

Faculté de droit et de criminologie

Le futur de la monarchie en Belgique

Comment concilier démocratie et monarchie ?

Auteur : Jasmien **Felix**

Promoteur(s) : Professeur Marc **Verdussen**

Année académique 2022-2023

Master en **droit**, finalité **État et Europe**

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat, fût-il de texte non soumis à droit d'auteur, entraîne l'application de la section 7 des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens.

Le plagiat consiste à utiliser des idées, un texte ou une œuvre, même partiellement, sans en mentionner précisément le nom de l'auteur et la source au moment et à l'endroit exact de chaque utilisation*.

* A ce sujet, voy. notamment **<http://www.uclouvain.be/plagiat>**.

Table des matières

Remerciements	1
Introduction	2
Chapitre 1. Le monarque, un citoyen pas comme les autres	6
Section 1. Son avènement	6
§1. Les origines de la monarchie	6
§2. Monarchie constitutionnelle	8
A. Différents types de monarchies	8
B. Monarchie constitutionnelle	9
C. Monarchie héréditaire	10
D. Monarchie représentative	11
2. Fonction représentative	12
§3. Notions de démocratie	14
§3. Pouvoirs du Roi	17
A. Le pouvoir exécutif	17
B. Pouvoir législatif	19
C. Pouvoir judiciaire	20
D. Autres pouvoirs	22
Section 2. Un citoyen sans libertés	24
§1. Succession	24
§2. Mariage	25
§3. Droit de vote	28
§4. Ascension au trône	30
Chapitre 2. Concilier monarchie et démocratie	35
Section 1. L'organisation du pouvoir exécutif	35
§1. Irresponsabilité et inviolabilité	35
A. Origines	35
B. Inviolabilité	36
C. Irresponsabilité	37
§2. Le Roi n'agit pas seul	38
§3. Nul ne peut découvrir la Couronne	40
Section 2. La démocratie en danger – les cas où le Roi était dans l'impossibilité de régner	42
§1. Les faits	43
§2. Les critiques	45
Section 3. Le Monarque, un garant de la démocratie	48
§1. Rôle paradoxalement politique et apolitique	48
A. Formation de gouvernement	49
B. Le droit d'être consulté, de suggérer et d'avertir	54
§2. Résultats du Democracy Index	56
Conclusion	60
Bibliographie	63

Remerciements

Avant d'entamer la lecture de ce travail de fin d'études, je souhaite remercier les personnes qui m'ont soutenu et marqué durant ces cinq dernières années :

Tout d'abord, à mon professeur MARC VERDUSSEN, pour ses conseils et son soutien dans le cadre de ce mémoire, et l'influence qu'il a eu sur mes choix en master. Sans son cours de droit constitutionnel en BAC 2, je n'aurais pas trouvé mon chemin.

À COLIN PUUYLAERT, pour sa relecture attentive et tous les moments de camaraderies passées ensemble.

À SIMON NOPPE, sans qui ce mémoire n'aurait pas été celui qu'il est.

À PRISCILLIA KAYOKA et LUC DEJALLE, pour tous les débats qui ont nourri ma réflexion.

À mon père, pour m'avoir inspirée pour le choix du sujet de ce mémoire.

Au Congrès national, sans qui ce mémoire n'aurait jamais eu lieu.

Introduction

À travers le monde, et tout spécialement en Europe, nous avons assisté au déclin des monarchies, particulièrement au XX^e siècle. Citons quelques exemples : la France, tristement célèbre, qui après une période assez turbulente finit par devenir une République. C'est justement la Révolution française qui fut le point de départ pour l'affaiblissement des monarchies en Europe. En Russie, le tsarisme fut aboli en 1917. En Bulgarie, la monarchie fut abolie par référendum en 1946. En Grèce, le dernier Roi céda sa place à une junte militaire en 1973. Le dernier souverain italien a été exilé en 1946 après que l'abolition de la monarchie par référendum. Même en Belgique, la monarchie fut menacée en réponse à la Question royale. Ce n'est que de très peu que le peuple belge décida de garder un monarque à sa tête^{1,2}.

Et pourtant, la monarchie a persisté. En Europe, il existe encore douze États qui fonctionnent avec un système monarchique (la plupart étant des monarchies constitutionnelles). De ces douze, sept font partie de l'Union européenne.³ La monarchie reste donc populaire dans notre coin du monde, et nous devons constater une absence générale de grands mouvements antimonarchiques qui la mettrait en péril. Ceci s'explique par le fait que l'aspect absolutiste normalement associé à une monarchie fut éradiqué. En effet, il a été remplacé par des systèmes de monarchie parlementaire dans lesquels le Roi est inviolable et des ministres sont responsables pour lui.⁴

La Belgique est une monarchie constitutionnelle, héréditaire et représentative depuis le 21 juillet 1831. À en croire l'esprit de la Constitution, « *la Couronne est le centre autour duquel se meuvent et se coordonnent toutes les institutions* ».⁵ Cependant, ces dernières décennies ont été marquées par une marginalisation de plus en plus frappante des pouvoirs royaux.⁶ Même si en 1831 le pouvoir royal est né avec de fortes limites posées dans la Constitution belge, le *statu quo* a entre-temps considérablement changé. Actuellement, la monarchie semble avoir perdu la quasi-totalité de son influence politique sur l'État. Il est vrai que la liste des prérogatives

¹ Pour en savoir plus, voir : « Dossier "Question Royale" », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 646, no. 20, 1974, pp. 1-32.

² C. KONINCKX, *Le Roi en Belgique : monarchie et fonction royale*, Bruxelles, Kluwer, 2000, pp. 139 et s.

³ La Belgique, le Danemark, la Grande-Bretagne, l'Espagne, le Liechtenstein, le Luxembourg, les Pays-Bas, Monaco, La Norvège et la Suède.

⁴ R. SENELLE, E. CLEMENT ET E. VAN DE VELDE, *À l'attention de Sa Majesté le Roi - La monarchie institutionnelle et le régime parlementaire en Belgique*, Paris, Editions Mols, 2006, p. 12.

⁵ J.-J. THONISSEN, *La Constitution belge annotée offrant sous chaque article l'état de la doctrine, de la jurisprudence et de la législation*, Bruxelles, Bruylant, p. 188.

⁶ P. WYNANT, « Trois paradoxes de la monarchie en Belgique », in *La Revue Nouvelle*, 2002, p. 8 ; 9-12.

royales n'a guère changé depuis l'aube de la monarchie constitutionnelle. En revanche, *de facto*, non seulement certaines prérogatives ont été retirées des mains de la monarchie, mais, en outre, les compétences encore exercées ne le sont que de manière marginale. À titre d'illustration, parmi les compétences qui ne sont plus exercées par le monarque, nous retrouvons : le droit de battre monnaie⁷, le commandement personnel de l'armée⁸, le rôle de présidence du Conseil des ministres⁹ ou encore le veto royal qui, après le fiasco entourant le roi Baudoin Ier et la loi sur l'avortement¹⁰. Concernant les prérogatives exercées de manière marginale, nous pouvons citer tous les actes politiques qui requiert le contreseing d'un ou l'autre ministre.¹¹ De plus, il y a le droit de grâce, le droit de conférer les grades dans l'armée, et finalement, vu que le veto royal n'est plus, il ne reste que la sanction et la promulgation des lois.¹² En fin de compte, la monarchie en Belgique ne semble qu'avoir su préserver son côté symbolique. Évidemment, l'idée de revenir en arrière est impensable, ce qui nous amène inévitablement à la question suivante : la monarchie appartient-elle au futur de la Belgique ?

Toutefois, avant de se projeter dans le futur, il est judicieux de jeter un œil sur le passé de notre pays. En 1830, la Belgique a eu son indépendance. Par la suite, des discussions ont eu lieu au sein du Congrès national afin de déterminer le fonctionnement de ce tout nouveau pays. Une des trois thématiques discutées fut bien naturellement le choix de la forme de gouvernement pour la nouvelle Belgique. Étonnamment, le premier à prendre la parole concernant ce thème – MATHIEU LECLERCQ – défend la république.¹³ Malgré l'évocation de plusieurs arguments dans le sens de ce système politique (tel que le caractère antidémocratique d'une monarchie, ou encore le fait que le peuple belge a assez souffert aux mains de monarchies absolues), M. LECLERCQ se voit contraint d'avouer la vérité suivante : le peuple belge n'est pas prêt pour une république et il serait sage de plutôt commencer par une monarchie contrôlée. En plus de ces propos, il est nécessaire de rappeler qu'il existait non seulement une crainte de

⁷ E. WILLEMART, « Article 112 », in *La Constitution belge, lignes & entrelignes* (sous dir. M. VERDUSSEN), Bruxelles, Éditions Le Cri, coll. « Essai », 2004, p. 263.

⁸ P. WYNANT, *Trois paradoxes de la monarchie en Belgique*, *op cit*, p. 10. : il faut savoir que le pouvoir de commandement personnel de l'armée a été accepté jusqu'en 1949. A partir de cette date, « *le monarque ne conserve – sous contreseing – que le statut de « chef éminent » de l'armée* ».

⁹ *Ibid.* Exercé de façon décroissante jusqu'en 1957 où le pouvoir devient finalement une compétence exclusive du Premier Ministre.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Const., art. 88.

¹² D. RENDERS, « Le monarque : dernier symbole de l'unité de l'État belge ? », In *De l'unité de l'Etat : Actes du colloque international organisé les 9 & 10 octobre 2008 par le Centre Jean Bodin de l'Université d'Angers* (sous dir. F. LEMAIRE), Paris, Cujas, 2010, p. 92.

¹³ E. HUYTENS, *Discussions du Congrès national de Belgique*, Brussel, 1844, Société Typographique Belge, tome I, p. 184.

souffrir de la même instabilité que la France, mais il existait également de fortes influences venant des pouvoirs européens de l'époque. Ces derniers ont fait pression en faveur d'une monarchie belge afin de décourager toutes tentatives de mouvements révolutionnaires républicains.¹⁴

Le 19 novembre 1830, quelques jours avant que le Congrès national ne déclare que la Belgique sera une monarchie héréditaire tempérée par une représentation nationale, J.B NOTHOMB donna un discours reprenant les sentiments de la majorité de l'assemblée. Il fait une comparaison entre une monarchie et une république et les conséquences que chaque système aurait sur la toute nouvelle Belgique¹⁵. La conclusion rappelle que le peuple belge a toujours vécu sous un monarque et que la seule fois que les Belges ont connu une République, c'était par les armes de la Révolution française ayant laissé de très mauvais souvenirs.¹⁶

Toutefois, nous devons nous poser la question suivante : est-ce que la voie d'une République n'aurait-elle pas été le choix le plus démocratique ? En effet, « *Le Roi n'est-il pas l'antipode de la démocratie, de par le simple fait qu'il hérite sa fonction* »¹⁷ ? Ceci est sûrement le cas avec des monarchies absolues, mais nous avons affaire ici à une monarchie limitée par une Constitution. Une monarchie avec un Roi irresponsable qui doit passer systématiquement par ses ministres avant toute initiative. Est-ce qu'un tel souverain détient encore un pouvoir politique, si minime soit-il ? Est-ce qu'un tel Roi entrave la démocratie ? Ou, justement, est-ce qu'il encourage la démocratie dans son pays ? Est-il possible de rendre les quelques aspects encore douteux de la monarchie (telle l'hérédité) assez démocratique pour qu'ils soient acceptable ? Est-il convenable que le souverain belge soit un citoyen qui se voit privé de certains droits fondamentaux ? Voici les questions auxquelles nous allons tenter de répondre tout au long de ce travail de fin d'études.

À la lumière de tout ceci, notre grande question d'étude dans ce mémoire est la suivante : *comment concilier la démocratie et la monarchie en Belgique ?* Cette question a deux sens selon nous. D'une part, nous allons analyser en quoi le rôle de Roi entraîne des restrictions de droits fondamentaux normalement accessibles à tous les citoyens. D'autre part, nous allons voir si la monarchie est un système politique réputé antidémocratique l'est vraiment.

¹⁴ C. BEHRENDT, « Le Roi et ses rapports avec le gouvernement en droit constitutionnel belge » in *L'environnement, le droit et le magistrat*, 1^e édition, Bruxelles, Larcier, 2021, pp. 665-666.

¹⁵ E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès national de Belgique*, op cit., p. 793.

¹⁶ R. SENELLE, « Le monarque constitutionnel », *Res Publica*, Vol. 4, n°1, 1962, p. 53.

¹⁷ C. KONINCKX, *Le Roi en Belgique : monarchie et fonction royale*, op cit., p 162.

Pour ce faire, nous avons établi un plan qui fera le tour des différents aspects de la monarchie constitutionnelle belge accompagnée d'une analyse sous le prisme démocratique.

Notre premier chapitre « Le Monarque, un citoyen pas comme les autres » sera divisé en deux sections. La première sera dédiée à une mise au point de l'état actuel de la monarchie belge et des prérogatives royales. Nous commencerons avec un bref rappel sur l'histoire de l'indépendance de la Belgique, pour basculer sur une analyse des trois caractéristiques de notre monarchie : constitutionnelle, héréditaire et représentative. Ensuite, nous tenterons de définir ce qu'est la notion de démocratie dans le cadre de ce travail. Finalement, nous passerons en revue les pouvoirs royaux que détient le souverain dans chacune des trois branches (exécutif, législatif et judiciaire), ainsi que ceux qui n'appartiennent à aucune des branches. La deuxième section sera consacrée aux quelques aspects de la monarchie qui pose problème quant au respect de droits fondamentaux et de la démocratie.

Notre deuxième chapitre « Concilier monarchie et démocratie » touchera plus aux questions fondamentales que nous nous posons. Celui-ci sera divisé en trois sections. La première section nous permettra d'observer concrètement l'organisation du pouvoir exécutif et notamment les différents principes qui règlent le rôle de Roi des Belges : « Le Roi est irresponsable », « Le Roi ne peut faire mal », « Le Roi n'agit pas seul » et « Nul ne peut découvrir la Couronne ». Dans une deuxième section, nous analyserons la mini question royale : le refus du Roi Baudouin de signer la loi dépénalisant partiellement l'interruption volontaire de grossesse. Nous verrons ainsi en profondeur comment cet acte a mis notre État démocratique en danger, et comment la solution utilisée est contestée par certains constitutionnalistes et si un tel événement peut se réaliser à nouveau. Pour finir, notre dernière section portera sur la position doctrinale voyant le souverain comme un garant de la démocratie. Nous discuterons des résultats du Democracy Index, et du rôle à la fois politique et apolitique du Roi.

Chapitre 1. Le monarque, un citoyen pas comme les autres

Section 1. Son avènement

§1. Les origines de la monarchie

L'histoire est connue : ce serait donc l'art qui aurait inspiré les envies indépendantistes des Belges. Ce fut une pièce de théâtre, *La Muette de Portici*, à l'origine de la création de notre Royaume de Belgique.

C'est ainsi qu'en 1830, les provinces belges se déclarèrent indépendantes. Lassée de se trouver sous l'emprise d'autres empires, la Belgique naquit. Après les travaux du Congrès national et un gouvernement provisoire, le 7 février 1831 la Constitution belge fut votée. Toutefois, avant de pouvoir commencer avec la rédaction du texte fondateur, le Congrès national a dû se prononcer sur un certain nombre de points concernant le nouveau pays. Une de ces questions fut le système politique à choisir. Sans surprise, le Congrès national opta pour une monarchie constitutionnelle, héréditaire et représentative. Une fois ce choix posé, il fallait passer au dilemme suivant : le choix du monarque (et donc de la dynastie qui serait au pouvoir en Belgique). Après moult discussions¹⁸ sur l'identité du premier Roi des Belges, le Congrès national procéda à un vote final. Le 4 juin 1831, le prince LEOPOLD DE SAXE-COUBOURG-GOTHA gagna ce scrutin (avec 152 voix sur 196). Étonnamment, celui-ci refusa la couronne belge dans un premier temps tant que les Puissances n'acceptaient pas l'indépendance de la Belgique et que les frontières de ce nouveau pays n'étaient pas délimitées de façon certaine. Ces problèmes furent résolus avec la Conférence de Londres et *le traité des XVIII articles*¹⁹. Le 21 juillet 1831, LEOPOLD prêta serment et devint le premier monarque belge.²⁰

Bien que la Belgique soit aujourd'hui le 36^e pays le plus démocratique au monde²¹, la notion de démocratie n'a pas été un enjeu dans le contexte de sa création et surtout dans le

¹⁸ C. KONINCKX, *Le Roi en Belgique : monarchie et fonction royale*, op cit., pp. 12 et s.

¹⁹ Traité des XXIV articles du 19 avril 1839, Londres, <https://mjp.univ-perp.fr/constit/be1839.htm> (dernière consultation : 10 août 2023).

²⁰ C. KONINCKX, *Le Roi en Belgique : monarchie et fonction royale*, op cit., p. 15.

²¹ Ce classement provient du Democracy Index du Economist Intelligence. Nous allons l'aborder plus en détail cette étude dans une partie ultérieure de mon mémoire.

choix de son régime politique. Toute idée d'une éventuelle République belge a été enterrée non seulement par la longue tradition historique d'avoir un monarque à la tête de la population, la peur du « *déchaînement des ambitions individuelles provoquées par l'élection à la magistrature suprême* », mais surtout la pression exercée par les pouvoirs européens qui tentaient d'étouffer toute tentative de mouvements révolutionnaires démocratiques.²² En effet, en déclarant son indépendance, la Belgique est allée à l'encontre du Congrès de Vienne. C'est ainsi que les puissances européennes se sont donc permis de s'immiscer dans les affaires belges et de contribuer à l'avènement de la Belgique.

Ainsi, malgré certaines aspirations républicaines, les réalités sociales et la pression venant de l'étranger autour de la naissance de la Belgique ont poussé le Congrès national dans la direction d'une monarchie. N'ayant pas d'autres choix, le Congrès national vota avec 174 voix (contre 13 voix) pour une monarchie constitutionnelle, représentative et héréditaire.²³ Bien que le Congrès national n'ait pas eu beaucoup de marge d'appréciation dans la décision concernant le système politique, l'assemblée garda la mainmise sur les limites à poser sur le rôle de la monarchie. Le choix d'une monarchie constitutionnelle a été conçu – « *conformément aux idéologies dominantes à l'époque – afin d'éviter les excès du passé, traduits par le pouvoir absolu et incoercible du Prince* ».²⁴

C'est un fait : le Congrès national n'avait pas une quelconque visée démocratique en faisant le choix d'avoir un monarque à la tête du pays. Toutefois, le Congrès national n'a à aucun moment pris en compte la démocratie. C'est justement ce « *contexte adémocratique* »²⁵ qui a permis aux premiers Rois des Belges d'avoir autant de pouvoir dans le système politique. Et cela malgré les garanties mises en place par le Congrès national, tel que l'article 33 de la Constitution²⁶. Ainsi, comme le souligne M. UYTENDAELE, « *Il a fallu attendre l'émergence progressive du suffrage universel – manifestation première de l'idéal démocratique – la structuration des partis et leur développement, l'apparition des gouvernements de coalition*

²² M. UYTENDAELE, « Un défi ou un jeu d'esprit : concilier la monarchie et la démocratie », *R.B.D.C.*, 2015/3, p.437 ; C. BEHRENDT, « Le Roi et ses rapports avec le gouvernement en droit constitutionnel belge » in *L'environnement, le droit et le magistrat* (1^e ed.), Bruxelles, Larcier, 2021, pp 665-666 ; 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 Jacques Vélu* ; tome I, Bruylant, Bruxelles, 1992, p. 606.

²³ Décret du 22 novembre 1830 du Congrès national, *Pasin.*, 1830-1831, p. 90.

²⁴ 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 Jacques Vélu* ; op cit., p. 606.

²⁵ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Précis de la Faculté de droit et de criminologie de l'ULB, 2011, p. 648.

²⁶ L'article est comme suit : « *Tous les pouvoirs émanent de la Nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution* ».

*pour en revenir, non sans heurts, à une lecture de notre Constitution qui soit conforme aux intentions de ses auteurs ».*²⁷

§2. Monarchie constitutionnelle

Sur les 195 pays du monde²⁸, 43 sont des monarchies. Toutefois, l'âge des monarchies absolues est passé et parmi ces 43, la grande majorité ne fonctionne plus sous cette forme spécifique. Nous avons à présent des monarchies constitutionnelles, des monarchies semi-constitutionnelles et des monarchies infranationales. En Europe même, ce chiffre tombe à 12 (dont 7 sont des pays membres de l'Union européenne). De ces monarchies membres de l'UE, toutes sont des monarchies constitutionnelles. Mais qu'est-ce qu'une monarchie constitutionnelle exactement ?

A. Différents types de monarchies

Il n'existe pas une monarchie type. En effet, nous retrouvons la même réalité au sein des régimes présidentiels. Les présidents, qu'ils soient tout simplement « Président » ou « Président de la République », endossent les mêmes rôles, mais ne partagent surtout pas les mêmes pouvoirs. Le président des États-Unis n'exerce pas les mêmes prérogatives que le président de la République fédérale de l'Allemagne.

Ce même principe s'applique également au sein des différentes monarchies dans le monde. Tout d'abord, nous avons actuellement trois sortes de monarchies : des monarchies absolues, des monarchies constitutionnelles et des monarchies infranationales. Avant de détailler les différences entre ces trois systèmes, revoyons la définition générale d'une monarchie. Une monarchie désigne un régime politique où l'unité du pouvoir est symbolisée par une seule personne - appelée « monarque »-, qui assume le rôle de chef d'État à vie ou bien jusqu'à l'abdication.²⁹ Généralement, ce chef d'État est un prince héréditaire, portant souvent, mais pas toujours, le titre de Roi. C'est le cas du grand-duc au Grand-Duché du Luxembourg, de

²⁷ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, op cit., p. 648.

²⁸ Ce chiffre provient de la liste officielle de pays reconnus par l'ONU. Si l'on prend la liste de pays qui se sont proclamés comme tel sans pour autant être reconnus par la communauté internationale, le chiffre dépasse les 300.

²⁹ ATLASOCIO, *Liste des monarchies du monde*, 26 janvier 2023, <https://atlasocio.com/classements/politique/structure/liste-monarchies-monde.php> (dernière consultation : 15 août 2023).

l'empereur au Japon ou encore du pape au Vatican.³⁰ Cependant, l'autorité du monarque diffère selon le système spécifique, allant d'une place principalement symbolique avec des pouvoirs restreints (monarchie constitutionnelle), à un pouvoir politique total regroupant les trois pouvoirs d'un État (monarchie absolue). Quant à une monarchie infranationale, « *elle désigne un territoire géographique et/ou un groupe ethnique gouverné généralement par un monarque héréditaire, mais dont le pouvoir est subordonné à un gouvernement national supérieur, de forme monarchique ou républicaine* ». ³¹

En Belgique, notre système politique est une monarchie constitutionnelle, représentative et héréditaire.³² Voyons de plus près ces trois caractéristiques.

B. Monarchie constitutionnelle

Une monarchie constitutionnelle est une monarchie dans laquelle les pouvoirs du monarque, qui est le chef de l'État, sont limités de manière plus ou moins importante par une constitution, par des lois fondamentales ou par une coutume.³³ En Belgique, l'appellation de monarchie constitutionnelle s'oppose ici à une monarchie absolue, dans le sens où les pouvoirs conférés au monarque sont délimités par la Constitution même. Les articles 37 : « *Au Roi appartient le pouvoir exécutif fédéral, tel qu'il est réglé par la Constitution* » et 105 : « *Le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux qui lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même* » de la Constitution belge en attestent. Le Roi des Belges ne peut poser un acte qui sortirait du champ des compétences de ladite Constitution.

