

La procédure des Chambres réunies en Belgique

par Wladimir S. PLAVSIC.

★

La procédure des Chambres réunies est l'ensemble des règles et usages conçus en vue de garantir l'exercice de la magistrature suprême de l'Etat.

Par son décret du 22 novembre 1830, le Congrès National vota par 174 voix contre 13 le principe de la « monarchie constitutionnelle sous un chef héréditaire » (1). Les constituants ont soigneusement réglé le mode d'accession à la fonction suprême ; ils ont voulu lui donner la solennité et la publicité que l'événement méritait.

Les vrais conducteurs des peuples sont leurs traditions ; ils n'en changent facilement que les formes extérieures. Sans traditions, c'est-à-dire sans âme nationale, aucune civilisation n'est possible (2).

Dans toute monarchie héréditaire, il arrive un moment où le parlement est appelé à intervenir dans la désignation du Souverain. En Grande-Bretagne, si les Chambres n'entérinent plus l'accession au trône du monarque ou son abdication, elles demeurent compétentes pour régler la succession du Souverain régnant avec son assentiment ; elles peuvent notamment, pour des raisons religieuses par exemple, décider de modifier l'ordre de succession (3).

L'article 7 de la constitution norvégienne stipule que s'il n'y a pas de prince apte à succéder, le Roi peut proposer au *Storting* un héritier à la Couronne, et que le *Storting* peut ordonner une élection s'il n'acquiesce pas à la proposition du Roi.

En Suède, le *Riksdag* est seul compétent pour procéder à la désignation d'une nouvelle Maison royale au cas où la dynastie des Bernadotte venait à s'éteindre ; il a également le pouvoir d'élire un, trois ou cinq régents, lorsque le Roi meurt alors que le prince héritier n'a pas encore atteint sa majorité (4).

Aux Pays-Bas, les Etats-Généraux siègent en

assemblée commune pour l'ouverture de la session, pour introniser le Roi, pour procéder à la désignation d'un régent, pour régler la tutelle du Roi mineur, pour déclarer que le Roi ou le régent est dans l'impossibilité de régner ou pour constater que cette impossibilité a pris fin (5).

Au Luxembourg, la prise de possession du trône ne dépend pas de la prestation de serment ; elle s'opère de plein droit. Mais l'article 5 de la constitution grand-ducale prescrit néanmoins que le Grand-Duc prête aussitôt que possible, en présence de la Chambre des Députés ou d'une députation nommée par elle, le serment constitutionnel (6).

En Belgique, pour quels motifs prévoit-on des séances des Chambres réunies ? Il y en a cinq à base constitutionnelle :

1° A la mort du Roi, c'est-à-dire dix jours après le décès au plus tard (7) ;

2° Pour recevoir le serment constitutionnel du Chef de l'Etat (8) ;

3° Pour pourvoir à la régence et à la tutelle du successeur mineur (9) ;

(1) J. GILISSEN, *Le Régime représentatif en Belgique depuis 1790*, Bruxelles, La Renaissance du Livre, 1958, p. 85.

(2) G. LE BON, *Psychologie des foules*, Paris, P.U.F., 1947, p. 57.

(3) Voyez au sujet du rôle de la Monarchie anglaise : Herbert MORRISON, *Government and Parliament, a Survey from the Inside*, Geoffrey Cumberledge, Oxford University Press, 1954, pp. 73-75, 83-84, 86-87.

(4) *Parlements*, Une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans quarante et un pays, Union interparlementaire, Paris, P.U.F., 1961, p. 249.

(5) A. MAST, *Les pays du Benelux*, coll. « Comment ils sont gouvernés », Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1960, p. 257. A noter que la Constitution néerlandaise ne parle que du « Roi ».

(6) P. MAJERUS, *L'Etat luxembourgeois*, Luxembourg, Imprimerie Bourg-Bourger, 1959, pp. 109-110.

(7) Const., art. 79.

(8) Const., art. 80.

(9) Const., art. 81.

4° Lorsque le Roi se trouve dans l'impossibilité de régner, pour pourvoir à la régence (10);

5° En cas de vacance du trône (11).

La loi du 19 juillet 1945 a créé un sixième motif : les Chambres réunies devront constater la fin de l'impossibilité de régner (12).

Pourquoi les Constituants ont-ils décidé que les Chambres dans ces cas précis se réunissent en une seule assemblée ? S'il leur était possible de voter séparément, leurs suffrages pourraient ne pas tomber sur la même personne, et le pays se verrait exposé à tous les inconvénients et à tous les dangers de l'anarchie. Un tel péril devait être évité à tout prix, et c'est probablement pour ce motif que le Congrès n'a pas eu égard au nombre relativement petit des membres du Sénat. Lorsque les deux Chambres se réunissent en une seule assemblée, les votes unanimes des sénateurs ne forment que le tiers des suffrages ; de sorte que le Sénat se trouve réellement réduit à subir ici la volonté de la Chambre des Représentants (13).

