

La Constitution belge de 1831 : ses sources, son influence

par John GILISSEN,

Professeur à l'Université libre de Bruxelles.

★

INTRODUCTION

L'importance de la Constitution belge de 1831 dans l'histoire politique et juridique de l'Europe au XIX^e siècle a été maintes fois soulignée. On y a vu l'une des premières constitutions qui aient organisé le régime parlementaire, souvent considéré, même de nos jours, comme une forme idéale de gouvernement.

On a attiré l'attention sur l'influence que la Constitution belge a exercé sur les rédacteurs de nombreuses constitutions postérieures.

On a mis en évidence la longévité de la Constitution belge, qui a servi de base juridique à un régime politique relativement stable depuis plus de 130 ans.

La Constitution belge est en effet l'une des plus anciennes constitutions écrites actuellement en vigueur. Et celles qui sont plus anciennes, comme par exemple la constitution des Etats-Unis d'Amérique et celle des Pays-Bas, ont subi un nombre beaucoup plus élevé de revisions et d'amendements qu'elle. Car, depuis 1831, la Constitution belge n'a été révisée que deux fois, en 1893 et en 1920-1921 ; et encore, ne s'agissait-il chaque fois que de modifier le système électoral, pour passer du régime censitaire au suffrage universel avec vote plural, puis au suffrage universel pur et simple. Il est vrai qu'une troisième révision est en cours, qui tend, elle, à des modifications plus substantielles de la structure politique du pays.

Dans les limites imposées au présent exposé, il n'est évidemment guère possible d'analyser chacun des éléments de la Constitution belge. Je me propose de situer la Constitution belge dans l'histoire constitutionnelle de l'Europe en général, en examinant d'abord surtout ses sources textuelles, ses origines et ensuite, plus brièvement, l'influence qu'elle a exercée sur quelques constitutions postérieures.

I. LE PROBLEME DES ORIGINES

1. Découverte d'un document inconnu : le Procès-verbal de la Commission de Constitution.

Le problème des origines peut actuellement faire l'objet de nouvelles recherches grâce à la découverte, il y a quelques années, et à la publication récente des procès-verbaux de la Commission de Constitution, commission qui avait été chargée par le Gouvernement provisoire, dès les premiers jours de la Révolution belge, de rédiger un projet. Ce projet a effectivement servi de base aux discussions du Congrès National et est passé, dans la grande majorité de ses dispositions, dans le texte définitif de la Constitution.

Les historiens et les spécialistes du droit public ne disposaient jusqu'à présent, pour étudier les origines de la constitution, que du projet de la Commission (1). La découverte des procès-verbaux de la Commission, conservés dans les « Papiers Nothomb » en possession du Chevalier Ruzette, et leur publication par un collaborateur des services du Parlement, W. Van den Steene, dans les Mémoires de la Classe des Lettres de l'Académie royale flamande de Belgique (2), constituent un élément nouveau, dont l'importance ne peut être sous-estimée.

Malheureusement pour l'historien, ces procès-verbaux sont assez courts — dix feuillets à peine — et laconiques. On n'y trouve pas un compte-rendu détaillé des opinions exprimées par chacun des membres de la Commission, mais seulement les décisions prises, avec, pour les plus importantes d'entre elles, le nombre de voix « pour et contre » et parfois le nom de ceux qui ont voté dans l'un et l'autre sens. Mais, malgré leur brièveté, ces procès-verbaux permettent tout de même de se rendre compte de la manière dont les rédacteurs du projet de Constitution ont travaillé, et surtout quels documents de base ils ont utilisés.

(1) Le projet rédigé par la Commission de Constitution en octobre 1830, ainsi que le projet élaboré par quatre membres du Congrès national, Forgeur, Barbanson, Fleuss et Liedts et présenté au Congrès le 25 octobre 1830, ont été reproduits dans E. HUYTENS, *Discussion du Congrès national de Belgique, 1830-1831*, t. IV, Bruxelles, 1844, pp. 43-55. Sur le sujet que nous étudions ici, il existe un excellent travail de E. DESCAMPS, *La mosaïque constitutionnelle. Essai sur les sources du texte de la Constitution belge*, Louvain, 1892, 52 pp. Du même auteur : *Code constitutionnel belge, contenant la Constitution, comparée aux sources modernes antérieures et aux anciennes constitutions nationales, ...*, Louvain, 1887 (sous chaque article de la Constitution, l'auteur indique et parfois reproduit les textes antérieurs qui ont pu en inspirer la rédaction).

(2) W. VAN DEN STEENE, *De Belgische Grondwetcommissie (oktober-november 1830)*, Bruxelles, 1963, *Verhandelingen Koninklijke Vlaamse Academie van België, Klasse der Letteren*, XXV, 47. En annexe, reproduction photographique des feuillets des procès-verbaux.

Avant d'illustrer leur méthode de travail par quelques exemples, il est indispensable de rappeler dans quelles conditions, politiques et juridiques, la Constitution belge a été élaborée.

2. Les précédents de la Constitution de 1831 en Belgique : les constitutions de 1789 à 1830 (3).

A la fin de l'Ancien Régime, la majeure partie des provinces qui allaient former la Belgique, constituait une possession des Habsbourg d'Autriche, à savoir les Pays-Bas autrichiens. L'Empereur — par exemple Joseph II de 1780 à 1790 — était dans ces provinces duc de Brabant, duc de Luxembourg, comte de Flandre, comte de Hainaut, seigneur de Malines, etc. L'ensemble de ces principautés formait une union réelle, étant gouvernée par un gouvernement central, fonctionnant à Bruxelles sous la direction d'un gouverneur général (4).

Trois principautés avaient un statut particulier : Liège, Stavelot-Malmédy et Bouillon. La plus importante, la principauté ecclésiastique de Liège, était gouvernée par le prince-évêque de Liège ; elle faisait partie, dans l'Empire du Kreis Westphalie.

En 1789, les Pays-Bas autrichiens se révoltent et déclarent Joseph II déchu. Les principautés forment, par un « Acte d'union » qui s'inspire des « Articles of Confederation » de 1776 des Etats-Unis d'Amérique (4 bis), une fédération républicaine appelée « Etats-Belgiques-Unis ». En fait, la « révolution » fut réactionnaire et conservatrice, tendant à rétablir les privilèges des Etats et des ordres. Dans la principauté de Liège, une révolution avait éclaté à la même époque ; mais elle fut beaucoup plus progressiste, influencée directement par les tendances de la Révolution française (5).

L'une et l'autre révolution échouèrent ; fin 1790, tout était rentré dans l'ordre ; l'Ancien Régime était rétabli.

En fait, pour peu de temps. Envahies par les Français en 1792, reconquises par les Autrichiens en 1793, reprises par les Français en 1794, les provinces belges furent incorporées à la République française au début d'octobre 1795.

(3) Cf J. GILISSEN, *Le régime représentatif en Belgique depuis 1790*, Bruxelles, 1958, coll. Notre Passé ; le même, *Gouvernés et Gouvernants en Belgique depuis 1815*, Recueils de la Société Jean Bodin, t. XXV : *Gouvernés et Gouvernants*, 5^e partie, Bruxelles, 1966.

(4) La meilleure synthèse de l'histoire des institutions belges à la fin de l'Ancien régime reste celle de E. POULLET, *Les constitutions nationales belges de l'Ancien régime à l'époque de l'invasion française de 1794*, Bruxelles, 1875, Mém. Acad., t. 26.

(4bis) Et non de la Constitution fédérale des Etats-Unis de 1787. Cf Th.K. GORMAN, *America and Belgium. A study of the influence of the United States upon the Belgian revolution of 1789-1790*, Londres, 1925.

(5) P. HARSIN, *La Révolution liégeoise de 1789*, Bruxelles, 1954, Coll. Notre Passé.

L'incorporation allait durer près de vingt ans. Les provinces belges, devenues des départements français, vécurent successivement sous le régime de la Constitution française de l'an III (1795) instaurant le Directoire, et sous le régime de la Constitution de l'an VIII (1800) instaurant le Consulat, transformé en Empire par le Sénatus Consulte de l'an XII. Les Belges participèrent activement à l'administration de la République, puis de l'Empire français. Il y eut un Belge parmi les ministres du Directoire ; il y eut de nombreux Belges dans les Conseils législatifs, dans le Conseil d'Etat, et aussi parmi les hauts fonctionnaires de l'Empire. Ces vingt années d'incorporation à la France eurent une influence profonde sur l'histoire politique, constitutionnelle et institutionnelle de la Belgique (6).

A la chute de l'Empire napoléonien, les Grandes Puissances disposèrent des provinces belges au profit du Prince souverain des Pays-Bas septentrionaux, Guillaume d'Orange.

Après une période transitoire qui dura plus d'un an, de février 1814 à août 1815, les provinces du Nord et celles du Sud furent réunies pour former un Etat unifié, le Royaume des Pays-Bas. Cette période intermédiaire est importante dans l'histoire constitutionnelle. Dans les provinces du Nord, une Constitution (*Grondwet*) avait été élaborée durant les derniers mois de 1814. Le projet, préparé par Hogendorp, fut remanié par une Commission de 14 membres, représentant les différentes provinces ; elle tint compte des observations du prince souverain Guillaume d'Orange (7). Le projet, approuvé sans discussion, par une assemblée de 600 notables, fut promulgué par le Prince souverain le 29 mai 1814.

La réunion de la Belgique et des Pays-Bas ne fut définitivement décidée que plusieurs mois plus tard. Les puissances alliées imposèrent à Guillaume d'Orange une convention dite des « Huit Articles » (21 juin 1814) dont l'article premier disposait que « *les deux pays ne formeraient qu'un seul et même Etat, régi par la Constitution déjà établie en Hollande, et qui sera modifiée d'un commun accord d'après les nouvelles circonstances* ».

La révision de la Constitution commença en mars 1815. Elle fut l'œuvre d'une commission de 22 membres, à savoir 11 Belges et 11 Hollandais (8). Des modifications substantielles furent apportées au texte de 1814, la « Loi fondamentale » — c'est sous ce nom que la « Grondwet » fut promulguée en

(6) P. POULLET, *Les institutions françaises de 1795 à 1814 : essai sur les origines des constitutions belges contemporaines*, Bruxelles, 1907.

(7) H.T. COLENBRANDER, *Ontstaan der Grondwet*, 2 vol., 1908-1909 ; le même, *Vestiging van het Koninkrijk* (1813-1815), 1927.

(8) Le procès-verbal des réunions de cette Commission est reproduit dans COLENBRANDER, *Ontstaan der Grondwet*, t. II ; voir aussi les notes d'un des principaux membres belges de la Commission, J.J. RAEPSAET, dans ses *Œuvres complètes*, t. VI, 1840.

français — de 1815 compte 234 articles, alors que le texte de 1814 n'en avait que 146 (9). Près de la moitié des articles furent donc ajoutés à la demande des Belges. Parmi les principales modifications, signalons le titre du Souverain, qui s'appelle dorénavant Roi au lieu de Prince souverain (10), et surtout l'introduction d'un système bicaméral, les Etats Généraux se composant dorénavant de deux Chambres au lieu d'une. L'idée d'une « Première Chambre » composée de membres nommés à vie par le Roi, vint des membres belges de la Commission.

Le nouveau projet de constitution fut soumis pour approbation dans les provinces belges à une assemblée, comprenant 1.600 notables désignés par le Roi. Une vive opposition contre le projet fut organisée par le clergé, lésé dans l'organisation du nouvel État, et surtout mécontent de l'introduction de la liberté de conscience. Aussi, le projet fut-il rejeté par 796 voix contre 527 et 281 abstentions ; malgré cela, Guillaume d'Orange la déclara adoptée, à la suite d'un curieux calcul resté célèbre sous le nom d'« arithmétique hollandaise ».

