

Réflexions sur la monarchie parlementaire

par Jan DE MEYER

★

La communication faite en octobre 1960 par M. Ryelandt à la tribune de l'Institut belge de Science politique et publiée depuis lors dans la *Revue Générale* (1), et l'ouvrage important publié peu après par M. Raymond Fusilier sur *Les Monarchies parlementaires* (2), invitent à la réflexion à propos d'un sujet délicat, qui, en Belgique, se trouve assez souvent au premier plan de l'actualité.

*
**

L'étude de M. Ryelandt se situe dans la ligne d'une certaine tradition, qui tend à donner une physionomie particulière à la monarchie belge, en la distançant quelque peu de la monarchie parlementaire classique.

Elle fait écho à une thèse déjà énoncée en de nombreuses circonstances et notamment encore en 1937 dans le rapport du Centre d'Études pour la Réforme de l'État, où l'on formulait à ce propos une comparaison significative entre la Grande-Bretagne et la Belgique :

« En Angleterre, le Roi est devenu un symbole grandiose, entouré d'une affection unanime, mais son pouvoir politique est à peu près nul. En Belgique, sous le règne de trois souverains remarquables, le pouvoir constitutionnel de la Couronne s'est maintenu et son influence a été croissante. La tradition des trois règnes a fixé des usages qui constituent de plus en plus une loi non écrite » (3).

Très souvent en Belgique on a cru que l'influence de la monarchie dépendait de ses pouvoirs : mais il n'est pas certain qu'en voulant donner trop d'ampleur à ceux-ci, on ait vraiment servi le prestige de la Couronne et augmenté l'affection des Belges à l'égard de leurs rois.

Une interprétation autre que l'interprétation clas-

sique du régime parlementaire nous a été ainsi proposée à de multiples reprises. On l'a d'ailleurs souvent justifiée par la souplesse même de nos textes constitutionnels : « la Constitution, nous dit M. Ryelandt, est conçue et rédigée de telle façon qu'elle permet de larges oscillations dans l'exercice des pouvoirs, de manière telle que, d'après les circonstances et les possibilités, tel organe du pouvoir peut prendre plus d'importance et que les adaptations dictées par des besoins nouveaux peuvent se faire sans modification des textes. Une coutume s'élabore sans cesse, mais contrôlée par une opinion publique particulièrement attentive et franche dans son expression c'est elle, autant que la loi écrite, qui définit la place de chacun » (4).

Cette appréciation mérite, sans doute, d'être approuvée dans une très large mesure. Mais la souplesse que M. Ryelandt reconnaît ainsi à nos institutions et qu'il définit fort bien dans les lignes que nous venons de citer, comporte des limites qu'on ne peut franchir sans porter atteinte aux principes mêmes de la monarchie parlementaire.

Celle-ci suppose essentiellement que, conformément à la formule classique, « le roi règne mais ne gouverne pas ». Or c'est précisément ce « mot fameux » que M. Ryelandt met en doute et qu'il considère même comme une « véritable hérésie » (5) et comme une « contre-vérité » (6), du moins en ce qui concerne la Belgique. Il reproche à Thiers lui-même de s'être rendu coupable d'un « abus verbal assez ridicule » en se servant de cet adage

(1) Daniel Ryelandt, « La fonction royale », dans *Revue Générale belge*, novembre 1960, pages 9 à 25.

(2) Raymond Fusilier, *Les Monarchies parlementaires. Étude sur les systèmes de gouvernement (Suède, Norvège, Danemark, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg)*. Paris, Les Éditions Ouvrières, 1960.

(3) *La Réforme de l'État*, p. 17, Bruxelles, 1937.

(4) D. Ryelandt, *op. cit.*, page 10.

(5) *Ibid.*, page 18.

(6) *Ibid.*, page 19.

(7). Il y a là un malentendu qu'il importe de dissiper.

La confrontation des vues de M. Ryelandt avec l'étude de M. Fusilier donne un relief saisissant à ces caractéristiques particulières qu'on a ainsi voulu donner à la monarchie belge, et qui l'ont placée dans une position assez spéciale par rapport aux autres monarchies de l'Europe du Nord-Ouest. L'ouvrage de M. Fusilier permet de mieux discerner ce qu'il peut y avoir d'anormal dans ces particularités et, en même temps, de mieux discerner les risques que comportent celles-ci.

*
**

Le livre de M. Fusilier est un ouvrage monumental. Il l'est déjà par son ampleur, mais il l'est aussi par la richesse des éléments qu'il contient.