Dès l'aube de l'indépendance de la Belgique, les Constituants se virent aux prises avec le problème monarchique. En effet, le pouvoir exécutif avait été tellement limité que l'on pouvait craindre qu'il n'y eût personne qui accepterait de devenir roi. « Je vote pour la monarchie, disait un membre du Congrès, mais le grand embarras sera de trouver un roi. » « Rassurez-vous, lui répondit-on, nous en trouverons plus de quatre (14). »

La question de l'élection d'un roi devenait urgente. Il fallait au plus tôt placer Guillaume I^{er} et les Puissances orientales devant un fait accompli. Le Congrès discutait avec passion la question des candidatures au trône. Gendebien et ses amis s'étaient vu refuser une adhésion à la candidature Nemours par Louis-Philippe en personne. Le Roi avait acquis la conviction qu'une guerre générale serait la suite inévitable d'une solution pro-française. Le groupe Gendebien avait néanmoins persévéré dans son choix. En face du parti français se dressait le sage et prudent groupe de « l'indépendance » conduit par Joseph Lebeau et Paul Devaux. Il redoutait que la politique du parti Nemours n'aboutît à une annexion déguisée, à la guerre générale ou à un refus humiliant. Malheureusement, ce parti s'était mis dans l'esprit de patronner la candidature du duc Auguste de Leuchtenberg, fils du prince Eugène de Beauhar-

mais. Vue avec faveur par les bonapartistes, cette candidature était nécessairement, aux yeux de Louis-Philippe, « de toutes, la plus fâcheuse et la plus fatale ». Le 3 février 1831, Nemours était élu roi des Belges, par 97 voix contre 74 accordées au duc de Leuchtenberg et 21 à notre ancien gouverneur général, l'archiduc Charles d'Autriche.

Une députation fut immédiatement envoyée à Paris. Mais l'Angleterre était irrévocablement décidée à déclarer la guerre plutôt que de tolérer la présence d'un prince de la Maison d'Orléans sur le trône de Belgique. Le 17 février 1831, Louis-Philippe dut avouer à la délégation belge qu'il se voyait dans la nécessité de sacrifier ses ambitions de famille à la sécurité de la France (15).

Pendant la semaine qui suivit, le désarroi en Belgique fut absolu. Le Congrès national luttait seul, avec une ténacité désespérée, contre toute l'Europe. Guillaume I^{er} entretenait à la frontière une armée sur pied de guerre. Dans nos provinces, l'indiscipline était grande, la vie économique nulle ; l'opinion publique dans un état de surexcitation continuelle.

Aussi, le 24 février 1831, le Congrès national (16) qui n'est pas les Chambres réunies procède à l'élection d'un régent sur base du décret du 28 janvier 1831 qui réglait le mode d'élection du Chef de l'Etat. Il y avait 157 votants ; il fallait 101 voix pour être élu (17). Le résultat du vote fut le suivant :

Cent huit voix pour le président du Congrès national, le baron Erasme-Louis Surlet de Chokier, 43 voix pour M. Frédéric de Mérode (10 abbés

(10) Const., art. 82.

(11) Const., art. 85.

(12) *Manuel parlementaire*, Bruxelles, Bruylant, 1950, p. 31, note après art. 82.

(13) J.J. THONISSEN, *La Constitution belge annotée*, Bruxelles, Bruylant, 1879, pp. 248-249.

(14) Paul LECLERCQ, « Propos constitutionnels », Discours prononcé à l'audience de la Cour de cassation le 15 septembre 1928 in *La pensée juridique du Procureur général Paul Leclercq*, textes réunis par J. Faurès et J. De Meyer, Bruxelles, Bruylant, 1953, t. I, p. 139.

Voyez aussi à ce sujet l'excellente étude de M. R. Senelle, Professeur à l'Université de Gand. « Le Monarque constitutionnel », in *Res Publica*, vol. IV, 1962, 1, pp. 52-53.

(15) F. van KALKEN, *Histoire de Belgique et de son expansion coloniale*, Bruxelles, Office de Publicité, 1954, pp. 569-570.

(16) *L'Union Belge*, 26 février 1831, pp. 567-568.

(17) Ce nombre est la majorité simple car le nombre légal des membres du Congrès était 200. C'est une disposition réglementaire (article 5 du décret du 28 janvier 1831). D'après

ont voté pour lui), 5 voix pour M. de Gerlache et un bulletin annulé.

La procédure de prestation de serment du régent Surlet de Chokier constituera un précédent dont on s'inspirera pour les prestations de serment du régent Charles et du prince royal Baudouin. Seule la répétition de faits qui se concilient avec les principes constitutionnels peut faire naître une coutume à laquelle s'attache une valeur juridique (18).

