministres des collectivités fédérées sont directement *investis* de leurs fonctions par les Conseils. Le Roi n'a aucun pouvoir ni aucun rôle dans la formation et la démission des gouvernements de communauté et de région.

La loi spéciale de réformes institutionnelles contient cependant une entorse à cette autonomie organique. En son article 60, § 4, elle prescrit que la désignation d'un président de gouvernements est « ratifiée par le Roi entre les mains duquel il prête serment ». Conformément à l'article 106 de la Constitution, cette ratification doit être contresignée par un ministre fédéral.

24. — Les *fonctions du Roi* ont également évolué par le fait des réformes institutionnelles. Dans un Etat fédéral par dissociation (76), la fonction symbolique du Chef de l'Etat acquiert une dimension particulière : le Roi représente, en quelque sorte, l'un des derniers bastions de l'unité nationale. En revanche, les fonctions de médiation et d'incitation — fonctions avant tout politiques — se voient désormais limitées à la sphère fédérale. En particulier, le Roi n'a pas à attirer l'attention d'un gouvernement communautaire ou régional sur un problème qui ne relève pas de la compétence de la fédération. Il n'a pas à concilier deux collectivités qui ne parviendraient pas à accorder leur politique ; d'autres institutions remplissent cette mission (77).

(75) *Doc. parl.*, Ch., s.o. 1977-1978, 461, n° 19, p. 4.

(76) Voy., sur ce point, F. DELPÉREE et M. VERDUSSEN, « L'organisation », in F. DELPÉREE (dir.), *La Belgique fédérale*, *op. cit.*, p. 59, n° 67.

(77) R. ERGEC et M. UYTENDAELE, « La monarchie en Belgique... », *op. cit.*, p. 613.

B. — *Les matières communautaires et régionales  
dans les messages du Roi*

26. — Est-il permis au Roi d'intégrer dans ses messages des thèmes relevant de la politique communautaire ou régionale ? Le Roi peut-il parler de l'enseignement, de l'apprentissage des langues ou encore de la protection de l'environnement, alors que ces matières ont été soustraites, en tout ou en partie, à la compétence de la fédération ? Quatre solutions sont envisageables.

27. — On pourrait raisonnablement soutenir, en premier lieu, qu'à l'occasion d'un message royal, tout propos relatif à une matière communautaire ou régionale soit prohibé. Le Roi est le Chef du pouvoir exécutif fédéral. Il exerce ses fonctions avec le concours des seuls ministres fédéraux, responsables des seules matières fédérales. Permettre au gouvernement fédéral de concourir à des propos de politique communautaire ou régionale reviendrait à nier l'autonomie des collectivités fédérées.

Formellement correcte, pareille proposition ne tient pas compte de ce que le Chef de l'exécutif fédéral est aussi le *Chef de l'Etat* (78). A ce titre, il semble normal et légitime que ses préoccupations balayent un champ plus vaste que les seules matières laissées au pouvoir fédéral.

28. — Selon une conception inverse, l'on pourrait imaginer que le Roi puisse aborder *tous* les thèmes dans ses messages — tant les matières communautaires et régionales que les matières fédérales —, *avec l'assentiment d'un ministre fédéral*. Le Roi est le Chef de l'Etat. Cela signifie qu'il peut traiter de tous les sujets sensibles à l'ensemble des Belges. Conformément à l'article 106 de la Constitution, il appartient à un ministre fédéral d'apporter son concours à un tel message.

Cette deuxième thèse pourrait s'appuyer sur la procédure de ratification royale de la désignation des ministres-présidents communautaires et régionaux, qui est contresignée par un ministre fédéral. C'est également en qualité de Chef de l'Etat que le Roi reçoit leur serment.

A vrai dire, pareille proposition s'éloigne des principes esquissés au cours des dernières révisions constitutionnelles. Dans l'Etat belge, les principes qui prévalent dans les relations entre la fédération et les collectivités fédérées sont l'*autonomie* (79) et l'*absence de hiérarchie* entre les composantes et la fédération. La ratification royale de la désignation des ministres-prési-

(78) Dans le même sens, voy. P. WIGNY, *op. cit.*, pp. 565 et s., n°s 421-422 ; F. DELPÉRÉE, « Le Roi règne... », *op. cit.*, p. 703 ; R. ERGEC et M. UYTENDAELE, « La monarchie en Belgique... », *op. cit.*, p. 613.

(79) Voy. à ce sujet F. DELPÉRÉE et M. VERDUSSEN, « L'organisation », *op. cit.*, pp. 50-57, ainsi que la jurisprudence constante de la Cour d'arbitrage (par exemple C.A., arrêt n° 7 du 20 décembre 1985, C.A.-A., 1985, p. 101) ; R. ERGEC et M. UYTENDAELE, « La monarchie en Belgique... », *op. cit.*, p. 613.

dents de gouvernements est une exception symbolique à ces principes d'autonomie et d'égalité ; en tant qu'exception, elle doit être interprétée d'une manière restrictive. On ne saurait faire découler de cette procédure la possibilité, pour le pouvoir exécutif fédéral, de s'immiscer dans les politiques communautaires et régionales.