Dès 1831, le constituant a attribué au Roi un certain nombre de prérogatives, lui conférant une influence dans les trois branches de pouvoir de notre pays. Cependant, au fil de l'histoire de notre petit pays, la monarchie a vu ses prérogatives soit tomber en désuétude, soit être fortement limitées dans leur exercice. Dorénavant, une grande partie de la fonction royale est d'incarner l'unité du pays.³⁴ Dans les faits, une grande partie des pouvoirs royaux se trouve entre les mains du gouvernement fédéral (composé des ministres et éventuellement des

³⁰ C. KONINCKX, *Le Roi en Belgique : monarchie et fonction royale*, op cit., p.4.

³¹ ATLASOCIO, *Liste des monarchies du monde*, 26 janvier 2023, <https://atlasocio.com/classements/politique/structure/liste-monarchies-monde.php> (dernière consultation : 15 août 2023).

³² Décret du 22 novembre 1830 du Congrès national, *Pasin.*, 1830-1831, p. 90.

³³ LA TOUPIE, *Monarchie constitutionnelle*, https://www.toupie.org/Dictionnaire/Monarchie_constitutionnelle.htm (dernière consultation : 15 août 2023).

³⁴ Y. LEJEUNES, *Droit constitutionnel belge : fondements et institutions*, 4e édition, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 751.

secrétaires d'État). La question de la constitutionnalité de ce transfert d'exercice des prérogatives royales pourrait être soulevée, mais étant donné que cette même Constitution prévoit les mécanismes d'irresponsabilité du Roi et le contreseing ministériel, nul problème ne se pose en fin de compte.³⁵ C'est ainsi que malgré le fait que le monarque belge reste encore le point de rencontre de nos trois branches de pouvoir, son rôle dans ces trois branches n'est plus que rarement décisif.

C. Monarchie héréditaire

L'article 85 de la Constitution belge énonce clairement la règle concernant l'aspect héréditaire de la Couronne : « *Les pouvoirs constitutionnels du Roi sont héréditaires dans la descendance directe, naturelle et légitime de S.M. Léopold, Georges, Chrétien, Frédéric de Saxe-Cobourg, par ordre de primogéniture* ». Tout héritier doit donc être un descendant direct par le sang du premier Roi des Belges, Léopold Ier, Prince de Saxe-Cobourg-Gotha, à condition qu'il soit « légitime », c'est-à-dire né d'un mariage civil, et surtout le premier né.³⁶ Cette notion de « ligne directe » implique que les collatéraux du premier Roi des Belges et de ses descendants sont écartés de la succession au trône. Néanmoins, en cas d'absence de descendants directs à la mort d'un monarque, la succession s'ouvrira à la personne au degré le plus proche du défunt royal dans la ligne collatérale de celui-ci. Jusqu'à présent, ce cas de figure ne s'est produit qu'à deux reprises : « *lorsque Albert Ier, petit-fils de Léopold Ier, a succédé à Léopold II, qui était son oncle, et lorsque Albert II a succédé à son frère Baudouin Ier* ». ³⁷

Cet article exclut donc tout enfant né hors mariage ou adopté, ce qui pose problème étant donné que le Code civil même ne fait plus de distinction entre un enfant né de façon « légitime » et un enfant né hors mariage. Il existe donc un décalage entre la population belge et sa famille royale.³⁸ Nous allons y revenir plus tard.

L'ordre de succession est donc établi par la primogéniture. Il existe au total trois formes de primogéniture. Tout d'abord, le premier modèle est basé sur le principe de « *primogéniture*

³⁵ BOUHON, F. ET MINY, X., « Chapitre 3. - La monarchie constitutionnelle » in *Introduction au droit public* (1e éd.), Bruxelles, Larcier, 2021, p.138.

³⁶ J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, T. DE PELSMAEKER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, p. 211 ; Y. LEJEUNES, *Droit constitutionnel belge : fondements et institutions*, (4e éd.), Bruxelles, Larcier, p. 745.

³⁷ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, op cit., p. 649.

³⁸ *Ibid.*

*masculine ; seuls les hommes peuvent accéder au trône »*³⁹. Par la suite, la deuxième forme suit le principe de primogéniture agnatique qui donne la priorité aux hommes. Parmi tous les enfants-héritiers possibles (hommes et femmes mélangés), la Couronne passe entre les mains de l'homme le plus âgé, même s'il compte des sœurs nées avant lui. Dans ce cadre-ci, une femme n'accèdera au pouvoir que dans les cas où elle n'a pas de frère. Ce fut le modèle utilisé par la famille royale anglaise jusqu'à récemment. Finalement, la dernière formule - celle utilisée actuellement par la monarchie belge - est la primogéniture absolue. C'est la formule la plus moderne en prônant l'égalité des genres : « *l'accession au trône est ouverte* » tant aux hommes qu'aux femmes, il suffit d'être né en premier.⁴⁰ Son implantation fut à l'initiative du Premier ministre Wilfried Martens qui remarqua que la Belgique « *était la seule monarchie du monde occidental où la « loi salique » était encore d'application* ». ⁴¹ Ainsi, par révision de Constitution du 21 juin 1991, le trône fut enfin ouvert aux femmes également. Dans la pratique, la princesse Élisabeth sera la première à bénéficier de cette ouverture.⁴² Son destin sera de devenir la première Reine des Belges.

D. Monarchie représentative

En plus d'être constitutionnelle et héréditaire, notre monarchie est également représentative. Il faut savoir que, dans la doctrine et dans la pratique, la fonction représentative et la fonction unificatrice (le Roi étant un symbole d'unité) se recoupent souvent. C'est pour cette raison que nous allons regrouper les deux dans cette même section afin d'éviter des redites.

1. Symbole d'unité

Dans un pays où chaque citoyen se sent soit wallon, soit bruxellois, soit flamand, le Roi est le seul Belge. Il a le pouvoir de rassembler et unifier une population qui n'est plus du tout homogène.⁴³ Dans la doctrine et même tout simplement au quotidien, nous avons tendance à dire que le rôle du souverain est quasi purement protocolaire et qu'il ne sert qu'en tant que symbole d'unité. Mais ce rôle d'unité est fort. Il est le symbole de la Nation et de l'État⁴⁴. En

³⁹ BOUHON, F. ET MINY, X., « Chapitre 3. - La monarchie constitutionnelle », *op cit.*, p. 111.

⁴⁰ BOUHON, F. ET MINY, X., « Chapitre 3. - La monarchie constitutionnelle », *op cit.*, pp.111-112.

⁴¹ Discours de Wilfried Martens pour l'abrogation de l'exclusion des femmes du trône devant la Commission de la Chambre des représentants puis devant celle du Sénat (*Doc. parl.*, Ch. repr., 10/60-1531/2-90/91, p. 2).

⁴² BOUHON, F. ET MINY, X., « Chapitre 3. - La monarchie constitutionnelle », *op cit.*, pp.125-126.

⁴³ C. KONINCKX, *Le Roi en Belgique : monarchie et fonction royale*, *op cit.*, p. 165.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 163.

lui, il incarne toute l'histoire de la Belgique depuis son indépendance. Depuis 1831, le monarque (n'importe qu'il est) a été le seul élément inchangé jusqu'à présent. Il lui revient de rappeler à son peuple tout ce que la Belgique a survécu pour en arriver là, et même son gouvernement si nécessaire. C'est justement, par cette longévité (contrairement à des mandats présidentiels) qui permet de créer des liens forts avec les citoyens belges, et voire même de la loyauté.⁴⁵ Avec ses discours, sa présence aux différents événements spéciaux, ses contributions à la société, ses expressions de deuil quand la Belgique traverse un moment difficile, le Roi va à la rencontre de ses citoyens, il les encourage, les réconforte et les écoute.⁴⁶

Dans un pays qui se complexifie de plus en plus, où les rouages des institutions et administrations deviennent presque incompréhensibles, deviennent même des poids qui écrasent les plus vulnérables de la société, le Roi des Belges humanise l'ensemble. Il est de plus en plus sollicité, ce qui fait ressortir de plus en plus cet aspect humain.⁴⁷

Par ailleurs, A. MOLITOR explique que le souverain « *est le signe de l'unité de la nation : partout où est le Roi, la nation est présente* »⁴⁸. C'est justement cette idée qui donne de l'importance et de la force aux actes commis par le monarque quand il manifeste un intérêt ou de l'empathie aux victimes de deuil ou de catastrophe.⁴⁹ Nous pensons à un exemple assez récent : les inondations qui ont ravagé une partie du pays les 14 et 15 juillet où la présence du couple royal aux différentes communes touchées fut fort appréciée.⁵⁰

2. Fonction représentative

La fonction représentative est double : extérieure et intérieure. Le Roi des Belges représente le peuple belge tant à l'étranger que dans son propre pays. C'est également cette fonction représentative qui fait que notre souverain porte le titre de Roi des Belges et non de Roi de la Belgique. Il ne représente pas que l'État Belge mais le peuple belge en entier, où qu'il soit dans le monde. Nous savons que la fonction représentative et la fonction symbolique

⁴⁵ C. KONINCKX, *Le Roi en Belgique : monarchie et fonction royale*, op cit., p. 164.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ C. KONINCKX, *Le Roi en Belgique : monarchie et fonction royale*, op cit., p. 164.

⁴⁸ A. MOLITOR, *La fonction royale en Belgique* (2e ed.), CRISP, Bruxelles, 1994, p. 79.

⁴⁹ M. DELWICHE, « Le Roi, symbole de la solidarité nationale » *Le Vif*, publié le 20 août 2013, <https://www.levif.be/belgique/le-roi-symbole-de-la-solidarite-nationale/> (dernière consultation : 01/08/2023). Cet article contient plein d'exemples où des Rois différents ont représenté la nation à la suite de catastrophes.

⁵⁰ « Inondations : les larmes du roi Philippe (vidéo) », *Le Soir*, 20/07/2021, <https://www.lesoir.be/385023/article/2021-07-20/inondations-les-larmes-du-roi-philippe-video> (dernière consultation : 10/08/2023) ; « Inondations : le Roi s'est rendu à Chaudfontaine (photos) », *Le Soir*, 15/07/2021, <https://www.lesoir.be/384206/article/2021-07-15/inondations-le-roi-sest-rendu-chaudfontaine-photos> (dernière consultation : 10/08/2023).

s'entrecoupent et sont souvent confondues. Concernant l'analyse de la fonction symbolique, une partie ultérieure de ce travail s'en chargera.

En ce qui concerne l'aspect international, il incombe à tout chef d'État d'endosser le rôle de représentant à l'étranger, que ce soit un président ou un monarque. « *Le Chef de l'État incarne la collectivité nationale qui l'a placé à sa tête* »⁵¹. Quand un souverain se présente à l'étranger ou reçoit des non belges au Palais, par le biais de visites d'État, de cérémonies ou de réceptions, il symbolise l'entière de la nation belge.⁵² Le Roi est notre image de marque, vue comme d'autant plus prestigieuse en raison de sa royauté. Nous pouvons attribuer cette fascination pour la royauté à sa « *dimension traditionnelle et par des survivances qu'il faut appeler sacrales ou charismatiques* ».⁵³

Nous avons donc établi qu'un souverain est important pour l'idée que nous donnons de la Belgique à tous ceux qui se trouvent en dehors de nos frontières. Néanmoins, sa fonction représentative est d'autant plus conséquente sur le plan national. « *Elle contribue à assurer la cohésion nationale par la référence à une personne où la collectivité trouve le signe vivant de son existence et de sa propre vie* »⁵⁴. De plus, le chef d'État personnifie la stabilité. Face à une population scindée en deux – voir tout doucement en trois – c'est un des seuls acteurs de l'État qui ne favorise pas une partie des citoyens belges plus que l'autre. Cette stabilité est d'autant plus nécessaire en Belgique, étant donné son paysage politique multiniveau et complexe. Après tout, lors de la formation d'un nouveau gouvernement, il revient au Roi de recevoir les chefs de tous les partis politiques et d'essayer de trouver une coalition qui fonctionne. Ainsi, comme le dit justement, M. BELMESSIERI : « *abolir la monarchie, et donc un des symboles majeurs d'unité de la Belgique, reviendrait à priver la Belgique d'un élément unificateur ultime, qui a fait preuve de qualités apaisantes lors des (dernières) querelles communautaires* »⁵⁵.

Néanmoins, nous devons souligner un problème avec ce devoir de représentation. Bien que le Roi ait beaucoup de contact avec ses ministres, donc avec le gouvernement fédéral, il n'a quasi aucun lien avec les entités fédérées belges. Recevoir et converser avec les différentes personnalités politiques au pouvoir au niveau régional ou communautaire ne fait pas partie des

⁵¹ A. MOLITOR, *La fonction royale en Belgique* (2e ed.), op cit., p. 79.

⁵² M. BELMESSIERI, « Les pouvoirs réels du monarque constitutionnel en cas de formation d'un gouvernement - Analyse comparative de la fonction royale belge et britannique », C.D.P.K., 2008/4, p. 810.

⁵³ A. MOLITOR, *La fonction royale en Belgique* (2e ed.), op cit., p. 79.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ M. BELMESSIERI, « Les pouvoirs réels du monarque constitutionnel en cas de formation d'un gouvernement - Analyse comparative de la fonction royale belge et britannique », op cit., p. 810.

actes quotidiens de notre souverain. Le chef d'État est tenu au courant des problèmes et griefs du public belge qui tombent dans le champ de compétences du fédéral, mais n'a pas connaissance de manière concrète de ceux au niveau fédéré.⁵⁶ Ou du moins, à une mesure moindre que pour les difficultés au niveau fédéré. Il se peut que le Roi reçoive un ministre wallon, flamand ou bruxellois, ou qu'il en croise un à l'occasion d'une réception ou d'un événement officiel. Il est également possible que le Roi demande des informations sur le quotidien politique des régions et communautés dans les coulisses. Le souverain peut également se focaliser sur des initiatives sociales ou éducatives (qui relèvent de la compétence fédérée) et encourager des avancées dans ces domaines. Mais tant que les représentants politiques non fédéraux ne viennent pas personnellement demander des conseils au Roi (en raison de son droit de suggérer, d'avertir et de conseiller), celui-ci ne peut pas s'immiscer dans la politique des entités fédérées. Après tout, le chef d'État ne peut poser aucun acte politique sans le contreseing d'un ministre - qui n'oublions pas, doit nécessairement être fédéral. Or, serait-ce constitutionnel qu'un ministre fédéral contresigner une initiative politique du Roi qui touche à une compétence non fédérale ?⁵⁷ La question mérite d'être posée. Une telle action soulèverait également d'autres problèmes. Quid de la répartition des compétences ? Est-ce qu'elle pourrait être considérée comme une violation de cette répartition sur laquelle est basé le fonctionnement de notre pays ? Par ailleurs, dans un cas extrême, toute initiative de sa part dans ce sens pourrait potentiellement être perçue comme une violation de la politique de neutralité de la monarchie et comme une tentative de retour à une époque où le Roi détenait un vrai pouvoir d'influence. Une époque que personne ne veut voir revenir.

§3. Notions de démocratie

Avant de pouvoir continuer dans ce mémoire où nous allons essayer d'analyser la monarchie belge à travers le prisme de la démocratie, nous devons, bien évidemment, définir celle-ci.

La difficulté étant qu'aboutir à une définition de la démocratie est complexe. En effet, c'est une notion qui a subi de nombreuses interprétations, qui évolue avec le temps et qui a déjà reçu des définitions contrastées. « *La démocratie – étymologiquement le pouvoir du peuple par le peuple – est sans doute un des concepts les plus complexes et les plus insaisissables de la*

⁵⁶ F. DELPEREE, « La Couronne de Belgique », *In Revue européenne de droit public*, 1991/Vol. 3, no. 2, p. 347.

⁵⁷ F. DELPEREE, *Le Roi des Belges*, Bruxelles, Académie royale de Belgique, 2017, p. 57.

théorie politique ». ⁵⁸ Toutefois, nous allons essayer au mieux de cerner une définition de la démocratie afin de pouvoir l'utiliser dans ce travail juridique.

M. BELMESSIERI utilise une définition qui nous intéresse : la démocratie « *exige un contexte, c'est-à-dire un État de droit, une exigence - à savoir le respect des libertés fondamentales, dont notamment la libre expression de l'opposition et la protection des minorités - et une réalité démocratique, l'intérêt que les gouvernés accordent au fonctionnement des institutions* ». ⁵⁹ C'est une définition qu'utilisent également les constitutionnalistes R. ERGEC ET M. UYTENDAELE dans un article écrit conjointement. Ils ont été un pas plus loin et l'ont même analysé. ⁶⁰ Nous allons reprendre cette analyse en quelques mots.

C'est dans le *contexte démocratique* que vit la *concurrence démocratique*. Cette dernière garantit l'existence d'un contrôle des gouvernants. Elle les force à prendre responsabilité si nécessaire et rend l'exercice du pouvoir aussi transparent que possible. C'est donc ce *contexte démocratique* qui permet de mettre en place un contrôle des pouvoirs et « *à l'alternance dans l'exercice de celles-ci* ». ⁶¹

« *L'exigence démocratique implique, en conséquence, un complexe de règles qui garantissent le droit de libre expression de l'opposition, la protection des minorités et qui, dans un État composé, consacrent des droits propres dans le chef des entités* ». ⁶²

Enfin, la *réalité démocratique*, elle, ne concerne que les citoyens. Si les gouvernés par leur inaction ou désintérêt se détachent de la culture politique de leur pays, ne font pas vivre le contexte démocratique, n'exercent pas leurs droits politiques, la démocratie prendra un coup. Dans une situation pareille, les gouvernants et les pouvoirs qu'ils utilisent ne feront pas l'objet d'un contrôle efficace, digne d'un État démocratique. ⁶³

Dans les grandes lignes, et ceci surtout dans les démocraties occidentales, afin de qualifier un État de démocratique, il faut le respect de deux principes essentiels. Le premier

⁵⁸ R. ERGEC ET M. UYTENDAELE, « La monarchie en Belgique – reflet du passé ou nécessité nationale ? », *op cit.*, p. 605.

⁵⁹ J.J. MASQUELIN, « La fonction royale », in *En hommage à Francis Delpérée : itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 961, voir également R. ERGEC ET M. UYTENDAELE, « La monarchie en Belgique – reflet du passé ou nécessité nationale ? », *op cit.*, p. 604.

⁶⁰ R. ERGEC ET M. UYTENDAELE, « La monarchie en Belgique – reflet du passé ou nécessité nationale ? », *op cit.*, p. 605.

⁶¹ *Ibid.*, p. 605-606.

⁶² *Ibid.*, p. 606.

⁶³ R. ERGEC ET M. UYTENDAELE, « La monarchie en Belgique – reflet du passé ou nécessité nationale ? », *op cit.*, p. 606.

étant la liberté de chaque citoyen vis-à-vis des autorités au pouvoir. Cette liberté doit être garantie de plusieurs manières notamment par l'inscription de nombreux droits fondamentaux dans la Constitution. Le deuxième principe impose que la nation d'un État ait son mot à dire dans les affaires publiques de son pays, et surtout, au niveau des personnes qui dirigeront le pays. Il faut absolument passer par « *l'élection d'un corps représentatif* ». ⁶⁴

C'est ici que le bât blesse. Que ce soit dans la définition plus exhaustive ou celle plus « simple », un monarque à la tête d'un État viole certains aspects de ces deux. Tandis qu'il est vrai que notre Parlement et notre gouvernement sont - respectivement - élus directement et indirectement, il reste un acteur politique qui n'est pas élu du tout : le chef de l'État même. Par ailleurs, la concurrence démocratique oblige une certaine transparence du pouvoir des gouvernants, mais en raison du principe « Nul ne peut découvrir la Couronne » ⁶⁵ le Roi des Belges échappe à cette obligation des plus importantes. Toutefois, nous allons voir de plus près l'articulation de la démocratie et la monarchie en Belgique. Sur papier, un souverain devrait entraver à la démocratie, mais est-ce véritablement cela dans la pratique ?

Chez les démocraties parlementaires - la Belgique se retrouve dans cette appellation - c'est le parlement qui détient la plus forte légitimité démocratique. Il est donc l'organe le plus important dans le système politique. À côté de lui, certaines des autres autorités publiques n'ont qu'une part de légitimité démocratique. Nous parlons alors de légitimité démocratique dérivée, et cette idée s'applique par excellence au gouvernement et à ses ministres. ⁶⁶

Nous allons découvrir la démocratie en Belgique sous deux aspects différents : comment réunir la démocratie et la monarchie (deux notions contraires) et comment rendre un monarque acceptable dans une démocratie moderne. Pour le deuxième aspect, nous allons voir que pour rendre notre Roi aussi inoffensif que possible, il a fallu lui enlever l'exercice de la quasi-totalité de ses prérogatives royales.

⁶⁴ H. DE CROO, « Rôle et signification de la monarchie. « Monarchie ou démocratie » : un faux dilemme », *A.P.T.*, 2001/4, p. 252.

⁶⁵ Voir page 42 et s.

⁶⁶ H. DE CROO, « Rôle et signification de la monarchie. « Monarchie ou démocratie » : un faux dilemme », *op cit.*, p. 252.

§3. Pouvoirs du Roi

À la lecture de notre Constitution, les prérogatives royales donnent l'impression que le monarque à la tête de notre Belgique tient une place influente et importante non seulement dans notre système politique, mais également dans notre société. Nous savons que ceci n'est plus le cas. Voyons donc l'état actuel des compétences du Roi. Nous allons procéder à une énumération de chaque prérogative royale suivie d'une mise au point de leur exercice actuel par le Roi.

La monarchie belge est, avant tout, une monarchie constitutionnelle. Le Roi ne peut donc pas sortir du cadre des compétences fixées par la Constitution. Selon celle-ci, le monarque a un rôle à jouer dans les trois branches : l'exécutif, le législatif et le judiciaire. Il est vrai que le monarque appartient principalement au pouvoir exécutif fédéral, mais nous ne pouvons nier son empreinte (bien qu'elle soit minime) dans les deux autres branches de pouvoir.

A. Le pouvoir exécutif

1. Le principe

Le Chef d'État est à la tête du pouvoir exécutif. En Belgique, le Roi est le chef de gouvernement.⁶⁷ À ce titre sont attachées à un grand nombre de prérogatives que la Constitution belge place entre les mains du souverain.

Toutefois, avant de passer en revue les pouvoirs royaux du point de vue de l'exécutif, rappelons que malgré ce beau titre, la réalité est bien différente. Effectivement, la Constitution belge stipule clairement que le Roi est irresponsable. C'est ici qu'intervient le mécanisme du contreseing ministériel fixé à l'article 106 de la Constitution. Il met en place la nécessité qu'au moins un ministre se rende responsable (via l'apposition de sa signature) pour chaque acte posé par le Roi. En cas d'absence de responsabilité ministérielle, l'acte posé ne produira aucun effet.⁶⁸ Le gouvernement fédéral est composé des ministres qui à eux seuls forment le conseil des ministres.⁶⁹ Ces ministres agissent comme des conseillers privilégiés destinés à aider le Roi dans l'exercice de ses compétences (selon les souhaits du constituant original).⁷⁰ Nous allons

⁶⁷ Const., art. 37.

⁶⁸ C. KONINCKX, *Le Roi en Belgique : monarchie et fonction royale*, op cit, p. 54

⁶⁹ Const., art. 99.

⁷⁰ C. KONINCKX, *Le Roi en Belgique : monarchie et fonction royale*, op cit., p. 54

analyser de plus près l'organisation du pouvoir exécutif et le rôle du Roi dans le chapitre 2 de cette étude.

2. Les différentes prérogatives

Tout d'abord, il faut noter que les prérogatives citées ci-après ne proviennent pas forcément de la place de la monarchie en elle-même, mais plutôt du rôle que tient le Roi en tant que chef de l'exécutif.⁷¹ À cet égard, le monarque peut prendre quelques décisions concernant les deux Chambres. Bien que le début et la durée des sessions ordinaires des Chambres soient imposés par la Constitution, il revient au Roi de prononcer la clôture de celles-ci. En plus de cela, il peut également convoquer une session extraordinaire.⁷² Par ailleurs, il a également le droit d'ajourner les Chambres dans les limites posées par la Constitution.⁷³ Si les deux premiers droits sont encore exercés par le souverain, le dernier n'a plus été utilisé depuis 1857.⁷⁴ Il s'ajoute donc à la longue liste de prérogatives royales tombées en désuétude.