Revenons au Congrès national. Il décide qu'au cours de la séance du 25 février 1831 le régent sera installé et prêtera serment à la Constitution. On envoie une députation de dix membres au Régent pour lui annoncer sa nomination.

Nous sommes le 25 février 1831. Rien n'est changé à l'intérieur de la salle, si ce n'est le bureau qui est recouvert d'une riche draperie en velours cramoisi, garnie de crépines d'or ; derrière le fauteuil du président, on remarque un faisceau de lances et de drapeaux aux couleurs nationales, surmonté de couronnes de lauriers ; à la place de la tribune et au-dessous du bureau, sur une estrade est placé un riche fauteuil destiné au Régent ; sur le dossier du siège on voit écrit les mots « L'Union fait la Force ».

Il est procédé au tirage au sort d'une commission de neuf membres qui ira avec le vice-président accueillir le Régent au pied du grand escalier.

Le Régent entre par la porte qui est à la droite du président, salue le bureau et l'assemblée, et se place en face du président.

« J'invite, dit le président, Monsieur Surlet de Chokier à prendre place au fauteuil qui lui est destiné. »

« Je ne prendrai place à ce fauteuil, répond le Régent, qu'après avoir prêté serment à la Constitution. »

M. Vilain XIII donne lecture du décret nommant M. Surlet de Chokier régent de la Belgique. Le régent entend debout la lecture *in extenso* de la Constitution.

Le président dit : « M. Surlet de Chokier est invité à prêter le serment voulu par le paragraphe 3 de l'article 80 de la Constitution ».

Le Régent prête le serment. Le président l'invite à s'asseoir au fauteuil qui lui est réservé. Décidément opiniâtre, le Régent dit : « Je demande pour

première grâce au Congrès de me permettre de lui parler debout. » Et il prononce le discours du trône.

Surlet de Chokier était un Liégeois, déjà connu pour son attitude oppositionnelle à la seconde Chambre des Etats-Généraux. Il était intègre et désintéressé. Ses longs cheveux gris, son air doux, lui donnaient un air sympathique. On a dit de lui qu'à défaut d'autre mérite, son gouvernement eut celui du bon marché. En effet, s'il ne fut pas transcendant, il ne coûta pas cher à la Nation ; les 10.000 florins de la liste civile qu'il recevait par mois suffirent plus qu'amplement à la dépense (19).

Le roi Léopold I^{er} prêta le serment constitutionnel à la place Royale, sur les marches de l'église Saint Jacques-sur-Coudenberg, le 21 juillet 1831. Ce n'était pas non plus devant les Chambres réunies, mais devant le Congrès national et le peuple. C'est sur cette place que quinze ans plus tôt avait eu lieu, au milieu d'une pompe officielle et glacée, l'inauguration de Guillaume I^{er}. Par arrêté du 15 juillet 1831, le Régent avait chargé une commission d'organiser le cérémonial de l'inauguration du Roi.

Depuis 1831, durant trente-six années consécutives, il y eut chaque année, le deuxième mardi de novembre, une session des Chambres réunies pour ouvrir la session parlementaire et entendre le discours du trône. Cette coutume est tombée en désuétude fort probablement en raison de la personnalité de Léopold II qui était allergique à ce genre de prestation. Il y a eu ces dernières années des auteurs pour regretter l'absence d'un discours du trône qui eût été le canevas du programme gouvernemental pour la session inaugurée (20). Ces regrets n'ont guère suscité d'échos favorables.

Voici la description d'une prestation de serment classique, celle de notre quatrième Souverain. Elle eut lieu entre les deux guerres, à un moment où les Nations ne soupçonnaient pas ce qui les attendait.

communication écrite due à l'aimable obligeance de la Questure de la Chambre des représentants.

(18) W.J. GANSHOF van der MEERSCH, *Pouvoir de fait et règle de droit dans le fonctionnement des institutions politiques*, Bruxelles, Institut belge de Science politique, 1957, p. 23.

(19) H. PIRENNE, *Histoire de Belgique*, Bruxelles, 1900-1932, t. VII, p. 21.

(20) W.J. GANSHOF van der MEERSCH, *Réflexions in « Aspects du Régime parlementaire belge »*, Institut belge de Science politique, Bruxelles, 1956, pp. 142-143.

Le 23 février 1934 a eu lieu la séance solennelle des Chambres réunies pour recevoir le serment constitutionnel de Sa Majesté Léopold III, roi des Belges (21).

Le bureau a disparu pour faire place au trône que surplombe un dais. Les documents protocolaires qui régissent la cérémonie sont le décret du Congrès national du 28 janvier 1831 et le décret impérial du 24 Messidor an XII (22). Ce décret impérial fixe l'ordre de préséance. Une entorse y est faite en faveur des Membres de la Chambre et du Sénat pris en corps. Ils ont la préséance sur tout le monde parce que siégeant au Palais de la Nation, ils vont au nom du Peuple belge prendre acte de la prestation de serment. Forment groupe avec les parlementaires, les Membres du Gouvernement et les Ministres d'Etat.