On peut cependant regretter que cet ouvrage ne concerne que les six monarchies de l'Europe du Nord, — la Suède, la Norvège, le Danemark, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg, — et qu'il ne traite pas de la Grande-Bretagne, qui constitue le modèle même de la monarchie parlementaire.

M. Prélot n'a peut-être pas tort d'écrire que « l'omission de M. Fusilier ne se justifie que par d'impérieuses considérations pratiques. Il n'aurait pu incorporer l'Angleterre à son étude sans accroître démesurément son œuvre et même altérer son propos. Son intention, qu'il remplit parfaitement, est précisément de décrire un phénomène apparemment secondaire, mais rendu important par son extension et son homogénéité ». M. Prélot ajoute qu'au surplus, les institutions britanniques ont été bien des fois étudiées et qu'il suffit de rappeler les traductions françaises de Bagehot, de Ramsay Muir ou de Laski, ainsi que l'essai plus récent de M. Mathiot (8).

On peut comprendre ce point de vue, mais on n'admettra pas trop facilement qu'on ait cru pouvoir présenter, sous le titre « Les Monarchies parlementaires », une étude sur les systèmes de gouvernement d'un certain groupe de pays, en excluant précisément celui qui, de ce groupe, « est incontestablement le leader », comme le remarque M. Prélot lui-même (9).

C'est à peu près la seule critique que nous ferons à l'ouvrage de M. Fusilier : il faudrait cependant

encore relever certaines inexactitudes dans les détails ou certaines lacunes d'information (10), parfois aussi des appréciations plus ou moins hasardeuses (11), enfin peut-être même un certain déséquilibre entre l'importance des développements consacrés à la Suède et à la Belgique (12) et la part beaucoup plus restreinte faite à la Norvège (13) au Danemark (14), aux Pays-Bas (15) et au Luxembourg (16).

Un bref chapitre, en tête de l'ouvrage, contient la synthèse des éléments essentiels qui se dégagent des six chapitres suivants, qui constituent le poids principal de l'ouvrage et qui concernent successivement les six pays dont les institutions sont étudiées par l'auteur. Autant ces six derniers chapitres sont, à des degrés divers, détaillés, souvent même minutieux et touffus dans l'analyse des caractéristiques particulières de chacune de ces monarchies, autant les vingt-huit pages du chapitre premier se font valoir par la largeur des perspectives et par l'ampleur de la synthèse : elles constitueront sans doute un modèle dans l'étude comparée des institutions politiques.

*
**

M. Fusilier fait apparaître clairement que la monarchie parlementaire peut se réaliser de diverses

(7) *Ibid.*, loc. cit.

(8) R. Fusilier, *op. cit.*, préface de Marcel Prélot, page 8.

(9) *Op. cit.*, loc. cit.

(10) Ainsi, dans cet ouvrage publié à la fin de 1968, l'auteur ne fait état, aux pages 37 et 366 que de deux gouvernements minoritaires pour la Belgique, le cabinet van de Vyvere de mai 1925 et le deuxième cabinet Spaak de mars 1925. Il ne semble pas tenir compte, à cet endroit, du gouvernement Eyskens de juin 1958, qui fut le seul à durer pendant plus de quatre mois et dont l'auteur fait d'ailleurs lui-même mention dans les tableaux figurant aux pages 610 et 611 de son livre, ainsi que dans le texte même de celui-ci, notamment à la page 361, où il nous apprend même que la formation du cabinet social-chrétien homogène de M. Eyskens en juin 1958 aurait mis un point final à la période des cabinets de coalition ! De même le texte cite, à la page 39, pour la composition de la Chambre belge en 1959, les chiffres de la période 1954-1958, alors que les résultats des élections de 1958 sont reproduits à la page 627. Faut-il remarquer d'autre part que ce bel ouvrage contient aussi de déplorables inexactitudes dans l'orthographe de certains noms ? On en trouvera des exemples notamment à la page 359, où il est question de MM. Merjers (probablement Mertens) et Guttenbach (apparemment Buttgenbach).

(11) Dans cet ordre d'idées, on doit regretter que les développements consacrés aux divers aspects de la crise royale en Belgique témoignent assez souvent d'un certain parti-pris en faveur de l'un des camps qui s'opposèrent dans ce grave conflit.

(12) Respectivement 150 et 148 pages.

(13) 73 pages.

(14) 65 pages.

(15) 58 pages.