L'union des provinces septentrionales et méridionales des Pays-Bas ne dura que quinze ans. Parmi les multiples causes de l'opposition d'une partie des Belges à la politique du roi Guillaume, il y en eut plusieurs qui se rapportent au régime politique établi par la Loi fondamentale de 1815. Les jeunes libéraux, surtout, mirent l'accent sur la nécessité de certaines réformes constitutionnelles : ils réclamèrent des élections directes à la place du système complexe d'électorat à trois ou quatre degrés ; ils demandèrent la responsabilité ministérielle, à la place du gouvernement personnel du Roi. Les catholiques, résignés à admettre la liberté de conscience, réclamèrent surtout la liberté d'enseignement.

Les dirigeants de l'opposition ne rêvaient cependant que de réformes partielles et progressives, tout au plus de séparation administrative du Nord et du Sud. La Révolution éclata en août et septembre 1830, inattendue de tous ; une émeute populaire se transforma en révolte armée.

Chronologiquement, l'émeute bruxelloise fit suite à l'émeute parisienne de fin juillet. Celle-ci avait renversé Charles X, le remplaçant par Louis-Philippe. La « Charte octroyée » en 1814 fut légèrement amendée et devint la nouvelle Charte Constitutionnelle de la France, promulguée le 7 août 1830.

(9) Le texte français et néerlandais de la Loi fondamentale de 1815 est reproduit dans G.W. BANNIER, *Grondwetten van Nederland*, Zwolle, 1936, pp. 284-349 ; il est indiqué pour chaque article s'il est, ou non, repris à la Grondwet de 1814. On trouvera le texte français de la Loi fondamentale de 1815 également dans la *Pastorie*, 1815, pp. 308-345.

(10) Guillaume d'Orange avait pris le titre de Roi dès le 16 mars 1815, sur les instances des Belges.

3. Les phases de la rédaction de la Constitution belge de 1831.

Un « Gouvernement provisoire » s'était constitué à Bruxelles durant les combats qui fin septembre 1830, opposaient les Bruxellois à l'armée. Par son arrêté du 4 octobre, il proclama l'indépendance de la Belgique et promit qu'on s'occuperait au plus tôt d'un projet de constitution ; il convoqua un « Congrès national où seraient représentés tous les intérêts des provinces » pour examiner le projet de constitution, le modifier et le rendre exécutoire.

Le Gouvernement provisoire confia la mission de rédiger le projet de constitution à une Commission, dont il détermina la mission et la composition par son arrêté du 6 octobre. Des quatorze membres de la Commission, sept seulement y siégèrent d'une manière permanente ; quatre autres n'assistèrent qu'à une ou quelques séances, les trois derniers n'y vinrent pas (11).

Tous étaient des juristes, à l'exception de Charles de Brouckère, qui avait toutefois une longue pratique des questions parlementaires, étant depuis longtemps membre des Etats Généraux. La grande majorité des membres de la Commission avaient moins de quarante ans (12). Le cadet, Jean-Baptiste Nothomb, avait 25 ans ; il devint, comme tel, le secrétaire de la Commission. C'est lui qui a rédigé les procès-verbaux de la Commission ; c'est lui qui, avec Devaux, alors âgé de 29 ans, rédigea le texte du projet de la Constitution, à l'aide des décisions prises par la Commission.

Le rôle de Devaux et de Nothomb fut capital, si on compare le texte des procès-verbaux et celui du projet. Car, pour un très grand nombre de dispositions, la commission n'avait pris qu'une décision de principe. Ce furent Nothomb et Devaux qui formulèrent le texte de plusieurs dizaines d'articles encore actuellement en vigueur dans le droit constitutionnel belge (13).

(11) Les procès-verbaux des réunions de la Commission ne révèlent la liste des présents que pour les sept premières des dix séances. Furent présents à ces sept séances : de Gerlache, président ; de Brouckère, vice-président ; Nothomb, secrétaire ; Lebeau, secrétaire adjoint ainsi que Devaux, Balliu et Zoude. Sur la composition de la commission et la carrière de ses membres, voir W. VAN DEN STEENE, *op. cit.*, pp. 12-28.

(12) J.B. Nothomb, du Luxembourg, 25 ans, université de Liège (1826) ; Paul Devaux, Brugeois, 29 ans, université de Liège (1824) et Sorbonne ; Emmanuel Balliu, Gantois, 30 ans, université de Gand (1823) ; Charles de Brouckère, Limbourgeois, 34 ans ; Charles Zoude, Namurois, 36 ans, université de Liège (1819) ; Joseph Lebeau, Liégeois, 36 ans, université de Liège (1819) ; Etienne de Gerlache, Liégeois, 45 ans, faculté de droit de Paris (1811). Parmi les membres de la Commission qui n'assistèrent qu'à certaines séances, Tisleman avait 31 ans, Blargnies 37 ans, Dubus 39 ans, Tjorn 47 ans ; Van Meenen, le doyen d'âge, en avait 58.

(13) Au moins une trentaine d'articles du projet de Constitution ont été ajoutés par les rapporteurs, puisqu'il n'en est pas question dans les procès-verbaux de la Commission (VAN DEN STEENE, *op. cit.*, p. 39, no 1).

La Commission a travaillé du 12 au 16 octobre, soit en tout cinq jours. L'avant-projet rédigé par Devaux et Nothomb, fut approuvé — sans modifications substantielles, semble-t-il, par la Commission (14), puis remis comme projet, le 27 octobre, au Gouvernement provisoire.

Il restait à faire approuver le projet par le Congrès National. Elus fin octobre et début novembre, les 200 membres du Congrès s'occupèrent d'abord de proclamer l'indépendance de la Belgique, de déterminer comme forme de gouvernement la monarchie constitutionnelle représentative et d'exclure les Nassau's du trône. La discussion du projet de Constitution ne commença que le 4 décembre 1830 ; elle se termina le 7 février 1831 par le vote de l'ensemble du texte. Les discussions durèrent donc deux mois, décembre 1830 et janvier 1831 (15).

En réalité, le Congrès National ne s'occupa activement que d'un nombre très limité de problèmes. Surtout la question du Sénat fit l'objet de longues discussions, du 4 au 18 décembre, puis celle des « droits des Belges ». Les autres matières furent traitées très rapidement ; le plus souvent le Congrès national se contenta d'entériner le projet de la Commission de Constitution.

Sur les 131 dispositions permanentes de la Constitution de 1831, environ 108 articles ont été repris à peu près textuellement au projet de la Commission. Et même parmi les 23 articles qui sont l'œuvre propre du Congrès national, au moins onze ne concernent que des matières relativement secondaires (16) ; il reste deux matières importantes pour lesquelles le Congrès national n'a pas suivi les propositions de la Commission de constitution : d'une part, le mode de désignation des membres du Sénat (art. 52 - 55), le Congrès ayant, après de longs débats, opté pour un Sénat composé de membres élus ; d'autre part, les rapports de l'Église et de l'État, et leur incidence sur la liberté des cultes et de l'enseignement (art. 14 à 17, 109 et 117).

C'est dire toute l'importance des travaux de la Commission dans l'élaboration du texte de la Constitution.

(14) Voir la lettre de Nothomb à de Brouckère, du 29 octobre 1830, dans VAN DEN STEENE, *op. cit.*, p. 129.

(15) Le texte des discussions a été publié par E. HUYTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, t. I et II, Bruxelles, 1844, et aussi dans *Exposé des motifs de la Constitution belge*, par un docteur en droit (en fait I. VAN OVERLOOP), Bruxelles, 1864.

(16) Tel est le cas des articles 1 à 3 : division du territoire (seul texte directement repris au projet de Forgeur et consorts) ; art. 4 : nationalité des Belges ; art. 13 : abolition de la mort civile ; art. 24 : poursuite contre des fonctionnaires, sans autorisation préalable ; art. 61 : droits des descendants du Roi ; art. 83-84 : certaines modalités de la Régence ; art. 106 : Cour de cassation compétente en cas de conflit d'attribution ; art. 120 : statut de la gendarmerie ; art. 124 : garanties des militaires quant à leurs grades ; art. 130 : interdiction de suspendre la Constitution.

4. La méthode de travail de la Commission de Constitution.

La publication des procès-verbaux de la Commission de Constitution permet de se rendre compte de sa méthode de travail, et en même temps des textes dont elle s'est servie.

Le premier jour, le 12 octobre, fut entièrement consacré à la recherche de la forme de gouvernement : monarchie ou république. La forme monarchique fut finalement adoptée par 8 voix contre une, celle de Tielemans (17).

Le deuxième jour fut réservé à l'étude du régime représentatif. Le système bicaméral fut tout de suite adopté à l'unanimité des sept membres présents. Puis commença l'analyse de la composition des deux chambres. La commission ne parvient pas à se mettre d'accord sur la composition du Sénat : héréditaire ou à vie ; il ne fut pas question de sénat électif. La question fut abandonnée à la décision du Congrès national.

Mais, à propos de l'organisation des Chambres, on se réfère expressément à la Loi fondamentale des Pays-Bas, qui avait régi les provinces belges depuis 1815. Les articles 94 et 99 sont expressément cités dans les procès-verbaux.

Le lendemain, c'est l'article 15 de la Charte constitutionnelle française de 1830 qui est expressément visée, à propos de l'initiative des lois ; il y est dit de « *Faire un article plus explicite que l'article 15* ».

Il semble certain qu'à partir de ce moment au moins, la Commission de Constitution a eu constamment sous les yeux les deux textes, celui de la Loi fondamentale des Pays-Bas de 1815 et celui de la Charte française de 1830.

Cela résulte clairement de la méthode suivie le 15 octobre pour l'examen des pouvoirs du chef de l'Etat et, les jours suivants, pour l'examen du pouvoir judiciaire, des libertés fondamentales et des institutions provinciales et communales. Aucun autre texte constitutionnel n'est cité dans les procès-verbaux de la commission de constitution.

A titre d'exemples, nous analyserons ci-après deux parties de ces procès-verbaux, ceux relatifs aux prérogatives du chef de l'Etat et ceux relatifs au pouvoir judiciaire ; dans l'examen du premier exemple, nous reproduisons le texte des procès-verbaux, en les comparant aux textes antérieurs utilisés par les membres de la commission.

(17) Dans la suite, Tielemans, l'amî de De Potter, ne siège plus au sein de la Commission. Malgré le vote en faveur de la forme monarchique, la Commission de la Constitution évite d'employer dans la suite le terme « roi » ; elle parle presque toujours du « chef de l'Etat ». Dans le procès-verbal de la séance du 13 octobre, le mot « roi » a été à plusieurs reprises surchargé par « chef » (VAN DEN STEENE, *op. cit.*, pp. 104-105 et planches XII-XIII).

5. Rédaction du chapitre relatif au Roi et aux Ministres (18).

Prérogatives du chef de l'Etat.

Ce titre est emprunté à la Loi fondamentale des Pays-Bas de 1815, dont la Section VI du Chapitre II est intitulée : « De la prérogative royale » (19). La Charte française, aussi bien dans son texte de 1814 que dans celui de 1830 (20), n'emploie pas le terme « prérogative », mais intitule un chapitre « Formes du gouvernement du Roi ». Les rédacteurs du projet de constitution, Nothomb et Devaux, ne vont cependant pas se servir du terme « prérogative » ; ils emprunteront le titre des articles 38 - 43 de leur projet « Forme de gouvernement », à la Charte française. Désireux de laisser au Congrès national le choix entre la forme monarchique et la forme républicaine, ils employeront systématiquement l'expression « Chef de l'Etat », écartant toute mention de « prérogatives ».

Tous les pouvoirs, sans excepter les prérogatives du Chef de l'État, dérivent de la nation — émanent de la nation.

Ce texte n'est emprunté, ni à la loi fondamentale de 1815, ni aux Chartes françaises de 1814 et 1830. Nous examinerons plus loin (par. 8) l'origine probable de ce texte.

[58 L F (biffé)] *Le roi déclare [la paix et (biffé)] la guerre.*

57 L F, *maintenu.*

58 L F, *maintenu. Tous traités et conventions.*

Le Chef de l'État commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait des traités de paix, de commerce et d'alliances, et il en donne connaissance aux deux Chambres aussitôt qu'il croit que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent, en y joignant toutes les communications nécessaires.

Il est clair que la Commission a eu sous les yeux le texte des articles 57, 58 et aussi 59 de la Loi fondamentale des Pays-Bas. Elle a dicté à son secré-

(18) Le texte des procès-verbaux de la Commission est imprimé en italique.