A l'instar du président de la République française⁷⁵ - également le chef de l'exécutif - notre chef d'État a la possibilité de dissoudre la Chambre des représentants⁷⁶. Néanmoins, ce droit existe dans un cadre assez spécifique. En effet, le souverain ne peut recourir à ce droit que dans deux situations : quant à la majorité de ces membres, la Chambre des représentants *“soit rejette une motion de confiance au Gouvernement fédéral et ne propose pas au Roi, dans un délai de trois jours à compter du jour du rejet de la motion, la nomination d'un successeur au Premier Ministre, soit adopte une motion de méfiance à l'égard du Gouvernement fédéral et ne propose pas simultanément au Roi la nomination d'un successeur au Premier Ministre”*⁷⁷.

Par ailleurs, le Roi a le pouvoir exclusif de nommer et révoquer ses ministres.⁷⁸ Ces derniers entourent le souverain, ils sont ses conseillers privilégiés, il est donc normal que leur nomination et révocation reviennent à lui seul.⁷⁹

⁷¹ *Ibid.* p. 51.

⁷² Const, art. 44. Une session extraordinaire est généralement convoquée après des élections législatives.

⁷³ Const., art. 45. Les limites étant : l'ajournement ne peut excéder le terme d'un mois, ni être renouvelé dans la même session sans l'assentiment des Chambres.

⁷⁴ C. KONINCKX, *Le Roi en Belgique : monarchie et fonction royale*, op cit., p. 51.

⁷⁵ <https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-institutions-francaises-generalites/presentation-synthetique-des-institutions-francaises>., Article 12, Constitution du 04 octobre 1958.

⁷⁶ Const., art. 46.

⁷⁷ Const, art. 46, al. 1er, 1° et 2°.

⁷⁸ Const., art. 104.

⁷⁹ C. KONINCKX, *Le Roi en Belgique : monarchie et fonction royale*, op cit., p.54.

Il fut une époque où il était accepté que le monarque préside le conseil des ministres, cela jusqu'au Roi Léopold III qui n'exerçait cette prérogative que rarement. Ainsi, ce ne sont que les premiers chefs de l'État qui ont profité de cet honneur, c'est-à-dire, Léopold Ier et Léopold II. Ce fut le Roi Albert Ier qui mit un frein à cette pratique, « *sans doute parce que le régime des coalitions rendait plus délicate la tâche de celui qui présidait* »⁸⁰.⁸¹

B. Pouvoir législatif

À l'inverse d'autres monarchies dans le monde, et même d'autres systèmes politiques, le chef d'État belge a été doté d'un réel pouvoir législatif (même si de nos jours celui-ci est fort érodé). Prenons par exemple la monarchie suédoise depuis 1975 ou *encore les régimes présidentiels en Allemagne, en France et aux États-Unis*.⁸² Dans ces pays, le pouvoir législatif est exercé collectivement par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat. Cependant, le Sénat a été écarté de ce pouvoir législatif dans certaines matières telles que les lois relatives à la responsabilité civile ou pénale des ministres fédéraux ou encore les lois concernant les budgets et comptes de l'État, où seuls la Chambre et le Roi sont compétents.⁸³

Premièrement, au niveau législatif, le Roi sanctionne, promulgue et ordonne la publication de toutes les nouvelles lois.⁸⁴ La sanction d'une loi est la dernière étape du processus dans la création d'une loi. Celle-ci est non seulement une traduction d'une approbation du Roi et de son gouvernement sur le texte de la loi en question, mais aussi une garantie que les formes de la législation ont été respectées tout au long de son élaboration. Dans la pratique, cette sanction consiste en l'apposition de la signature du Roi sur le document officiel reprenant la nouvelle loi, contresigné par le ministre concerné par la matière spécifique sur laquelle porte la législation.⁸⁵ Sauf dans les cas de fraude manifeste (selon certains experts),

⁸⁰ C.-H. HÖJER, *Le régime parlementaire belge de 1918 à 1940*, réédition CRISP, 1969, pp. 349 et s.

⁸¹ R. ERGEC ET M. UYTENDAELE, « La monarchie en Belgique – reflet du passé ou nécessité nationale ? », *op cit.*, p. 600.

⁸² C. KONINCKX, *Le Roi en Belgique : monarchie et fonction royale*, *op cit.*, p.53.

⁸³ *Ibid.* Pour être précis, les matières dont le Sénat a été exclu comprennent également les lois octroyant la naturalisation et les lois fixant le contingent de l'armée.

⁸⁴ Const, art. 109.

⁸⁵ Q. PIRONNET, « Constitutional Functions in Belgium », in *The role of monarchy in modern democracy. European monarchies compared* (sous la dir. de R. HAZELL et B. MORRIS), Oxford, Hart Publishing, 2020, p. 46.

le Roi ne peut refuser de signer une loi.⁸⁶ Il est en quelque sorte le “*notaire de la Nation*”, celui qui authentifie l’acte qui a été pris, le plus souvent, en dehors de lui.⁸⁷

Deuxièmement, le Roi veille à l’exécution des lois.⁸⁸ Il est souvent impossible pour une loi de régler tous les détails et laisse donc ce travail au souverain. Pour ce faire, il adopte des arrêtés d’exécution qui viennent compléter les lois afin de permettre leur parfaite exécution par les citoyens. Toutefois, le souverain doit prendre soin de ne jamais dépasser le cadre posé par la loi à exécuter. Par ailleurs, il ne peut ni suspendre ni dispenser de leur exécution⁸⁹.

Troisièmement, le droit d’initiative législative n’est pas exclusif aux deux chambres, mais appartient également au Roi. De ce fait découle la différence entre une proposition de loi et un projet de loi. Quand une initiative législative vient du gouvernement (donc du Roi) il s’agit d’un projet de loi, alors qu’une proposition de loi émane toujours des membres d’une des deux Chambres. Bien que ces dernières décennies ont connu plus de projets de loi que de propositions de loi, nous n’avons aucune raison de croire que ceux-ci soient réellement à l’initiative du chef de l’exécutif. Certes, considérant le colloque secret, il est en réalité impossible de savoir la vraie part d’influence du Roi dans la procédure d’élaboration d’un projet de loi. Après tout, la Constitution n’interdit à aucun moment que le Roi soit l’auteur d’une initiative législative. Néanmoins, vu la coutume de neutralité politique du souverain, nous pouvons tout de même conclure que la part d’action du Roi dans ce mécanisme législatif est minime – voire inexistante.⁹⁰

C. Pouvoir judiciaire

Au niveau judiciaire, le Roi possède certains pouvoirs : nomination des magistrats, exécution des jugements et arrêts, droit de grâce.⁹¹

Dans son article 151, la Constitution belge prévoit que c’est au Roi des Belges que revient le pouvoir de nommer les magistrats. La procédure est la suivante : à la suite des examens et concours organisés par le Conseil supérieur de la justice, celui-ci présente les lauréats au Roi qui procède à leur nomination. Néanmoins, comme une grande majorité des

⁸⁶ *Ibid.* Bien évidemment, nous nous rappelons tous de la fameuse exception à cette règle : le Roi Baudouin avec la loi dépénalisant en partie l’avortement et son refus de la signer en raison de ces convictions religieuses. Nous allons y revenir plus en détails dans une partie ultérieure de ce mémoire.

⁸⁷ F. DELPEREE, *Le Roi des Belges*, op cit., p. 46.

⁸⁸ Const., art. 108.

⁸⁹ Const., art. 108 ; J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, et al., *Belgische Publiekrecht*, tome II, Brugge, die Keure, 2015, pp. 889-891, n°1290 – 1293.

⁹⁰ C. KONINCKX, *Le Roi en Belgique : monarchie et fonction royale*, op cit., p. 54.

⁹¹ Y. LEJEUNES, *Droit constitutionnel belge : fondements et institutions*, op cit., p. 798.

compétences de la Couronne, celle-ci ne prévoit pas vraiment une marge de manœuvre pour un éventuel refus d'une nomination. Dans les faits, le Roi ne refusera une nomination qu'en cas de critère objectif.⁹² Ce processus concerne tous les magistrats, qu'ils soient de la magistrature debout ou de la magistrature assise. Toutefois, une nuance subsiste entre les juges et les membres du ministère public sur le plan de la protection constitutionnelle de leurs métiers. Bien que les juges bénéficient d'une nomination à vie et inamovible⁹³, les magistrats du ministère public peuvent quant à eux voir leurs mandats être révoqués par le Roi⁹⁴. Toujours est-il que dans la pratique, ces derniers jouissent tout de même d'une grande stabilité, le Roi n'exerçant pas cette prérogative dans sa vie quotidienne.⁹⁵

Par ailleurs, tout comme pour les lois, le Roi veille à la bonne exécution des décisions de justice. Étant donné qu'il est *responsable du maintien de l'ordre sur le plan national*⁹⁶, les arrêts et jugements sont exécutés en son nom.⁹⁷ Évidemment, il serait impossible pour le Roi de signer chaque décision de justice prise dans notre pays, contrairement à nos lois et règlements. Pour résoudre ce problème, il existe une formule exécutoire que nous retrouvons dans chaque décision judiciaire "*qui donne l'ordre aux huissiers de justice et à d'autres autorités publiques d'assurer*" leurs exécutions.⁹⁸

Le dernier pouvoir judiciaire entre les mains de la Couronne est celui du droit de grâce. L'article 110 de la Constitution belge lui permet de "*remettre ou réduire les peines prononcées par les juges*". Cependant, cette prérogative ne peut être exercée qu'en cas de condamnation pénale et bien évidemment, sous contreseing du ministre de la Justice. Elle est en principe individuelle, mais peut devenir une grâce collective selon les circonstances.⁹⁹ Une dernière nuance à souligner est l'exclusion des "*ministres et (...) membres des Gouvernements de communauté et de région*"¹⁰⁰ condamnés conformément aux articles 103 ou 125 de la Constitution. Pour ces personnes spécifiques, le Roi ne peut agir et user de son droit de grâce

⁹² A titre exemplaire, pour pouvoir devenir magistrat en Belgique, il faut avoir un casier judiciaire vide. Bien évidemment, le Conseil supérieur de la Justice contrôle le casier judiciaire de chaque candidat avant de procéder à toute inspection sérieuse de la candidature. Néanmoins, il est déjà arrivé que ce soit le Roi (à lire le ministre de la Justice) qui découvre un passé délinquant dans le chef de l'un ou l'autre candidat. Un refus sur base d'un casier judiciaire non-vide est accepté.

⁹³ Const., art. 152.

⁹⁴ Const., art. 153.

⁹⁵ Y. LEJEUNES, *Droit constitutionnel belge : fondements et institutions*, op cit., p. 798.

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ Const., art. 40.

⁹⁸ Y. LEJEUNES, *Droit constitutionnel belge : fondements et institutions*, op cit., p. 798.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 799.

¹⁰⁰ Const., art. 110.

que “sur la demande de la Chambre des représentants ou du parlement concerné”.¹⁰¹ Dans la réalité des choses, le droit de grâce se trouve entre les mains du service des Grâces qui va examiner chaque requête de remise de peine individuellement. Ces requêtes peuvent être introduites sur le site web du SPF Justice en remplissant un formulaire. Chaque requête, si considérée comme recevable, va être examinée par le service des Grâces. Après examen, *le service soumet le dossier avec son avis au ministre de la Justice, et puis au Roi*.¹⁰² La Couronne n’intervient qu’en bout de course et n’a – de nouveau – aucune marge de manœuvre sur la décision prise par le ministre.

D. Autres pouvoirs

En plus d’être à la tête du gouvernement, le Roi commande également les forces armées.¹⁰³ Ce pouvoir – non des moindres – a longtemps impliqué le fait que le Roi pouvait librement endosser le rôle de commandant des armées belges. En effet, cette compétence a longtemps échappé à la règle du contreseing ministériel, et a été utilisée de manière incontestée par nos quatre premiers souverains (de 1831 à 1940). Ce n’est qu’en 1949 avec la commission *Soenens* que cette prérogative est rentrée dans le champ de la responsabilité ministérielle.¹⁰⁴ De nos jours, ce droit fait partie de la longue liste de prérogatives royales exercées par des autorités autre que le monarque. Dorénavant, les opérations militaires sont confiées à des officiers généraux agissant sous l’autorité du Roi et « *sous le couvert de la responsabilité ministérielle* ». ¹⁰⁵ De ce titre de commandant des armées découlent plusieurs prérogatives. Nous y retrouvons le droit de conférer les grades dans l’armée¹⁰⁶ et le droit de conférer les ordres militaires¹⁰⁷. Petite nuance pour le deuxième droit, le Roi doit tout de même respecter les formes prescrites par la loi. En plus d’avoir le pouvoir de conférer les grades et les ordres au sein de l’armée, le chef de l’exécutif nomme également aux emplois de l’administration générale^{108, 109}.

Ces pouvoirs de commandement des armées et de chef de la diplomatie font d’autant plus de sens quand nous regardons le serment que doit prêter tout nouveau monarque. Dans

¹⁰¹ Const., art. 111. Petite remarque : l’article doit encore subir une petite modification étant donné que les personnes concernées ne sont plus jugées devant la Cour de cassation mais le sont devant une cour d’appel.

¹⁰² https://justice.belgium.be/fr/themes/jugement_penal_et_consequences/grace.

¹⁰³ Const., art. 167.

¹⁰⁴ P. WYNANT, « Trois paradoxes de la monarchie en Belgique », *op cit.*, p. 10.

¹⁰⁵ Y. LEJEUNES, *Droit constitutionnel belge : fondements et institutions*, *op cit.*, p. 761.

¹⁰⁶ Const., art. 107.

¹⁰⁷ Const., art. 114.

¹⁰⁸ Const., art. 107.

¹⁰⁹ J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, *et al.*, *Belgische Publiekrecht*, *op cit.*, pp. 885-886, n°1284.

son serment constitutionnel, le Roi jure de “*maintenir l’indépendance nationale et l’intégrité du territoire*”¹¹⁰. C’est ainsi que les ambassadeurs belges sont les ambassadeurs du Roi et non du gouvernement, un peu à l’image du titre “Roi des Belges” et non “Roi de la Belgique”.¹¹¹

Nous avons donc pu constater que de l’ensemble des prérogatives royales accordé au Roi en 1831, une bonne partie subsiste encore, même si ces pouvoirs sont actuellement exercés par d’autres autorités que la Couronne. La partie restante quant à elle peut être considérée comme tombée en désuétude. Les dispositions constitutionnelles “périmées” sont les articles 44, 45, 112, 113 et 114.¹¹²

L’article 44 traite du pouvoir du Roi de réunir les Chambres parlementaires avant la réunion de plein droit. Selon l’article, il revient également au Roi de prononcer la clôture de la session et de convoquer extraordinairement les Chambres. De nos jours, les Chambres utilisent d’autres mécanismes pour contourner la nécessité du Roi dans le processus. C’est ainsi que la session est clôturée avec l’accord des Chambres et ceci juste avant l’ouverture de la nouvelle session. L’article 45 explique que le Roi peut ajourner les Chambres. Toutefois, compte tenu du fait que la dernière fois qu’un tel acte a été posé date de 1857, son insignifiance ne peut être contestée.¹¹³

Le droit royal de “battre monnaie” existe dans l’article 112 de la Constitution. Personne ne peut contredire le fait que cette disposition ne sert plus à grand-chose, d’autant plus avec la puissance actuelle de l’euro et son ancrage dans notre société.¹¹⁴ *Aujourd’hui, les pièces sont « battues » par la Monnaie royale, service dépendant du SPF Finances. La mise en circulation des billets, par contre, est assurée par la Banque Nationale.*¹¹⁵

Les articles 113 et 114 sont assez similaires dans un sens. L’un donne le droit au Roi de conférer des titres de noblesse (art. 113) et l’autre de conférer les ordres militaires (art. 114). Pour les titres de noblesse, le Roi peut les conférer mais ne peut y attacher des privilèges et pour les ordres militaires, il doit respecter les prescriptions d’une loi spécifique donc ne possède

¹¹⁰ Const., art. 90, al. 2.

¹¹¹ C. KONINCKX, *Le Roi en Belgique : monarchie et fonction royale*, op cit., p. 63.

¹¹² R. SENELLE, E. CLEMENT ET E. VAN DE VELDE, *À l’attention de Sa Majesté le Roi - La monarchie institutionnelle et le régime parlementaire en Belgique*, op cit., p. 477.

¹¹³ *Ibid.*, p. 477-478. L’article 45 a été soumis à révision en 2003.

¹¹⁴ M. BELMESSIERI, « Les pouvoirs réels du monarque constitutionnel en cas de formation d’un gouvernement - Analyse comparative de la fonction royale belge et britannique », *C.D.P.K.*, 2008/4, p.803.

¹¹⁵ M. UYTENDAELE, *Regards sur un système institutionnel paradoxal - Précis de droit public belge*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 549.

pas de marge de manœuvre. Il serait tout à fait raisonnable de laisser des lois régir ces deux matières étant donné que le rôle de la Couronne est de nouveau minime¹¹⁶.

Section 2. Un citoyen sans libertés

Nous venons de vous offrir une vue d'ensemble de l'état actuel de la monarchie belge en passant par une analyse de ses différents aspects et le rôle que joue encore le souverain dans ses prérogatives royales. Mais avant de commencer avec l'exercice où nous allons essayer de concilier la démocratie et la monarchie, qui fera l'objet du deuxième chapitre, nous allons voir à quel point la démocratie se retrouve dans le rôle de monarque. En effet, nous allons voir d'une part qu'avec la position de Roi en Belgique vient un certain nombre de restrictions qui pourraient être vues comme contraire aux droits fondamentaux, et d'autre part à quel point l'aspect héréditaire contredit le principe démocratique.

§1. Succession

Dans une section ultérieure, nous avons déjà expliqué les bases de ce qu'il faut savoir sur l'aspect héréditaire de notre monarchie. Pour rappel, l'article 85 de la Constitution belge stipule que *“les pouvoirs constitutionnels du Roi sont héréditaires dans la descendance directe, naturelle et légitime de S.M. Léopold, Georges, Chrétien, Frédéric de Saxe-Cobourg, par ordre de primogéniture”*. Les aspects directs et par ordre de primogéniture ont déjà été discutés. À présent, le sujet de cette partie spécifique sera focalisé sur l'idée que pour Roi ou Reine, il faut être d'une descendance naturelle et légitime.

En effet, le problème concerne les enfants non légitimes - c'est-à-dire des enfants nés hors mariage - et les enfants adoptés vu qu'ils sortent tous deux du cadre de légitimité et de naturalité. Du point de vue démocratique, et plus spécifiquement ses piliers de non-discrimination et protection des droits fondamentaux, cette exclusion n'a pas lieu d'être. Cette notion de non-discrimination entre les enfants légitimes et enfants hors-mariage ou adoptés est même consacrée dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des

¹¹⁶ M. BELMESSIERI, « Les pouvoirs réels du monarque constitutionnel en cas de formation d'un gouvernement - Analyse comparative de la fonction royale belge et britannique », *op cit.*, pp. 803-804.

libertés fondamentales¹¹⁷. Ainsi, la Cour européenne des droits de l’homme a également gravé dans le marbre dans le fameux arrêt du 13 juin 1979 : *Marckx contre Royaume de Belgique*¹¹⁸. Durant le procès, le gouvernement belge (le défendeur en cause) a avancé l’argument que l’accueil d’un enfant non légitime (né hors mariage) peut mener à des troubles et tensions dans la famille en question. La Cour n’a pas suivi cette logique et est venue à la conclusion que l’éventuel bouleversement de la “paix” des familles ne suffisait pas pour justifier une atteinte à des droits fondamentaux et une différence de traitements.¹¹⁹ Réitérant ses propos, la Cour EDH a condamné la France pour une législation concernant le droit successoral qui opérait encore une discrimination entre les enfants naturels adultérins et les enfants légitimes¹²⁰.¹²¹ Selon le constitutionnaliste M. UYTENDAELE, il faudrait carrément omettre les mots “naturels et légitimes” de la Constitution belge. Il avance l’idée qu’une telle discrimination n’a pas de place dans une démocratie moderne (bien qu’elle soit également une monarchie). La meilleure chose à faire pour notre État serait même de “consacrer dans l’ensemble de son droit positif et au sommet de celui-ci, l’égalité absolue entre enfants légitimes et naturels”.¹²²

Dans la même lignée de révision de la Constitution, le constitutionnaliste M. VERDUSSEN affirme que la mise en place d’un assentiment parlementaire permettrait également de contourner cette discrimination, étant donné qu’un accord préalable sur la personne du Roi ne sera déterminé qu’à partir de ses compétences et de sa personnalité et non son statut filiatif.¹²³

§2. Mariage

Le droit au respect à la vie privée et familiale est un droit universellement reconnu. Déjà au niveau européen, il s’agit d’un droit que nous retrouvons dans les textes juridiques les plus importants : l’article 8 de la CEDH ou encore l’article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne. Au niveau belge, il est également consacré à l’article 22 de la Constitution. Il est donc assez évident que c’est un droit fondamental pour chaque citoyen

¹¹⁷ On cite à cet égard l’article 8 de la CEDH, qui peut être combiné avec l’article 1er du Protocole additionnel n°12 qui interdit toute discrimination fondée notamment sur la naissance.

¹¹⁸ Cour. Eur. D.H., aff. *Marckx contre Royaume de Belgique*, 13 juin 1979.

¹¹⁹ Point 48, Cour. Eur. D.H., aff. *Marckx contre Royaume de Belgique*, 13 juin 1979.

¹²⁰ Cour eur. D.H., aff. *Fabris contre France*, du 7 février 2013.

¹²¹ M. UYTENDAELE, « Un défi ou un jeu de l’esprit : concilier la monarchie et la démocratie », *R.B.D.C.*, 2014/3-4, p. 440.

¹²² *Ibid*, p.441.

¹²³ M. VERDUSSEN, « Le chef d’État belge : un statut constitutionnel sous tension », in *Les figures contemporaines du chef de l’État en régime parlementaire* (sous dir. V. BARBE et al.), Bruxelles, Larcier, 2023, p. 202.

se trouvant sur le territoire belge – y compris le Roi et sa famille royale. Ce droit au respect à la vie privée et familiale comprend donc le choix du mariage : que ce soit l’envie de se marier et surtout avec qui. Nulle ingérence de l’autorité politique ne peut être tolérée.

Toutefois, un problème se pose. Il existe une restriction au droit au mariage et plus spécifiquement dans le choix du conjoint. Cette restriction ne concerne que les descendants directs, naturels et légitimes de S.M. Léopold, Georges, Chrétien, Frédéric de Saxe-Cobourg. En effet, l’article 85, al. 2 de la Constitution prévoit que le Roi ou ceux qui exercent à sa place ses pouvoirs dans les cas prévus par la Constitution – ici donc le gouvernement – doivent donner son consentement à chaque mariage souhaité par les descendants du premier Roi des Belges, et cela moyennant l’assentiment des deux Chambres. L’accord donné par le Roi est un acte politique qui nécessite donc qu’un ministre contresigne.

En somme, tout membre de la famille royale qui est également un descendant direct, naturel, légitime de LEOPOLD DE SAXE-COUBOURG doit demander au gouvernement et aux deux Chambres s’il peut se marier avec telle personne. C’est une limitation assez forte à un droit humain fondamental. Une limitation qui est justifiée par le fait que « les unions princières » peuvent faire jouer les intérêts du pays.¹²⁴

Dans le cas où le Roi refuserait de donner son autorisation royale, le descendant en question ne sera donc pas en droit de se marier sous peine d’être déchu de ses droits à la couronne.¹²⁵ Les conséquences d’un mariage contesté sont donc graves. Ceci pourrait amener un héritier présomptif à devoir choisir entre son futur conjoint et le trône. Cependant, le troisième alinéa de l’article 85 organise une manière d’être relevé de sa déchéance : « *Toutefois, il pourra être relevé de cette déchéance par le Roi ou par ceux qui, à son défaut, exercent ses pouvoirs dans les cas prévus par la Constitution, et ce moyennant l’assentiment des deux Chambres* »¹²⁶.