(16) 56 pages.

manières selon les divers pays (17), mais que deux choses lui sont essentielles : d'une part la « correspondance politique du gouvernement et de l'assemblée » (18), même si cette « correspondance » se réduit au défaut d'une expression formelle de défiance de la part du Parlement (19) ; d'autre part l'« effacement... de la Couronne au profit d'un cabinet issu de la majorité parlementaire » (20) : « une conduite politique du Chef de l'Etat, indépendante du gouvernement et de l'Assemblée, est inconcevable dans un tel cadre » (21).

La monarchie parlementaire est fondée, en effet, sur l'inviolabilité et l'irresponsabilité d'un Chef d'Etat privé de tout pouvoir effectif, celui-ci ne pouvant appartenir, dans ce régime, qu'à un gouvernement appuyé par la représentation nationale et, en tout temps, responsable devant celle-ci (22). Les anciens pouvoirs de la royauté n'y survivent qu'à titre de symbole, le monarque continuant à y accomplir les actes principaux de la vie de l'Etat sous le contreseing de ses ministres, étant bien entendu que les décisions elles-mêmes sont prises par ceux-ci, qui, seuls, en assument la pleine et entière responsabilité.

Déjà au Congrès National Lebeau s'exprimait à ce sujet d'une manière parfaitement claire : « Qu'est le ministère dans une monarchie constitutionnelle ? Evidemment le pouvoir exécutif tout entier. La royauté, en effet, n'est pas à proprement parler un pouvoir. Comment dire qu'il y ait pouvoir lorsque toute faculté d'agir est interdite sans l'assentiment d'autrui ? Quelle est la position de la Couronne, assujettie qu'elle est par le contreseing à la volonté du conseil ? » (23).

Mais le Roi ne conserve-t-il pas, dans ce système, un pouvoir négatif ? Ne peut-il du moins refuser d'accorder sa collaboration à des décisions qu'il désapprouve ? En pareil cas, tout dépend de ce que les ministres responsables s'inclinent ou ne s'inclinent pas devant l'opposition manifestée par le Roi à l'égard de leurs intentions. Dans le régime parlementaire, c'est finalement toujours la volonté du gouvernement, appuyé sur une majorité parlementaire qui doit l'emporter (24).

Faut-il admettre que, du moins, le Roi conserverait une certaine liberté d'action dans la nomination ou dans la révocation des ministres ? La Chambre, disait encore Lebeau, impose à la Couronne ses exclusions et ses choix ; elle élit donc, quoique

indirectement, le ministère tout entier » (25). Orban, qui estime que cette phrase contient des « expressions exagérées » (26), était cependant, lui aussi, d'un avis semblable : « S'ils ne sont ni élus ni même présentés par les Chambres, ils sont cependant, hors les cas où la situation permanente est troublée, désignés au Roi par une sorte de sélection spontanée, qui s'opère au sein des partis et qui porte ceux-ci à pousser au pouvoir leurs leaders, leurs directeurs et leurs guides » (26).

Plusieurs fois cependant en Belgique comme en d'autres pays parlementaires, la nomination ou la démission de certains ministres ont été provoquées ou empêchées par des initiatives personnelles du Souverain : le livre de Raymond Fusilier rappelle plusieurs de ces cas. Ces interventions royales n'ont cependant pu se pratiquer que parce qu'il y eut des ministres pour en prendre la responsabilité et parce que ces actes, en fin de compte, furent acceptés explicitement ou implicitement par une majorité parlementaire.

En réalité, la seule tâche du Roi dans la formation d'un gouvernement est de faciliter la mise en présence des divers éléments susceptibles de for-

(17) Fusilier, *op. cit.*, pp. 28-29.

(18) *Ibid.*, p. 28.

(19) *Ibid.*, p. 35.

(20) *Ibid.*, p. 40.

(21) *Ibid.*, p. 396.

(22) Herman Finer résume fort heureusement cette formule en la décrivant comme la juxtaposition de deux éléments : « an irremovable but powerless Crown, and a powerful but removable Ministry » (*The Theory and Practice of Modern Government* p. 601. New York, 1950).

(23) Lebeau, au Congrès National, le 20 novembre 1830 (Van Overloop, *Exposé des motifs de la Constitution Belge*, p. 123).

(24) Pierre Wigny, *Droit constitutionnel*, tome II, n° 426, p. 574 : « Dans le cas absolument exceptionnel d'un conflit persistant, la réponse est claire dans une démocratie. Le dernier mot reste aux représentants de la nation : aux deux Chambres. Le ministre qui est sûr de sa majorité et convaincu de bien interpréter la volonté nationale doit faire prévaloir son opinion. Certes, il ne peut rendre public un conflit qui le met aux prises avec le chef de l'Etat... Mais en cas de résistance opiniâtre, il lui reste la liberté et le devoir de démissionner. Un nouveau gouvernement devra tenir compte, lui aussi, d'une volonté inchangée des Chambres... »

...Le chef de l'Etat ne peut juridiquement rien faire seul. Il peut ajourner, il peut refuser son concours nécessaire. Il appartient alors au ministre d'apprécier s'il doit s'incliner ou insister. La volonté de la majorité parlementaire doit finalement l'emporter ».