Ensuite protocolairement :

- le Cardinal-Archevêque de Malines ;
- le Corps diplomatique avec à sa tête son Doyen qui est le Nonce Apostolique (23) ;
- le représentant de l'Ordre de Malte ;
- le représentant de l'Ordre du Saint-Sépulcre ;
- de chaque côté du trône, les représentants des anciens combattants ;
- le Premier président de la Cour de cassation ;
- le Procureur général près la Cour de cassation ;
- le Premier président de la Cour des comptes ;
- les Premiers présidents des trois Cours d'appel ;
- les Procureurs généraux près les trois Cours d'appel ;
- les Lieutenants généraux Grand Cordon de l'Ordre de Léopold ;
- le Président et l'Auditeur général de la Cour militaire ;
- les Gouverneurs de Province ;
- les Présidents des Conseils provinciaux ;
- les Evêques de Belgique ;
- le Grand Rabbín de Belgique ;
- le Président du Synode de l'Union des Eglises évangéliques protestantes de Belgique ;
- les Lieutenants généraux commandant les circonscriptions militaires ;
- les Secrétaires généraux des Ministères ;
- le Président du Tribunal de première instance de Bruxelles ;

- le Procureur du roi près le Tribunal de première instance de Bruxelles ;
- le Président du Tribunal de commerce ;
- les représentants des quatre illustres familles de Belgique qui seules ont le droit d'accès au salon bleu du Palais de Bruxelles :
 - le prince de Croy ;
 - le prince de Ligne ;
 - le prince de Mérode ;
 - le duc d'Ursel ;
- les Fonctionnaires et Employés des deux Chambres.

A 10 heures 55, Sa Majesté la Reine, en grand deuil, accompagnée de ses enfants, fait son entrée. Elle est suivie de Leurs Altesses Royales les Princes délégués aux funérailles du roi Albert.

A 11 heures, un cri jaillit : « Le Roi ».

Le Roi, accompagné de Son Altesse Royale le comte de Flandre et de sa Maison militaire, fait son entrée. Après avoir salué la Reine, les Princes, les Ambassadeurs, le corps diplomatique et l'assemblée entière, le Roi gravit les marches du trône.

Debout, la main droite tendue, dans les deux langues nationales, le Roi prête le serment constitutionnel. Ensuite, le Roi s'assied et prononce le discours du trône.

Après son discours, le Roi se lève, salue comme à l'arrivée et se retire suivi de sa Maison militaire et du Bureau des Chambres réunies. Dans un salon, il va être procédé à la signature du procès-verbal en trois exemplaires reliés en maroquin rouge dont le premier sera remis au Roi et les deux autres déposés aux archives de la Chambre et du Sénat.

Constitutionnellement, Sa Majesté Léopold III est roi des Belges.

Les Chambres réunies tinrent séance :

- le 16 décembre 1865 : prestation de serment de Léopold II ;
- 23 décembre 1909 : prestation de serment d'Albert 1^{er} ;

(21) Suivant document aimablement communiqué par la Questure du Sénat.

(22) Baron CASTEUR, *Usages internationaux et savoir-vivre*, Bruxelles, Weissenbruch, 1950, pp. 44-45.

(23) Voyez notre étude : « La diplomatie pontificale, hier et aujourd'hui » in *Res Publica*, vol. VI, 1964, 3, p. 295.

- le 4 août 1914 : le roi Albert honnit l'invasion allemande ;
- le 22 novembre 1918 : le roi Albert vient rendre des comptes à la Nation ;
- le 23 février 1934 : prestation de serment de Léopold III ;
- le 19 septembre 1944 : hommage aux Alliés ;
- le 20 septembre 1944 : élection du régent Charles ;
- le 21 septembre 1944 : prestation de serment du régent Charles ;
- du 6 au 20 juillet 1950 : constatation de la fin de l'impossibilité de régner de Léopold III ;
- le 11 août 1950 : le matin : vote de l'attribution des pouvoirs constitutionnels du Roi au Prince Royal ; l'après-midi : prestation de serment du Prince Royal ;
- le 17 juillet 1951 : prestation de serment du roi Baudouin I^{er}.

Les Chambres réunies siègent dans la salle des séances de la Chambre des Représentants. Ainsi que nous l'avons vu plus haut, le Sénat ne comptait qu'un tiers des parlementaires. La salle des séances du Sénat est aménagée d'une manière plus étalée, chaque Sénateur disposant d'un fauteuil. Tandis qu'à la Chambre, les Députés siègent sur des strapontins et il y a ainsi moyen de faire asseoir trois parlementaires sur deux strapontins.