(19) Il est à remarquer que le texte en langue néerlandaise porte comme titre de cette section : « Van de magt des Konings », ce qui signifie « Du pouvoir du Roi ». Textes néerlandais et français de la Loi fondamentale dans C.W. BANNIER, *op. cit.*, pp. 300-301.

(20) Nous nous sommes servi, pour le texte de la Charte constitutionnelle de la France du 7 août 1830, de l'édition qui en fut donnée par F.A. DUFAYZ en appendice (pp. 213-218) du *Supplément*, paru en 1830 à la *Collection des Constitutions, Chartes et lois fondamentales des peuples de l'Europe et des deux Amériques*, par DUFOUR, DUVERGIER et GUADET, 6 vol. Paris, 1821 et ss. Il est possible que cette édition ait été utilisée par les membres de la Constituante.

taire un texte qui fusionne la majeure partie de ces trois dispositions : Art. 57 : « Le Roi déclare la guerre et fait la paix ; il en donne connaissance aux deux Chambres des États généraux. Il y joint les communications qu'il croit compatibles avec les intérêts et la sûreté de l'État ». Art. 58 : « Au Roi appartient le droit de conclure et de ratifier tous les autres traités et conventions. Il en donne connaissance aux deux Chambres des États Généraux aussitôt qu'il croit que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent ». Art. 59 : « Le Roi dispose des forces de terre et de mer » (21).

Mais il est tout aussi évident que la Commission a également utilisé l'article 13 de la Charte française de 1830 : « [Le Roi] commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce ». C'est d'ailleurs le texte français qui est copié mot à mot dans la première partie de la phrase de la Commission (22) ; mais celle-ci a écarté volontairement, semble-t-il, le début de cet article 13 (reproduisant d'ailleurs le début de l'article 14 de la Charte de 1814) : « Le Roi est le chef suprême de l'État ». La volonté de limiter les pouvoirs du Chef de l'État est manifeste. Le texte de la Commission est passé, sans modifications, dans la Constitution belge (art. 68) (23).

Nulle cession, nul échange de territoire ne peut être fait qu'en vertu d'une loi.

Texte emprunté, quant au principe, à l'article 58, al. 3, de la Loi fondamentale des Pays-Bas : « Si des traités conclus en temps de paix, contiennent une cession ou un échange d'une partie de Royaume, ils ne sont ratifiés par le Roi qu'après qu'ils ont été approuvés par les États généraux ». On ne retrouve pas la même règle dans les Chartes françaises de 1814 et 1830. Le texte de la commission est devenu l'article 68, al. 3, de la Constitution belge.

Aucune troupe étrangère ne peut être admise au service de l'État, occuper ou traverser le territoire belge qu'en vertu d'une loi.

(21) Ces trois articles figuraient déjà dans le texte de « Grondwet » de 1814, art. 37, 38 et 39.

(22) C'est au texte de la Charte française qu'est emprunté l'expression « commander les forces de terre et de mer » ; le texte français de la Loi fondamentale des Pays-Bas utilisait l'expression : « Le Roi dispose des forces de terre et de mer ». Il faut toutefois noter que ce texte français constitue la traduction de la *Grondwet* de 1814 (art. 39) : « *De Souvereine Vorst beschikt over de vloeten en de legers* », alors que le texte néerlandais de la Loi fondamentale de 1815 était beaucoup plus près de la terminologie de la Charte française : « *De Koning heeft het oppergezag over de vloeten en de legers* », c'est-à-dire, le Roi a le commandement supérieur sur la flotte et les armées.

(23) L'article 68 a fait l'objet de longues controverses dans l'histoire politique de la Belgique, car il a été soutenu que le Roi échappait à la nécessité du contreseing ministériel lorsqu'il commande les forces de terre et de mer. La question a été tranchée par une commission en 1949 (voir *infra*, p. 133 no 61).

Texte emprunté à peu près littéralement à l'article 13, cl. 2, de la Charte française de 1830 : « Aucune troupe étrangère ne peut être admise au service de l'État qu'en vertu d'une loi ». Ce texte a été ajouté en août 1830 à la Charte de 1814. La même règle se retrouve aussi dans l'article 205 de la Loi fondamentale des Pays-Bas : « Des troupes étrangères ne peuvent être prises au service du Royaume que de commun accord du Roi et des Etats généraux », texte qui ne figure pas dans le *Grondwet* de 1814. Quant à l'occupation et la traversée du territoire par une troupe étrangère, cette adjonction a pu être empruntée à l'article 295 de la Constitution française de l'an III : « Aucune troupe étrangère ne peut être introduite sur le territoire français sans le consentement préalable du Corps législatif ».

Veto absolu. Unanimité moins Balliu contre.

La Commission aurait donc reconnu un droit de veto au Roi. Pourtant, ce principe n'est pas repris dans le projet de Constitution déposé par la Commission. Ce fait ne peut s'expliquer, semble-t-il, que par un examen plus attentif de ce problème, peu de temps après, à propos de l'article 17 de la Charte française de 1830 (infra). Cet article, qui n'existait pas dans la Charte de 1814, était libellé comme suit : « Si une proposition de loi a été rejetée par l'un des trois pouvoirs, elle ne pourra être représentée dans la même session ». La Charte de 1814 réservait au Roi seul le pouvoir de proposer des lois. Il est indubitable que la Commission de Constitution a examiné le contenu de l'article 17 de la Charte de 1830, mais le secrétaire n'a pas indiqué, à côté de la mention de cet article, ce qu'elle a décidé. On peut déduire du fait que ni le texte de l'article 17, ni le principe du droit de veto, n'ont été repris dans le projet rédigé par Devaux et Nothomb, que la Commission les a finalement rejetés.

Le Chef de l'État est inviolable.

Texte emprunté directement à l'article 12 de la Charte française de 1830 : « La personne du Roi est inviolable et sacrée. Ses ministres sont responsables. Au Roi seul appartient la puissance exécutive ». Mais la commission a délibérément écarté le caractère sacré du chef de l'État. Nous examinerons plus loin (§ 8) le problème de l'origine du texte sur la responsabilité ministérielle, qui n'est pas expressément citée dans les procès-verbaux de la Commission, mais qui a été inscrit dans le projet de la Commission (art. 46, reproduisant le début de l'article 12 de la Charte).

La puissance législative s'exerce collectivement par le Roi et les deux chambres.

Texte emprunté à l'article 14 de la Charte française de 1830 (= 15 de la Charte de 1814). La même règle était exprimée dans la Loi fondamentale

de 1815 (art. 105 : « Le pouvoir législatif est exercé concurremment par le Roi et les États généraux ») (24). Le Congrès national a maintenu la formulation employée par la Commission de Constitution, mais en remplaçant « puissance » par « pouvoir » (art. 26).

Art. 17 Charte.

Voir nos observations à ce sujet, *supra*, à propos du veto absolu.

Art. 18, Ch. Le Chef sanctionne et promulgue les lois.

Texte emprunté littéralement à l'article 22 de la Charte française de 1814 : « Le Roi sanctionne et promulgue les lois ». Dans la Charte de 1830, art. 18, le mot « seul » y avait été ajouté. La même règle est exprimée dans la Loi fondamentale, mais d'une autre manière (art. 70 : « Il [Le Roi] sanctionne ou rejette la proposition que lui font les États généraux » ; art. 119 : « Les projets de lois... sont promulgués par le Roi »).

19. La liste civile est fixée pour toute la durée de la vie du chef.

Texte emprunté à peu près littéralement à l'article 19 de la Charte française de 1830 (art. 23 de la Charte de 1814). Devient l'article 77 de la Constitution belge.

Il est le chef du pouvoir exécutif.

Texte emprunté à l'article 12 de la Charte française de 1830 : « Au Roi seul appartient la puissance exécutive » (= art. 13 de la Charte de 1814).

Il fait les règlements et arrêtés. Art. 13.

La Commission se réfère, une fois de plus, expressément à un article de la Charte française de 1830 ; en citant l'article 13, elle a voulu incorporer dans le projet de Constitution, le texte nouveau de cette disposition par laquelle les constituants français d'août 1830 avaient voulu interdire au Roi la possibilité de suspendre les lois, par réaction contre les mesures prises par Charles X en juillet 1830. Aussi, le texte du projet de la Commission est-il une copie fidèle de ce nouvel article 13, qui passera sans modification dans l'article 67 de la Constitution belge : « Il fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution. »

(24) « Concurremment » et « collectivement » sont des synonymes ; le texte néerlandais de la Loi fondamentale utilise « *gezamenlijk* », ensemble.

La Loi fondamentale de 1815 avait expressément prévu, en son article 68, le droit pour le Roi d'accorder des dispenses à des particuliers dans leur intérêt privé et sur leur demande.

Le principe de l'interdiction pour le Roi de suspendre les lois ou leur exécution, ou de dispenser des lois ou de leur exécution, est déjà clairement exprimé en Angleterre dans le *Bill of Rights* de 1689.

Les tribunaux sont juges de la légalité, etc...

Ce texte n'est emprunté ni à la Loi fondamentale de 1815, ni aux Chartes françaises de 1814 et 1830. Il devait cependant être connu des membres de la Commission, le secrétaire s'étant limité à insérer brièvement la règle, le « etc » renvoyant à un texte cité. Le projet de la Commission (art 50, al. 2) énonce la règle comme suit : « Les Cours et tribunaux n'appliqueront ces règlements et arrêtés que pour autant qu'il les jugeront conformes aux lois ». Ce texte, légèrement modifié, a été adopté sans discussion par le Congrès national et est devenu l'article 107 de la Constitution.

Le chef nomme aux emplois d'administration générale, sauf les exceptions établies par la loi. Il ne nomme aux autres emplois que sur une décision expresse de la loi.

Ce texte n'est que très partiellement tiré de l'article 13 de la Charte française de 1830 « [Le Roi]... nomme à tous emplois d'administration publique ». Par l'adoption de ce texte, la Commission de Constitution avait épuisé les matières traitées dans le chapitre « Formes de gouvernement du Roi » (art. 12 - 19) de la Charte française de 1830 ; elle semble s'être tournée alors, à nouveau, vers le texte de la Loi fondamentale des Pays-Bas de 1815, pour y puiser d'autres dispositions relatives à la matière.

Le Chef a le droit de battre monnaie en exécution des lois.

Texte tiré de l'article 62 de la Loi fondamentale : « Le Roi a le droit de battre monnaie ; il peut la faire frapper à son effigie ».

Le Chef confère la noblesse (biffé). Pas parler de la noblesse. 7 contre 4 : Balliu, de Brouckère, de Gerlache, Dubus.

Ce passage met bien en évidence la méthode de travail suivie par la Commission : après avoir adopté un texte inspiré de l'article 62 de la Loi fondamentale, on a lu l'article 63 que le secrétaire a recopié : « Le Roi confère la noblesse ». Puis, la discussion s'est engagée ; et la Commission a finalement rejeté la règle. Notons qu'elle fut toutefois reprise par la section centrale du Congrès national, puis adoptée par le Congrès national ; son adoption n'y fut soutenue que par Rogier et Beyts (25). Constitution, art. 75.

(25) VAN OVERLOOP, *op. cit.*, pp. 593-596 ; HUYTTENS, *op. cit.*, t. II, pp. 153-156.

Le Chef a le droit de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges.

Texte inspiré de l'article 67 de la Loi fondamentale : « Le Roi a le droit de faire grâcier, après avoir pris l'avis de la Haute Cour du Royaume » ; ou encore de l'article 58 de la Charte française de 1830 : « Le Roi a le droit de faire grâce, et celui de commuer les peines. »

Y aura-t-il une exception contre les ministres ? (6 oui, 5 non), sauf la demande de l'une ou de l'autre Chambre. Neuf contre deux.

Aucun précédent, semble-t-il, en France ou aux Pays-Bas. Le principe est emprunté au droit anglais : la grâce des ministres y est subordonnée à l'assentiment des chambres. Le texte de la Commission de Constitution (art. 101) fut adopté sans discussion par le Congrès national (Const., art. 91).