(25) Van Overloop, *loc. cit.*

(26) Orban, *Droit constitutionnel de la Belgique*, t. II, n° 134, p. 285., note 23. Voir aussi la définition de Finer : « Cabinets are small bodies of men selected from among the leaders of the majority party or parties of the legislature, usually from members of that body, and holding office and exercising governmental power as long as, and in the measure which, the legislature permits » (H. Finer, *op. cit.*, p. 576).

mer, par eux-mêmes, un gouvernement capable de recevoir l'appui d'une majorité parlementaire.

La seule chose qui importe est que le gouvernement bénéficie de la confiance du Parlement. La confiance du Roi ne peut plus jouer qu'un rôle purement formel. Ce n'est que nominale que dans la monarchie parlementaire les ministres sont les ministres du Roi. En réalité, ils sont les ministres de la représentation nationale et, à travers la représentation nationale, ils sont les ministres du peuple (27).

Ce qui a été dit au sujet de la nomination et de la révocation des ministres vaut pour toutes les autres attributions royales : le Roi ne peut rien décider selon sa propre inspiration : tant en actes qu'en paroles, il doit toujours se comporter selon la ligne de conduite qui lui est recommandée par les personnes responsables, c'est-à-dire par les ministres ou, lorsqu'il s'agit de la formation même d'un gouvernement, par les chefs de la majorité parlementaire.

Il n'existe aucune exception à cette règle. Il n'y a aucune attribution royale qu'on puisse encore considérer comme un droit personnel du souverain : ni le droit de grâce, ni, pour autant qu'il existe encore, le droit de sanctionner les lois, ni le commandement suprême des forces armées, ni le droit de dissolution, ni le droit de nomination des fonctionnaires et des magistrats, ni aucun autre des pouvoirs que la Constitution ou la loi confèrent formellement au Roi. Tous les actes de celui-ci se ramènent en fin de compte à des actes du gouvernement responsable.

*
**

Si, en Belgique, la nécessité d'une « correspondance » entre la composition du gouvernement et celle de la majorité parlementaire n'a jamais été mise en doute, il n'en est précisément pas de même en ce qui concerne l'« effacement » du pouvoir royal. C'est ici que l'ouvrage de M. Fusilier nous ramène à ces caractéristiques particulières du régime belge, que M. Ryelandt a précisément voulu, après d'autres, mettre en relief.

La forme particulière qu'on a souvent essayé de donner à la monarchie belge ne correspond pas à l'image classique du régime parlementaire : elle reproduit plutôt les caractéristiques de l'orléanisme

et comporte parfois même des traits qui l'apparenteraient dans une certaine mesure aux monarchies limitées du type allemand. On a pu ainsi encourager une politique personnelle du Souverain, principalement dans le domaine de la défense nationale et des affaires étrangères, mais aussi sur un plan plus général.

Ce n'est pas l'intérêt porté par nos monarques aux affaires étrangères et à la défense nationale qui peut être regardé comme un phénomène particulièrement belge, puisque la même tendance se retrouve, à des degrés divers, dans les autres monarchies étudiées par M. Fusilier (28) et notamment en Suède (29) et en Norvège (30).

Ce n'est cependant qu'en Belgique que le Roi a pu, jusqu'en 1940, exercer le commandement personnel de l'armée, ce qui est évidemment contraire à l'esprit de la Constitution et du régime parlementaire, mais parfaitement explicable par le précédent de Léopold I^{er} (31) : celui-ci était, à vrai dire, le seul homme en Belgique à avoir des notions suffisantes de l'art militaire, lorsqu'il eût à faire face, à peine quelques jours après son avènement, à la campagne des Dix Jours. Il a fallu attendre l'expérience malheureuse de 1940 pour qu'on finisse par admettre que le Roi ne doit plus commander l'armée en personne (32). Dans ce domaine comme en d'autres, c'était M. Pierlot qui défendait, pendant les sombres journées de mai 1940, les véritables principes de la monarchie parlementaire.