Les Chambres réunies n'ont pas uniquement un rôle passif dans le cadre de l'avènement du Chef de l'Etat. La Constitution confère, en son article 82, aux Ministres réunis en Conseil le soin de convoquer les Chambres après avoir constaté l'impossibilité de régner du Roi. Cet article a été prévu par les Constituants de 1830 pour l'éventualité d'une folie royale.

Lorsque le 10 mai 1940, la Belgique fut envahie, Léopold III rejoignit immédiatement l'armée et en assumait le commandement personnel. Dans un ordre du jour du 25 mai 1940, il annonça à ses soldats que, quoi qu'il arrive, son sort serait le leur.

Le 28 mai 1940, le Roi capitula. L'acte de capitulation n'était pas couvert par la responsabilité ministérielle. Tenant la promesse qu'il avait faite à ses troupes, le Roi refusa de suivre ses ministres qui le conjuraient de passer en territoire allié pour y poursuivre sa mission constitutionnelle de Chef de l'Etat.

Redoutable conflit de devoirs et d'opinions, relève M. Pierre Wigny. « Normalement les ministres qui ne voulaient pas couvrir l'abstention du Roi, son refus de passer à l'étranger, ne pouvaient échapper à leur responsabilité politique qu'en offrant leur démission. Pourquoi ne l'ont-ils pas fait ? Parce qu'à ce moment il n'était plus possible de réunir des Chambres capables de trancher le conflit en accordant leur confiance à un nouveau gouvernement. Ainsi le conflit a-t-il pu se perpétuer en raison de circonstances véritablement exceptionnelles qui venaient bloquer le fonctionnement normal des organes constitutionnels (24). »

Un arrêté signé par les Ministres réunis en Conseil, constata le 28 mai 1940 que Léopold III se trouvait dans l'impossibilité de régner (25).

En 1944, l'article 82 de la Constitution fut appliqué pour le fait de l'ennemi, le Roi étant en captivité. Par arrêté-loi du 16 septembre 1944, les Ministres convoquèrent les Chambres pour le 20 septembre 1944.

Toutefois, dès le 19 septembre 1944, il y eut séance des Chambres réunies. La salle avait un aspect insolite. Des deux côtés étaient alignés les drapeaux britannique, américain, soviétique, français, néerlandais, polonais et luxembourgeois. Les tribunes réservées étaient occupées par les chefs des missions militaires alliées. Cela ne s'était jamais vu dans le vénérable hémicycle.

M. Frans Van Cauwelaert, Président de la Chambre, prit le premier la parole : « En ce moment solennel où les Chambres législatives reprennent leurs prérogatives constitutionnelles et, de retour dans le vénérable Parlement, annoncent à la Nation le rétablissement complet de sa souveraineté, permettez que j'adresse un témoignage de profonde gratitude à la Providence, qui, après quatre années d'événements terribles et d'épreuves les plus cruelles, a ramené la Patrie dans son état traditionnel de liberté et d'indépendance (26) ».

Preennent encore la parole M. Gillon, Président du Sénat et M. Pierlot, Premier Ministre, pour magnifier l'action des Alliés, regretter les absents et s'incliner devant la mémoire des glorieux morts

(24) P. WIGNY, *Droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 1952, t. II, p. 580.

(25) A. MAST, *op. cit.*, p. 90.

(26) R. ROERMANS et H. van ASSCHE, *Frans Van Cauwelaert*, Hasselt, Uitg. Heideland, 1963, pp. 156-157.

pour la Patrie. Enfin, M. Vinck, vice-président du Sénat, donne lecture du discours rédigé par le doyen d'âge des deux assemblées, le Ministre d'Etat Brunnet, empêché et gardant la chambre.

Le 20 septembre 1944, nouvelle séance des Chambres réunies. Les Présidents et les Secrétaires sont au bureau.

Le Président déclare : « Conformément aux prescriptions de l'article 82 de la Constitution, les Chambres se sont réunies en assemblée commune pour procéder à la nomination d'un régent. Il y a lieu de fixer les règles d'après lesquelles se fera cette nomination. Le décret du Congrès national en date du 28 janvier 1831, relatif au mode d'élection du Chef de l'Etat a été rendu applicable par le Congrès à la nomination d'un régent et c'est conformément aux dispositions de ce décret que fut élu le 24 février 1831 le régent Surlet de Chokier. Le texte du décret n'est pas une loi. Pour le démontrer, il suffit de faire remarquer que les dispositions du décret sont prises comme le dit l'article premier par dérogation à l'article 17 du règlement du Congrès. Le décret est donc de nature réglementaire et nous ne sommes pas tenus à nous y conformer. Le bureau estime néanmoins qu'en raison de l'importance historique de l'acte qu'il y a à accomplir, il convient que nous nous conformions à l'essentiel des règles que le Congrès a fixées en les voulant à bon droit particulièrement solennelles (27) ».

Il faut au moins 185 voix pour être régent (28).