Le Chef de l'État n'a d'autres droits et prérogatives que ceux que la Loi fondamentale leur attribue ou les lois portées en vertu d'elle.

Il n'y a aucun précédent, semble-t-il, sauf, d'une manière indirecte, une disposition de la Constitution de 1791. Nous en reparlerons, *infra*, § 8.

De l'analyse de la partie des procès-verbaux relative aux « Prérogatives du Chef de l'État », on peut déduire que la Commission de Constitution a utilisé systématiquement deux textes de base : la Loi fondamentale du Royaume des Pays-Bas de 1815, et la Charte constitutionnelle de la France, de 1830. Parcourant le chapitre relatif à cette matière dans les deux textes constitutionnels, elle a complété l'un par l'autre. A deux reprises toutefois, elle a écarté un texte de ses modèles : d'une part l'article 17 de la Charte française de 1830, admettant un droit de veto du Roi, d'autre part l'article 63 de la Loi fondamentale relatif au droit de conférer la noblesse. Sur ce dernier point elle ne sera d'ailleurs pas suivie par le Congrès national, alors que tous les autres textes qu'elle a élaborés en matière de pouvoir du Roi seront adoptés par le Congrès sans modifications substantielles.

La Commission de Constitution a toutefois ajouté quatre dispositions à toutes celles qu'elle a prise dans ses modèles :

- tous les pouvoirs émanent de la nation,
- les tribunaux sont juges de la légalité des arrêtés et règlements,
- les ministres ne peuvent être grâciés que sur la demande d'une des Chambres,
- le Chef de l'État n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent la Constitution ou les lois portées en vertu d'elle.

Nous essayerons plus loin, au § 8, de rechercher l'origine de ces textes dans d'autres modèles.

6. Rédaction du titre relatif au pouvoir judiciaire.

Dans l'élaboration de ce titre, faite dans la matinée du 16 octobre 1830, la Commission de Constitution a suivi une méthode de travail similaire à celle qu'elle avait adoptée pour l'étude des pouvoirs du Roi (26).

Elle commence par copier l'article 165 de la Loi fondamentale, réservant aux tribunaux le jugement des contestations qui ont pour objet des droits civils ; elle y ajoute les contestations ayant pour objet des droits politiques, mais prévoit que la loi peut établir des exceptions.

Elle examine ensuite l'article 166 de la même Loi fondamentale, dont elle adopte le principe : nul tribunal ne peut être établi qu'en vertu d'une loi. Mais elle le complète par un renvoi exprès à l'article 54 de la Charte française de 1830 qu'elle copie mot à mot : interdiction de créer des commissions ou tribunaux extraordinaires.

Elle passe ensuite à l'article 167 de la Loi fondamentale, qu'elle cite et copie textuellement : personne ne peut être distrait, contre son gré, des juges que la loi lui assigne ; disposition qu'elle trouve d'ailleurs aussi dans l'article 53 de la Charte française, qu'elle ne cite toutefois pas.

Puis, elle renvoie expressément à l'article 168 de la Loi fondamentale, qu'elle déclare maintenir : nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance du juge, etc...

La Commission passe alors à la Charte française, dont elle cite l'article 55 pour en reprendre le principe de la publicité des débats en matière criminelle. Cette règle n'était pas inscrite dans la Loi fondamentale ; au contraire, en vertu d'un arrêté du 6 novembre 1814, aucune audience criminelle ou correctionnelle n'était publique avant le commencement des plaidoyers.

Revenant au texte de la Loi fondamentale, la Commission en reprend les dispositions des articles 174 (tout jugement est prononcé en audience publique), 173 (tout jugement est motivé), 170 (inviolabilité du domicile), 171 (interdiction de la confiscation des biens), 172 (nulle peine établie ni appliquée qu'en vertu d'une loi).

Ayant ainsi épuisé la section « Dispositions générales » du titre « De la Justice » de la Loi fondamentale, la Commission de Constitution y ajoute deux principes : l'inviolabilité du secret des lettres et la suppression de la loterie. Ce dernier principe avait été proclamé quelques jours auparavant — le 13 octobre — par le gouvernement provisoire, réagissant contre la pratique de la loterie nationale suivie au cours des années précédentes et vivement critiquée par l'opposition belge.

(26) Texte dans W. VAN DEN STEENE, *op. cit.*, pp. 120-125, voir aussi planches XXX-XXXII.

La Commission passe ensuite au problème relatif à l'organisation judiciaire. Elle commence par prévoir une disposition transitoire. Les cours et tribunaux existants sont maintenus ; il n'y sera rien changé qu'en vertu d'une loi. C'est la copie de l'article 50 de la Charte française de 1830.

La Commission revient alors au texte de la Loi fondamentale pour décider, conformément aux articles 176 et 182, que le Chef de l'État nommera les juges sur présentation de trois candidats par les corps provinciaux, le juge de cassation parmi trois candidats présentés par la Seconde Chambre. L'inamovibilité des juges est puisée tant à l'article 186 de la Loi fondamentale qu'à l'article 49 de la Charte française.

Puis vient la proclamation la plus importante et la plus neuve : « Le jury sera rétabli en matière criminelle et politique et de presse ». Le jury n'était pas prévu dans la Loi fondamentale, ce qui avait donné lieu à de vives critiques de la part de l'opposition belge, surtout lors des procès de presse en 1828 - 1830 ; mais il était inscrit dans la Charte française (art. 56).

Il y a encore (27) un renvoi exprès à l'article 186, § 3 de la Loi fondamentale (aucun juge ne peut être privé de sa place que sur sa demande ou par un jugement), une copie de l'article 61, al. 2 (la loi fixe le traitement des magistrats). Enfin une innovation : le Chef de l'État peut révoquer les officiers du ministère public, alors que la Loi fondamentale prévoyait pour la plupart d'entre eux une nomination à vie (art. 186, al. 1).

Dans l'ensemble de ce chapitre, les emprunts directs à la Loi fondamentale néerlandaise sont donc beaucoup plus nombreux — une douzaine — que ceux qui sont faits à la Charte française — trois ou quatre —.

La combinaison des textes constitutionnels néerlandais et français aboutit ainsi à réunir dans la Constitution belge le maximum de garanties. Par exemple, la Commission de Constitution emprunte le principe de la publicité des débats au texte français, principe inconnu dans la constitution néerlandaise, d'autre part, elle emprunte le texte de la Constitution néerlandaise (art. 172 - 174) pour proclamer que tout jugement sera motivé et doit être prononcé en audience publique, principe que la Charte française ignorait.

De même, en matière d'inamovibilité des juges, la Constitution belge reprend le texte de la Loi fondamentale des Pays-Bas, à savoir l'article 186 auquel il est expressément renvoyé dans le procès-verbal ; or, la Charte française proclamait, elle aussi, l'inamovibilité du juge, mais elle l'écartait expressément pour les juges de paix.

Les constituants belges s'inspirèrent cependant du système français pour ne pas admettre l'inamovibilité des procureurs généraux et autres officiers du

(27) La fin du procès-verbal relatif au pouvoir judiciaire a été écrit par une autre main ; nous croyons pouvoir identifier l'écriture avec celle de Joseph Lebeau, secrétaire adjoint de la Commission.

ministère public. Cette inamovibilité était inscrite dans la constitution néerlandaise ; la Charte française était muette à cet égard, mais des constitutions antérieures (notamment celle de l'an VIII) et surtout les lois françaises d'organisation judiciaire avaient prévu la révocabilité des officiers des ministères publics.

7. Rédaction du titre relatif aux « Droits des Belges ».

La matière particulièrement importante des libertés fondamentales, appelées dans la Constitution de 1831, « Les droits des Belges », n'a pas fait l'objet d'un examen systématique au cours des travaux de la Commission de la Constitution ; celle-ci s'en est occupée, occasionnellement, à diverses reprises, surtout à la fin de son activité.

Dans ce domaine les apports nouveaux de la Commission de Constitution, et surtout ceux du Gouvernement provisoire et du Congrès National sont plus importants que pour les autres titres de la Constitution.

Six dispositions sont textuellement et expressément empruntées à la Loi fondamentale des Pays-Bas (28).

- l'art. 8 : « *Nul ne peut être distrait, contre son gré, du juge que la loi lui assigne* », texte copié sur l'art. 167 de la Loi fondamentale, article expressément cité dans le procès-verbal de la Commission de Constitution.
- l'art. 10 : concernant l'inviolabilité du domicile, texte copié sur l'article 170 de la Loi fondamentale.
- l'art. 11 : sur le droit de propriété, texte copié sur l'article 164 de la Loi fondamentale.
- l'art. 12 : interdisant la peine de la confiscation des biens, copié sur l'art. 171.
- l'art. 21 : sur le droit de pétition, copié sur l'art. 161.
- la fin de l'art. 7, en vertu duquel nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance du juge ; conforme à l'article 108 de la Loi fondamentale. Mais cette disposition fut combinée avec l'article 4 de la Charte française de 1830, proclamant le principe de la liberté individuelle.

La règle « *Nulla poena sine lege* », pourrait être également empruntée à la Loi fondamentale de 1815, car dans le procès-verbal de la Commission de Constitution, ce privilège est inséré immédiatement après avoir fait un renvoi exprès à l'article 171, de cette Loi fondamentale (concernant la confiscation

(28) Nous avons déjà cité plusieurs de ces dispositions dans le cadre de l'analyse du « Pouvoir judiciaire » ; pour les autres, voir W. VAN DEN STEENE, *op. cit.*, pp. 125 et 128.

des biens), alors que le principe de la légalité des peines est énoncé à l'article 172 de celle-ci (29).

Il est vrai que la règle « Nulla poena sine lege » est un des principes fondamentaux de droit pénal de la fin du XVIII^e siècle ; elle est énoncée dans la Déclaration (française) des droits de l'homme de 1789 (art. 8) dans la Constitution française de 1791, 1793 et 1795 et dans plusieurs constitutions allemandes d'avant 1830 (30).

Il n'y a qu'un seul emprunt direct aux Chartes françaises de 1814 et 1830 ; l'article 6 qui proclame l'égalité devant la loi (31).

La liberté de la presse, proclamée par l'article 18 de la Constitution belge, est une combinaison des textes néerlandais (art. 227) et français (art. 7).

Enfin, la liberté des cultes (Const. art. 14) est reprise tant à la constitution néerlandaise qui garantit « la liberté des opinions religieuses » qu'à la Charte française (art. 5 et 6). Mais cette matière a fait l'objet de très longues discussions au Congrès national, pour aboutir à un système nouveau des rapports de l'Église et de l'État (32)

Il reste quatre libertés que la Commission de Constitution a ajouté à celles qu'elle a puisé dans les constitutions qui lui servirent de modèle : liberté d'enseignement, liberté de réunion, liberté d'association, liberté de l'emploi des langues.

La liberté de réunion, c'est-à-dire le droit de s'assembler paisiblement et sans armes a un précédent ; elle est puisée dans un décret de la Constituante française du 13 novembre 1790.

Les trois autres libertés ne paraissent guère avoir de précédents dans les constitutions européennes ou américaines (33).

La liberté de l'enseignement et la liberté d'association avaient été revendiqués par les catholiques. Elles furent proclamées par le Gouvernement provisoire dans des arrêtés des 12 et 16 octobre 1830, datant donc de l'époque même où elles furent inscrites par la Commission dans le projet de constitution. Toute entrave à la liberté de l'enseignement fut abolie ; de même,

(29) W. VAN DEN STEENE, *op. cit.*, p. 122.

(30) JULLIOT DE LA MORANDIÈRE, *De la règle « nulla poena sine lege »*, thèse Paris, 1910, pp. 10 et 11 ; A. SCHOTTLÄNDER, *Die geschichtliche Entwicklung des Satzes « Nulla poena sine lege »*, Strafr. Abh., Hew, 192, Breslau, 1911, pp. 57-66.

(31) Art. 1 de la Charte française « Les Français sont égaux devant la loi, quels que soient d'ailleurs leurs titres et leurs rangs ».