De même, ce n'est pas le régime parlementaire classique qui se trouvait décrit dans la lettre, souvent citée, par laquelle le Roi Albert refusa, en 1930, la démission du gouvernement Jaspar : « A

(27) « Ministers are formally « His Majesty's Ministers » but convention has made them the people's ministers, and responsibility, which was formerly to the Crown, is responsibility to Parliament and the people » (H. Finer, *op. cit.*, p. 600).

(28) Fusilier, *op. cit.*, p. 48.

(29) *Ibid.*, pp. 198-201.

(30) *Ibid.*, pp. 284-287.

(31) Nous n'attachons pas trop d'importance au fait que, formellement, le Roi Léopold I^{er} s'était fait accompagner, sur le théâtre des opérations, par son ministre de la guerre et avait fait signer par lui les ordres donnés « au nom du roi » (Fusilier, *op. cit.*, p. 421), alors que le Roi Albert en 1914-1918 et le Roi Léopold III en 1940 exercèrent le commandement sans aucune assistance ministérielle et firent signer leurs ordres par le chef d'Etat-Major Général (*Ibid.*, pp. 422-426). La situation du « ministre de la guerre » en 1831 n'était guère différente de celle d'un chef d'Etat-Major en 1914 ou en 1940. Léopold I^{er} était, en fait, son propre ministre de la guerre.

(32) Fusilier, *op. cit.*, p. 431.

défaut d'une manifestation non équivoque d'un manque de confiance des Chambres qui m'aurait tracé clairement mon devoir constitutionnel, l'acceptation de votre démission ne pourrait avoir d'autre raison qu'un refus de confiance de ma part». Dans ces mots se trouvent assumés, sous le couvert du principe de la double confiance — celle du Roi et celle du Parlement — tous les risques de la monarchie orléaniste.

Ce n'est donc pas non plus le régime parlementaire classique que se représentait le quatrième roi des Belges, lorsqu'il disait le 2 février 1939 que « chaque ministre est responsable vis-à-vis du Roi et du Parlement de la gestion de son département » et lorsqu'il critiquait en même temps les réunions trop fréquentes des conseils de cabinet « au cours desquelles les membres du gouvernement prennent l'habitude de faire ratifier par leurs collègues des décisions qui sont de leur ressort exclusif » (33). C'était à la fois faire profession d'orléanisme et contester la notion même du gouvernement de cabinet. En vérité, les ministres, dans le régime parlementaire, ne sont plus véritablement responsables vis-à-vis du Roi et celui-ci n'a donc plus à leur retirer sa confiance personnelle ; d'autre part, ils doivent former une équipe, dont la responsabilité est solidaire et dont l'action doit être constamment délibérée au sein du cabinet.

*
**

Il est vrai que les caractéristiques particulières de la monarchie belge ont été déterminées dans une très large mesure par la situation historique dans laquelle le premier Roi des Belges a été amené à régner autrement que n'aurait dû le faire normalement un monarque parlementaire : « A l'aube du régime, le Roi conservait encore personnellement des pouvoirs importants qu'il exerçait par l'intermédiaire de ministres qui, dans la réalité des choses et non pas seulement sous l'apparence des formules, dépendaient autant de lui que des Chambres » (34). Ainsi, Léopold I^{er} a pu exercer un très grand pouvoir personnel, notamment en ce qui concerne les affaires étrangères et la défense nationale, comme il a pu aussi jouer un rôle déterminant dans la composition et dans l'action des gouvernements des premières années après l'indépendance. Mais il faut bien se rendre compte de ce que cet état de choses était moins conforme à l'esprit de la

monarchie parlementaire, telle qu'elle avait été voulue par le Congrès national, que justifiée par les circonstances particulières d'une époque pendant laquelle, comme l'a très bien dit M. Ryelandt, « la monarchie a occupé un poste de défense qui restait sans garnison » (35). L'inexpérience des hommes politiques belges de cette période et la précarité de la situation du jeune royaume parmi les puissances de l'époque pouvaient facilement expliquer que le Roi ait été amené à faire plus que ce qu'un monarque parlementaire pouvait normalement prendre sur lui.

Il convient de se rappeler, à cet égard, l'appréciation du Baron de Stockmar, qui fut le secrétaire dévoué de Léopold I^{er} et qui a porté un précieux témoignage sur le sens de l'action de celui-ci : « Un Roi qui, à juste titre, peut se nommer le principal fondateur d'une Constitution, occupe pendant toute sa vie une position exceptionnelle. Le Roi Léopold, mutatis mutandis, est pour la Belgique ce que Guillaume III était pour l'Angleterre. Voilà pourquoi, dans des crises où il y va du salut public et tant que la Constitution belge n'a pas encore pris l'aplomb et la consistance que ne lui donneront que le temps et l'habitude de la marche, le Roi peut et doit même, pour le fond comme pour la forme, exercer l'autorité royale d'une manière qui ne conviendrait plus à une époque postérieure dont elle choquerait le sentiment et le jugement ».