Premier scrutin : 270 votes.

- 169 voix pour son Altesse Royale le prince Charles ;
- 100 bulletins blancs ;
- 1 bulletin nul.

Deuxième scrutin : 264 votes.

- 217 voix pour Son Altesse Royale le prince Charles ;
- 45 bulletins blancs ;
- 2 voix pour M. Louis de Brouckère.

L'assemblée élit une délégation de dix parlementaires qui vont avec les Présidents se rendre chez le Régent pour lui faire part de la décision des Chambres réunies.

Le lendemain, le jeudi 21 septembre 1944, a lieu la séance solennelle des Chambres réunies pour

recevoir le serment constitutionnel du prince Charles.

Les deux Présidents, les deux Secrétaires et les deux Greffiers sont au bureau. Le Gouvernement est à son banc.

Entrée fort applaudie de Son Eminence Monseigneur van Roey, Cardinal-Archevêque de Malines. Pas de Corps diplomatique. Les Corps constitués dans les rangs desquels on remarque les vides créés par la mort et la déportation.

A quatorze heures cinq, M. Van Cauwelaert ouvre la séance : « Mesdames, Messieurs, la Chambre des Représentants et le Sénat sont réunis aujourd'hui en assemblée commune pour recevoir le serment du régent du Royaume, Son Altesse Royale le prince Charles, comte de Flandre, prince de Belgique. Je salue Son Eminence le cardinal-archevêque de Malines et Messieurs les Représentants des Corps constitués de l'Etat qui par leur présence seront les témoins de la prestation de serment ».

On procède au tirage au sort des parlementaires chargés avec les Vice-présidents d'aller accueillir le Régent au seuil du Palais de la Nation. Une autre délégation est élue pour aller accueillir Sa Majesté la reine Elisabeth.

Quatorze heures vingt : entrée de la Reine. Quatorze heures trente, un huissier crie : « Le Régent ».

Un des Secrétaires donne lecture du décret des Chambres réunies. Le Régent : « Je me rends au désir de l'assemblée. » Le Président : « J'invite Monseigneur le Régent à prêter le serment constitutionnel. » Le Régent, étendant la main droite, prête serment dans les deux langues nationales.

« Au nom de l'Assemblée, reprend le Président, je donne acte à Monseigneur le Régent de sa prestation de serment. J'invite Monseigneur le Régent à s'asseoir au fauteuil qui lui est réservé. » Le Régent s'assied et prononce son discours.

Comme on le voit, la tradition établie en 1831 a été respectée. On remarquera la place et le prestige acquis par le Cardinal-Archevêque de Malines

(27) *Annales parlementaires*, Chambres réunies, 20 septembre 1944, pp. 30 ss.

(28) Ce nombre est la majorité simple du nombre total des membres composant les deux Chambres. Voyez note 16.

en cent ans d'histoire nationale. Ce fait n'a aucun fondement constitutionnel, mais ainsi que le fait justement observer le Professeur W.J. Ganshof van der Meersch, au façonnement des institutions constitutionnelles par les dépôts alluvionnaires de la coutume s'est insensiblement ajoutée la modification de ces institutions par des faits et des pratiques auxquels on ne saurait trouver aucun fondement constitutionnel ou légal (29).

Nous avons dit au début de notre étude que la Constitution avait prévu cinq circonstances où les Chambres devraient siéger réunies. En juillet 1945, le législateur en a créé une sixième. Examinons les événements qui ont déterminé cette clause supplémentaire.

Le 14 juillet 1945, le roi Léopold III a écrit à Son frère une lettre dans laquelle il lui annonçait qu'ayant repris des forces et regagné la santé, Il se sentait prêt à faire face à Ses obligations constitutionnelles. Il déclarait qu'il avait appris qu'une importante partie de la population aspirait à son retour et qu'il ne pouvait décevoir cet espoir. Rendant hommage à Son frère, le Roi terminait en le priant de communiquer copie de sa lettre aux Présidents des Chambres et au Premier Ministre.

M. Van Acker, Premier Ministre, donna lecture de cette lettre à la Chambre le 18 juillet 1945. Estimant qu'il y avait quelques points de la lettre auxquels le Gouvernement ne pouvait souscrire, il déclara que le Roi oubliait que pour émettre son opinion, la Nation avait encore ses parlementaires (30).

C'est donc cette lettre du Roi au Régent qui a fait naître la nécessité d'éclaircir légalement et complètement la situation chaotique dans laquelle le pays vivait depuis le jour de la libération du Roi.

Le Gouvernement déposa sur le Bureau de la Chambre un projet de loi ne comportant qu'un seul article : Lorsqu'il a été fait application de l'article 82 de la Constitution, le Roi ne reprend l'exercice des pouvoirs constitutionnels qu'après une délibération des Chambres réunies constatant que l'impossibilité de régner a pris fin (31).