(32) Voir la contribution de M. le Chanoine Aubert dans le présent recueil et en outre H. Wagnon. *Le Congrès national belge de 1830-1831 a-t-il établi la séparation de l'Église et de l'État ?* Etudes d'histoire du droit économique dédiées à G. Le Bras, t. I, Paris, 1965, pp. 753-781.

(33) J.A. HAWGOOD, *Modern Constitutions since 1787*, Londres, 1939, p. 142 ; F. HARTUNG, *Die Entwicklung der Menschen- und Bürgerrechte von 1770 bis zur Gegenwart*, 2^e éd., Göttingen, 1954, p. 10.

toute institution créée par le pouvoir pour soumettre les associations philosophiques ou religieuses à l'action ou à l'influence de l'autorité (34).

La Commission de Constitution a donc repris dans son projet les nouvelles libertés que le gouvernement provisoire belge venait de proclamer.

8. Emprunts à la Constitution française de 1791.

Dans l'ensemble du projet de Constitution, élaboré par la Commission, au moins les deux tiers des dispositions sont des emprunts directs aux textes constitutionnels néerlandais et français de 1815 - 1830. Il y a au moins 45 articles copiés textuellement sur la Loi fondamentale des Pays-Bas, et 32 sur la Charte constitutionnelle française de 1830. Ces deux textes sont d'ailleurs les seuls qui sont expressément cités dans les procès-verbaux de la Commission.

Mais il reste un certain nombre de dispositions — une vingtaine — que les membres de la Commission n'ont pas pu puiser dans ces deux textes et certaines de ces dispositions sont parmi les plus importantes, car elles constituent ce qu'il y a de plus original et de plus neuf dans la Constitution belge.

D'où viennent-ils ? La Commission a pu puiser dans un grand nombre de textes constitutionnels antérieurs à 1830 ; dans les deux grands recueils de constitution publiés en France peu auparavant, celui de Lanjuinais publié en 1819, celui de Dufau, Duvergier et Guadet, publié en 1821 - 1823 avec un complément en 1830 (35), les membres de la Commission pouvaient trouver le texte d'une centaine de constitutions de pays d'Europe et d'Amériques. Mais il semble bien qu'il ne les ont guère utilisés.

Le seul texte que la Commission semble avoir consulté, est la constitution française de 1791. Encore faut-il interpréter les emprunts apparents avec

(34) Arrêté du 12 octobre 1830 : « Les arrêtés qui ont mis des entraves à la liberté de l'enseignement sont abrogés (*Bulletin des arrêtés et action du Gouvernement provisoire*, n° 10, 22 octobre 1830, p. 6). Arrêté du 16 octobre 1830, art. 2 : « Toute loi ou disposition qui gêne la libre manifestation des opinions et la propagation des doctrines par la voie de la parole, de la presse ou de l'enseignement, est abolie », art. 4. Toute institution, toute magistrature créée par le pouvoir pour soumettre les associations philosophiques ou religieuses, et les cultes, quels qu'ils soient, à l'action ou à l'influence de l'autorité, sont abolies (même *Bulletin*, n° 12, 25 octobre 1830, p. 11). C'est ce même 16 octobre que la Commission de Constitution délibère au sujet de ces matières ; le secrétaire se borne à noter dans le procès-verbal : « *liberté de l'enseignement - liberté de la presse - liberté des opinions religieuses et des cultes* » (W. VAN DEN STEENE, *op. cit.*, p. 125).

(35) LANJUINAIS, *Les Constitutions de tous les peuples. Constitutions de la nation française...*, 1819 ; P.A. DUFU, J.B. DUVERGIER et J. GUADET, *Collection des constitutions, chartes et lois fondamentales des peuples de l'Europe et des deux Amériques*, 6 vol. Paris, 1821-18232 ; *Supplément*, Paris, 1830 ; du t. I, il y a aussi une édition de 1830.

beaucoup de prudence. Car cette constitution avait été largement utilisée par les rédacteurs de la Charte française de 1814, tout comme par ceux qui ont rédigé les deux textes successifs de la Loi fondamentale des Pays-Bas, en 1814 et en 1815. En outre, elle servit de modèle à plusieurs autres constitutions européennes antérieures à 1830, notamment à celle d'Espagne de 1812 (36). La constitution française de 1791 apparaît ainsi comme la source au moins indirecte de nombreuses autres, surtout de celle d'octobre 1812 et 1848.

La Constitution belge de 1831 doit à celle de 1791 tout d'abord son plan général ; sa subdivision en sept titres correspond à la subdivision du texte français de 1791. Mais ce plan ne fut le plan primitif de la Constitution belge ; le projet de la Commission suit, au contraire, très fidèlement le plan de la Charte française de 1830 dont même les intitulés des subdivisions furent repris (37).

C'est la section centrale du Congrès national qui remania le plan initial, pour adopter un plan proche de celui de la constitution de 1791 (38).

Parmi les emprunts directs à la Constitution de 1791, on cite surtout le principe « Tous les pouvoirs émanent de la nation » et la règle du contre-seing ministériel.

Le principe inscrit dans l'art. 25 de la Constitution belge, est déjà énoncé dans le procès-verbal de la Commission de la Constitution : « Tous les pouvoirs émanent de la nation » (39). Il y a un rapport certain entre ce texte et celui de la Constitution de 1791. (titre III, art. 2) : « La nation de qui seule émanent tous les pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation ». Pourtant, la formulation est différente ; et on a été tenté de chercher ailleurs la source de notre article. Descamps cite la Déclaration de la Chambre des Représentants française, du 5 juillet 1815, qui débute par les mots « Tous

(36) J. HAWGOOD, *Modern Constitutions since 1787*, Londres, 1939.

(37) *Plan de projet de la Commission de Constitution* : Dispositions générales (art. 1-37) ; Forme du gouvernement (art. 31-43) ; Du chef de l'Etat (art. 44-64) ; Des Chambres (art. 65-78) ; De la Chambre élective (art. 79-86) ; Du Sénat (art. 87-94) ; Des ministres (art. 95-102) ; Du pouvoir judiciaire (art. 103-115) ; Des institutions provinciales et communales (art. 116) ; De la revision de la Constitution (art. 117) ; Dispositions supplémentaires (art. 118-122) ; Disposition finale (art. 123).

Plan de la Charte constitutionnelle française : Droit public des Français (art. 1-11) ; Formes du gouvernement du Roi (art. 12-19) ; De la Chambre des Pairs (art. 20-29) ; De la Chambre des Députés (art. 30-45) ; Des ministres (art. 46-47) ; De l'ordre judiciaire (art. 48-59) ; Droits particuliers garantis par l'Etat (art. 60-67) ; Dispositions particulières (art. 68-70).

(38) Rapport fait par Ch. de Brouckère au nom de la Section centrale le 9 décembre 1830, HUYTTENS, *op. cit.*, t. IV, p. 58.

(39) La Commission avait dit : « Tous les pouvoirs, sans excepter les prérogatives des chefs de l'Etat, dérivent de la nation, émanent de la nation », (cité, *supra*, p. ...). Mais les rédacteurs du projet supprimèrent l'allusion aux prérogatives du Chef de l'Etat. Quant à la seconde phrase de l'actuel article 25 de la constitution (« ils sont exercés de la manière établie par la constitution »), il s'agit d'une ajoute faite par la Section centrale du Congrès national.

les pouvoirs émanent du peuple », et aussi la Constitution de l'Etat de New-York, de 1777 (40).

On peut aussi citer l'article 3 de la Déclaration (française) des droits de l'Homme et du Citoyen, d'août 1789, reprise en préambule dans la Constitution de 1791 : « Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément. » Ce texte a dû être utilisé par les rédacteurs d'un autre projet de constitution belge, celui des quatre membres du Congrès national, Forgeur, Barbanson, Fleussu et Liedts (art. 3 : « La souveraineté réside dans la nation » ; art. 4 : « Elle est exercée, en son nom, par les pouvoirs qu'elle institue ») (41).

Une autre source pourrait être la Constitution de la Grèce de 1827, appelée Constitution de Trézène, dont l'article 5 est libellé comme suit : « La puissance souveraine réside dans la nation ; tout pouvoir émane d'elle et n'existe que par elle ». Ce texte a pu être connu par la Commission de Constitution grâce à la publication du supplément de la *Collection des constitutions*, par P.A. DUFU, supplément qui a dû paraître à Paris peu après août 1830, car elle ne contient qu'en appendice le texte de la Charte constitutionnelle de 1830 (42).

Il est toutefois assez vain de chercher l'origine textuelle du principe énoncé dans l'article 25 de la Constitution belge, car il a été trop souvent répété sous des formes diverses, par les auteurs avant 1830 ; les Belges l'avait plus d'une fois évoqué dans la lutte contre la conception du pouvoir monarchique, défendue par le roi Guillaume I.

Une autre règle empruntée par la Constitution belge de 1830 à la Constitution française de 1791 est celle du contreseing ministériel.

Nous avons déjà vu que le texte de l'article 63 de la Constitution belge affirmant que la personne du Roi est inviolable et que ses ministres sont responsables, est repris textuellement à la Charte de 1830 (art. 12) ; mais la matérialisation de cette responsabilité ministérielle par le procédé du contreseing ne se trouvait pas dans la Charte. La Commission de Constitution la trouva dans la Constitution de 1791 : « Aucun ordre du Roi ne pourra être exécuté s'il n'est pas signé par lui et contresigné par le ministre ou l'ordonnateur du département », ce qui devient dans le projet belge : « Aucun acte

(40) DESCAMPS, *Mosaïque constitutionnelle*, p. 14. Le texte de cette déclaration est reproduit dans la Collection publiée par Lanjuinais en 1819 ; elle ne figure pas dans celle de Dufau, Duvergier et Guadet. C'est par erreur que Descamps attribue, à la page 33, ce même texte à l'Acte additionnel de 1815.

(41) HUYTTENS, *op. cit.*, t. IV, p. 50.

(42) DUFU, *op. cit.*, *Supplément*, p. 74. Sur ce rapprochement, voir A.J. MANESSIS, *Deux Etats nés en 1830. Ressemblances et dissemblances constitutionnelles entre la Belgique et la Grèce*, Travaux et conférences Faculté de Droit, Bruxelles, 1959, p. 44, n° 44.

du chef de l'État ne peut avoir d'effet, s'il n'est contresigné par un ministre », et on y a ajouté cette précision « qui par cela seul s'en rend responsable ». Le début de la formule belge est toutefois plus proche du texte de l'article 55 de la Constitution de l'an VIII, celle du Consulat : « Aucun acte du gouvernement ne peut avoir d'effet s'il n'est signé par un ministre ». Mais cette constitution n'organisait aucunement la responsabilité politique des ministres.

Un texte complémentaire à l'article 63 de la Constitution, l'article 89, est, lui, une copie littérale d'une disposition de la Constitution de 1791 (t. III, ch. II, s. IV, art. 6) : « En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Roi ne peut soustraire un ministre de sa responsabilité ».

Il existait au début du XIX^e siècle deux interprétations quant aux effets du contreseing. Car le contreseing existait déjà sous l'Ancien Régime ; mais il ne tendait qu'à authentifier les manifestations de la volonté royale. Sous l'influence du droit anglais, apparaît la responsabilité politique des ministres, c'est-à-dire responsabilité à l'égard des organes représentatifs (43). Ainsi, selon la Constitution espagnole de 1812, la Constitution de Cadix, « tous les ordres du Roi devront être signés par le ministre » (art. 225) et « les ministres seront responsables aux Cortès des ordres contraires à la constitution et aux lois, sans qu'ils puissent s'excuser sur le commandement du Roi par suite duquel ils les auront signés » (art. 226) (44).

La formule la plus proche de celle qui a été adoptée par les auteurs du projet de Constitution belge paraît être celle de la Constitution de Wurtemberg de 1819 : « Toutes les mesures gouvernementales qui émanent du Roi, doivent être contresignées par le ministre du département auquel elles se rattachent, et qui en demeure responsable » (45).