Un autre facteur que celui résultant de la situation particulière de la Belgique au lendemain de l'indépendance, a sans doute pu jouer en même temps : c'est que la France faisait elle-même, vers la même époque, l'expérience de l'orléanisme. Léopold I^{er} exerçait ses pouvoirs à peu près de la même manière que Louis-Philippe : les deux monarques, s'inspirant peut-être parfois l'un de l'autre, réalisaient, en des formes semblables, la transition entre la monarchie limitée et le régime parlementaire proprement dit. Les deux Révolutions de 1830 — celle de Paris et celle de Bruxelles — tendaient à l'instauration d'un régime parlementaire de type britannique ; mais ni l'un ni l'autre des deux pays

(33) Discours prononcé par le roi au conseil des ministres du 2 février 1939, publié dans *Rapport de la Commission d'information instituée par S.M. Léopold III, le 14 juillet 1946*, Annexe 7, p. 9.

(34) Marcel Grégoire, « Sur l'efficiencé du régime parlementaire », dans *Aspects du régime parlementaire belge*, p. 48. Bruxelles, 1956.

(35) D. Ryelandt, *op. cit.*, p. 10.

n'était tout à fait mûr pour la mise en œuvre immédiate et complète de celui-ci. On pourrait même dire que, de part et d'autre, mais peut-être surtout en France, où l'orléanisme lui-même aboutit à un échec dès 1848, le régime parlementaire n'a pas encore pu être appliqué parfaitement jusqu'à ce jour : en tous cas, les III^e et IV^e Républiques n'y ont guère réussi, ce qui a ramené la France en 1958 à un régime dont on ne sait pas trop s'il est simplement orléaniste ou quasi-présidentiel.

La Belgique a peut-être aussi payé dans une certaine mesure la rançon de l'avance qu'elle avait prise sur les autres nations en établissant la première des monarchies parlementaires sur le continent européen. Cette ancienneté déjà vénérable de ses institutions parlementaires a pu, par elle-même, expliquer certaines déviations auxquelles ont pu plus facilement échapper d'autres pays, qui n'introduisirent le régime parlementaire de type britannique qu'à des dates plus récentes (36), et souvent après des crises où la monarchie avait pu faire l'expérience des inconvénients du maintien d'un certain pouvoir personnel.

*
**

Dans le régime parlementaire, il n'y a plus aucune place pour un pouvoir royal autonome (37), ce qui n'exclut pas évidemment une certaine influence, qui peut être heureuse, de la part du monarque sur la vie politique du pays (38). Ainsi l'influence se substitue à l'autorité, comme le disait Bagehot. Si une politique personnelle du monarque n'est pas conciliable avec l'esprit du régime parlementaire, si le Roi doit renoncer à tout pouvoir politique, il ne doit pas pour autant être dépourvu d'influence sur les affaires de l'Etat.

Il a le droit de demander des explications, de donner des conseils; il est là, comme le disait encore Bagehot, pour être consulté, pour encourager, pour avertir, ou, comme le disait, en Belgique même, le Comte de Broqueville, pour suggérer, pour surveiller, pour mettre en garde et pour rappeler à ses ministres les principes qui doivent inspirer leurs décisions.

La monarchie parlementaire permet ainsi l'exercice, par le Roi, d'une très grande influence sur les affaires publiques. Il ne doit certes point rester l'instrument solennel et silencieux de la politique

de ses gouvernements successifs : il ne lui est point interdit de faire valoir ses vues dans le secret de ses entretiens avec les ministres responsables. Et ceux-ci ne doivent jamais avoir honte de modifier une décision à la suite d'un avis du monarque, s'ils en reconnaissent la pertinence et le bien-fondé.

M. Ryelandt a raison de dire que « le peuple veut que le Roi soit autre chose qu'un Chef d'Etat ayant des pouvoirs bien fixés par la loi et des obligations délimitées par des textes. Il attend du Roi qu'il soit, au sommet de l'Etat, comme un père qui use de son influence auprès de ses fils devenus majeurs et maîtres de leur destinée; qu'il les conseille discrètement, qu'il les fasse bénéficier de son expérience — et de celle de ses prédécesseurs » (39).