¹²⁴ M. UYTENDAELE, « Chronique d’une crise. La monarchie belge entre l’asphyxie et le second souffle », in *En hommage à Francis Delpérée : itinéraires d’un constitutionnaliste*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 1553. Voir également : J. STENGERS, *L’action du Roi en Belgique depuis 1831. Pouvoir et influence*, Bruxelles, Racine, 1996, p. 129. L’article 85, alinéas 2 et 3 ont été ajoutés à la demande de Léopold II avec la révision de la Constitution en 1893. La justification - venant du Roi à l’époque - est reprise textuellement dans le rapport de la section centrale précédant la révision constitutionnelle. Le rapport indique que l’intérêt national “*commande que ceux que leur naissance appelle à régner ne puissent se marier sans l’assentiment du Roi, c’est-à-dire, dans un pays constitutionnel comme le nôtre, sans l’assentiment du gouvernement. L’intérêt du pays ou de la dynastie ou la dignité de la Couronne pourraient, en effet, être compromis par une union imprudente, inconsidérée ou impolitique, et si pareille conjoncture venait à se présenter, il importait qu’il put y mis efficacement obstacle*”.

¹²⁵ Const., art. 85, al. 2.

¹²⁶ Const., art. 85, al. 3.

« *Le paradoxe semble criant* ». ¹²⁷ Les autorités publiques - le gouvernement et les Chambres parlementaires - détiennent donc une arme pour écarter un héritier présomptif de la succession au trône en raison de son conjoint, mais n'ont rien à leur disposition si le problème réside dans la personne même de l'héritier. Néanmoins, ce pouvoir pourrait être éventuellement utilisé par la classe politique pour écarter un héritier potentiel du trône qu'elle ne considère pas comme apte à endosser ce rôle de chef d'État. ¹²⁸ Nous pouvons évoquer encore une autre manière d'utiliser cette nécessité de consentement afin d'écarter un héritier présomptif du trône. Il suffirait pour les ministres de faire usage de la période d'interrègne. Réunis en conseil, ils peuvent à la place du Roi, décider « *d'abroger, ou de retirer l'arrêté royal par lequel le consentement du Roi a été donné au mariage de l'héritier présomptif* » ¹²⁹. Bien qu'une telle manœuvre engendre la déchéance des droits au trône, elle fait naître également d'importants problèmes du point de vue de la sécurité juridique. Nous ne pouvons pas nier qu'un tel événement consisterait en une réelle manipulation de notre texte constitutionnel pour arriver à des situations qui n'avaient jamais été imaginées par le constituant original. ¹³⁰

Une autre restriction existe quant à la personne du conjoint d'un membre de la famille royale belge : l'exclusion à perpétuité de tous les membres de la famille d'Orange-Nassau de tout pouvoir en Belgique. ¹³¹ Cette règle s'inscrit dans un décret du Congrès national du 24 novembre 1830. ¹³² Celui-ci a été élevé au rang de la Constitution par un autre décret du 14 février 1831 où le Congrès national déclare que « *c'est comme corps constituant qu'il a porté ses décrets des 18 et 24 novembre 1830, relatif à l'indépendance belge et à l'exclusion à perpétuité des membres de la famille d'Orange-Nassau de tout pouvoir en Belgique* ».

Toutefois, s'agit-il réellement d'une restriction ? À lire la Constitution belge, nous nous rendons compte qu'elle ne confère « *aucun pouvoir, aucune mission, aucune prérogative* » ¹³³ au conjoint du souverain. Être l'épouse du chef d'État ne consiste - en aucun cas - en l'exercice de la fonction royale. Sous cet angle, un mariage entre un héritier du trône belge et un membre

¹²⁷ M. UYTENDAELE, « Chronique d'une crise. La monarchie belge entre l'asphyxie et le second souffle », *op cit.*, p. 1565.

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ *Ibid.* Néanmoins, des telles manipulations ont déjà été mises en place. La plus connue date de 1990 avec la question de l'avortement. Cette solution avait été saluée à l'époque, et l'est encore. Nous allons y revenir dans une partie ultérieure.

¹³¹ M. UYTENDAELE, « La monarchie belge, un ascenseur bloqué à deux étages. Brèves réflexions sur un mariage princier avec une Orange-Nassau », *J.T.*, 2022, p. 405.

¹³² Décret constitutionnel du 24 novembre 1830 excluant à perpétuité

¹³³ *Ibid.* p. 406.

de la famille d'Orange-Nassau peut tout à fait avoir lieu. De plus, avec le Traité des XXIV articles du 19 avril 1839 où la paix est proclamée entre la Hollande et la Belgique¹³⁴, cette disposition quasi constitutionnelle est d'autant plus désuète. A fortiori, l'écoulement du temps 1830 nous laisse penser que les risques d'accaparament du pouvoir en Belgique par la royauté hollandaise sont faibles pour ne pas dire inexistantes. À la lumière de tout ceci, nous voyons mal les ministres ou même le Roi refuser une telle alliance. De nos jours, il n'existe pas de raison valable qui pourrait empêcher un mariage royal belgo-hollandais.¹³⁵

Le manque de consentement du Roi n'implique en aucun cas une privation du droit de mariage. Il est vrai qu'à la lumière de cette interprétation, nous ne pouvons pas forcément conclure que cette disposition constitutionnelle constitue une violation du droit à la vie privée et familiale.¹³⁶ Cependant, le simple fait de devoir demander une autorisation concernant la personne à épouser constitue tout de même un degré d'ingérence dans la vie privée et familiale. Personne ne devrait avoir le pouvoir de décider du mariage d'un autre. Combinés avec le choix qui s'impose quand le souverain refuse de donner son assentiment, entre le potentiel partenaire de vie et le trône, nous ne pouvons tout simplement pas nous dire qu'il n'existe aucune mise à mal du droit en cause. Ce n'est peut-être pas une atteinte totale au droit de la vie privée et familiale mais nous constatons quand même un certain degré d'ingérence.

§3. Droit de vote

L'article 62, al. 3 de la Constitution belge dispose : « *Le vote est obligatoire et secret* », sauf pour le Roi. Pour rappel, la Belgique est un pays où le vote n'est pas seulement un devoir citoyen, mais également une obligation juridique dont la violation est punissable par la loi. Pourtant, notre souverain n'a jamais été et ne sera jamais poursuivi pénalement pour avoir manqué à ce devoir essentiel de tout citoyen dans un pays démocratique. Rappelons le principe de l'inviolabilité qui enlève le chef d'État belge d'entre les mains des juges de parquet¹³⁷. «*Sans*

¹³⁴ L'article 25 de ce traité est comme suit : «*A la suite des stipulations du présent Traité, il y aura paix et amitié entre sa Majesté le Roi des Pays-Bas, Grand-Duc de Luxembourg, d'une part, et sa Majesté le Roi des Belges, de l'autre part, leurs héritiers et leurs successeurs, leurs États et sujets respectifs*». Cette amitié est inconciliable avec une exclusion de la famille Orange-Nassau.

¹³⁵ M. UYTENDAELE, « La monarchie belge, un ascenseur bloqué à deux étages. Brèves réflexions sur un mariage princier avec une Orange-Nassau », *op cit.*, p. 406.

¹³⁶ M. VERDUSSEN, « Le chef d'État belge : un statut constitutionnel sous tension », *op cit.*, p. 203.

¹³⁷ Const., art. 88.

doute est-il ainsi le seul électeur “absentéiste” à jouir d’une impunité imposée par le droit, et non tolérée par le droit ou dictée par la surcharge des parquets”¹³⁸. Dans la pratique, le Roi (et par extension son conjoint) reçoit une convocation pour aller voter. Le chef de cabinet du Roi informe le ministre de l’Intérieur, que conformément aux usages, le Roi et son conjoint ne prendront pas part au vote. S’ensuit une réponse prenant conscience de cet usage. Précisons que cet usage ne concerne que le souverain régnant, et exclut tous les autres membres de la famille royale - incluant l’héritier présomptif et tout ancien souverain encore en vie.¹³⁹

Mais comment pouvons-nous justifier une telle exclusion ?

L’ancien directeur des médias et communications du Palais¹⁴⁰ a défendu à l’époque qu’il s’agit d’une question de neutralité (une neutralité inscrite dans la Constitution belge). D’une part, le simple fait de voter - même si le vote est secret - donne l’idée que le Roi a des préférences¹⁴¹.¹⁴² D’autre part, dans notre système politique, où le Roi est chargé de former le gouvernement en prenant compte des résultats des élections, il serait difficile de concevoir qu’il soit effectivement totalement neutre s’il a su exprimer son opinion politique auparavant. Une deuxième raison à citer est l’irresponsabilité dont est frappé le Roi¹⁴³. Le vote est sans doute un acte politique et tout acte politique posé par le monarque doit être contresigné par un ministre. Cette règle constitutionnelle rentre en conflit avec “le principe du secret du vote”¹⁴⁴.

Bien que ces justifications suffisent pour certains, d’autres n’en sont pas aussi convaincus. La remarque doit être faite que dans d’autres monarchies européennes, aucune de leur Constitution n’empêche leurs chefs d’État à voter aux élections. Il s’agit plus spécifiquement des Pays-Bas, de la Suède, de la Norvège et de l’Espagne. Les souverains des trois premiers s’abstiennent de voter, mais le Roi d’Espagne participe aux élections.

La question à poser est de savoir si cet empêchement constitutionnel à un droit citoyen fondamental consiste en une violation de l’article 3 du protocole additionnel de la CEDH¹⁴⁵. Lors de l’affaire Mathieu-Mohin et Clairfayt, la Cour européenne des droits de l’Homme a été

¹³⁸ M. VERDUSSEN, « Le chef d’État belge : un statut constitutionnel sous tension », *op cit.*, p. 204.

¹³⁹ M. VERDUSSEN, « Le chef d’État belge : un statut constitutionnel sous tension », *op cit.*, p. 204.

¹⁴⁰ Pierre-Emmanuel de Bauw, actuellement ambassadeur à Rome.

¹⁴¹ Par ailleurs, même si le Roi viendrait à affirmer qu’il a voté blanc, rien ne pourrait effectivement prouver cela.

¹⁴² O. EGGERMONT, Le roi Albert va-t-il voter le 25 mai ? Et Mathilde ?, 19 mai 2014, <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/2014/05/19/le-roi-albert-va-t-il-voter-le-25-mai-et-mathilde-FF5WPDTQEJBKXWQSBTBYTWI/> (dernière consultation : 18 juillet 2023).

¹⁴³ Const., art. 106.

¹⁴⁴ M. VERDUSSEN, « Le chef d’État belge : un statut constitutionnel sous tension », *op cit.*, p. 204.

¹⁴⁵ L’article 3 est comme suit : “Les Hautes Parties contractantes s’engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l’opinion du peuple sur le choix du corps législatif”. https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Library_Collection_P1postP11_STE009F_FRA#:~:text=Nul%20ne%20peut%20se%20voir,leurs%20convictions%20religieuses%20et%20philosophiques.

amenée à devoir interpréter cette disposition spécifique. Elle en est venue à la conclusion que cette dernière impose “*l’égalité de traitement de tous les citoyens dans l’exercice de leur droit de vote et de leur droit de se présenter aux suffrages*”¹⁴⁶. Face à cette traduction, il devient assez difficile d’encore accepter le fait que notre souverain se voit priver de son droit de vote. Comment pouvons-nous nous dire que le droit de vote - qui est un devoir essentiel et relève du for intérieur de chaque citoyen - ne s’étend pas à notre monarque ? Pouvons-nous vraiment penser que l’impératif de neutralité dont est frappé le Roi serait tant touché par une visite aux bureaux de vote ?¹⁴⁷ Avons-nous si peur de notre monarque que pour lui enlever vraiment tout pouvoir politique, même celui qui relève du for intérieur ? Toutefois, la privation du droit de vote pour le Roi n’est pas en cause actuellement en Belgique. Compte tenu de l’absence de débat sur ces questions, nous pouvons facilement nous dire qu’elle ne le sera pas avant un certain temps.

La chance qu’une affaire soit intentée devant la Cour européenne des droits de l’Homme concernant la privation du droit de vote de notre souverain est faible. Pourtant, le constitutionnaliste et professeur M. VERDUSSEN a tenté d’imaginer la réponse de la Cour dans un cas pareil. Il affirme que la Cour se trouvera tirailler “*entre, d’une part, la traditionnelle sévérité de son contrôle en cas de privation de droit - quoiqu’une privation absolue et perpétuelle du droit de vote n’est pas nécessairement constitutive d’une atteinte à la substance de ce droit - et, d’autre part, son souci de préserver une certaine marge d’appréciation des États sur le terrain constitutionnel*”¹⁴⁸. Il est d’avis que face à ce dilemme particulier, la Cour décidera de se retrancher derrière la marge d’appréciation qu’elle accorde souvent généralement dans des situations similaires.¹⁴⁹ Après, il se peut très bien qu’une affaire à ce sujet puisse engendrer quelques réflexions autour de la question et voir même une révision dans la matière.

§4. Ascension au trône

Voyons à présent un autre aspect de la succession au trône par un héritier présomptif : l’ascension même au trône. La Constitution belge organise toute la procédure quand un nouveau Roi ou nouvelle Reine doit prendre sa place au sommet de notre système politique.

¹⁴⁶ Cour eur. DH, arrêt Mathieu-Mohin et Clairfayt c. Belgique, 2 mars 1987.

¹⁴⁷ M. VERDUSSEN, « Le chef d’État belge : un statut constitutionnel sous tension », *op cit.*, p. 204-205.

¹⁴⁸ M. VERDUSSEN, « Le chef d’État belge : un statut constitutionnel sous tension », *op cit.*, p. 205.

¹⁴⁹ *Ibid.*

Ses articles 90 et 91 expliquent qu'à la mort d'un monarque - ou de son abdication - les Chambres ont 10 jours maximum pour se réunir. La nouvelle Couronne doit alors prêter serment devant les deux Chambres réunies afin de prendre possession du trône¹⁵⁰. Cela assure donc la légitimité juridique du chef d'État. Nonobstant, la même chose ne peut être dite de la légitimité démocratique du Roi. Effectivement, une vraie démocratie implique le choix du citoyen dans la personne qui incarnera le titre de chef d'État, or avec une monarchie héréditaire, ceci n'est pas le cas.

À première vue, le fait que le nouveau monarque doit se présenter devant les Chambres - dont la Chambre des représentants élue directement par le peuple - pourrait conduire à une croyance que cette approbation suffirait à le doter d'une part de leur légitimité démocratique. Cependant, le rôle des Chambres dans ce cas précis se limite à simplement entendre le serment du Roi et non à procéder à une validation de ce dernier. Les 150 députés et les 50 sénateurs n'ont donc aucun « *instrument juridique* » pour refuser un nouveau monarque si celui-ci s'avère incapable ou incompetent pour remplir le rôle. Ainsi, vu le caractère aléatoire de la dévolution de cette fonction royale (qui est basé sur le principe d'hérédité et les liens par le sang)¹⁵¹, il est inconcevable, dans une démocratie « totale », que les citoyens et leurs représentants ne puissent avoir leur mot à dire dans la sélection d'un chef d'État ou à tout le moins, aient la possibilité de refuser le candidat présenté.¹⁵² Pourtant, la Constitution belge est très claire quant à la procédure qui permet à l'héritier présomptif d'accéder au trône. Elle ne laisse aucune marge de manœuvre, une renonciation faite à l'avance est impensable, et une renonciation pour autrui l'est encore moins. Le seul point d'échappatoire pour l'héritier présomptif serait le refus de prêter serment.

Rappelons les bases : la grande majorité des prérogatives royales se trouve soit encadrée par le pouvoir politique, soit carrément entre les mains d'autres autorités. Ce n'est donc pas sans surprise que les actes concernant « *l'entrée en fonction du titulaire de la fonction royale* » soient réservés aux Chambres réunies. « *C'est, en effet, devant elles qu'a lieu la prestation de serment.*¹⁵³ *Ce sont elles qui pourvoient à la Régence*¹⁵⁴ *et il leur appartient également de*

¹⁵⁰ Le serment est comme suit : « *Je jure d'observer la Constitution et les lois du peuple belge, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire.* »

¹⁵¹ Un caractère aléatoire qui fait penser à un tirage au sort presque.

¹⁵² M. UYTENDAELE, « Un défi ou un jeu de l'esprit : concilier la monarchie et la démocratie », *op cit.*, p. 441.

¹⁵³ Const., art. 91.

¹⁵⁴ Const., art. 92 et 93.

pourvoir à la vacance du trône¹⁵⁵ ou de constater la fin de l'impossibilité de régner¹⁵⁶. Il leur revient également d'autoriser le Roi à être le chef d'un autre État¹⁵⁷. »¹⁵⁸ Ce ne serait donc pas une si grande avancée si le Constituant d'aujourd'hui devait accepter d'accorder aux Chambres le pouvoir d'influence dans le processus de l'ascension au trône.¹⁵⁹

Il existe dans la doctrine plusieurs hypothèses et modèles conférant aux Chambres ce pouvoir d'influence. Certaines sont plus plausibles que d'autres.

Tout d'abord, concernant les différentes hypothèses, deux d'entre elles jouent avec le mariage de l'héritier présomptif¹⁶⁰. Nous avons abordé celles-ci dans la section précédente.

En deuxième lieu, il faut se tourner vers l'irresponsabilité du Roi et son corollaire le contreseing ministériel. L'idée est de voir la prestation de serment comme le premier acte politique du Roi et donc un acte qui nécessite un contreseing ministériel (selon l'article 106 de la Constitution belge). Dans l'éventualité d'un Roi dont la personnalité ne satisfait pas les autorités publiques, il suffirait de refuser de contresigner.¹⁶¹ Le problème qui – à notre sens – se pose alors est que le refus du monarque dans ces circonstances aboutit à une crise au sein du pays. En effet, vu que la Constitution ne prévoit pas le refus, il n'existe pas non plus un mécanisme qui permettrait aux pouvoirs publics de choisir un autre monarque que l'héritier présomptif. Le trône serait donc vacant. Certes, le refus de prêter serment dans les 10 jours qui suivent la mort/l'abdication du monarque précédent équivaut à une renonciation du trône¹⁶². Mais est-ce que ce cas de figure peut s'apparenter à la situation où l'héritier présomptif a été privé par les Chambres, de sa prérogative de prêter serment ?¹⁶³

Une troisième piste est certes simple dans son exécution, mais ne serait pas vue d'un bon œil. Il s'agirait, pour les Chambres, de faire usage du silence de la Constitution pour arriver à leurs fins. Selon notre texte fondamental, les Chambres ont un maximum de 10 jours pour se réunir afin d'entendre la prestation de serment du nouveau Roi¹⁶⁴. Dans un sens, il suffirait

¹⁵⁵ Const., art. 86 et 95.

¹⁵⁶ Art. unique de la loi du 19 juillet 1945 tendant à pourvoir l'exécution de l'article 82 de la Constitution, *M.B.*, 04 août 1945, p. 4902.

¹⁵⁷ Const., art. 87.

¹⁵⁸ M. UYTENDAELE, « Un défi ou un jeu de l'esprit : concilier la monarchie et la démocratie », *op cit.*, p.442.

¹⁵⁹ *Ibid*, p. 443.

¹⁶⁰ Const., art. 90, al. 2.

¹⁶¹ M. UYTENDAELE, « Chronique d'une crise. La monarchie belge entre l'asphyxie et le second souffle », p. 1503.

¹⁶² F. DELPEREE et S. DEPRE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, *op cit.*, p. 402.

¹⁶³ F. DELPEREE et S. DEPRE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, *op cit.*, p. 402.

¹⁶⁴ Const., art. 90 et 91.

donc de ne pas se réunir dans le délai imparti. Mais nous retombons dans le même problème évoqué précédemment : le début d'une crise politique.

Finalement, la solution la plus simple serait que les Chambres parlementaires doivent donner leur assentiment avant qu'un nouveau monarque ne puisse prêter serment devant elles. En cas de refus d'assentiment, deux pistes sont possibles. La première consisterait à continuer avec les règles de dévolution jusqu'à ce que les Chambres trouvent une personne qu'ils estiment digne du trône. La deuxième laisse la possibilité aux Chambres réunies de désigner une personne parmi les membres de la famille royale, sur présentation du gouvernement, qui portera la couronne de la Belgique. La dernière piste a notre préférence. Elle laisserait une marge de manœuvre pour que les hommes politiques puissent choisir la bonne personne du premier coup au lieu de devoir refuser plusieurs membres royaux à la suite avant d'arriver au bon candidat. Certains pourraient soulever la similitude de ce système avec la désignation d'un président par les parlementaires dans un état républicain. Néanmoins, quelques différences notables subsistent : le choix du chef d'État n'a lieu que dans l'hypothèse où l'héritier présomptif n'est pas adéquat, le mandat illimité dans le temps et le fait que nous resterons dans une logique dynastique parmi les descendants de Léopold Ier sans chercher à piocher parmi le reste de la population.¹⁶⁵

En revanche, une autre critique pourrait être soulevée : mettre la succession au trône au cœur d'un débat parlementaire (chaque assentiment engendrerait d'office un débat préalable) déroberait la Couronne d'un de ses aspects fondamentaux : la neutralité politique. L'idée originelle en instaurant une monarchie héréditaire était justement d'échapper aux manœuvres politiques qui entachent généralement le rôle de chef d'État. Mais en mettant en place un système d'assentiment, l'occasion pour un débat parlementaire se présenterait à chaque nouvelle succession. Le problème étant que lors de ces débats, les différents partis politiques pourraient faire valoir leurs points de vue contraires. Nous pouvons facilement imaginer le Vlaams Belang (plus grand parti flamand actuellement)¹⁶⁶ et le N-VA tenter de bloquer la succession de chaque membre de la famille royale présenté pour faire valoir leur désaccord avec un chef d'État non élu. Une autre hypothèse envisageable serait d'assister à des désaccords sur la personnalité des différents candidats possibles. Il n'est pas impossible que les partis représentants différentes tendances du spectre politique ne soient tout simplement pas d'accord

¹⁶⁵ M. UYTENDAELE, « Un défi ou un jeu d'esprit : concilier la monarchie et la démocratie », *op cit.*, p.442-443.

¹⁶⁶ F. MEES, De Groote peiling. Slechtste resultaat voor Open VLD ooit, Vlaams Belang blijft de grootste partij van Vlaanderen, 09 juin 2023, *Het Laatste Nieuws*, <https://www.hln.be/binnenland/de-groote-peiling-slechtste-resultaat-voor-open-vld-ooit-vlaams-belang-blijft-de-grootste-partij-van-vlaanderen~a16af3bf/> (dernière consultation : 11 août 2023)

sur la personne à désigner comme chef d'État. Une autre question à se poser est celle du type de majorité qui serait requise pour ce genre de vote : une majorité simple ou une majorité qualifiée ? L'argument que c'est un vote pour choisir le chef d'État de notre pays penche la balance du côté de la majorité qualifiée. L'importance que revêt le choix du chef de l'État amène à privilégier l'utilisation de la majorité qualifiée telle que prévue par l'article 4, al. 3 de la Constitution. La nécessité de recueillir l'assentiment des $\frac{2}{3}$ des chambres peut constituer un vrai défi en raison des problématiques citées précédemment.

Par ailleurs, en cas de désaccord total entre les hommes et femmes politiques, nous ne pouvons pas exclure la possibilité qu'ils résolvent cette crise avec des faveurs politiques.

En somme, le système de veto parlementaire ferait potentiellement plus de mal que de bien et placerait la monarchie au cœur de la politique - une chose que le constituant originel a cherché à éviter à tout prix.