Mais il est peu probable que la Commission de constitution ait utilisé ces textes étrangers. Le problème de la responsabilité politique des ministres avait fait l'objet de nombreuses publications en Belgique en 1829 et 1830 ; plusieurs membres de la Commission y avaient consacré des études, notamment P. F. Van Meenen dans son « *De la responsabilité ministérielle d'après le droit public du royaume des Pays-Bas* » (46), F. Tielemans dans sa « *Lettre à M. Van Meenen sur la responsabilité ministérielle* » (47) et Joseph Lebeau,

(43) Un bref historique du contreseing ministériel dans G. TEDESCHI, *Le contreseing ministériel sous les diverses constitutions françaises et étrangères*, Revue du droit public et de la science politique, t. 60, 1945, pp. 459-493.

(44) DUFEAU *et al.*, *op. cit.*, t. V, p. 118.

(45) Tel est du moins le texte dans la traduction française que reproduit Dareste, *op. cit.*, t. I, 3^e éd., 1910. Mais dans la traduction reproduite par Dufau et autres dans le tome II de leur Collection des Constitutions, parus en 1821 (p. 282), la fin de la phrase est : « qui est responsable de leur contenu ». Il est sans intérêt de citer le texte allemand, car il est très peu probable que les Constituants belges aient pu l'utiliser.

(46) Bruxelles, 1829, 29 pp.

(47) Bruxelles, 1829, 52 pp.

dans ses « *Observations sur le Pouvoir royal* » (48). Le caractère énergique de la formule de la constitution belge — « qui par cela seul s'en rend responsable » — traduit bien la volonté des membres de la Commission de la Constitution.

Pour l'un des textes les plus importants de la Constitution, l'article 78 en vertu duquel « Le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même », Descamps a également cherché une certaine affinité avec une des dispositions de la Constitution de 1791 (t. III, ch. II, sect. 3, art. 3) : « Il n'y a point en France d'autorité supérieure à celle de la loi. Le Roi ne règne que par elle et ce n'est qu'en son nom qu'il peut exiger l'obéissance » (49).

Le rapport entre les deux textes est cependant bien incertain. Si les membres de la Commission de Constitution qui ont rédigé ce texte à la fin de leur examen des dispositions relatives aux prérogatives du Chef de l'État (50), avaient eu le texte de 1791 sous les yeux, ils auraient très probablement fait un emprunt plus littéral, comme ils l'ont fait pour toutes les autres dispositions en cette matière. La formule employée par les membres de la Commission est à ce point originale qu'il faut, nous semble-t-il, leur en laisser la paternité. C'est le grand mérite qui leur revient, d'avoir su exprimer, en une formulation claire, la nature même de la monarchie constitutionnelle : le Chef de l'État n'a qu'une compétence d'attribution, c'est-à-dire les pouvoirs qui lui sont attribués formellement par la Constitution. Ce type de monarchie se distingue ainsi de la monarchie limitée ou pseudo-constitutionnelle dans laquelle le Roi a accepté de limiter ses prérogatives par l'octroi d'une constitution (51).

Comme l'a fait remarquer B. Mirkine-Guetzevitch, c'est la Constitution belge de 1831 qui a créé « un type de monarchie parlementaire avec pouvoir royal limité et le rôle décisif du parlement non seulement en ce qui concerne la législation mais surtout dans le choix du gouvernement, c'est-à-dire dans le gouvernement lui-même. Le parlement qui gouverne, c'est la grande conquête de 1830 » (52).

(48) Bruxelles, 1830. Citons en outre Ad. CASTIAU, *De la responsabilité, de la mise en accusation et du jugement des ministres en Belgique*, Gand, 1829, 85 pp. Sur l'ensemble de cette question, voir P. HARSIN, *la Constitution belge de 1831 et la responsabilité ministérielle*, Revue d'histoire politique et constitutionnelle, t. I, 1937, pp. 164-177.

(49) E. DESCAMPS, *op. cit.*, p. 22.

(50) Voir *supra*, p. 14. Le texte du procès-verbal est repris à peu près littéralement dans l'article 59 du projet de Constitution de la Commission. Cet article est ensuite approuvé, sans aucune discussion, par le Congrès national (VAN OVERLOOP, *op. cit.*, p. 596).

(51) B. MIRKINE-GUETZEVITCH, 1830 dans *l'histoire constitutionnelle de l'Europe*, Revue d'histoire moderne, 1931, pp. 241 et ss.

(52) B. MIRKINE-GUETZEVITCH, *L'histoire constitutionnelle comparée*, Annales de l'Institut de Droit comparé de l'Université de Paris, t. II, 1936, p. 95.

9. Emprunts à d'autres textes constitutionnels.

Il y eut aussi quelques rares emprunts textuels à d'autres textes constitutionnels français, notamment à la Constitution de l'an I, à celle de l'an III, à celle de l'an VIII, et au *Senatus-consulte* de l'an XII sur la fonction impériale (53).

A ce *Senatus-consulte* est, par exemple, emprunté, non par la Commission de Constitution, mais par la Section centrale du Congrès national, mot à mot, le texte de l'art. 60 de la Constitution belge sur l'hérédité des pouvoirs du Roi : « [Les pouvoirs du Roi sont] héréditaires dans la descendance directe, naturelle et légitime de..., mâle en mâle, par ordre de primogéniture, et à l'exclusion perpétuelle des femmes et de leur descendance » (54).

Quant aux quelques emprunts du droit constitutionnel anglais, elles sont plutôt rares. Ce sont, notamment le droit d'enquête de chacune des Chambres (art. 40), le fait de réserver la grâce d'un ministre condamné à la demande expresse d'une des chambres (art. 91) (la *bill of impeachment*), l'obligation pour un membre des Chambres nommé par le Gouvernement à un emploi salarié, de se soumettre à une réélection (art. 36), le droit pour chaque Chambre de fixer son règlement d'ordre intérieur (art. 46).

Certes, quant au fond de la matière, surtout quant à la conception même d'une monarchie constitutionnelle parlementaire, l'influence du droit anglais a été considérable ; mais les membres de la Constitution ne semblent guère avoir eu une connaissance précise du droit constitutionnel anglais.

Il en est de même du droit constitutionnel américain. Il n'y a aucun emprunt direct, semble-t-il, ni à la Constitution fédérale de 1787, ni aux constitutions des États américains.

Il en est encore de même des constitutions des autres pays européens antérieures à 1830.

Les constituants belges, qu'il s'agisse des membres du Congrès National ou des membres de la Commission de Constitution, paraissent avoir ignoré l'existence des autres constitutions dont ils auraient pu s'inspirer. C'est ainsi qu'il n'est fait aucune allusion aux constitutions allemandes, assez nombreuses avant 1830, par exemple celles de Saxe-Weimar-Eisenach de 1816, celle de Bavière de 1818, de Baden de 1818, de Wurtemberg de 1819, de Hesse de 1820.

(53) E. DESCAMPS, *op cit.*, pp. 24-35. Dans plusieurs cas, les rapprochements faits par Descamps sont contestables, surtout lorsqu'il est possible de trouver une source plus directe dans un des textes français ou néerlandais de 1814, 1815 et 1830.

(54) La fin de la phrase se trouve déjà dans la Constitution de 1791 (I et III, chap. II, sect. I, art. 1), mais le début (descendance... légitime) est tiré uniquement du S.C. ; c'est bien le S.C. qui a servi de modèle, car lui seul contient le mot « et » avant à l'exclusion perpétuelle des femmes ».

De même, les Constituants n'ont pas utilisé directement la Constitution espagnole de 1812, ou celle du Brésil de 1824, ou celle du Portugal de 1826, ni le projet de constitution espagnole de 1829. Ni encore celle de Suède de 1809, celle de Norvège de 1814, ou celle de Grèce de 1827 (55).

Pourtant ces constitutions n'étaient pas sans intérêt pour ceux qui cherchaient à préciser le rôle de chacun des trois pouvoirs.

On a l'impression que les Constituants belges ont tout simplement ignoré ces textes constitutionnels. Les membres de la Commission de Constitution ont d'ailleurs été obligés de travailler très vite, en se servant de quelques documents de base. La plupart d'entre eux étaient des juristes formés dans les Écoles de Droit de l'époque française ou dans les universités créées en Belgique par Guillaume I en 1816. L'influence française, surtout celle des émigrés, y était dominante, quoiqu'un certain nombre de professeurs de droit eussent été recrutés en Allemagne, tels Warnkönig et Azntz.

Dans les discours des membres du Congrès National, on invoque surtout les précédents français, anglais et américains ; une ou deux fois, il y est question des Cortes espagnoles. Les noms le plus souvent cités sont évidemment ceux de Montesquieu et de Benjamin Constant ; mais on cite aussi à l'occasion Filangieri, Adams, Livinston, Franklin. Il n'y a guère d'auteurs allemands cités. Tout au plus invoque-t-on des précédents prussiens en matière de limitation de la liberté d'enseignement.

Quant à l'ancien droit belge, plus spécialement le droit public des anciens Pays-Bas autrichiens et de l'ancienne principauté ecclésiastique de Liège, son influence directe sur l'œuvre de la Commission de la Constitution fut également très limitée. On n'y fait pas allusion dans les procès-verbaux de la Commission on en parla quelquefois au Congrès national, mais le plus souvent en termes vagues, surtout pour chercher dans le droit médiéval les bases historiques de telle ou telle liberté fondamentale. De nombreux auteurs ont essayé, après coup, de démontrer l'origine spécifiquement belge de l'ensemble des dispositions de la Constitution de 1831 (56) ; mais ces travaux, fortement imprégnés de la conception romantique de l'historiographie, ne peuvent plus convaincre (57).

(55) Sous réserve de ce que nous avons signalé *supra*, p. 127.

(56) Ch. FAIDER, *Études sur les constitutions nationales (Pays-Bas autrichiens et Pays de Liège)*, Bruxelles, 1842 ; H. BOSCH, *Des origines du droit constitutionnel belge*, discours conférence du Jeune Barreau de Bruxelles, 1860, et *Belgique-judiciaire*, t. 19, 1861, col. 289-309 P.A.F. GÉRARD, *Études historiques et critiques sur la Constitution belge*, Bruxelles, 1869 ; J. KUPFFERSCHLÄEGEN, *les origines nationales de la Constitution belge*, Conférence Jeune Barreau de Liège, 1871, et *Belg. Jud.* t. 29, col. 1521 et ss ; G. PERGAMENI, *la Constitution belge et notre ancien droit national*, Bulletin Conférence du Jeune Barreau, 1878-1879, pp. 233 et ss, 271 et ss ; et *Belg. Jud.*, t. 37, 1879, col. 1345-1360.

(57) Le problème mériterait d'être réétudié, sur des bases plus scientifiques.

10. Conclusions.

Rappelons que le but de notre exposé a été de rechercher, à l'aide des travaux de la Commission de la Constitution, la source formelle et directe de certaines dispositions de la Constitution belge de 1831. Nous n'avons pas cherché l'origine des principes et des règles qu'elle contient ; dans ce cas, les conclusions auraient été assez différentes, en ce sens que nous aurions dû mettre en évidence l'apport considérable du droit constitutionnel anglais et des idées de la première phase de la Révolution française.

Mais, dans les limites de la recherche des sources formelles du texte constitutionnel, nous pouvons constater, grâce aux procès-verbaux de la Commission de Constitution, que :

a) environ 40 % des dispositions sont plus ou moins textuellement empruntées à la loi fondamentale des Pays-Bas, de 1815 ;

b) environ 35 % sont repris à la Charte constitutionnelle française de 1830 qui, à quelques articles près, n'est que la « Charte octroyée » de 1814 ;

c) environ 10 % viennent directement de la Constitution française de 1791 ; ils concernent surtout la limitation du pouvoir royal, la responsabilité ministérielle et quelques libertés fondamentales ;

d) environ 5 % pourraient venir du droit constitutionnel anglais.

e) il reste 10 % de dispositions originales, dont quelques-unes sans intérêt. En fait, une dizaine d'articles seulement sont vraiment nouveaux : ils concernent surtout le mode de désignation des sénateurs, la liberté d'enseignement, les rapports de l'Église et de l'État, la liberté d'association.