C'est bien de cela qu'il s'agit. On doit même dire et c'est ce que M. Ryelandt n'a peut-être pas assez bien mis en relief, que les pouvoirs ou les obligations du Chef de l'Etat ne lui appartiennent que formellement : leur substance et leur réalité se trouvent aux mains du gouvernement, des ministres responsables. C'est à ceux-ci qu'il appartient de faire valoir la volonté des « fils devenus majeurs et maîtres de leur destinée ».

Ce n'est donc point sans raison qu'on a pu comparer le rôle du Roi au sein de cet organe complexe, que les Hollandais appellent la Couronne et dans lequel il est associé aux ministres dans l'exercice du pouvoir exécutif, avec celui d'une seconde Chambre à caractère consultatif (40).

En effet, le Roi est le premier conseiller du gouvernement. Il peut, en raison de sa situation indépendante et impartiale résultant de la continuité de sa fonction, donner aux ministres des avis très

(36) Comme le remarque M. Fusilier, le régime parlementaire ne fut introduit qu'en 1848 aux Pays-Bas, en 1848, puis à nouveau en 1868 au Luxembourg, en 1884 en Norvège, en 1901 au Danemark et en 1917 en Suède (*Les Monarchies parlementaires*, p. 27).

(37) Fusilier, *op. cit.*, p. 192.

(38) *Ibid.*, p. 198.

(39) D. Ryelandt, *op. cit.*, p. 12.

(40) « Une hésitation du Chef de l'Etat amène son ministre à réfléchir et, éventuellement, à présenter une solution mieux étudiée. En se défiant de la comparaison et en évitant de la pousser trop loin, on serait tenté de dire que l'organisation dualiste de l'exécutif donne, pour les actes importants du gouvernement, la même sécurité que le système bicaméral dans l'ordre législatif. Il ménage la possibilité d'une seconde lecture. En d'autres termes, le Chef de l'Etat joue, en quelque sorte, le rôle d'une seconde Chambre consultative » (Pierre Wigny, *Droit constitutionnel*, t. II, n° 426, p. 573.)

précieux que ceux-ci devront nécessairement examiner avec la plus grande attention avant de prendre leur décision finale.

Dans la réalité du régime parlementaire, c'est donc le roi qui devient le principal conseiller de ses ministres : ceux-ci ne sont plus les conseillers du roi, mais ils sont eux-mêmes les titulaires effectifs du pouvoir.

*
**

Il est évident que ce rôle important que le Roi peut exercer impose une discrétion absolue dans les rapports entre le Roi et les ministres, comme dans ceux que le Roi peut avoir avec les chefs des partis politiques ou avec les principaux représentants de la vie économique ou sociale du pays (41). En Belgique, on n'a eu que trop souvent tendance à l'oublier : trop d'incidents fâcheux se sont produits en raison de la méconnaissance de ce principe élémentaire. Les ministres ne doivent jamais découvrir la Couronne et le Roi, de son côté, est tenu à une discrétion semblable à la leur.

Ceci ne signifie pas nécessairement que le Roi, dans le régime parlementaire, doive être mis dans l'impossibilité totale de faire connaître publiquement ses vues personnelles sur des problèmes politiques : « Il semble qu'on ne puisse, cependant, dans une mesure variant non suivant les règles constitutionnelles, mais d'après ce qu'on peut appeler le climat historique d'un pays, refuser entièrement au Roi le droit d'exprimer en certains cas des sentiments et des desiderata dont le ministère n'assumerait pas la responsabilité » (42). On pourrait dire plus exactement, que dans des cas de ce genre, il est possible que le gouvernement prenne la responsabilité de laisser le Roi traduire des idées dont le gouvernement n'entend pas lui-même assumer la responsabilité. « Il peut donc y avoir divergence de vues entre la Couronne et les ministres ou le Parlement. Cette divergence peut se manifester publiquement sans pour autant impliquer ou provoquer un véritable désaccord ou une rupture, comme cependant ce fut le cas en 1940 » en Belgique (43).

Des divergences de vues entre le Roi et le gouvernement se sont pareillement manifestées d'une manière publique en Suède, à plusieurs reprises, notamment sous le règne de Gustave V (44), sans que le Roi ait cessé pour autant d'accepter, sans restriction, son rôle purement représentatif (45).

Par contre, la pratique néerlandaise est beaucoup plus stricte en cette matière : non seulement la Reine ne fait aucune déclaration politique sans l'accord de ses ministres, mais elle s'abstient même de rendre publiques ses opinions personnelles (46). Il en est de même en Norvège (47).

En tout cas, les interventions publiques du Roi sont dangereuses, dès qu'elles vont à l'encontre du sentiment du gouvernement. Elles peuvent, comme plusieurs expériences belges l'ont montré, nuire gravement au prestige et à l'influence de la Couronne.