Chapitre 2. Concilier monarchie et démocratie

Maintenant que nous avons analysé notre question de recherche sous son premier angle : comment certains droits fondamentaux de la personne qui endosse le rôle de monarque sont restreints et comment pouvons-nous rendre plus démocratique la monarchie ? Nous avons analysé le rapport entre la monarchie et la démocratie sous un angle plus personnel, sous un angle qui touche plus la personne du Roi que l'institution.

Ce chapitre est donc dédié plus à une étude sur l'institution de la monarchie, l'organisation de son pouvoir, son rôle dans la politique et dans la société et si tout cela est compatible avec un État de droit.

Section 1. L'organisation du pouvoir exécutif

La doctrine belge reprend souvent l'adage « le Roi règne, mais ne gouverne pas » pour décrire la fonction royale belge.¹⁶⁷ Nous allons analyser de plus près en quoi ce principe est si véridique en Belgique.

§1. Irresponsabilité et inviolabilité

A. Origines

À nouveau, la Constitution est très claire : « *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* »¹⁶⁸. En d'autres termes : le Roi ne peut agir seul. *Tout acte, toute parole, toute attitude, tout écrit du Roi qui est susceptible d'avoir une incidence politique requiert l'accord d'un ministre (ou d'un secrétaire d'État).*¹⁶⁹ En combinaison avec l'article 88 du même texte fondateur : « *La personne du Roi est inviolable; ses ministres sont responsables* », ces deux principes sont les pierres angulaires sur lesquelles sont bâties la monarchie constitutionnelle belge. Toutes les autres prérogatives royales doivent être lues à la lumière de ce ceux-ci.¹⁷⁰ Ce dernier article détermine le statut du Roi. Son inviolabilité a trois facettes : pénale, politique et civile.¹⁷¹

¹⁶⁷ P. LAUVAUX, "The King", *Pouvoirs*, 2011/1, n° 136, p. 81.

¹⁶⁸ Const., art. 106.

¹⁶⁹ F. DELPEREE ET S. DEPRE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, op cit., p. 470.

¹⁷⁰ T. MOONEN, « De koning en de vorming van de federale Regering. Evaluatie van de langste institutionele crisis ooit », *T.B.P.*, 2013, n°4, p. 235.

¹⁷¹ R. SENELLE, *Commentaar op de Belgische Grondwet*, Bruxelles, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1974, p. 221.

Il existe plusieurs interprétations des raisons pour lesquelles le Constituant a mis en place ce système d'irresponsabilité et d'inviolabilité du chef d'État.

Pour la première interprétation, faisons un petit retour en arrière : le principe d'irresponsabilité du chef d'État trouve ses origines dans la période d'absolutisme (et a connu son apogée sous le règne de Louis XIV). Cette notion est fondée sur la fiction qu'un Roi ne peut pas commettre d'erreurs.¹⁷² Cette notion découle du droit divin et a été utilisée comme instrument de légitimation – notamment pour légitimer le côté héréditaire d'une monarchie. Quand le Congrès national a inscrit les principes d'irresponsabilité et d'inviolabilité, ils avaient comme idée de fortifier la position du Roi non seulement dans le système politique, mais également dans la société même. Considérant que le souverain ne puisse être accusé de quoi que ce soit, sa place en tant qu'acteur dominant de la société ne pouvait être contestée.¹⁷³

Quant à la deuxième potentielle raison¹⁷⁴ : la privation de toute initiative politique résulte de la méfiance du Congrès national.¹⁷⁵ L'État belge s'est conféré un régime parlementaire, où le pouvoir émane de la nation et les seules habilités à l'exercer sont les personnalités politiques élues. Mettre une partie du pouvoir politique entre les mains d'un Roi – un chef d'État non élu – va à l'encontre de cette idée. Pourtant le Roi, en tant qu'autorité publique et chef du pouvoir exécutif, doit tout de même poser des actes politiques. Pour concilier ces deux principes, le Constituant a décidé que la responsabilité du souverain devait être portée par un autre : un ministre.¹⁷⁶ Il a instauré une responsabilité ministérielle.¹⁷⁷ En règle générale, le ministre qui doit contresigner sera celui chargé de la matière dans laquelle tombe l'acte politique.

B. Inviolabilité

L'inviolabilité du Roi cible la personne même du souverain et non ses actes. Ce principe cherche à éviter que les décisions prises par le chef d'État puissent être sujettes à débat. *The King can do no wrong*. Cet adage garantit que « *quoi qu'il arrive, le Roi sera à l'abri de mesures d'information, d'instruction ou de jugement* »¹⁷⁸. Il ne faut pas chercher loin pour

¹⁷² Y. SACREAS, « De politieke ministeriële verantwoordelijkheid », *T.B.P.*, 2001, p. 627.

¹⁷³ R. SENELLE, *Commentaar op de Belgische Grondwet*, op cit., p. 221.

¹⁷⁴ Cette raison est à notre sens la plus véridique.

¹⁷⁵ F. DELPEREE, *Le Roi des Belges*, op cit., p. 32.

¹⁷⁶ F. DELPEREE ; S. DEPRE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, op cit., p. 471.

¹⁷⁷ F. DELPEREE ; B. DUPRET, « Nul ne peut découvrir la Couronne », in *Les Cahiers Constitutionnels*, Louvain-la-Neuve, Centre d'études constitutionnelles et administratives, 1989, p. 11.

¹⁷⁸ F. DELPEREE, *Le Roi des Belges*, op cit., p. 30.

trouver la raison d'être de ce principe : la Couronne doit être portée sans discontinuer. Le Roi doit toujours être présent pour son pays, son gouvernement. Il ne peut pas gaspiller son temps à devoir se justifier devant les cours et tribunaux pour des décisions et actions mal vues par certains.¹⁷⁹ Ainsi, le monarque est inviolable tant au niveau pénal qu'au niveau civil.

Sur le plan pénal, l'immunité vaut pour toutes poursuites judiciaires et tous jugements, et s'étend à n'importe quels infraction, délit ou crime.¹⁸⁰ Par ailleurs, cette immunité ne concerne que les faits commis en lien avec l'exercice de la fonction royale et ne peut être violée ni pendant ni après le règne. En revanche, si les faits sortent de ce cadre, « *ils peuvent être poursuivis dès que le trône est délaissé par son titulaire* »¹⁸¹.

Sur le plan civil, c'est une autre histoire. Dans la pratique, le Roi pourrait tout à fait être rendu responsable civilement pour des actes commis sans lien avec la fonction royale. *Il peut aussi être amené à s'expliquer sur des aspects de sa vie familiale et privée.*¹⁸² En effet, le Roi peut tout à fait conclure seul des contrats et autres actes relatifs à la gestion de son patrimoine, et doit ainsi respecter les obligations de droit privé qui lui sont imposées. Notre chef d'État peut également être assigné en justice, mais il sera représenté par l'Intendant de la Liste Civile. L'inverse est vrai aussi, le Roi peut agir en justice par le biais de cette même personne. Par ailleurs, si le souverain venait à causer un dommage (p. ex : causer la mort d'une personne suite à un accident de roulage), il serait tenu de dédommager, mais le principe d'inviolabilité restera intact.¹⁸³

C. Irresponsabilité

Tandis que l'inviolabilité du monarque concerne la personne du Roi, l'irresponsabilité couvre le côté politique de la fonction royale, plus spécifiquement tous ses actes : « *un voyage, une rencontre, une parole, une initiative, un silence* »¹⁸⁴... Cependant, dans la pratique, les actes qui relèvent de la vie privée du souverain ne nécessitent pas un contreseing d'un ministre. À titre exemplatif, nous avons la rédaction d'un testament ou encore la conclusion d'un contrat. Toutefois, certains actes privés ne sont pas concernés par cette exception, comme le mariage¹⁸⁵. En une phrase, l'irresponsabilité « *fait échapper* » le Roi « *du contrôle politique de la Chambre*

¹⁷⁹ F. DELPEREE, *Le Roi des Belges*, op cit, p. 30-31.

¹⁸⁰ F. DELPEREE, « Le Roi règne mais ne gouverne pas », *J.T.*, 1990, n°4468, p. 703 ; R. SENELLE, *Commentaar op de Belgische Grondwet*, op cit., p. 221.

¹⁸¹ F. DELPEREE, *Le Roi des Belges*, op cit., p. 31.

¹⁸² *Ibid.*

¹⁸³ C. Koninckx, *Le Roi en Belgique : monarchie et fonction royale*, op cit., p. 39.

¹⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁵ Voir plus haut.

des représentants »¹⁸⁶. Que le Roi se déplace, parle, agit ou encore se tait ou décide de ne pas agir, il ne devra en aucun cas rendre compte aux parlementaires belges.¹⁸⁷ Si le parlement venait à se poser des questions sur une initiative royale, le devoir de justification (et donc également de couvrir la couronne) s'imposerait au ministre qui aurait contresigné l'acte royal et non au Roi même.¹⁸⁸

Ce système de double immunité va de pair avec une autre interdiction générale qui organise la place du Roi dans l'exécutif : le Roi ne peut agir seul.¹⁸⁹

§2. Le Roi n'agit pas seul

Les rois dans l'Histoire n'ont rarement agi seuls. Les monarques ont toujours été entourés de conseillers. Pour le Roi des Belges actuel, il s'agit de ses ministres. En revanche, contrairement à une monarchie absolutiste, le pouvoir politique n'est pas que concentré entre les mains de notre souverain. En effet, en Belgique, le pouvoir exécutif revient au chef d'État et aux ministres, ce qui crée une structure bicéphale.¹⁹⁰ Comme l'a écrit P. WIGNY, « *au pouvoir législatif bicaméral correspond un pouvoir exécutif dualiste* ». ¹⁹¹ Cependant, à l'inverse des Chambres législatives qui sont des organes dans une relation d'indépendance réciproque, le Roi et ses ministres ne statuent pas de manière autonome. Au sein de l'exécutif, il n'existe pas deux volontés, il n'y a qu'une seule volonté indivisible.¹⁹²

Rares sont les moments où l'unité de l'exécutif fut violée. L'exemple le plus notable reste la question de l'avortement en 1990 avec le Roi BAUDOIN. La raison pour laquelle aucun citoyen belge n'est au courant de ce que leur chef d'État pense est un principe constitutionnel : le colloque singulier. Toutefois, c'est grâce à cette règle que le Roi exerce sa fonction royale¹⁹³.

Ce principe de l'unité de l'exécutif découle de l'article 106 de la Constitution : « *Aucun acte du Roi ne peut avoir d'effet, s'il n'est contresigné par un ministre, qui, par cela seul, s'en*

¹⁸⁶ F. DELPEREE, *Le Roi des Belges*, *op cit.*, p. 31.

¹⁸⁷ *Ibid.*, R. SENELLE, *Commentaar op de Belgische Grondwet*, *op cit.*, p. 221.

¹⁸⁸ F. DELPEREE, *Le Roi des Belges*, *op cit.*, p. 31.

¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 31-32.

¹⁹⁰ M. BELMESSIERI, « Les pouvoirs réels du monarque constitutionnel en cas de formation d'un gouvernement - Analyse comparative de la fonction royale belge et britannique », *op cit.*, p. 805.

¹⁹¹ P. WIGNY, *Droit constitutionnel – principes et droit positif*, Bruylant, Bruxelles, 1952, t. II, p. 571. ; F. DELPEREE, « Le Roi règne mais ne gouverne pas », *op cit.*, p. 702.

¹⁹² F. DELPEREE, « Le Roi règne mais ne gouverne pas », *op cit.*, p. 702.

¹⁹³ Extraits d'un communiqué du Roi, répondent à la publication du livre *Belgique, un roi sans pays* en 2010.

rend responsable ». Cet article pose une règle de procédure importante, la règle du contreseing ministériel. Aucun acte – qui pourrait avoir une incidence politique – posé par le Roi ne produit des effets s’il n’est pas contresigné par un ministre. Dans d’autres mots, le souverain doit systématiquement obtenir l’approbation de ses ministres avant d’agir.¹⁹⁴ Sans cette approbation préalable, le Roi est dérobé de tous ses moyens d’action.¹⁹⁵ De nos jours, la disposition en question fait l’objet d’une interprétation très large. Nous sommes arrivés au point où le contreseing ne doit plus être couché sur un papier. « *Plus besoin de signature, ni même d’un paragraphe* »¹⁹⁶, une approbation non formalisée suffit.¹⁹⁷ Ainsi, quel que soit le moyen utilisé par les ministres (oral ou écrit), tout acte du Roi nécessite une approbation préalable. « *La Belgique refuse la dyarchie à sa tête. Elle impose l’unité d’action* »¹⁹⁸.

L’unité d’action de l’exécutif est donc constitutionnalisée, mais cela ne garantit en aucun cas que tous ses membres soient en accord sur tout. Mais que se passe-t-il quand un désaccord survient ? Les ministres et le Roi discutent jusqu’à ce qu’ils trouvent un terrain d’entente. Mais il se peut très bien que le désaccord subsiste. La Belgique peut-elle se permettre d’être paralysée à chaque fois que les deux parties de son pouvoir exécutif – ministres contre le Roi – ne s’entendent pas ? Il nous semble que non. Des deux volontés qui s’opposent, c’est sans conteste celle du gouvernement qui l’emporte. Entre l’irresponsabilité du Roi et la responsabilité politique des ministres devant la Chambre des représentants (et par extension, la Nation), il n’est que logique que ce soit le Roi doit se plier à la volonté de ses conseillers. Personne ne l’a mieux décrit qu’A. MOLITOR : « *Le Roi ne peut refuser sa signature à la sanction d’une loi que le gouvernement lui propose après un vote positif et majoritaire des Chambres* »¹⁹⁹.²⁰⁰

Passons, à présent, à un autre principe qui règne l’organisation du pouvoir royal et qui va de pair avec « Le Roi n’agit pas seul ».

¹⁹⁴ H. SIMONART, “ Article 106”, in *La Constitution belge : Lignes & Entreliques*, Bruxelles, Le cri - Essai, 2004, p. 249, M. BELMESSIERI, « Les pouvoirs réels du monarque constitutionnel en cas de formation d’un gouvernement - Analyse comparative de la fonction royale belge et britannique », *op cit.*, p. 806.

¹⁹⁵ M. BELMESSIERI, « Les pouvoirs réels du monarque constitutionnel en cas de formation d’un gouvernement - Analyse comparative de la fonction royale belge et britannique », *op cit.*, p. 806.

¹⁹⁶ F. DELPEREE, *Le Roi des Belges*, *op cit.*, p. 32-33.

¹⁹⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸ *Ibid.*

¹⁹⁹ A. MOLITOR, *La fonction royale en Belgique* (2^e ed.), *op cit.*, p. 55.

²⁰⁰ *Ibid.*, p. 33.

§3. Nul ne peut découvrir la Couronne

« Découvrir la Couronne » c'est compromettre le Roi²⁰¹. C'est aller à l'encontre du principe « le Roi n'agit pas seul » et faire croire que le Roi a agi sans ses ministres ou inversement, ou pire que l'un a agi contre l'autre. C'est rompre avec l'idée que l'exécutif n'a qu'une seule volonté et ainsi violer la Constitution qui, en son article 37, dispose que l'exécutif « a vocation de s'exprimer d'une seule voix ».²⁰² La Commission Soenens a également eu son mot à dire à ce sujet : « le colloque constitutionnel entre le Roi et les ministres doit rester secret et la part du Roi dans les décisions prises sous la couverture du contreseing des ministres ne peut être connue »²⁰³. C'est pour cette raison que le Conseil d'État refuse tout document qui pourrait découvrir la Couronne.²⁰⁴ Dans une suite logique, P. WIGNY a écrit « les avis des chefs d'État doivent être protégés par le secret. Car s'ils sont suivis, ils ne peuvent engager la responsabilité du chef de l'État qui est couvert par le contreseing. Et, s'ils ne sont pas écoutés, il faut que ce soit sans entamer le prestige royal »^{205, 206}.

Plusieurs personnes peuvent être amenées à découvrir la Couronne mais la personne principale qui se voit obligée de respecter cette règle est le porteur de la Couronne lui-même. Le souverain peut tout à fait décider de rompre le silence qui incombe à la fonction royale et montrer à la population belge qu'il exprime ses propres opinions, qu'il agit seul, qu'il est en désaccord avec la volonté de son gouvernement²⁰⁷. La deuxième catégorie de personnes qui ont la capacité de découvrir la Couronne est les ministres et les secrétaires d'État. Leur obligation est un peu plus nuancée : ils ne peuvent pas compromettre le Roi. L'exécutif est un et indivisible, les ministres ne doivent en aucun cas faire croire que le Roi agit seul ou qu'eux-mêmes agissent sans lui. Une dernière catégorie à mentionner est celle des interlocuteurs du

²⁰¹ DELPEREE F.; DUPRET B., « Nul ne peut découvrir la Couronne », *op cit.*, p. 12.

²⁰² *Ibid.*

²⁰³ Rapport de la Commission Soenens, M.B., 6 août 1949, p. 7592.

²⁰⁴ R. SENELLE, E. CLEMENT ET E. VAN DE VELDE, *A l'attention de Sa Majesté le Roi - La monarchie institutionnelle et le régime parlementaire en Belgique*, *op cit.*, p. 496 ; R. SENELLE, *Commentaar op de Belgische Grondwet*, *op cit.*, p. 224 ; C.E., 19 décembre 1951, Michielsens, n°1.222, C.E., 19 mai 1959, Meulemeester, n°7.082, C.E., 26 avril 1991, Dehove, n°36.884.

²⁰⁵ P. WIGNY, *Droit constitutionnel – principes et droit positif*, *op cit.*, n°427.

²⁰⁶ R. SENELLE, E. CLEMENT ET E. VAN DE VELDE, *A l'attention de Sa Majesté le Roi - La monarchie institutionnelle et le régime parlementaire en Belgique*, *op cit.*, p. 468.

²⁰⁷ Si un tel événement venait à avoir lieu, et que le Roi persisterait dans son désaccord refusant de retourner à sa place de chef d'État obéissant, il n'est pas impossible que cela constituerait en la fin de la monarchie constitutionnelle en Belgique. Se trouver face à un monarque incontrôlable qui bloque la bonne gouvernance de notre pays pourrait être la raison nécessaire pour que la Belgique effectue son basculement dans un système républicain, tout comme le Congrès national le souhaitait de base.

Roi. Ce sont toutes les personnes qui n'occupent pas les postes de ministres dans le gouvernement fédéral : les présidents de partis, les personnalités politiques, les dirigeants des organisations patronales et syndicales, ou encore des experts des domaines culturels, économiques, scientifiques ou sociaux. Qu'il s'agisse d'un ministre ou d'un expert, quand ils sont invités au Palais, des discussions ont lieu, des rapports sont partagés, des questions sont posées et des avis sont échangés. Sachant que tout aspect de ses conversations peut être dévoilé au grand jour, « *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* »²⁰⁸.²⁰⁹

Nous avons donc ici une obligation de ne pas découvrir la Couronne, de garder le colloque constitutionnel secret, de ne jamais dévoiler ni la part du Roi dans les décisions prises au niveau de l'exécutif ni ses opinions. Le Roi est censé être neutre, conciliant, représentatif de toute la nation. Quand il s'exprime, que ce soit auprès de ses ministres ou devant un public, il doit toujours et seulement avoir les intérêts du peuple belge en tête. Toutefois, de nos jours, il est attendu du Roi de ne pas avoir de volonté propre – ou du moins de ne pas l'exprimer - et surtout de ne jamais entraver à une législation ou un acte politique qui irait à l'encontre de ses convictions. Pourtant, en raison du colloque secret, aucun citoyen belge ne sait à quel point le Roi joue un rôle sur la scène politique, ce qui dans un état démocratique pose quelques problèmes. En effet, avoir à la tête de notre État belge un chef qui n'a pas été élu par le peuple et qui potentiellement a son mot à dire dans la manière dont la classe politique (qui eux sont élus) dirige le pays n'est pas très démocratique. Voici donc la théorie. Il est vrai que depuis le scandale politique de 1990 et la question de l'avortement, nous n'avons plus vécu une situation où le Roi s'est opposé à ses ministres. Néanmoins, cette pratique pour l'instant n'écarte pas totalement la possibilité qu'un tel conflit puisse ressurgir.

Nous avons donc établi que le Roi ne peut en aucun cas être la raison d'une crise politique et source de conflit. Il ne peut pas endosser le rôle de la personne qui dévoilerait la Couronne et irait à contresens du principe de l'unité du pouvoir exécutif.

De plus, nous sommes dans un pays démocratique où le pouvoir politique se retrouve entre les mains des parlementaires élus. Et vu que le gouvernement bénéficie de la confiance des deux Chambres législatives, les ministres détiennent également une part de légitimité

²⁰⁸ F. DELPEREE, « La Couronne de Belgique », *In Revue européenne de droit public*, 1991/Vol. 3, no. 2, p. 344.

²⁰⁹ *Ibid.*

démocratique pour diriger la Belgique. Si jamais le Roi venait à découvrir la Couronne, ce serait dans une situation où il serait en désaccord total avec ses ministres qui eux représentent les souhaits de la Nation. Le chef d'État – qui lui-même ne détient aucune légitimité démocratique – s'opposerait ainsi à la volonté de son peuple, les citoyens, qu'il est censé représenter à tout moment. Une telle situation est inimaginable, surtout après les événements en lien avec la loi dépénalisant partiellement l'avortement en 1990²¹⁰.

À l'heure actuelle, le Roi Philippe n'oserait jamais s'opposer à ses ministres. Il joue le rôle du Chef d'État neutre et conciliant à merveille. Comme l'écrit F. DELPEREE : « *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* »²¹¹. Ou encore, selon le constitutionnaliste M. UYTENDAELE : « *Le rôle du Roi consiste donc essentiellement à signer d'innombrables arrêtés royaux sans que jamais il n'intervienne dans la détermination de leur contenu* »²¹²

Section 2. La démocratie en danger – les cas où le Roi était dans l'impossibilité de régner

L'article 93 de la Constitution belge est écrit comme suit : « *Si le Roi se trouve dans l'impossibilité de régner, les ministres, après avoir fait constater cette impossibilité, convoquent immédiatement les Chambres. Il est pourvu à la tutelle et à la régence par les Chambres réunies* ». Celui-ci doit être lu avec l'alinéa 2 de l'article 90 : « *À dater de la mort du Roi et jusqu'à la prestation du serment de son successeur au trône ou du Régent, les pouvoirs constitutionnels du Roi sont exercés, au nom du peuple belge, par les ministres réunis en conseil, et sous leur responsabilité* ».

Dans l'histoire de la monarchie belge, le gouvernement n'a été amené à constater l'impossibilité de régner de leur souverain qu'à deux reprises : en mai 1940 et en avril 1990. Bien évidemment, ces deux moments renvoient respectivement à la question royale et à la mini question royale.²¹³ La première durera 10 ans²¹⁴ alors que la deuxième ne durera que 36

²¹⁰ Nous allons revenir dessus plus tard dans cet écrit.

²¹¹ F. DELPEREE, « La Couronne de Belgique », *op cit.*, p. 343.

²¹² M. UYTENDAELE, « Un défi ou un jeu d'esprit : concilier la monarchie et la démocratie », *op cit.*, p. 445.

²¹³ R. SENELLE, E. CLEMENT ET E. VAN DE VELDE, *A l'attention de Sa Majesté le Roi - La monarchie institutionnelle et le régime parlementaire en Belgique*, *op cit.*, p. 69.

²¹⁴ *Ibid.*

heures²¹⁵. Par souci de concision et de cohérence avec le thème de ce travail, nous allons nous concentrer sur la crise constitutionnelle engendrée par le Roi Baudouin en 1990, autrement connu sous le nom de la mini-question royale.

§1. Les faits

Dans la partie analysant l'organisation du pouvoir exécutif, nous avons vu deux principes essentiels : le Roi n'agit pas seul et nul ne peut découvrir la Couronne. De ces deux éléments découlent l'unité du pouvoir exécutif qui dicte que tout éventuel conflit interne et sa résolution doivent rester à l'abri du regard de la Nation. Personne ne peut savoir ce qu'il se passe entre le monarque et son gouvernement.