11. Originalité de la Constitution belge.

On serait tenté de croire, après cette analyse des sources des textes, que la Constitution belge de 1831 n'a pas apporté de grands changements dans l'histoire constitutionnelle de l'Europe. Et pourtant, la plupart des spécialistes lui reconnaissent une réelle originalité, qui a fait d'elle la première constitution de monarchie parlementaire. Ainsi, Mirkine-Guetzevitch écrit que la Constitution belge représente une ère nouvelle dans l'histoire constitutionnelle de l'Europe. C'est elle qui donne naissance à un type nouveau d'État, type qui fait bientôt le tour du monde, type de la monarchie parlementaire » (58). Et

(58) B. MIRKINE-GUETZEVITCH, 1830 dans l'histoire constitutionnelle de l'Europe.

Hawgood intitule son chapitre consacré à la Constitution belge de 1831 : *the « model » State of Belgium* (59).

Ce qu'il y a d'original, c'est d'abord l'amalgame des constitutions française et néerlandaise de 1814-1830, avec quelques principes puisés dans celle de 1791. C'est cet amalgame qui consacre la disparition du « principe monarchique » tel qu'il s'est fixé dans les constitutions allemandes d'entre 1814 et 1830, au profit d'une monarchie parlementaire, basée sur la souveraineté nationale.

Si, en France, la Révolution de juillet 1830 a transformé le « Roi de France » en « Roi des Français » (60), la Charte de 1814 n'a cependant été que très peu amendée, et les pouvoirs du Roi à peine diminués. Le futur « Roi des Belges » est d'emblée placé dans une situation amoindrie. Car il « n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution », dit l'article 78. On y a vu, avec raison, la clef de voûte du nouveau système politique, complété par la nécessité généralisée du contreseing ministériel. En droit, le Roi seul n'a plus aucun pouvoir ; car il ne peut plus rien faire sans l'accord de ses ministres.

Il est vrai que le Roi des Belges a essayé de conserver au moins un droit personnel : celui de commander l'armée. Albert Ier en 1914-18, Léopold III en 1940, ont effectivement commandé l'armée sans contreseing ministériel. Mais ce fut, après la seconde guerre mondiale, une des causes du conflit royal. Léopold III se résigna en 1949 à se rallier à l'avis d'une Commission qui invita le Roi à ne plus user de ce pouvoir personnel (61).

Toutes les limitations au pouvoir du Roi furent déjà formulées par la Commission de Constitution. C'est donc celle-ci, et non le Congrès National, qui a su élaborer le système original de monarchie parlementaire qui allait faire le tour du monde.

La Commission de Constitution sut habilement diminuer le pouvoir royal, tout en innovant le moins possible. Ainsi, en matière de pouvoir judiciaire, elle écarta la formule de la Charte française : « Toute justice émane du Roi » (art. 48), pour la remplacer par la formule : « Le pouvoir judiciaire est exercé par les cours et tribunaux. Les arrêtés et jugements sont exécutés au nom du Roi » (art. 30). L'indépendance du pouvoir judiciaire est ainsi proclamée ; on n'a laissé subsister que la formule vague de la seule exécution des jugements « au nom du Roi ».

(59) J.A. HAWGOOD, *op. cit.*, pp. 138-151, Revue d'Histoire moderne, 1931, p. 248.

(60) Appellation déjà utilisée dans la Constitution de 1791.

(61) Rapport de la Commission chargée d'émettre un avis motivé sur l'application des principes constitutionnels relatifs à l'exercice des prérogatives du Roi et aux rapports des grands pouvoirs institutionnels, *Moniteur belge*, 6 août 1949 ; Pasinomie, 1949, pp. 465 ss ; W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *Le commandement de l'armée et la responsabilité ministérielle en droit constitutionnel belge*, Revue de l'Université de Bruxelles, 1949, pp. 256-321.

Et pourtant, ni la Commission de Constitution, ni le Congrès national n'ont vraiment formulé les règles du régime parlementaire.

Le « parlementarisme » consiste dans la responsabilité politique des ministres, impliquant qu'ils ne peuvent rester en fonction que s'ils ont la confiance du Parlement, c'est-à-dire de la majorité des membres de chaque Chambre. Cette règle n'est pas inscrite dans la Constitution belge pas plus d'ailleurs que dans les Chartes françaises de 1814 et 1830. C'est d'ailleurs une règle qu'on trouve rarement exprimée dans une Constitution, même dans les plus récentes des pays à régime parlementaire, comme celle par exemple qu'on a ajoutée en 1953 à la Constitution du Danemark, « Un ministre ne restera pas en fonction après que le parlement aura émis un vote de non-confiance en lui ».

Et pourtant, le régime parlementaire a été appliqué en Belgique dès 1831. Ce régime, né en Angleterre, avait été introduit en France en 1816 : Chateaubriand avait alors démontré, dans l'intérêt des ultras, que le souverain a l'obligation de choisir ses ministres dans la majorité parlementaire. Et Louis XVIII, qui avait longtemps vécu en Angleterre, applique le principe (62). Lorsque Charles X cessa de le faire, une révolution lui fit perdre son trône ; et ses ministres furent poursuivis, ce précisément en août 1830.

En revisant la Charte de 1830, les vainqueurs n'y introduisirent pas les règles formelles du parlementarisme. La coutume constitutionnelle leur suffit. Il en fut de même en Belgique. La coutume constitutionnelle veut, depuis 1831, que le Roi choisisse ses ministres parmi les politiques qui ont la confiance de la majorité du Parlement, tout comme elle veut que le Roi sanctionne toute loi votée par le Parlement, sans jamais user d'un droit de veto.

Et pourtant, la constitution belge fut considérée comme le modèle des constitutions parlementaires. Elle le fut surtout parce qu'elle avait su donner le pouvoir prépondérant au Parlement, et uniquement une compétence d'attribution du Roi. La combinaison des articles 25, 67 et 78 forme la base de ce régime, articles qui avaient été élaborés par la Commission de Constitution.

Il faut y ajouter la suppression du Sénat héréditaire ou à vie, et son remplacement par un Sénat électif. Sur ce point, le mérite revient au Congrès National, qui donne ainsi aux deux chambres une forme effectivement représentative.

(62) JOSEPH BARTHELEMY, *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, 1904 ; P. MARX, *L'évolution du régime représentatif vers le régime parlementaire de 1814-1816*, 1929 ; P. BASTID, *Les constitutions politiques de la monarchie française (1814-1848)*, 1954 ; B. MIRKINE-GUETZEVITCH, *Les origines françaises du régime parlementaire*, Séances et travaux, Académie des Sciences morales et politiques, juillet-août 1932, pp. 45 ss.

II. INFLUENCE DE LA CONSTITUTION BELGE SUR D'AUTRES CONSTITUTIONS

L'influence de la Constitution belge sur d'autres constitutions a été souvent signalée. Mais généralement, les allusions à cette influence sont assez vagues et imprécises. Nous nous efforcerons de la préciser pour quelques cas, surtout par la comparaison des textes constitutionnels.

L'influence a été, en fait, double. D'une part, un certain nombre de constitutions postérieures à 1830, ont été plus ou moins directement copiées sur la constitution belge. Mais, dans la pratique, leur application n'a pas toujours été semblable à celle qu'on en fit en Belgique.

D'autre part, la pratique constitutionnelle belge qui a abouti à un fonctionnement relativement harmonieux du régime parlementaire, a exercé une influence certaine sur des pays dont la constitution n'était pas nécessairement un décalque de la Constitution belge. C'est surtout le cas de certains pays à régime républicain, notamment de ceux d'Europe centrale d'après 1918 (63).

Notre exposé est limité au premier aspect, celui des emprunts textuels. Dans ce domaine, l'influence de la Constitution belge se situe surtout entre 1837 et 1866.

L'une des premières constitutions promulguées après la Constitution belge du 7 février 1831 fut celle du royaume de Saxe du 4 septembre 1831, mais elle est encore très différente de la Constitution belge ; elle lui doit cependant quelques-uns des principes qui régissent les finances publiques (64).

Parmi les constitutions qui ont fait dans la suite le plus d'emprunts à celle de la Belgique, il faut citer celle d'Espagne en 1837, puis celles de Grèce de 1844 et 1864, enfin surtout celle de Roumanie de 1866.

Mais c'est surtout en 1848 que l'influence de la Constitution belge fut la plus généralisée. Les révolutions qui éclatèrent en Italie, en Allemagne, en Hongrie, furent l'œuvre de la bourgeoisie libérale, pour laquelle la constitution belge apparaissait comme une formule idéale d'organisation de l'État. Dans les nombreuses constitutions qui furent alors rédigées, les emprunts au texte belge furent fréquents.

(63) G. BURDEAU, *Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après-guerre*, Paris, 1932.

(64) E. BORN, *Regierung und Regierten in Deutschland in 19. Jahrhundert*, Recueils de la Société Jean Bodin, t. XXVI, Gouvernés et Gouvernants, 5^e partie, Bruxelles, 1965. Nous n'avons pas pu consulter G. SCHMIDT, *Die Staatsreform in Sachsen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Eine Parallele zu den Steinschen Reformen in Preussen*, Weimar, 1965.

Le plus souvent, ces emprunts ne concernent toutefois que l'énumération des libertés fondamentales. Tel est le cas de la Constitution fédérale élaborée pour l'Allemagne par le Parlement de Francfort en 1849 et qui contient un chapitre (VI) consacré aux « droits fondamentaux des citoyens allemands » qui doit beaucoup au précédent belge. Tel est aussi le cas de la constitution de la Confédération suisse de 1848, qui tout en s'inspirant surtout du système fédéral américain, copie la Constitution belge dans sa déclaration des droits subjectifs des citoyens.

Nous n'examinerons — brièvement — que quatre constitutions de cette époque qui font des emprunts plus substantiels au modèle belge : celles des Pays-Bas, du Luxembourg, de Piémont-Sardaigne et de Prusse. Et, en outre, celles déjà citées de l'Espagne, de la Grèce et de la Roumanie.

1. Espagne (1837).

La première constitution qui fut inspirée par la Constitution belge de 1831, fut celle de l'Espagne de 1837.

L'histoire constitutionnelle de l'Espagne au XIX^e siècle est particulièrement complexe (65). On y a assisté à une lutte entre deux tendances qui se transposa en lutte entre deux types de constitutions. Dès 1812, les Cortès avaient rédigé à Cadix une Constitution libérale et parlementaire, copiée en majeure partie sur celle de la France de 1791 ; système à une Chambre élue, pouvoirs limités du Roi. Ferdinand VIII, en remontant sur le trône en 1814, refusa de reconnaître la Constitution et rétablit le pouvoir absolu. A la suite d'un pronunciamiento, il fut contraint à accepter la Constitution en 1820 ; mais avec l'aide de la Sainte Alliance, il parvint à rétablir son pouvoir absolu en 1823. En fait, donc, cette constitution de 1812 ne fut appliquée en Espagne que durant trois années, de 1820 à 1823, alors qu'elle fut souvent prise comme modèle hors d'Espagne à cette époque.

En 1834, la régente Marie-Christine « octroya » un « Statut royal » (« *Estatuto real* »), une Charte constitutionnelle fort conservatrice. Mais une émeute la décida à convoquer une Assemblée constituante, qui élaborait la Constitution de 1837 en s'inspirant de celle de 1812, mais surtout de la Constitution belge de 1831 : système bicaméral, pouvoir limité du Roi, responsabilité ministérielle, énumération des droits de l'homme, etc. De nombreux articles furent copiés littéralement sur le texte belge. Le régime parlementaire ainsi introduit en Espagne, fut cependant de courte durée ; déjà en 1845, une nouvelle Constitution, plus conservatrice, reprit les principes du Statut de 1834. Le régime parlementaire reparut dans les constitutions de 1856 (qui ne fut même pas promulguée), puis dans celles de 1869 et 1876.

(65) L. SANCHEZ AGESTA, *Historia del Constitucionalismo español*, Madrid, 1955.

2. Grèce (1844 et 1864).

Le second État qui copia la Constitution belge fut la Grèce, en 1844. Ce pays avait déjà connu un grand nombre de constitutions depuis le début de son indépendance, mais aucune n'avait été effectivement appliquée : Constitution d'Épidaure (1822), d'Astros (1823), de Trézène (1827), d'Argos (1829), de Nauplie (1832).