*
**

M. Fusilier souligne à juste titre que l'acceptation par les rois de la perte de leurs pouvoirs traditionnels et la fidèle application des règles du régime parlementaire est, en fait, allée de pair avec un renforcement du prestige des différentes dynasties (48). Il n'était certainement pas inutile de souligner à cet égard l'exception qui a pu constituer la Belgique dans l'ensemble de l'Europe Occidentale (49) : c'est en ce pays que précisément on a vu « l'exemple d'un monarque refusant d'accepter pleinement les règles du régime parlementaire et d'abandonner ses pouvoirs traditionnels pour ne conserver qu'une influence morale » (50). Il est exact en effet que le Roi Léopold III dut abdiquer, tout comme le Président Millerand avait dû démissionner en 1924, pour avoir soutenu et tenté d'appliquer l'idée qu'un Chef de l'Etat pouvait prendre des décisions personnelles en matière politique (51). Le prestige de la monarchie belge n'a pu que souffrir (52) d'un certain nombre « d'actions politiques personnelles du Roi, engagées non seulement en dehors des ministres mais encore à leur insu » (53).

Toute l'efficacité que peut avoir l'institution mo-

(41) Cf. Ryelandt, *op. cit.*, p. 22.

(42) Fusilier, *op. cit.*, p. 418.

(43) *Ibid.*, p. 419.

(44) *Ibid.*, p. 148.

(45) *Ibid.*, p. 204.

(46) *Ibid.*, p. 523.

(47) *Ibid.*, p. 283.

(48) *Ibid.*, p. 45.

(49) *Ibid.*, pp. 49-50.

(50) *Ibid.*, p. 50.

(51) *Ibid.*, pp. 50-51.

(52) « De toutes les monarchies parlementaires d'Europe, c'est dans le pays où le Roi exerçait encore les plus larges prérogatives qu'une crise profonde s'est produite » (*Ibid.*, p. 369).

(53) *Ibid.*, p. 396.

narchique en vue de la cristallisation d'un véritable esprit national dépend de l'effacement politique du souverain. Le régime parlementaire lui permet d'être bien plus qu'un Chef de l'Etat : il lui donne l'occasion en réalité d'être le symbole incarné de la nation, l'icône vivante de la patrie (54).

Dès que le Roi descend dans l'arène politique pour prétendre y jouer un rôle effectif, il compromet le succès de sa mission et la permanence même de la monarchie. C'est alors aussi que son irresponsabilité personnelle n'a plus de sens et qu'il se met lui-même, en même temps que le régime, à la merci des vicissitudes politiques.

Comme le dit M. Fusilier, « si un conflit de ce genre éclate entre les principes sur lesquels repose un régime politique et dont il se réclame et les actes du chef de l'Etat, un changement s'impose, soit dans le régime, soit dans la personne du chef de l'Etat » (55).

*
**

Il est temps de conclure. Il faudrait bien encore, sans doute, souligner certains autres points, et notamment s'attarder quelque peu au rôle particulièrement délicat de l'entourage royal (56). Bornons-nous à reproduire ici l'une des observations

les plus judicieuses de M. Fusilier : « L'attitude de franche collaboration du monarque avec ses ministres dans le respect des règles du parlementarisme et la respectabilité de la personne du roi apparaissent comme les éléments les plus importants dans le maintien ou la disparition de la monarchie. Dans la mesure où le roi n'accepte pas toutes les conséquences d'un régime, le régime parlementaire, qui au fond constitue une garantie de continuité de la monarchie, le Roi ne pouvant commettre d'erreur politique et seuls les ministres étant responsables des décisions du conseil, responsabilité dont la mise en jeu est susceptible d'entraîner la perte de leurs fonctions, sa situation personnelle est soumise aux vicissitudes politiques. Il en est de même si, entre le Roi et les ministres, s'interposent les membres de son cabinet ou des dignitaires de la Cour abusant de leur qualité pour développer une politique qui leur soit propre » (57).

(54) Le monarque parlementaire, doit, comme l'a dit un auteur suédois, être essentiellement « un symbole de l'unité nationale se tenant en-dehors et au-dessus de tous les partis politiques » (Tage Lindbom, *Sweden's Labor Program*, p. 25, New-York, 1948).

(55) Fusilier, *op. cit.*, pp. 396-397.

(56) Voir à ce sujet les réflexions de Eyelandt, *op. cit.* pp. 19-20 et l'analyse de Fusilier, *op. cit.*, pp. 448-454.

(57) Fusilier, *op. cit.*, p. 51.