La Commission de la Justice de la Chambre a été unanime à constater que les Constituants de 1831 n'ont pu prévoir une situation semblable à celle devant laquelle le pays se trouve.

Approuvé par 99 oui sur 137 votants, contre 6 non et 36 abstentions, le projet est transmis au Sénat.

Au Sénat, M. Henri Rolin, en un magistral exposé, a démontré le bien-fondé du projet. Il est du point de vue juridique indispensable de fixer avec une entière certitude le moment où les prérogatives royales confiées à un régent cessent de lui appartenir. Dans le cas où l'instauration de la régence est déterminée par la minorité du Roi, elle cesse de plein droit au moment de la prestation de serment du Roi consécutive à sa majorité. Dans le cas où elle est déterminée par une autre cause d'impossibilité, dont la cessation comme la constatation sont susceptibles de prêter à des divergences d'appréciation, il est indispensable que la cessation de la cause d'impossibilité soit constatée par la décision d'une autorité compétente.

Cette autorité ne peut être que le Parlement. Ceux mêmes qui hésitent à reconnaître au Parlement l'exercice de « la fonction souveraine » dont fait mention l'exposé des motifs, ne font pas de difficultés pour reconnaître que le Parlement possède l'ensemble des compétences résiduelles, c'est-à-dire toutes celles que la Constitution n'a pas expressément attribuées à d'autres organes, ce qui est le cas dans l'espèce.

Il résulte de l'article 82 de la Constitution que le Parlement, en l'espèce, *doit être les Chambres réunies*. Contrairement à l'avis exprimé au cours des discussions à la Chambre, cette disposition ne réserve pas au Gouvernement la constatation de l'impossibilité de régner ; les Chambres réunies, chargées d'élire le régent, ont nécessairement le droit et le devoir de vérifier, avant tout, les éléments d'appréciation que leur communique le Gouvernement quant à l'impossibilité de régner qu'il a fait constater. Il est, dès lors, dans l'esprit de cette disposition que les Chambres réunies se voient également attribuer le droit de décider à quelle date prend fin l'impossibilité de régner qui leur a été signalée. *Ejus est legem interpretari cujus est condere* (32).

(29) W.J. GANSHOF van der MEERSCH, *op. cit.*, voyez note 18, p. 27.

(30) *Annales parlementaires*, Chambre des représentants, 18 juillet 1945, p. 518.

(31) Voyez référence sous note 12.

(32) *Annales parlementaires*, Sénat, 19 juillet 1945, p. 457.

Le Sénat vota la loi par 78 oui sur 141 votants contre 58 non et 5 abstentions.

De 1945 à 1950, les polémiques reprirent de plus belle. Elles allaient empoisonner la scène politique belge. Le 11 février 1950, une loi appela les Belges à se prononcer, par oui ou par non, sur la question : Etes-vous d'avis que le roi Léopold III doive reprendre l'exercice de ses fonctions constitutionnelles ? Dans la proportion de 57,68 % le corps électoral répondit affirmativement. Aux élections de 1950, le parti social-chrétien, qui avait fait campagne pour le retour du Roi, emporta de justesse la majorité absolue (33).

Les Chambres réunies ont été convoquées par un arrêté du Régent du 4 juillet 1950 (34). Le 6 juillet, elles se réunissent. MM. Struye et Van Cauwelaert, Présidents du Sénat et de la Chambre, montent au bureau. Les Députés et Sénateurs de gauche veulent le doyen d'âge. M. Rolin dit que le règlement stipule que le bureau provisoire est présidé par le doyen d'âge. M. Van Remoortel déclare : « Notre assemblée est une assemblée particulière chargée de délibérer sur un objet précis qui se trouve indiqué dans la loi du 19 juillet 1945. Il ne s'agit pas pour nous de nous réunir ici pour jouer un rôle passif et muet, comme lorsqu'il s'agit de recevoir le serment d'un nouveau Roi ou d'un Régent, mais bien de délibérer sur un objet extrêmement grave ».

Le doyen d'âge, M. Van Overbergh monte au bureau et propose l'élection de M. Van Cauwelaert comme Président et de M. Struye comme Président suppléant. Ce qui est fait.

Ajoutons pour la petite histoire que cette séance comporta de grosses difficultés, le service de traduction étant inopérant du fait du manque d'écouteurs.

Le 11 juillet 1950, le débat est repris. Un projet de règlement pour l'assemblée des Chambres réunies est présenté par M. Pholien, rapporteur de la Commission. Ce dernier déclare qu'il est de principe, d'après notre Constitution, que les Chambres se réunissent et délibèrent séparément. Elles ont dès lors l'une et l'autre créé et développé leur règlement en vue d'assurer la bonne marche de leurs travaux. Mais l'assemblée commune qui se tient actuellement dans le cadre de l'article 82 de la Constitution et sur la base de la loi du 19 juillet 1945 est une institution distincte et qui doit

organiser ses délibérations suivant un règlement qui lui est propre ; quelles que soient les qualités du règlement de la Chambre ou du règlement du Sénat, aucun des deux ne peut convenir.