En revanche, il existe une période historique où l'unité du pouvoir de l'exécutif a été rompue de manière flagrante. La Couronne a été découverte et le Roi a agi seul, ce qui a forcé ses ministres à agir seuls également. Ce moment n'est rien d'autre que la crise d'avortement en 1990 où le Roi Baudouin a refusé de signer une loi dépénalisant partiellement l'avortement en Belgique²¹⁶.

Commençons dans l'ordre. Bien que les débats auparavant furent difficiles, le Sénat approuva la proposition de loi dépénalisant partiellement l'interruption volontaire de grossesse le 6 novembre 1989, suivi par la Chambre des représentants qui l'approuva à son tour le 29 mars 1990.²¹⁷ C'est le 30 mars que débuta cette crise constitutionnelle avec une lettre écrite par le souverain à l'attention de son Premier ministre WILFRIED MARTENS.²¹⁸ Dans cette lettre, le Roi BAUDOUIN fait part du fait que la proposition de loi en question « *soulève un grave*

²¹⁵ C. LAPORTE, 3 avril 1990, le soir où le Roi a cessé de régner, *La Libre*, 02/04/2015, <https://www.lalibre.be/belgique/2015/04/02/3-avril-1990-le-soir-ou-le-roi-a-cesse-de-regner-44TAD37BSNBHDHYJKSYEHDXNXY/>. (Dernière consultation : 02/08/2023).

²¹⁶ Cette loi est également connue sous le nom : loi Lallemand-Michielsens en raison de leurs auteurs. Loi du 03 avril 1990 relative à l'interruption de grossesse, modifiant les articles 348, 350, 351 et 352 du Code pénal et abrogeant l'article 353 du même Code, *M.B.* p. 6479.

²¹⁷ Pour avoir en détails pour le processus qu'il a fallu pour en arriver à cette proposition de loi, nous vous invitons à lire : X. MABILLE, « Le débat politique d'avril 1990 sur la sanction et la promulgation de la loi », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 1275, no. 10, 1990, pp. 1-33 ; M. CLEMENT, R. SENELLE EN E. VAN DE VELDE, *Handboek voor de Koning*, Tielt, 2004, p. 122-129.

²¹⁸ C. BEHRENDT, M. VRANCKEN, « L'article 93 de la Constitution belge et l'impossibilité de régner du Roi : une disposition dépassée par son histoire » in *L'Europe au présent ! Liber amicorum Melchior Wathelet* (sous dir. J. WILDEMEERSCH ET P. PASCHALIDIS), Bruylant, Bruxelles, 2018, p. 49.

problème de conscience »²¹⁹ et qu'il refuse d'être « *associé à cette loi* ». ²²⁰ En d'autres termes, le souverain Baudouin refuse tout simplement de signer la norme juridique.

C'est bien la première fois depuis 1831 « *que la non-sanction d'une loi eut un fondement d'ordre moral* ». ²²¹ Pire, c'est la première fois qu'un monarque refuse de signer une loi de sa propre initiative. De plus, l'article 109 n'est pas le seul article qu'il viola le 30 mars. Avec son refus, il rompt simultanément avec le principe d'unité du pouvoir exécutif et le principe de « *nul ne peut découvrir la Couronne* » ²²². Il y a plus. Dans sa lettre, le souverain explique que signer la loi sur l'IVG le rendrait coresponsable. Cependant, en raison de l'article 88 (avec l'irresponsabilité du Roi) ceci n'est possible, après tout quand le chef de l'État signe une loi, ce sont ses ministres qui se rendent responsables. En une seule lettre, le monarque viola trois dispositions constitutionnelles essentielles à la monarchie belge. Et pourtant, le Roi Baudouin n'a jamais reconnu que ses actes ont constitué une crise constitutionnelle. ²²³

L'article 106 de la Constitution belge indique clairement que pour qu'une loi puisse produire ses effets, elle nécessite la signature du chef de l'État. Ce refus d'apposer la signature fut donc un important problème. ²²⁴ À la lecture de ce même article, il existerait en théorie un veto législatif royal, or nous savons que, dans la pratique, ce n'est pas le cas. ²²⁵ D'ailleurs, le Roi Baudouin était bien conscient qu'un tel droit n'existait pas, et qu'en refusant de sanctionner la loi dépénalisant partiellement l'IVG il mettait des bâtons dans les roues de la démocratie. Sachant cela, le souverain a donc imploré son Premier ministre de trouver une solution qui concilierait « *le droit du Roi de ne pas être forcé d'agir contre sa conscience et la nécessité du bon fonctionnement de la démocratie parlementaire* » ²²⁶.

En guise de réponse à la lettre du Roi BAUDOUIN, son Premier ministre lui écrivit pour lui annoncer l'idée d'utiliser l'article 93 de la Constitution belge ²²⁷ et donc de déclarer ce dernier dans l'impossibilité de régner le temps qu'il faudrait pour les ministres de sanctionner

²¹⁹ CHAMBRES REUNIES, *Annales*, 5 avril 1990, pp. 4-5.

²²⁰ *Ibid.*

²²¹ C. KONINCKX, *Le Roi en Belgique : monarchie et fonction royale*, op cit., p. 69.

²²² Voir la section 1 de ce deuxième chapitre pour l'explication de ces deux principes.

²²³ H. VUYE, V. WOUTERS, *De maat van de monarchie :macht en middelen van het Belgische koninkhuis*, Vrijdag Uitgevers, Anvers, 2016, p. 99.

²²⁴ *Ibid.*, pp. 97-98.

²²⁵ R. SENELLE, *Commentaar op de Belgische Grondwet*, op cit., p. 253.

²²⁶ CHAMBRES REUNIES, *Annales*, 5 avril 1990, pp. 4-5.

²²⁷ L'article est comme suit : « *Si le Roi se trouve dans l'impossibilité de régner, les ministres, après avoir fait constater cette impossibilité, convoquent immédiatement les Chambres. Il est pourvu à la tutelle et à la régence par les Chambres réunies* ».

la loi sur l'interruption volontaire de grossesse.²²⁸ Il faut savoir que trois autres solutions avaient également été évoquées : l'abdication du trône, la désignation d'un régent, ou encore la démission du gouvernement.²²⁹ Une fois l'impossibilité de régner constatée, en vertu de l'article 90 de la Constitution, il reviendrait aux ministres réunis en conseil d'exercer « *les pouvoirs constitutionnels du Roi* ».

Le 3 mars, à la suite de la lettre de WILFRIED MARTENS, le souverain BAUDOUIN accepta la solution proposée. C'est ainsi que ce même jour, le conseil des ministres constata l'impossibilité de régner du Roi BAUDOUIN dans un arrêté royal non publié. Ce même conseil – à l'unanimité - sanctionna et promulgua la loi dépénalisant partiellement l'interruption volontaire de grossesse. Le lendemain, le monarque fut mis au courant de cet événement juridique et avoua que la raison de son incapacité de régner n'était plus. Le 5 avril, les Chambres réunies votèrent et constatèrent la fin de l'impossibilité de régner du chef de l'État avec 254 voix pour, 94 abstentions et 0 voix contre.²³⁰ En effet, en vertu de la loi du 19 juillet 1945, ce ne sont que les Chambres réunies qui peuvent constater la fin de l'impossibilité de régner.²³¹

§2. Les critiques

Bien que la solution du gouvernement MARTENS ait été présentée comme créative, un certain nombre de constitutionnalistes trouvent toutefois des critiques à formuler notamment en raison des violations de la Constitution qu'elle a engendrée.²³² Toute la procédure qui a été inventée sur le moment même atteste du désordre qu'a créé le simple acte de refus de signer une loi. Pour faire le tour ses différentes opinions quant à la solution présentée, nous allons analyser deux thèses contradictoires quant à la mise en œuvre de l'article 93. Certains avancent que l'utilisation de cet article constitue la plus grande violation de la Constitution dans le courant de cette crise. D'après eux, l'article 93 de la Constitution n'a jamais été pensé pour être utilisé dans une telle situation. Le constituant de 1831 avait en tête que cette disposition ne

²²⁸ CHAMBRES REUNIES, *Annales*, 5 avril 1990, p. 5.

²²⁹ Pour en savoir plus, voir : M. CLEMENT, R. SENELLE EN E. VAN DE VELDE, *op cit.*, pp. 135-136. Nous constatons tout de même que de toutes les solutions possibles, celle de déclarer le Roi dans l'impossibilité de régner était la moins destructrice.

²³⁰ C. BEHRENDT, M. VRANCKEN, « L'article 93 de la Constitution belge et l'impossibilité de régner du Roi : une disposition dépassée par son histoire », *op cit.*, p. 52 ; CHAMBRES REUNIES, *Annales*, 5 avril 1990, p. 17.

²³¹ Loi du 19 juillet 1945 tendant à pourvoir l'exécution de l'article 82 de la Constitution, *M.B.*, 04 août 1945, p. 4902.

²³² P. LAVAUX, « La sanction royale », in *Présence du droit public et des droits de l'Homme. Mélanges offerts à Jacques Velu*, tome I, Bruylants, Bruxelles, 1992, p. 630.

devrait qu'être utilisée qu'en cas de force majeure, or, en avril 1990, il s'agissait purement et simplement du refus du Roi de sanctionner une loi. Les ministres ne faisaient pas face à une situation exceptionnelle non imputable au souverain de l'époque, mais à la mauvaise volonté de celui-ci.²³³ D'autres juristes défendant le choix de l'article 93. Prenons l'exemple de A. ALLEN qui soutient que les termes généraux utilisés indiquent que l'interprétation de l'article doit être large. Bien que ce soit la folie de Georges III qui ait suscité la nécessité d'une telle disposition dans la Constitution, le Constituant ne pouvait pas vouloir activer ce mécanisme qu'en cas similaire²³⁴. L'esprit de l'article 93 dépasse cet exemple et doit prendre en compte toutes circonstances extrinsèques constitutives « *d'un état de nécessité, voire d'une force majeure* »²³⁵. En avril 1990, selon cette théorie, c'était une circonstance exceptionnelle qui justifiait donc l'application de l'article 93 de la Constitution.²³⁶

Bien que la mise en œuvre de l'article 93 peut être débattue, d'autres violations de la Constitution peuvent également être mises en lumière. Tout d'abord, les actions du Roi ont été posées en dehors du cadre de l'article 106 de la Constitution, puisqu'aucun ministre n'en prend la responsabilité. Bien évidemment, le monarque ne peut jamais forcer un ministre qui ne souhaite pas endosser la responsabilité à contresigner un acte politique.²³⁷

Par la suite, l'article 93 de la Constitution est très clair : « *les ministres, après avoir fait constater cette impossibilité, convoquent immédiatement les Chambres* ». Toutefois, le 3 avril 1990, les Chambres n'ont jamais été convoquées après la signature de l'arrêté royal constatant l'impossibilité de régner du Roi Baudouin. Au lieu de cela, les Chambres n'ont été appelées qu'à la suite de la sanction de la loi sur l'avortement, soit le 5 avril quand il a fallu mettre fin à ce bricolage constitutionnel. En effet, les ministres avaient besoin des Chambres réunies pour constater la fin de l'impossibilité de régner en vertu de la loi du 19 avril 1945 (citée ci-dessus), et donc ne pouvaient plus continuer à les écarter de cette crise politique.²³⁸ De plus, selon l'article 93, il aurait fallu qu'un régent signe la loi sur l'IVG et non le conseil des ministres.

²³³ H. VUYE, V. WOUTERS, *De maat van de monarchie :macht en middelen van het Belgische koninkhuis*, op cit., p. 104.

²³⁴ A. ALLEN ; K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1995, p. 119.

²³⁵ R. SENELLE, E. CLEMENT ET E. VAN DE VELDE, *A l'attention de Sa Majesté le Roi - La monarchie institutionnelle et le régime parlementaire en Belgique*, op cit., p. 175.

²³⁶ *Ibid.*

²³⁷ *Ibid.*, p. 103-104.

²³⁸ H. VUYE, V. WOUTERS, *De maat van de monarchie :macht en middelen van het Belgische koninkhuis*, op cit. p. 104.

Par ailleurs, la mise en œuvre de l'article 90 de la Constitution : « À dater de la mort du Roi et jusqu'à la prestation du serment de son successeur au trône ou du Régent, les pouvoirs constitutionnels du Roi sont exercés, au nom du peuple belge, par les ministres réunis en conseil, et sous leur responsabilité », n'avait pas lieu d'être dans cette situation exceptionnelle. En effet, cet article ne peut qu'être utilisé s'il est impossible de réunir les Chambres (comme cela a été le cas en 1940). La combinaison des articles 90 et 93 n'était donc pas nécessaire.²³⁹

Que le monarque – qui est censé représenter l'intérêt de son peuple – refuse de signer une loi d'une telle importance fut un choc que personne n'a pu prévenir. L'image de la Couronne en souffra énormément. Cet acte diminua la valeur symbolique de la monarchie et heurta les relations qu'avait le Roi avec les membres du monde politique. La Couronne s'est dépouillée de son « *facteur d'équilibre pour le pays* »²⁴⁰ et s'immisça dans le jeu politique alors que son rôle est de rester, justement, au-dessus des partis politiques.²⁴¹ Même A. MOLITOR, chef de cabinet du Roi entre 1961 et 1977, a écrit sur les conséquences qu'un tel acte pourrait avoir. Dans la première édition de son livre *La fonction royale*, il proclame qu'une intervention du souverain dans la politique menace la continuité de la monarchie.²⁴²

Cette crise constitutionnelle engendra un grand débat sur la monarchie et son rôle dans une société moderne. Pendant que certains demandèrent que la fonction du Roi ne devienne que purement protocolaire, d'autres insistèrent pour rajouter une disposition dans la Constitution qui permettrait d'implémenter des lois sans la signature du chef d'État. Pour finir, aucune des propositions ne fut suivie et le débat resta sans conclusion.²⁴³

En guise de conclusion, quelques questions doivent être posées. Après tout, comment défendre une institution si celle-ci met en danger la démocratie ? Comment justifier qu'un chef d'État non élu puisse s'opposer aux volontés de son propre peuple ? En outre, comment pouvons-nous être certains qu'un tel événement ne se reproduise plus jamais ? Après tout, que les ministres acceptent le refus du Roi si facilement, sans protester outre mesure, met en place

²³⁹ H. VUYE, V. WOUTERS, *De maat van de monarchie :macht en middelen van het Belgische koninkhuis*, op cit. p. 104.

²⁴⁰ R. SENELLE, E. CLEMENT ET E. VAN DE VELDE, *Handboek voor de Koning*, op cit., p. 132 : « een evenwichtbrengende factor in het land » (traduction libre).

²⁴¹ E. WITTE, J. CRAEYBECKX, A. MEYNEN, *Political History of Belgium*, Academic and scientific publishers, Bruxelles, 2009, p. 444.

²⁴² A. MOLITOR, *La fonction royale en Belgique* (1^{er} ed.), CRISP, Bruxelles, 1979, p. 15 . Dans cette première édition, il utilise l'exemple de la question de l'avortement pour illustrer son point. Dans la deuxième édition, qui date de 1994, il utilise un autre exemple.

²⁴³ E. WITTE, J. CRAEYBECKX, A. MEYNEN, *Political History of Belgium*, op cit., p. 444.

un précédent dangereux. Les actes posés par le Roi Baudouin montrent à tous ses successeurs qu'ils ont la capacité de bloquer tout projet de loi qui ne serait pas à leur goût. En d'autres termes, n'importe quel monarque pourrait paralyser la démocratie dans notre pays si sa propre volonté contredit la volonté du peuple.

Dans la lettre écrite par WILFRIED MARTENS, celui-ci fait part de la nécessité de créer une « *solution structurelle* » afin d'éviter tout problème similaire dans le futur.²⁴⁴ Aucune suite n'a été donnée à cette proposition. Toutefois, de nos jours, il est relativement accepté que quand le souverain sanctionne et promulgue une loi, c'est qu'il atteste de la régularité du processus d'élaboration et non qu'il accorde son assentiment au contenu. Cette nouvelle interprétation du rôle du monarque dans l'élaboration d'une norme juridique certifie qu'un tel événement n'aura très probablement plus lieu.²⁴⁵

Section 3. Le Monarque, un garant de la démocratie

De nombreuses études et ouvrages juridiques ont tenté de déterminer si la monarchie et la démocratie sont réellement des antithèses. Dans la présente section, nous allons analyser la question de savoir si le Roi des Belges constitue un obstacle pour la démocratie ou si justement il l'encourage ?

§1. Rôle paradoxalement politique et apolitique

Le rôle du souverain belge est connu pour son aspect manifestement apolitique. En effet, nous avons vu que la combinaison de l'irresponsabilité et du contreseing ministériel fait que le Roi n'a plus vraiment de poids décisif dans notre système politique. Néanmoins, il subsiste certains pouvoirs qui donnent une autre impression de notre monarchie. Nous allons les analyser en profondeur dans cette section spécifique : à savoir **la formation de gouvernement** (§1er) et **le droit d'être consulté, de suggérer et d'avertir** (§2).

²⁴⁴ CHAMBRES REUNIES, *Annales*, 5 avril 1990, p. 5.

²⁴⁵ C. BEHRENDT, M. VRANCKEN, « L'article 93 de la Constitution belge et l'impossibilité de régner du Roi : une disposition dépassée par son histoire », *op cit.*, p. 52.

A. Formation de gouvernement

La formation du gouvernement est sans doute le pouvoir politique le plus important à la disposition du souverain belge qui s'étend du jour des élections fédérales au jour où un nouveau gouvernement est proclamé.²⁴⁶

L'article 96 de la Constitution donne au Roi la fonction de "*nomme(r) et révoque(r) ses ministres*". Cependant, en termes de procédure à adopter lors des négociations et des formations de gouvernement, la Constitution est muette. C'est donc la Couronne qui a dû mettre en place une coutume, tout en respectant certaines limites posées par la Constitution.²⁴⁷

1. Les conditions de la formation de gouvernement

Tout d'abord : le monarque ne peut pas nommer un ministre qui n'est pas belge²⁴⁸ ou qui est un membre de la famille royale²⁴⁹. Il doit également respecter la limite de quinze ministres maximum dans le Conseil des ministres²⁵⁰.

En ce qui concerne le Conseil des ministres, deux grandes règles et une subsidiaire doivent être respectées : la règle de la majorité, la règle de la parité et la règle de la majorité qualifiée.²⁵¹ Pour la première, le Roi doit composer un gouvernement qui bénéficie de la confiance de la majorité au Parlement et donc respecte la majorité de l'opinion publique (entendue lors des élections fédérales). La deuxième règle impose que le Conseil des ministres doive compter autant de ministres "*d'expression française que d'expression néerlandaise*"²⁵². Et la dernière règle (la règle subsidiaire) voudrait que le gouvernement nouvellement formé "*dispose d'une majorité parlementaire de deux tiers dès l'instant où les Chambres fédérales sont constituantes*"²⁵³.

²⁴⁶ Q. PIRONNET, « Political Functions of the Monarchy in Belgium », *op cit.*, p. 88.

²⁴⁷ *Ibid.* Dans ce travail, l'idée est de voir le poids du Roi dans le processus de la formation d'un nouveau gouvernement, et le cas échéant, notamment l'éventail de décisions qu'il peut prendre. Pour avoir une idée d'une procédure « typique », nous vous invitons à voir : W. DEWACHTER, « Het krachtenveld van de regeringsvorming in België », *op cit.*, p. 618.

²⁴⁸ Const., art. 97.

²⁴⁹ Const., art. 98.

²⁵⁰ Const., art. 99.

²⁵¹ R. SENELLE, E. CLEMENT ET E. VAN DE VELDE, *A l'attention de Sa Majesté le Roi - La monarchie institutionnelle et le régime parlementaire en Belgique*, *op cit.*, pp. 254-256.

²⁵² Const., art. 99, al. 2. L'article précise que le Premier ministre peut être exclu de cette règle linguistique.

²⁵³ R. SENELLE, E. CLEMENT ET E. VAN DE VELDE, *A l'attention de Sa Majesté le Roi - La monarchie institutionnelle et le régime parlementaire en Belgique*, *op cit.*, p. 256.

2. Procédure de formation

Maintenant que nous avons déterminé le cadre dans lequel le Roi doit opérer quand il met en place son gouvernement, nous allons voir la procédure et le poids que le souverain joue au sein de ce cadre.

Nous n'allons pas réexpliquer en détail toute la procédure à entamer dans le cas de la formation d'un nouveau gouvernement. Au contraire, nous allons nous borner aux différents choix et à la marge de manœuvre que le Roi a à sa disposition durant une telle période. Notre fil rouge sera la manière dont la Couronne guide le processus de négociations du début jusqu'à la fin.

Commençons par la fin : bien qu'il n'existe pas de règle dictant la procédure des négociations donnant ainsi au Roi une certaine marge de manœuvre, celui-ci n'a pas vraiment de mot à dire en fin de course. Effectivement, dans la pratique, le Roi ne peut pas choisir personnellement les personnes qui formeront le Conseil des ministres. En réalité, « *il donne son assentiment à une liste de candidats qui lui est présentée par le formateur* »²⁵⁴. Il est d'ailleurs connu que cette liste a été établie par les chefs de partis politiques gagnants des élections fédérales. Cette absence de pouvoir de décision pourrait éventuellement se justifier avec le fait que le Roi n'est pas forcément au point sur « *toutes les matières qu'engendre la gestion du pays* » et ne connaît pas en détail « *tous les hommes politiques et leurs aptitudes* » et que face à ce manque de connaissances, il n'a d'autres choix que de se faire conseiller²⁵⁵. Il arrive parfois qu'un nom sur la liste soit refusé mais en raison du colloque secret²⁵⁶ il est impossible de savoir si c'est le Roi ou le formateur (futur Premier ministre) qui est à l'origine de ce refus.²⁵⁷

Maintenant que nous en avons terminé pour de bon avec les compétences liées du Roi dans la période suivant les élections législatives, nous pouvons enfin passer à son véritable pouvoir durant cette période : le processus même.

La première étape vient juste après les élections : la démission du Premier ministre et du gouvernement. Le Premier ministre présente sa démission au Roi. Cet acte entraîne le premier moment où le Roi jouit d'une multitude de choix : il peut accepter, refuser ou tenir en

²⁵⁴ C. KONINCKX, *Le Roi en Belgique : monarchie et fonction royale*, op cit., p.55.

²⁵⁵ *Ibid.*

²⁵⁶ Un aspect de la vie politique du souverain que nous allons aborder dans une partie ultérieure.

²⁵⁷ C. KONINCKX, *Le Roi en Belgique : monarchie et fonction royale*, op cit., p. 56.

délibéré la démission. Dans les faits, un éventuel refus devra être dûment justifié avec des raisons sérieuses et objectives²⁵⁸ et n'a lieu que rarement. La décision d'accepter la démission est une des seules décisions politiques prises par le Roi non couvert par un contreseing ministériel sur le moment même. En effet, il faudra attendre la fin de la procédure pour voir un contreseing ministériel.²⁵⁹

La deuxième étape est le véritable premier moment où le souverain a une marge de manœuvre : les premières consultations. Bien qu'il soit conseillé, le Roi est totalement libre dans ces choix d'invitations. C'est ainsi que très récemment, le Roi PHILIPPE est allé à l'encontre d'une longue tradition d'exclure l'extrême droite des premières consultations en invitant TOM VAN GRIEKEN, le chef du Vlaams Belang (parti politique flamand d'extrême droite)²⁶⁰. Cet acte politique a créé un certain nombre de polémique dans la presse à l'époque.²⁶¹

La troisième étape, *“le Roi charge, le plus souvent, un informateur de prolonger les consultations royales”*.²⁶² Depuis que le Roi PHILIPPE est monté sur le trône, le rôle d'informateur a été donné à deux personnes à chaque fois.²⁶³ À nouveau, vu l'absence totale d'obligations légales, c'est à l'appréciation du Roi de choisir un informateur ou de passer directement à l'étape suivante qui est celle de choisir un formateur. Quant à la personne - ou les personnes - qui va accomplir cette mission, le choix est totalement entre les mains du souverain. À la fin de la tâche, l'informateur présentera un rapport au Roi sur l'état des négociations concernant les points importants de la future coalition²⁶⁴.