Depuis 1832 Othon de Bavière était Roi de Grèce ; il gouverna onze ans sans constitution, mais fut contraint, par une insurrection militaire, de convoquer une assemblée constituante en 1843. Celle-ci élabora une constitution qui fut imitée de la Charte française de 1830 et aussi de la Constitution belge de 1831 : système bicaméral (66), séparation des pouvoirs, pouvoirs limités du Roi, responsabilité ministérielle, etc. Le plan de la Constitution de 1844, suit fidèlement le plan de la Constitution belge, non celle de la Charte française (67).

Il y a toutefois d'importantes dissemblances entre cette constitution grecque et la constitution belge. L'énumération des libertés fondamentales est moins complète en Grèce ; elle ne comprend ni la liberté de réunion, ni celle d'association. Si la Grèce adopta le système bicaméral, elle le fit avec un Sénat aristocratique, dont les membres étaient nommés à vie par le Roi. Mais c'est surtout la source même de la souveraineté qui est différente : alors que la Constitution grecque de 1827 avait déjà affirmé que « tout pouvoir émane de la nation », celle de 1844 attribue à nouveau la souveraineté au Roi qui est « Roi de la Grèce par la grâce de Dieu » ; on n'y retrouve pas les dispositions restrictives du pouvoir du Roi qui caractérisent la Constitution belge. Ainsi, la Constitution grecque de 1844, quoique copiée en partie sur celle de la Belgique, instaure une monarchie limitée, non une monarchie parlementaire.

Toute différente à cet égard, est la constitution grecque de 1864 (68). Les principales modifications apportées au texte de 1844 tendent précisément à introduire en Grèce la monarchie parlementaire du type belge. On y trouve, cette fois, la copie de l'article 25 de la Constitution belge : « Tous les pouvoirs émanent de la nation et sont exercés de la manière établie par la Constitution » (art. 21) et surtout la copie de l'art. 78 belge : « Le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières rendues conformément à ses prescriptions » (art. 44). Le Roi n'est plus « Roi par la grâce de Dieu » ; il est « Roi des Hellènes ».

(66) Réduit à une Chambre (Boulè) par la révision de 1864.

(67) A. MANESSIS, *Deux États nés en 1830. Ressemblances et dissemblances constitutionnelles entre la Belgique et la Grèce*, Travaux et Conférences, Fac. Droit, Bruxelles, 1959, pp. 27-104.

(68) Texte français dans F.R. DARESTE, *Les constitutions modernes*, t. II, 3^e éd. Paris, 1910, pp. 301 et ss.

Mais, si la Constitution de 1864 emprunte ainsi à la constitution belge les principaux textes concernant les pouvoirs du Roi, elle modifie sensiblement le système représentatif, d'une part en supprimant le Sénat, d'autre part en admettant le suffrage universel pour l'élection des membres de la Chambre unique.

Par cette mesure, elle fut une des premières constitutions démocratiques en Europe.

3. Roumanie (1866).

C'est à la même époque, en 1866, qu'apparaît la plus fidèle des imitations de la Constitution belge de 1831, et ce dans un autre pays de l'Europe orientale, la Roumanie.

La Constitution de Roumanie de 1866 a été rédigée par une assemblée constituante, convoquée par le prince Charles de Hohenzollern-Sigmaringen, appelé sur le trône roumain par un plébiscite.

Le plan général et l'ordre des dispositions dans chaque titre sont identiques à ceux de la Constitution belge. L'énumération des « Droits des Roumains » suit exactement celle des « Droits des Belges » ; toutefois, si « la liberté de conscience est absolue » et « la liberté de tous les cultes garantis » ; la religion orthodoxe d'Orient est déclarée être la « religion dominante de l'État roumain » (art. 21).

« Tous les pouvoirs de l'État émanent de la nation » (art. 31) ; l'organisation générale des trois pouvoirs est identique à celle qui est prévue dans la Constitution belge (art. 32 - 36). On y trouve aussi la formule « Le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribue la Constitution » (art. 96).

4. Pays-Bas (1848).

La Constitution des Pays-Bas de 1815, celle dont les constituants belges s'étaient largement inspirés, mais à laquelle ils avaient ajouté le principe de la responsabilité ministérielle et la limitation du pouvoir royal, a subi un grand nombre de révisions, dont les premières datent de 1840 et de 1848.

Déjà en 1840, le principe de la responsabilité ministérielle et de la nécessité du contreseing pour tous les actes du Roi, fut inscrit dans la Constitution (art. 75 - 76 - 77) (70).

(69) Texte dans DARESTE, *op cit.*, t. II, p. 212.

(70) BANNIER, *op. cit.*, p. 372.

La revision de 1848 elle, va beaucoup plus loin dans le sens du régime parlementaire ; et cette fois-ci, un grand nombre d'articles nouveaux sont inspirés par, voire copiés sur la Constitution belge. Par exemple, l'article 54, qui est nouveau, dispose que « Le Roi est inviolable ; ses ministres sont responsables », comme l'article 63 de la Constitution belge. La Première Chambre cesse d'être composée de membres nommés à vie par le Roi, pour devenir, comme en Belgique, une Chambre élective. Le système d'élection directe des membres de la Seconde Chambre remplace le système d'élection à trois ou quatre degrés ; les trois ordres sont supprimés (71).

5. Luxembourg (1848).

A la même époque — 1848 — le Grand Duché de Luxembourg, qui restait uni aux Pays-Bas par une union personnelle, adopta une constitution qui s'inspira dans une très large mesure de la Constitution belge de 1831. D'ailleurs, cette partie du Luxembourg avait fait partie de la Belgique jusqu'en 1839 ; il est dès lors normal que les rédacteurs de la nouvelle constitution aient suivi, article par article, le texte de la Constitution belge, ne les modifiant que pour les adopter à l'étroitesse de leur territoire national (72).

6. Piémont-Sardaigne.

En Italie, les révoltes de 1848 contre les régimes absolutistes aboutirent à la rédaction d'une série de « Statuts fondamentaux », c'est-à-dire de constitutions ; royaume des Deux-Siciles (10 février 1848), Toscane (15 février 1848), Piémont-Sardaigne (4 mars 1848), États pontificaux (14 mars 1848), République romaine (9 février 1849). Seul, le Statut fondamental du royaume de Piémont-Sardaigne a survécu aux mouvements réactionnaires qui suivirent les révolutions ; il va d'ailleurs devenir la Constitution du royaume d'Italie.

Cette Constitution de Piémont-Sardaigne est un amalgame de la Charte française de 1830 et de la Constitution belge de 1831. Rédigée initialement en français elle reprend textuellement un grand nombre de dispositions des deux actes constitutionnels. Dans l'ensemble, le système politique qu'elle décrit, est plus proche du système français que du système belge : on n'y trouva pas l'affirmation que tous les pouvoirs émanent de la nation, la puissance du Roi est « sacrée », la justice émane du Roi, le Sénat est composé de membres nommés à vie par le Roi.

(71) BANNIER, *op. cit.*, pp. 394 et ss.

(72) *La Constitution de 1848, ses travaux préparatoires...*, par un des derniers survivants de l'Assemblée constituante, Luxembourg, 1894 ; N. MAJERUS, *Histoire du droit dans le Grand-Duché du Luxembourg*, t. II, Luxembourg, 1949, pp. 740 et ss.

Mais certains articles sont directement empruntés à la Constitution belge, notamment l'art. 67 sur la responsabilité ministérielle et le contreseing des actes du Roi, l'art. 41 selon lequel les députés représentent la nation en général, et non pas seulement les provinces dans lesquelles ils sont élus.

Si la déclaration des « Droits et devoirs des citoyens » est, elle aussi, copiée assez fidèlement sur le « Droit public des Français » des Chartes de 1814 et 1830, au moins deux dispositions y sont textuellement empruntées à la Constitution belge : l'article 27 concernant l'inviolabilité du domicile, copié sur l'article 10 de la Constitution belge, et — l'article 32, concernant le droit de se réunir paisiblement, copié sur l'article 19.

7. Prusse.

La Constitution de la Prusse, de 1850, doit aussi beaucoup à la Constitution belge. L'histoire de sa rédaction explique comment, toutefois, un grand nombre d'autres éléments y furent repris. Une Commission de Constitution avait élaboré un projet en 1848, sous l'effet des événements de la révolution en Allemagne et en France. Elle fut considérée comme trop radicale par le Roi, qui était parvenu, fin 1848, à reprendre son autorité ; celui-ci « octroya » alors une Constitution tout en convoquant les Chambres pour la réviser. Les discussions durèrent encore un an, avant d'aboutir au vote du texte constitutionnel qui sera promulgué. Les rédacteurs avaient dû tenir compte, dans une large mesure, des institutions existantes ; ils n'avaient pas pu, comme les constituants belges, construire *ab ovo* un système politique nouveau (73).

Le plan général est emprunté au texte belge, de même qu'un grand nombre de dispositions. Une quarantaine d'articles paraissent copiés textuellement. La déclaration des « Droits des Prussiens » suit assez fidèlement l'ordre des dispositions similaires dans la Constitution belge ; mais l'influence est ici, peut-être, en partie indirecte, passant à travers la Constitution fédérale allemande de 1849.

Les pouvoirs du Roi sont également repris à la Constitution belge et aussi à la Charte française de 1814 - 1830 ; mais la célèbre disposition de l'article 78 de la Constitution belge, affirmant que le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent la Constitution, ne s'y trouve pas.

Par contre, l'organisation des deux Chambres est différente : Chambre des seigneurs, nommés par le Roi ; Chambre des députés, élus par un système électoral à deux degrés.

(73) R. SMEND, *Die Preussische Verfassungs urkunde im vergleich mit der Belgischen*, Göttingen, 1904, pp. 79 et ss.

CONCLUSIONS

La Constitution belge de 1831 doit beaucoup à des textes constitutionnels plus anciens.

L'essentiel du travail de constituant a été réalisé par la Commission de Constitution, et surtout par ceux de ses membres qui furent chargés de la rédaction du projet, Jean-Baptiste Nothomb et Paul Devaux. La part du Congrès national est relativement minime, mais elle concerne des questions essentielles, telles que la composition du Sénat et certaines libertés fondamentales, nouvelles à l'époque.

La Commission de Constitution s'est servi presque exclusivement de deux textes comme modèles : d'une part la Loi fondamentale des Pays-Bas de 1815, dont on ne peut oublier qu'elle avait été en grande partie rédigée par des Belges, et, d'autre part, la Charte constitutionnelle française de 1830. L'influence de la Révolution de juillet sur la Révolution belge, et aussi l'influence de la pensée politique française, tant catholique que libérale, sur les jeunes juristes de la Commission, expliquent le recours fréquent au modèle français.

Mais d'autres constitutions françaises, surtout celle de 1791, ont également été utilisées par les constituants. Pour apprécier cette prépondérance de l'influence française, il faut se rappeler que les provinces belges ont été incorporées à la France pendant vingt ans.

Les autres constitutions européennes n'ont guère été utilisées, ni même, semble-t-il, connues par les constituants belges. Tout au plus ont-ils fait quelques emprunts au droit public anglais.

Malgré tous ces emprunts, qui représentent près de 90 % de la Constitution belge, celle-ci ne manquait pas d'originalité en 1831. Quelques textes nouveaux, et surtout une interprétation basée sur la coutume constitutionnelle française et anglaise, ont permis à la Belgique d'être un des pays européens dans lesquels le régime parlementaire fut appliqué en premier lieu.

C'est ce qui explique l'influence directe et indirecte de la Constitution belge en Europe au cours du XIX^e siècle. Certains pays, l'Espagne, la Grèce, la Roumanie, le Luxembourg, copièrent fidèlement la Constitution. Ailleurs, comme en Italie, en Prusse, aux Pays-Bas, son influence fut certaine.

On peut en déduire que l'apport des constituants belges, et plus spécialement des membres de la Commission de Constitution, à l'évolution politique et juridique d'un certain nombre de pays européens n'est pas à négliger.