29. — L'ancien ministre Jean-Maurice Dehousse a esquissé récemment une troisième solution (80). Il part d'un double constat. D'une part, il existe entre le Roi et les ministres-présidents « un lien particulier », dans la mesure où ceux-ci prêtent serment entre les mains de celui-là. Ce serait ainsi directement du Roi que les ministres-présidents des gouvernements communautaires et régionaux tiendraient leurs pouvoirs. D'autre part, ce sont les ministres des collectivités fédérées qui prennent le Roi en charge lors des visites du Chef de l'Etat dans une institution communautaire ou régionale. Dans cette mesure, il serait faux de prétendre que seuls les ministres fédéraux sont responsables du Roi. De ce double constat, il découle logiquement que le Roi pourrait aborder, dans ses discours, des sujets propres aux matières communautaires et régionales, mais avec le concours des ministres-présidents, et sous leur responsabilité.

Cette thèse doit être rejetée pour trois raisons.

D'abord, la ratification royale doit être comprise à sa juste valeur. Elle ne constitue en aucun cas une procédure comparable à la nomination des ministres fédéraux, qui tend à établir un lien *personnel* entre le Roi et les ministres, dans la mesure où ceux-ci sont appelés « à incarner indissolublement avec le Roi » le pouvoir exécutif fédéral (81). La désignation des ministres communautaires et régionaux se fait par le mécanisme de l'investiture : c'est l'assemblée qui confère les pouvoirs aux membres de son gouvernement.

Ensuite, la ratification royale est contresignée par un *ministre fédéral*. Si les auteurs de la réforme de l'Etat ont estimé nécessaire un contreseing *fédéral* pour le seul acte du Roi intimement lié aux institutions fédérées, c'est qu'ils rejetaient toute idée de concours d'un ministre communautaire ou régional vis-à-vis des actes du Roi. Les messages royaux n'échappent pas à la règle.

Enfin, si l'on s'accorde pour reconnaître que, dans le concret, c'est un ministre communautaire ou régional qui s'occupe du Roi « quand le Chef de l'Etat visite une station d'épuration, une entreprise, une école » (82), cela ne signifie pas que ce ministre se porte garant, devant le Conseil qui l'a élu,

(80) « Qui couvre le Roi ? », *La Libre Belgique*, 9 février 1996.

(81) F. DELPÉRÉE, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, n° 276.

(82) J.-M. DEHOUSSE, *op. cit.*

de l'attitude du Roi et de ses paroles au cours de la visite (83). La prise en charge du Roi n'est pas « une forme de responsabilité » ministérielle.

En l'état actuel du droit constitutionnel, un message royal ne peut être couvert que par le gouvernement fédéral. Au niveau communautaire et régional, la responsabilité ministérielle — entendue comme l'obligation de répondre, devant l'assemblée, de certains actes et d'en assumer les conséquences — ne s'envisage pas vis-à-vis des actes ou des paroles du Roi : le Chef de l'Etat n'est pas membre des gouvernements communautaires ou régionaux ; il ne confère pas leurs pouvoirs aux ministres communautaires et régionaux ; les décisions de ces gouvernements ne sont pas adoptées avec l'accord du Roi.

30. — Une dernière solution est possible, et elle seule est acceptable. Elle concilie les exigences du droit constitutionnel classique avec les nouvelles données institutionnelles. Les discours du Roi peuvent contenir des réflexions relatives à des matières transférées aux communautés et aux régions, mais à la condition que le Roi veille à ne s'exprimer que sur des préoccupations *communes* aux trois régions ou aux trois communautés, c'est-à-dire sur ce qui, dans les compétences des communautés et des régions, reste « essentiellement national » (84). Sans s'immiscer dans la politique des collectivités fédérées, sans se prononcer sur la manière dont elles gèrent leurs attributions, sans rien dire sur l'organisation des matières communautaires et régionales, le Roi peut prendre la parole sur des thèmes qui ne relèvent plus de la compétence de la fédération, à condition d'y exprimer « les préoccupations de la collectivité nationale » et de « traduire les volontés communes qui peuvent s'exprimer dans les communautés et les régions » (85). On comprend ainsi qu'à l'occasion d'un message, le Roi promeuve l'apprentissage des langues à l'école. On ne comprendrait pas, en revanche, qu'il se prononce, même d'une manière déguisée, sur un plan communautaire d'économie dans l'enseignement.

A nouveau, tout est question de mesure... et de prudence.

(83) L'attitude adoptée par le Roi au cours d'une « visite » à une communauté peut parfois conduire à des difficultés. Tel fut le cas, par exemple, lorsqu'Albert II, assistant à la fête flamande en juillet 1994, entonna le « Vlaamse Leeuw ». S'agissait-il d'une ingérence dans les affaires intérieures flamandes ? La présence du Roi, en elle-même, ne peut être considérée que comme un « acte de coopération entre les autorités fédérales et fédérées » (M. VERDUSSEN, interview à *La Libre Belgique*, 13 juillet 1994). En revanche, le geste particulier du Roi pouvait laisser croire qu'il participait activement à la cérémonie ; il était, en cela, criticable (*ibid.*).

(84) F. DELPÉRÉE, « La monarchie belge », *op. cit.*, p. 288.

(85) IDEM, « La Couronne de Belgique », *op. cit.*, p. 348.