Entre la désignation d'un informateur et celle d'un formateur, si la crise se prolonge, le Roi peut se tourner vers un négociateur – qu'il désignera lui-même.²⁶⁵ La mission de négociateur se situe entre celles d'un informateur et d'un formateur, il ne suffit pas de s'informer et d'émettre des avis, mais il ne doit pas non plus se mettre à composer le

²⁵⁸ Le refus le plus récent date de 2008 avec le premier gouvernement de Yves Leterme.

²⁵⁹ M. BELMESSIERI, « Les pouvoirs réels du monarque constitutionnel en cas de formation d'un gouvernement - Analyse comparative de la fonction royale belge et britannique », *op cit.*, p. 823.

²⁶⁰ Cette tradition date de 1936 où Léopold III a invité Léon Degrelle, chef du Rex (parti politique nationaliste d'extrême droit.). Suite à cela, plus aucun autre chef de parti d'extrême droite n'a été reçu par un souverain.

²⁶¹ Q. PIRONNET, « Political Functions of the Monarchy in Belgium », *op cit.*, p. 89. : *Le Soir*, 25 mai 2019, <https://www.lesoir.be/227675/article/2019-05-29/le-roi-recoit-le-president-du-vlaams-belang-au-palais-royal-une-rencontre-qui> (dernière consultation : 27 juin 2023), *Het Laatste Nieuws*, 29 mai 2019, <https://www.hln.be/binnenland/grondwet-experts-oneens-over-beslissing-paleis-om-vlaams-belang-uit-te-nodigen~a3c01135/> (dernière consultation : 27 juin 2023).

²⁶² M. BELMESSIERI, « Les pouvoirs réels du monarque constitutionnel en cas de formation d'un gouvernement - Analyse comparative de la fonction royale belge et britannique », *op cit.*, p. 824.

²⁶³ Q. PIRONNET, « Political Functions of the Monarchy in Belgium », *op cit.*, p. 89.

²⁶⁴ *Ibid.*

²⁶⁵ F. DELPEREE et S. DEPRE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, *op cit.*, p. 422.

gouvernement en tant que tel. Nous qualifierons ce rôle plus d'une « *mission de bons offices* ». ²⁶⁶

L'étape suivante consiste en la désignation d'un formateur. Tout comme pour le rôle d'informateur, le Roi est censé avoir un poids décisif dans le choix de la personne. Néanmoins, il est en réalité lié par les résultats des élections. ²⁶⁷ Généralement, le formateur endossera le rôle de Premier ministre, la logique étant qu'il doit être à la tête du gouvernement qu'il a composé. ²⁶⁸

Il se peut que le rôle du Roi dans la formation du gouvernement qui n'est censé que durer quelques semaines soit étendu dans le temps. Cela arrive dans les cas où une crise politique survient ou encore quand les résultats des élections sont plus difficiles à interpréter. ²⁶⁹ Le souverain doit alors employer d'autres méthodes pour résoudre ces problèmes en désignant un explorateur afin de calmer les esprits ou encore un médiateur ou un réconciliateur.

L'étape finale est la formation concrète du gouvernement avec la désignation des ministres. Cette désignation se fait par le biais d'un arrêté royal. ²⁷⁰ Un problème se pose. La Constitution belge est très claire : le Roi est irresponsable. ²⁷¹ Il ne peut donc poser aucun acte politique sans l'approbation signée d'un de ses ministres. Cependant, dans la période entre deux gouvernements, l'État est en réalité sans ministres. Dans cette situation-ci, sans un contreseing, l'arrêté royal ne peut tout simplement pas produire d'effets. Bien que la théorie puisse inquiéter, la solution en pratique est simple. D'une part, le Premier ministre démissionnaire contresigne l'arrêté royal du nouveau Premier ministre. En apposant sa signature sur cette norme juridique, il garantit la régularité de la procédure et se rend responsable de tous les actes commis par le souverain durant la période de formation d'un nouveau gouvernement. D'autre part, le successeur contresigne l'arrêté royal prononçant la démission de son prédécesseur et de tous les membres du gouvernement sortant. Le nouveau Premier ministre contresigne également l'arrêté royal qui nomme les membres de son gouvernement. ²⁷² Au final, c'est la prestation de serment des nouveaux ministres qui conclut l'entièreté du processus. C'est avec le contreseing des arrêtés royaux cités *supra* que la fonction

²⁶⁶ F. DELPEREE, « Crises, réalités et artifices (7 octobre 1991 – 7 mars 1992) », *J.T.*, 1992/27, n°5641, p. 572.

²⁶⁷ M. BELMESSIERI, « Les pouvoirs réels du monarque constitutionnel en cas de formation d'un gouvernement - Analyse comparative de la fonction royale belge et britannique », *op cit.*, p. 825.

²⁶⁸ F. DELPEREE et S. DEPRE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, *op cit.*, p. 422.

²⁶⁹ Q. PIRONNET, « Political Functions of the Monarchy in Belgium », *op cit.*, p. 89.

²⁷⁰ L'arrêté royal qui nomme les ministres actuels est : Arrêté royal Gouvernement du 1^{er} octobre 2020 relatif à la nomination, *M.B.*, n°2020015691.

²⁷¹ Article 106, Constitution.

²⁷² F. DELPEREE ET S. DEPRE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, *op cit.*, pp. 423-424.

royale retombe dans le champ du contreseing ministériel après s'en être échappée tout un moment (plus ou moins long selon le temps qu'il a fallu pour former un gouvernement).²⁷³

Nous avons donc établi que dans le cadre de la formation d'un nouveau gouvernement, le Roi détient un rôle à la fois politique et apolitique. Bien qu'il doive remplir sa mission dans les conditions posées par la Constitution, le souverain possède une certaine marge de manœuvre. Cette marge de manœuvre a déjà été le sujet de plusieurs controverses épinglées par la presse et le public. Nous citons à nouveau l'invitation au Palais de TOM VAN GRIEKEN²⁷⁴. Toutefois, la marge de manœuvre dont nous avons affaire ici ne concerne pas forcément la désignation personnelle de ses ministres, mais sert plutôt à « *mettre de l'huile dans les rouages de l'État* » selon le constitutionnaliste F. DELPEREE²⁷⁵. En effet, dans ces temps de crise, le souverain peut faire usage de plusieurs procédés afin de faire bouger les lignes. Il lui revient de nommer des préformateurs, des informateurs, des formateurs, des négociateurs, des conciliateurs, voir même de confier de missions à des hommes politiques sans pour autant leur accorder un titre particulier²⁷⁶. Il incombe au monarque de mandater un homme politique afin d'initier les négociations et, le cas échéant, de débloquer celles-ci aux moyens des procédés explicités ci-dessus. Un parfait exemple de négociations post-élections difficiles où le Roi a dû jouer toutes ses cartes est justement les pourparlers qui ont lieu tout récemment pour la formation du gouvernement actuel : le gouvernement DE CROO²⁷⁷.

²⁷³ M. BELMESSIERI, « Les pouvoirs réels du monarque constitutionnel en cas de formation d'un gouvernement - Analyse comparative de la fonction royale belge et britannique », *op cit.*, p. 826.

²⁷⁴ Le constitutionnaliste M. VERDUSSEN a lourdement critiqué cette décision : « *Tout le monde reconnaît que le Roi détient une plus grande marge de manœuvre dans les temps de crise. Cela ne veut pas dire qu'il peut faire ce qu'il veut et prendre n'importe quelle décision* ». (traduction libre) : *Het Laatste Nieuws*, 29 mai 2019, <https://www.hln.be/binnenland/grondwet-experts-oneens-over-beslissing-paleis-om-vlaams-belang-uit-te-nodigen~a3c01135/> (dernière consultation : 27 juin 2023).

²⁷⁵ A. CLEVERS, Le Roi a-t-il vraiment un rôle à jouer dans la crise ?, *La Libre Belgique*, 19 décembre 2018, <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/2018/12/19/le-roi-a-t-il-vraiment-un-role-a-jouer-dans-la-crise-XEGHOIOJSBEFTJZUCDYIPKUHVA/> (dernière consultation : 02/05/2023). Toutefois, il semble opportun de signaler que dans l'histoire de la monarchie belge, il eut des instances où le souverain régnant a pu « *pousser certains hommes qu'il désire voir occuper un poste ministériel – et même, dans des cas extrêmes, les imposer –, ou au contraire déconseiller certaines nominations, voire même, le cas échéant, s'y opposer* ». Pour les cas spécifiques où de telles influences royales ont pu être observées voy : J. STENGERS, *L'action du Roi en Belgique. Pouvoir et Influence*, Bruxelles Racine, 1996, p. 53-60. Cependant, nous devons noter que le Roi Philippe n'a pas l'air de s'engager dans de telles pratiques.

²⁷⁶ Nous rappelons à cet égard, à titre d'exemple, la désignation de Koen Geens le 31 janvier 2020 suite à l'échec de Georges Louis-Bouchez et Joachim Coens dans leurs mandats d'informateurs : A.F., Fin de mission pour les informateurs royaux, Koen Geens est chargé d'une mission par le Roi, *R.T.B.F.*, 31 janvier 2020, <https://www.rtbf.be/article/visite-surprise-des-informateurs-chez-le-roi-10421939> (dernière consultation : 29 juin 2023).

²⁷⁷ A ce sujet, voy : A. CLEVERS, Quel rôle a joué le Roi dans la crise politique ? Retour sur les 36 audiences royales depuis mai 2019, *La Libre Belgique*, 29 septembre 2020, <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/2020/09/29/quel-role-a-joue-le-roi-dans-la-crise-politique-retour-sur-les-36-audiences-royales-depuis-mai-2019-VSUKDORJYBFZLL6ZIFYUSOA2YM/> (dernière consultation : 29 juin 2023) ; C. SÄGESSER, « La

Notre étude – qui est certes courte – nous amène à la conclusion que la prérogative du chef d’État de nommer ses ministres constitue une ouverture pour le Roi de s’immiscer dans le jeu politique belge. En revanche, cette ouverture ne lui permet qu’une immission partielle : il ne lui revient pas de nommer personnellement les ministres qu’il souhaite, mais plutôt d’être le guide dans cette période instable qu’est la formation de gouvernement. C’est le seul moment où le souverain exerce seul l’un de ses pouvoirs en endossant le rôle d’éclaireur dans cette période floue et agitée réglée uniquement par la coutume dont ses ancêtres sont les auteurs.

B. Le droit d’être consulté, de suggérer et d’avertir

Dans une section précédente, nous avons établi le poids véritable du Roi dans l’arène politique. La conclusion fut assez dure : le Roi est presque réduit à une « *machine à signer* »²⁷⁸. Toutefois, est-ce la vérité complète ? Il reste encore une fonction entre les mains du souverain non touché par l’évolution de la démocratie dans notre société : la fonction d’influence. Ce fut le constitutionnaliste anglais WALTER BAGEHOT qui est à l’origine de l’idée que la fonction royale se résume comme suit : le droit d’être consulté, de suggérer et d’avertir²⁷⁹. À cela, nous pouvons rajouter le droit d’être informé.²⁸⁰

Avec ce pouvoir d’influence, nous rentrons dans le domaine du facultatif. Il revient au chef d’État de choisir personnellement s’il souhaite conseiller, guider, ou encore mettre en garde. Dans tous les cas, il ne peut que faire bénéficier ses ministres et toute autre personne demandeuse « *de son expérience et de son impartialité* ».²⁸¹

Dans un article, l’auteur F. DELPEREE met en évidence quelques « mini-fonctions » qui - selon nous - peuvent être attribuées à la fonction d’influence. Il s’agit de la mission incitatrice et la mission médiatrice qu’endosse le Roi dans son quotidien.²⁸²

formation du gouvernement De Croo (mai 2019 - octobre 2020) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2471-2472, no. 26-27, 2020, pp. 5-86.

²⁷⁸ Selon les termes utilisés par Pierre Wigny.

²⁷⁹ The right to be consulted, the right to encourage and the right to warn. W. BAGEHOT, *The English Constitution*, Londres, Chapman & Hall, 1867, p. 103.

²⁸⁰ M. BELMESSIERI, « Les pouvoirs réels du monarque constitutionnel en cas de formation d’un gouvernement - Analyse comparative de la fonction royale belge et britannique », *op cit.*, p. 809 ; R. SENELLE, E. CLEMENT ET E. VAN DE VELDE, *A l’attention de Sa Majesté le Roi - La monarchie institutionnelle et le régime parlementaire en Belgique*, *op cit.*, p. 477.

²⁸¹ J. STENGERS, *L’action du Roi en Belgique. Pouvoir et Influence*, Racine, Bruxelles, 1996, p. 183.

²⁸² F. DELPEREE, « Le Roi règne mais ne gouverne pas », *op cit.*, p. 703.

Le rôle d'incitateur implique plusieurs choses. Tout d'abord, en tant qu'acteur dans notre État, le monarque doit sauvegarder le bon fonctionnement et l'harmonie du système politique et constitutionnel, tout en prenant compte l'intérêt général. De cette position dominante dans la société découle le fait qu'il revient également au Roi de garantir que les solutions aux problèmes politiques soient trouvées sans retard excessif et sans précipitation, tout en avertissant son gouvernement des conséquences désastreuses que ces deux cas de figure pourraient avoir sur l'État belge²⁸³. Par la suite, bien que le chef d'État ne commande rien, ne peut prendre aucune décision pour le peuple belge, il doit garder en tête « *la Constitution, la conjoncture politique et l'intérêt général* »²⁸⁴. Avec ces éléments en tête, il peut conseiller sur les objectifs à poursuivre, les obstacles à éviter, et rappeler les incidents politiques à garder à l'esprit. Ce n'est pas tout, il peut inviter ses ministres « *à agir dans un domaine spécifique (...) ou attirer leur attention sur les dangers de la situation économique et sociale ou sur les tensions de la vie internationale* »²⁸⁵. Il donne son avis. Même si le souverain ne peut mener le bateau, « *il peut néanmoins aider le milieu politique à ne pas s'égarer sur des voies de traverse ou des routes dangereuses* »²⁸⁶. Le Roi ne peut être réduit à un « *être sourd, muet, aveugle et dépourvu de raison* »²⁸⁷. Il est à l'écoute, il observe et grâce à sa position neutre et apolitique, il perçoit des choses que d'autres ne voient pas d'office. Il est vrai que le dernier mot revient toujours au gouvernement qui doit décider de suivre ses suggestions ou non, tant que les ministres n'oublient pas que le souverain est le représentant des Belges et tient leur intérêt par-dessus tout.

Le rôle de médiateur est dans un sens moins essentiel que la première mission que nous avons analysée, mais mérite d'être vu également. C'est grâce à ce rôle que le Roi tient une position lors des crises politiques. C'est justement cette position qui lui permet d'avoir des contacts parmi les personnalités politiques et les représentants de la société civile (syndicats, experts ...). Un parfait exemple est la formation du gouvernement. Il est parfaitement placé pour entendre tous les chefs de partis et pour nommer les différents acteurs clés pour l'aider dans sa mission de former le nouveau gouvernement à la suite des élections législatives.

²⁸³ R. SENELLE, *Commentaar op de Belgische Grondwet*, op cit., p. 224.

²⁸⁴ F. DELPEREE, « Le Roi règne mais ne gouverne pas », op cit., p. 703.

²⁸⁵ F. DELPEREE, « Le Roi règne mais ne gouverne pas », op cit., p. 703.

²⁸⁶ *Ibid.*

²⁸⁷ *Ibid.* Voir également, F. DELPEREE et B. DUPRET, « Le Roi des Belges », op cit., p. 20.

§2. Résultats du Democracy Index

Pour cette dernière partie, nous allons sortir du cadre juridique qui a enveloppé ce travail jusqu'à présent, et nous tourner vers un domaine ressortissant plus du champ des sciences politiques. L'objet de cette section spécifique sera les résultats du Democracy Index 2022 et le potentiel impact du fait d'avoir un Roi en tant que chef d'État et son lien avec la démocratie en Belgique. Mais avant de s'attarder sur notre analyse des résultats, revenons sur ce qu'est le Democracy Index (ci-après D.I.) et comment il est organisé.

Tout d'abord, le D.I. est calculé par le Economist Intelligence Unit (EIU) qui est la branche de recherche et d'analyse du *The Economist Group*. Leur objectif est d'aider les commerces, les entreprises de finance, les gouvernements et même le monde académique à mieux comprendre le paysage économique, politique et financier du monde.²⁸⁸

L'Index de Démocratie existe depuis 2006 et permet d'avoir une vue d'ensemble sur l'état de la démocratie à travers le monde entier (ou plus spécifiquement 165 États différents et 2 territoires)²⁸⁹. C'est un classement de tous ces pays, basé sur leurs niveaux de démocratie. Ce classement est mis en place selon cinq critères : processus électoral et pluralisme, fonctionnement du gouvernement, participation politique, la culture politique et les libertés civiles.²⁹⁰ Une fois le taux de démocratie calculé, chaque pays est classé dans un de ces quatre régimes politiques : « *démocratie parfaite* », « *démocratie imparfaite* », « *régime hybride* » et « *régime autoritaire* ».²⁹¹

En analysant le tableau reprenant le classement des pays selon leur niveau de démocratie, nous avons plusieurs remarques à souligner. Premièrement, la Belgique a été classée 36^e pays le plus démocratique au monde.²⁹² Il faut savoir qu'elle est récemment passée de la catégorie « *démocratie totale* » à la catégorie « *démocratie imparfaite* ». Les raisons pour

²⁸⁸ <https://www.eiu.com/n/solutions/viewpoint/> et <https://www.eiu.com/n/about/>.

²⁸⁹ Ces 165 pays représentent la quasi-totalité de la population mondiale et la grande majorité des états – seuls les micro-états sont exclus.

²⁹⁰ Pour connaître les questions exactes qui sont posées pour chaque critère, voy : The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2022 : Frontline democracy and battle for Ukraine*, Economist Intelligence, 2023, pp. 69-78.

²⁹¹ The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2022 : Frontline democracy and battle for Ukraine*, Economist Intelligence, 2023, p. 3 (“full democracy”, “flawed democracy”, “hybrid regime” or “authoritarian regime” : traduction libre), (voir ici pour télécharger le rapport : <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/>).

²⁹² *Ibid*, p. 8.

cette rétrogradation ne seront pas développées dans ce mémoire²⁹³. Deuxièmement, des dix pays les plus démocratiques, la moitié sont des monarchies constitutionnelles. Et sur la totalité des pays qualifiée comme des « *démocraties parfaites* », près de la moitié sont des monarchies constitutionnelles (11 sur 24).

Ce constat – des plus étonnants – peut-il se traduire par l’hypothèse qu’une monarchie constitutionnelle (qui est censée être l’antipode de la démocratie) en tant que système politique rendrait un pays plus démocratique que tout autre système politique ? Cette hypothèse est peut-être trop ambitieuse. Mais se peut-il qu’avoir un souverain (dont les pouvoirs sont limités par une Constitution, ou toute autre norme juridique équivalente) à la tête d’un État permette à la démocratie de s’épanouir ? Est-il possible qu’un monarque joue le rôle de défenseur de la démocratie dans son pays même si par son existence même il l’entrave ?

Justement, les professeurs R. HAZELL et B. MORRIS, après avoir constaté l’existence de monarchies dans des démocraties sociales avancées, ont mené une recherche comparative des huit principales monarchies européennes²⁹⁴. De cette recherche est venue la conclusion « *qu’une monarchie est parfaitement compatible avec la démocratie, et peut même aider à renforcer la loyauté des citoyens envers leurs gouvernements* ». ²⁹⁵ Selon ces deux auteurs, la raison pour laquelle des monarchies restent populaires est leur adaptation constante aux sociétés dans lesquelles elles vivent. Cette adaptation se voit également à travers les restrictions posées par les Constitutions qui les met en place. « *Toutes ces monarchies, vieilles et modernes, ont vu se creuser l’écart entre le pouvoir formel qui leur est conféré par la Constitution et le pouvoir qu’ils exercent en réalité* » ^{296, 297} En d’autres termes, les monarchies constitutionnelles ont vite compris que pour survivre dans un monde où la démocratie et les républiques prennent le dessus, elles devaient s’adapter. Cette adaptation s’est traduite dans une diminution des pouvoirs détenus par les Rois et Reines dans le paysage politique de leurs pays respectifs. Par

²⁹³ Pour en savoir plus : H. LYONS, « Belgium labelled “failing democracy” in democracy index », *The Brussels Times*, 11 février 2022, <https://www.brusselstimes.com/205831/belgium-called-a-failing-democracy-in-democracy-index> (dernière consultation : 07/04/2023), « Democracy Index kwalificeert België als « gebrekkige democratie » democratische systemem wereldwijd onder druk » ; *Het Laatste Nieuws*, 10 février 2022, <https://www.hln.be/binnenland/democracy-index-kwalificeert-belgie-als-gebrekkige-democratie-democratische-systemen-wereldwijd-onder-druk~a039f76b/> (dernière consultation : 12/04/2023).

²⁹⁴ Cette recherche a fait l’objet d’un livre dirigé par les deux mêmes professeurs : R. HAZELL ; B. MORRIS, *The Role of Monarchy in Modern Democracy : European Monarchies Compared*, Londres, Hart Publishing, 2020, pp. 328

²⁹⁵ R. HAZELL, B. MORRIS, « European monarchies : Guardians of Democracy ? » in *The Political Quarterly*, 2020, Vol. 91, n°4, p. 841 ; « *monarchy is perfectly compatible with democracy, and can help strengthen citizens’ loyalty to the system of government* » (traduction libre).

²⁹⁶ R. HAZELL ; B. MORRIS, *The Role of Monarchy in Modern Democracy : European Monarchies Compared*, Londres, Hart Publishing, 2020, p. 6.

²⁹⁷ T. GINSBURG, « The role of monarchy in modern democracy : european monarchies compared », in *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 18, n°4, décembre 2020, p. 1536.

exemple, en Belgique, même si la Constitution reste relativement inchangée depuis 1831, le chef de l'état ne joue plus aucun rôle politique (si ce n'est que sa brève intervention durant le processus de formation d'un nouveau gouvernement).

Si nous nous concentrons sur la Belgique, plusieurs raisons peuvent être évoquées pour expliquer comment avoir un Roi n'entrave pas à la démocratie. Certaines ont déjà été mentionnées dans ce travail, mais nous estimons intéressant de toutes les réunir dans une même section dans un souci de clarté.

Tout d'abord, bien que cela peut surprendre, c'est l'aspect héréditaire de notre monarchie constitutionnelle qui contribue le plus au bon fonctionnement de la démocratie. Effectivement, l'hérédité place la personne du souverain au-delà des débats politiques, au-delà des partis politiques. Il ne peut participer au jeu politique pour parvenir où il est. Cela lui accorde également une impartialité et une indépendance parfaite. Cette position neutre lui permet, le cas échéant, de concilier et de rassembler durant une période de désaccord. Cette capacité n'existerait pas forcément dans la personne d'un président qui éprouvera plus de difficulté à rester neutre par son affiliation à un parti politique spécifique. « *C'est d'autant plus vrai dans un pays comme la Belgique, dont la structure fédérale, compliquée par les institutions communautaires et régionales qui s'entrecroisent, tente de catégoriser les matières mais également les citoyens* »^{298, 299}.

De plus, avoir un Roi sans pouvoir peut être plus facile à gérer qu'un président avec une vision politique propre. Il peut être un outil quand le Premier ministre est trop occupé. Le souverain et d'autres membres de la famille royale peuvent être envoyés à des cérémonies, des visites d'État ou encore des missions commerciales. En effet, dans des négociations avec d'autres monarchies, notre Roi peut donner un soutien nécessaire.³⁰⁰

Par ailleurs, un rôle essentiel du monarque belge est de « *veiller scrupuleusement au respect des lois* »³⁰¹. À côté de cela, il est censé toujours garder les intérêts de la nation belge en tête. Il lui revient donc de discuter, d'avertir et de suggérer³⁰². Il doit empêcher son gouvernement à prendre des mesures qui iraient à l'encontre de la volonté de la majorité. En

²⁹⁸ C. KONINCKX, *op cit.*, p. 163.

²⁹⁹ *Ibid.* ; R. HAZELL, B. MORRIS, « European monarchies : Guardians of Democracy ? » *op cit.*, p. 843.

³⁰⁰ R. HAZELL, B. MORRIS, « European monarchies : Guardians of Democracy ? » *op cit.*, pp. 843-844.

³⁰¹ C. KONINCKX, *op cit.*, p. 162.

³⁰² Voir page 54 et s.

période d'affaires courantes, il doit faire attention à ne pas sanctionner des lois qui sont potentiellement susceptibles d'être contestées.³⁰³

Pour toutes les raisons citées ci-dessus, le Roi est un garant de la démocratie.

Cependant, notre constatation au début de cette section qui pointe le fait que près de la moitié des pays intitulés comme des « *démocraties parfaites* » sont des monarchies constitutionnelles trouve, à notre estime, une meilleure explication que celle développée ci-avant. En effet, sur ces 24 États démocratiques, 14 sont des pays européens et 3 autres font partie du Commonwealth (Nouvelle-Zélande, Australie et Canada). Ainsi, 17 pays sur cette liste répondent à la vision européenocentrée de la démocratie. C'est précisément cette vision-ci qui est utilisée par le Democracy Index

Si nous regardons à l'échelle mondiale (et non uniquement européenne), la plupart des monarchies sont des monarchies constitutionnelles et pourtant dans le classement du D.I., moins de la moitié se retrouvent dans les catégories de « *démocratie parfaite* » et « *démocratie imparfaite* ». La majorité se retrouve sous les titres de « *régimes hybrides* » ou « *régimes autoritaires* » et n'est donc pas très bien notée sur l'échelle de démocratie.

Est-ce que ce n'est pas justement la vision européenne de la démocratie qui a poussée les monarchies en Europe à être une version la plus démocratique possible d'elles-mêmes (et donc la moins « monarchique » possible) ? Est-ce que ce n'est pas justement la position géographique et la culture européenne qui influencent le plus les résultats sur ce classement ?

³⁰³ C. KONINCKX, *op cit.*, pp. 162-163.

Conclusion

À la lecture de la Constitution belge, n'importe qui ne connaissant pas bien le système politique en Belgique, pourrait s'étonner de voir à quel point le Roi des Belges détient encore du pouvoir (a fortiori, dans un pays réputé pour être un État de droit avec un grand respect pour le principe démocratique). Cependant, une telle lecture donne une mauvaise image de notre pays. Comme pour tout texte fondateur écrit dans une époque fort différente que celle dans laquelle nous vivons actuellement, il faut savoir lire entre les lignes. Il s'agit justement de l'objectif que nous avons tenté d'atteindre dans le cadre de ce mémoire.

Avec le premier chapitre, afin de partir sur de bonnes bases, nous avons analysé les trois aspects de notre monarchie : constitutionnelle, représentative et héréditaire. Ayant cerné en quoi consistait concrètement le type de monarchie que le Congrès national a institué en 1831, nous sommes passés à l'étape suivante : l'analyse de l'état actuel des prérogatives royales. En quelques mots, presque aucun pouvoir conféré par la Constitution n'est encore exercé réellement par le souverain. En effet, soit l'exercice du droit se trouve entre des mains complètement différentes, soit le monarque n'obéit qu'aux ordres d'une autre institution fédérale.

Dans ce même chapitre, nous avons également remarqué qu'au rôle de Roi est attachée certaines restrictions. En effet, que ce soit le droit de vote ou le fait qu'un héritier présomptif doit demander l'assentiment de son Roi en ce qui concerne la personne de son futur conjoint avant de procéder au mariage, le souverain et tous ceux qui doivent le succéder sont les seuls citoyens qui connaissent des restrictions de leurs droits fondamentaux qui ne font pas du tout débat. Pour finir, nous avons fait le point sur l'hérédité du titre de chef de l'État, le seul aspect qui s'oppose directement au principe de la démocratie. Dans cette section, nous avons vu quelques pistes potentielles pour contrer les reliquats absolutistes de notre monarchie. En revanche, aucune ne donne l'impression de résoudre totalement le problème.

Dans le deuxième chapitre, nous avons approché de plus près la réelle problématique de ce travail : est-ce que la monarchie et la démocratie peuvent cohabiter ? Est-ce possible de concilier les deux ? Pour ce faire, nous avons commencé avec une brève analyse de l'organisation du pouvoir exécutif (le pouvoir auquel appartient le Roi). À travers l'irresponsabilité, l'inviolabilité et le principe « le Roi n'agit pas seul », le souverain est gardé loin de la politique du pays. Pourtant, le principe « Nul ne peut découvrir la Couronne » joue

comme contrepoids. Il existe donc encore un léger mystère sur le poids véritable du monarque dans la politique belge. À cela se rajoute le fait que malgré le souhait général de tenir le Roi à l'écart de toute initiative politique, il reste des moments où le souverain garde la mainmise sur le monde politique. Un parfait exemple est la formation de gouvernement où le monarque mène le processus du début jusqu'à la fin, utilisant le cas échéant des méthodes créatives pour débloquer les négociations. Un deuxième exemple est le droit d'être consulté, de suggérer et d'avertir. Si nécessaire et quand il est exigé, le chef de l'État peut potentiellement influencer le courant de la politique. Dans une autre section, nous avons abordé le Democracy Index avec lequel est calculé le niveau de démocratie dans la grande majorité des États dans le monde. De ce classement, nous avons remarqué que les pays les plus démocratiques s'avèrent être des monarchies constitutionnelles. Cela montre qu'en réalité avoir un Roi à la tête d'un pays ne l'empêche pas d'être un véritable État de droit, à condition que les pouvoirs du monarque restent limités. À l'inverse, les monarchies absolues échouent en bas du classement, attestant qu'un Roi disposant de tous les pouvoirs ne devrait plus exister dans le monde démocratique d'aujourd'hui.

Quand nous avons commencé ce travail d'analyse, nous ne savions pas à quelle conclusion nous allions aboutir. Dans ce travail, nous avons pu remarquer plusieurs manières de régner différentes. Nous avons commencé l'Histoire belge avec un Roi avec des prérogatives restreintes mais qui exerçait tout de même une certaine mesure d'influence dans les affaires de son pays. Nous avons eu un Roi qui ne tient presque plus aucune prérogative royale entre ses mains. Nous avons eu un Roi qui voit certains de ses droits fondamentaux violés. Nous avons eu un Roi dont l'aspect caractéristique (l'hérédité) s'oppose au principe démocratique fondamental de l'élection du chef de l'État. Nous sommes passés par un Roi qui est tellement irresponsable qu'il n'a plus aucune initiative politique. Nous avons continué avec un Roi qui au contraire de tout ce qui a été écrit avant, peut encore avoir un certain degré d'influence politique, si minime soit-il. Et finalement, nous en sommes arrivés à un Roi potentiellement garant de la démocratie.

Tout ce chemin que nous avons emprunté nous a mené à une conclusion contre-intuitive : le Roi n'entrave pas la démocratie. La monarchie et la démocratie peuvent vivre ensemble sans se mettre des bâtons dans les roues. Ainsi, le souverain est tenu loin de la politique et les seuls moments où il est autorisé à avoir un mot à dire dans les affaires de l'État, il ne fait qu'aider la démocratie à primer. Il l'encourage même. Il ne cherche pas à l'entraver ou à la mettre de côté. La dernière fois qu'un souverain a osé défier l'État de droit a eu lieu il

y a plus de 30 ans et il a été très clair par la suite qu'un tel événement ne devait plus se reproduire. La monarchie que nous avons en Belgique en 2023 atteste que ce message a été reçu et compris.

Certains auteurs affirment que de nos jours, la Belgique ne nécessite plus un Roi et qu'il serait temps de passer à un autre système politique (une République dans la plupart des cas). D'autres, à l'inverse, affirment le contraire. Selon eux, la Belgique a encore besoin de son Roi. À notre estime la raison pour laquelle il n'existe actuellement pas de débat sérieux sur la monarchie est qu'elle ne représente en aucun cas un danger pour l'État de droit. Il viendra sûrement un jour où un tel débat aura lieu, et peut-être que la monarchie en sortira indemne, mais pour l'instant elle est sauvée.

Bibliographie

Législation et documents parlementaires

- Traité des XXIV articles du 19 avril 1839, Londres, <https://mjp.univ-perp.fr/constit/be1839.htm> (dernière consultation : 10 août 2023).
- Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, tel qu'amendé par le Protocole n°11, Paris, 20 mars 1952, article 3.
- Constitution Belge : articles 4, 37, 40, 62, 85, 86, 87, 88, 90, 91, 92, 93, 95, 97, 98, 99, 105, 107, 104, 106, 109, 110, 111, 114, 152, 153.
- Décret du 22 novembre 1830 du Congrès national, *Pasin.*, 1830-1831, p. 90.
- Loi du 19 juillet 1945 tendant à pourvoir l'exécution de l'article 82 de la Constitution, *M.B.*, 04 août 1945, p. 4902.
- Loi du 03 avril 1990 relative à l'interruption de grossesse, modifiant les articles 348, 350, 351 et 352 du Code pénal et abrogeant l'article 353 du même Code, *M.B.* p. 6479.
- Arrêté royal Gouvernement du 1^{er} octobre 2020 relatif à la nomination, *M.B.*, n°2020015691.
- Rapport de la Commission Soenens, *M.B.*, 6 août 1949, p. 7593.
- CHAMBRES REUNIES, *Annales*, 5 avril 1990.
- CHAMBRE DES REPRESENTANTS, *Doc. parl.*, 10 avril 1991, 10/60-1531/2-90/91.

Jurisprudence

- Cour. Eur. D.H., 13 juin 1979, aff. *Marchx c. Royaume de Belgique*.
- Cour eur. DH, 2 mars 1987, aff. *Mathieu-Mohin et Clairfayt c. Belgique*.
- Cour eur. D.H., 7 février 2013, aff. *Fabris c. France*.
- C.E., 19 décembre 1951, *Michielsens*, n°1.222.
- C.E., 19 mai 1959, *Meulemeester*, n°7.082.
- C.E., 26 avril 1991, *Dehove*, n°36.884.

Doctrine

A. Ouvrages juridiques

- « Dossier "Question Royale" », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 646, no. 20, 1974, pp. 1-32.
- ALLEN A.; MUYLLE K., *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1995, pp. 1055.
- BAGEHOT W., *The English Constitution*, Londres, Chapman & Hall, 1867, pp. 348.
- BEHRENDT C., « Le Roi et ses rapports avec le gouvernement en droit constitutionnel belge » in *L'environnement, le droit et le magistrat*, 1^e édition, Bruxelles, Larcier, 2021, pp 665-666.
- BEHRENDT C., VRANCKEN M., « L'article 93 de la Constitution belge et l'impossibilité de régner du Roi : une disposition dépassée par son histoire » in *l'Europe au présent ! Liber amicorum Melchior Wathelet* (sous dir. J. WILDEMEERSCH ET P. PASCHALIDIS), Bruylant, Bruxelles, 2018, pp. 21-52.
- BELMESSIERI M., « Les pouvoirs réels du monarque constitutionnel en cas de formation d'un gouvernement - Analyse comparative de la fonction royale belge et britannique », *C.D.P.K.*, 2008/4, pp. 800-840.
- BEULLENS L., BRANTS D. EN VAN DEN WIJNGAERT M., *België en zijn koningen. Monarchie en macht*, Antwerpen en Baarn, 2000, pp. 203-206;
- BOUHON, F. ET MINY, X., « Chapitre 3. - La monarchie constitutionnelle » in *Introduction au droit public* (1^e ed.), Bruxelles, Larcier, 2021, pp. 109-140
- CLEMENT M., SENELLE R. EN VAN DE VELDE E., *Handboek voor de Koning*, Tielt, 2004, pp. 432
- DE CROO H., « Rôle et signification de la monarchie. « Monarchie ou démocratie » : un faux dilemme », *A.P.T.*, 2001/4 , pp. 252-256.
- DELPEREE F. et DEPRE S., *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 2000, pp. 1048.
- DELPEREE F. et DUPRET B., « Le Roi des Belges », *Pouvoirs*, 1990, n° 54, pp. 15-24.
- DELPEREE F., « Crises, réalités et artifices (7 octobre 1991 – 7 mars 1992) », *J.T.*, 1992/27, n°5641, pp. 561-573.

- DELPEREE F., « La Couronne de Belgique », *In Revue européenne de droit public*, 1991, Vol. 3, no. 2, pp. 335-349.
- DELPEREE F., « Le Roi règne mais ne gouverne pas », *J.T.*, 1990, n°5568, pp. 701-704.
- DELPEREE F.; DUPRET B., « Nul ne peut découvrir la Couronne », *In Les Cahiers Constitutionnels*, Louvain-la-Neuve, Centre d'études constitutionnelles et administratives, 1989, pp. 150.
- DEWACHTER, W., « Het krachtenveld van de regeringsvorming in België », *Res Publica*, 1986/28, n°4, pp. 615-641.
- ERGEC R. et UYTENDAELE M., « La monarchie en Belgique – reflet du passé ou nécessité nationale ? », *in Présence du droit public et des droits de l'Homme. Mélanges offerts à Jacques Vêlu* ; tome I, Bruylant, Bruxelles, 1992, pp. 597-614.
- GINSBURG T., « The role of monarchy in modern democracy : european monarchies compared », *in International Journal of Constitutional Law*, Vol. 18, n°4, décembre 2020, pp. 1535-1538.
- HAZELL R.; MORRIS B., « European monarchies : Guardians of Democracy ? » *in The Political Quarterly*, 2020, Vol. 91, n°4, pp. 841-845.
- HAZELL R.; MORRIS B., *The Role of Monarchy in Modern Democracy : European Monarchies Compared*, Hart Publishing, Londres, 2020, pp. 328
- HÖJER C.-H., *Le régime parlementaire belge de 1918 à 1940*, réédition CRISP, 1969, pp. 400.
- HUYTENS E., *Discussions du Congrès national de Belgique*, Brussel, 1844, Société Typographique Belge, tome I, pp. 484.
- KONINCKX C., *Le Roi en Belgique : monarchie et fonction royale*, Bruxelles, Kluwer, 2000, pp. 170.
- LAUVAUX P., « The King », *Pouvoirs*, 2011/1, n° 136, pp. 71-85.
- LAVAUX P., « La sanction royale », *in Présence du droit public et des droits de l'Homme. Mélanges offerts à Jacques Vêlu*, tome I, Bruylants, Bruxelles, 1992, pp. 615-632.
- LEJEUNES Y., *Droit constitutionnel belge : fondements et institutions*, 4e édition, Bruxelles, Larcier, pp. 1183.
- LICHTERVELDE L., *Le Congrès national : l'œuvre et les hommes. Notre Passé*, Bruxelles, La renaissance du livre, 1945, pp. 133.

- LYONS H., « Belgium labelled “failing democracy” in democracy index », *The Brussels Times*, 11 février 2022, <https://www.brusselstimes.com/205831/belgium-called-a-failing-democracy-in-democracy-index> (dernière consultation : 07/04/2023)
- MABILLE X., « Le débat politique d'avril 1990 sur la sanction et la promulgation de la loi », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 1275, no. 10, 1990, pp. 1-33.
- MASQUELIN J.J., « La fonction royale », in *En hommage à Francis Delpérée : itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 959-975.
- MOLITOR A., *La fonction royale en Belgique* (1^{er} ed.), CRISP, Bruxelles, 1979, pp. 184.
- PIRONNET Q., « Constitutional Functions in Belgium », in *The role of monarchy in modern democracy. European monarchies compared* (sous la dir. de R. HAZELL et B. MORRIS), Oxford, Hart Publishing, 2020, pp. 45-49.
- PIRONNET Q., « Political Functions of the Monarchy in Belgium », in *The role of monarchy in modern democracy. European monarchies compared* (sous la dir. de R. HAZELL et B. MORRIS), Oxford, Hart Publishing, 2020, pp. 87-89.
- SACREAS Y., *De politieke ministeriële verantwoordelijkheid*, TBP, 2001, pp. 624-633.
- SĂGESESSER C., « La formation du gouvernement De Croo (mai 2019 - octobre 2020) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2471-2472, no. 26-27, 2020, pp. 5-86.
- SENELLE R., « Le monarque constitutionnel », *Res Publica*, Vol. 4, n°1, 1962, pp. 51-65.
- SENELLE R., CLEMENT E. et VAN DE VELDE E., *A l'attention de Sa Majesté le Roi - La monarchie institutionnelle et le régime parlementaire en Belgique*, Paris, Editions Mols, 2006, pp. 519.
- SENELLE R., *Commentaar op de Belgische Grondwet*, Bruxelles, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1974, pp. 480.
- SIMONART H., « Article 106 », in *La Constitution belge : Lignes & Entreliques*, Bruxelles, Le cri - Essai, 2004, pp. 247-249.
- STENGERS J., *L'action du Roi en Belgique. Pouvoir et Influence*, Bruxelles Racine, 1996, pp. 431.
- STENGERS J., *Léopold III et le gouvernement : les deux politiques belges de 1940*, Gembloux, Duculot, 1980, pp. 248.
- THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, *Democracy Index 2022 : Frontline democracy and battle for Ukraine*, Economist Intelligence, 2023, pp. 84.

- THONISSEN J.-J., *La Constitution belge annotée offrant sous chaque article l'état de la doctrine, de la jurisprudence et de la législation*, Bruxelles, Bruylant, pp. 427.
- UYTENDAELE M., « Chronique d'une crise. La monarchie belge entre l'asphyxie et le second souffle », in *En hommage à Francis Delpérée : itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 1551-1573.
- UYTENDAELE M., « La monarchie belge, un ascenseur bloqué à deux étages. Brèves réflexions sur un mariage princier avec une Orange-Dassau », *J.T.*, 2022, pp. 405-407.
- UYTENDAELE M., « Un défi ou un jeu de l'esprit : concilier la monarchie et la démocratie », *R.B.D.C.*, 2014/3-4, pp. 437-447.
- UYTENDAELE M., *Trente leçons de droit constitutionnel*, Précis de la Faculté de droit et de criminologie de l'ULB, Bruxelles, 2011, pp. 882.
- UYTENDAELE, M., « Un défi ou un jeu d'esprit : concilier la monarchie et la démocratie », *R.B.D.C.*, 2015/3, pp. 437-447.
- UYTENDAELE, M., « Une république belge ou une monarchie modernisée - Le songe d'un constitutionnaliste », *C.D.P.K.*, 2019/2, pp. 315-323.
- VANDE LANOTTE J., GOEDERTIER G., HAECK Y., et al., *Belgische Publiekrecht*, tome II, Brugge, die Keure, 2015, pp. 799 (795-1594).
- VERDUSSEN M., « Le chef d'État belge : un statut constitutionnel sous tension », in *Les figures contemporaines du chef de l'État en régime parlementaire* (sous dir. V. BARBE et al.), Bruxelles, Larcier, 2023, pp. 196-206.
- VUYE H., WOUTERS V., *De maat van de monarchie :macht en middelen van het Belgische koninkhuis*, Anvers, Vrijdag Uitgevers, 2016, pp. 391.
- WIGNY P., *Droit constitutionnel – principes et droit positif*, Bruylant, Bruxelles, 1952, pp. 947.
- WITTE, J. ; CRAEYBECKX L.; A. MEYNEN, *Political History of Belgium*, Academic and scientific publishers, Bruxelles, 2009, pp. 516.

B. Articles de journaux

- CLEVERS A., Le Roi a-t-il vraiment un rôle à jouer dans la crise ?, *La Libre Belgique*, 19 décembre 2018, <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/2018/12/19/le-roi-a-t-il-vraiment-un-role-a-jouer-dans-la-crise-XEGHOIOJSBEFTJZUCDYIPKUHVA/> (dernière consultation : 02/05/2023).

- DELWICHE M., « Le Roi, symbole de la solidarité nationale » *Le Vif*, publié le 20 août 2013, <https://www.levif.be/belgique/le-roi-symbole-de-la-solidarite-nationale/> (dernière consultation : 01/08/2023).
- « Inondations : les larmes du roi Philippe (vidéo) », *Le Soir*, 20/07/2021, <https://www.lesoir.be/385023/article/2021-07-20/inondations-les-larmes-du-roi-philippe-video> (dernière consultation : 10/08/2023) ;
- « Inondations : le Roi s’est rendu à Chaudfontaine (photos) », *Le Soir*, 15/07/2021, <https://www.lesoir.be/384206/article/2021-07-15/inondations-le-roi-sest-rendu-chaudfontaine-photos> (dernière consultation : 10/08/2023).
- MEES F., De Groote peiling. Slechtste resultaat voor Open VLD ooit, Vlaams Belang blijft de grootste partij van Vlaanderen, 09 juin 2023, *Het Laatste Nieuws*, <https://www.hln.be/binnenland/de-grote-peiling-slechtste-resultaat-voor-open-vld-ooit-vlaams-belang-blijft-de-grootste-partij-van-vlaanderen~a16af3bf/> (dernière consultation : 11 août 2023)
- CLEVERS A., Quel rôle a joué le Roi dans la crise politique ? Retour sur les 36 audiences royales depuis mai 2019, *La Libre Belgique*, 29 septembre 2020, <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/2020/09/29/quel-role-a-joue-le-roi-dans-la-crise-politique-retour-sur-les-36-audiences-royales-depuis-mai-2019-VSUKDORJYBFZLL6ZIFYUSOA2YM/> (dernière consultation : 29 juin 2023)
- LAPORTE C., 3 avril 1990, le soir où le Roi a cessé de régner, *La Libre*, 02/04/2015, <https://www.lalibre.be/belgique/2015/04/02/3-avril-1990-le-soir-ou-le-roi-a-cesse-de-regner-44TAD37BSNBHDHYJKSYEHDXNXY/>. (Dernière consultation : 02/08/2023).
- *Le Soir*, 25 mai 2019, <https://www.lesoir.be/227675/article/2019-05-29/le-roi-recoit-le-president-du-vlaams-belang-au-palais-royal-une-rencontre-qui> (dernière consultation : 27 juin 2023)
- *Het Laatste Nieuws*, 29 mai 2019, <https://www.hln.be/binnenland/grondwet-experts-oneens-over-beslissing-paleis-om-vlaams-belang-uit-te-nodigen~a3c01135/> (dernière consultation : 27 juin 2023).
- R.T.B.F., 31 janvier 2020, <https://www.rtbf.be/article/visite-surprise-des-informateurs-chez-le-roi-10421939> (dernière consultation : 29 juin 2023).

- *Het Laatste Nieuws*, 10 février 2022, <https://www.hln.be/binnenland/democracy-index-kwalificeert-belgie-als-gebrekkige-democratie-democratische-systemen-wereldwijd-onder-druk~a039f76b/> (dernière consultation : 12/04/2023).
- EGGERMONT O., Le roi Albert va-t-il voter le 25 mai ? Et Mathilde ?, *La Libre Belgique*, 19 mai 2014, <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/2014/05/19/le-roi-albert-va-t-il-voter-le-25-mai-et-mathilde-FF5WPDTQEJBJDKNXWQSBTBYTWI/> (dernière consultation : 14 juillet 2023).

C. Divers

ATLASOCIO, *Liste des monarchies du monde*, 26 janvier 2023, <https://atlasocio.com/classements/politique/structure/liste-monarchies-monde.php> (dernière consultation : 15 août 2023)

LA TOUPIE, *Monarchie constitutionnelle*, https://www.toupie.org/Dictionnaire/Monarchie_constitutionnelle.htm (dernière consultation : 15 août 2023).