La Commission n'a pas songé à faire une œuvre organique définitive. Elle n'a désiré autre chose que de soumettre des règles à suivre pour l'actuelle session des Chambres réunies.

Pour faire œuvre pratique et rapide, elle a confronté le texte des deux règlements existants et a retenu ceux des articles qui paraissaient le mieux convenir aux circonstances, en en **amendant éventuellement** le texte.

Voici le canevas du règlement des **Chambres réunies**. Il y a sept chapitres et quarante-quatre articles :

CHAPITRE PREMIER

Art. 1^{er}. — Du Bureau : Un Président, un Président suppléant, deux vice-présidents, six secrétaires.

Art. 2. — Les fonctions du Président : identiques à celles des Présidents du Sénat et de la Chambre.

Art. 3. — Les fonctions des Secrétaires : identiques à celles des Secrétaires des Chambres, en un mot, faire tout ce qui est du ressort du bureau.

Art. 4. — Des Greffiers : Le bureau est assisté du Greffier du Sénat et de celui de la Chambre.

CHAPITRE II

De l'objet des débats et de la tenue des séances

Art. 5. — Tout membre a le droit de faire des propositions entrant dans le cadre de l'objet pour lequel les Chambres ont été réunies.

Art. 6. — Ouverture des séances, ordre du jour.

Art. 7. — Procès-verbal.

Art. 8. — Pétitions.

Art. 9. — Ordre de parole. Police de la tribune. Rappel à la question.

Art. 12. — Limitation du temps de parole à une heure au plus.

Non stipulé pour le Sénat mais bien pour la Chambre.

(33) A. MAST, *op. cit.*, p. 90.

(34) Le *Moniteur belge* du 5 juillet 1950, p. 5.126.

Art. 15. — En matière de recevabilité, c'est l'article 25 de la Chambre qui a prévalu. Cela relève de la compétence du Président.

CHAPITRE III

Modes de votation. Art. 18 à 24

CHAPITRE IV

Des Commissions. Art. 25 à 30

CHAPITRE V

Des députations. Art. 31

CHAPITRE VI

De la discipline. Art. 32 à 41

Art. 39. — Cet article relatif aux voies de fait ne précise pas dans quelles conditions la sanction est prononcée, ni le mode de réclamation ni les dispositions à prendre en cas de vote survenant pendant la durée de l'exclusion. Il est clair qu'il se réfère tacitement aux autres dispositions du chapitre qui règle ces questions.

CHAPITRE VII

Police de l'assemblée. Art. 42 à 44

L'élaboration de l'article 18 relatif au mode de votation a suscité une discussion. Un membre a proposé que le vote final sur l'adoption ou le rejet du décret qui sera soumis aux délibérations se fasse au scrutin secret. Cette proposition était appuyée sur l'argumentation suivante : ceux qui prendront position en faveur du maintien de l'impossibilité de régner s'appuieront sur des arguments relatifs au comportement du Roi pendant la guerre. L'assemblée des Chambres réunies forme à leurs yeux une sorte de juridiction de jugement ; or il n'est pas d'usage qu'à l'occasion de semblable activité, les membres d'une juridiction fassent connaître leur opinion individuelle.

Cette proposition fut repoussée pour les motifs suivants :

1° La tradition parlementaire a inspiré l'article 39 de la Constitution. Le vote aux Chambres belges doit être nominal ou par assis ou levé, formules qui excluent le secret. N'auront lieu au scrutin secret que les élections et les présentations de candidats. L'acte décisif des Chambres, c'est-à-dire le vote sur l'ensemble des lois sera toujours émis à haute voix. Thonissen a écrit : « Le Congrès

National a été d'avis que les Représentants de la Nation doivent avoir assez de courage et de dignité pour se prononcer (35) ». La Nation est en droit de demander des comptes aux Membres des Chambres, de la position qu'ils prendront dans un débat dont l'objet présente pour le pays une telle importance.

2° Il est inexact de dire que le vote à émettre a le caractère d'un jugement sur le comportement du Roi. L'application de la loi du 19 juillet 1945 n'a nullement cet objet et d'ailleurs la règle de l'inviolabilité du Roi affirmée par l'article 63 de la Constitution s'y oppose.

3° Il faut se rappeler que l'élection du Régent le 20 septembre 1944 se fit ensuite d'un appel nominal comportant un bulletin rédigé et signé par chacun des Membres.

En conséquence, le vote se fera suivant l'appel nominal et non en secret.

Le Premier Ministre, M. Duvieusart, au nom du Gouvernement propose aux Chambres de constater en vertu de la loi du 19 juillet 1945 que l'impossibilité de régner du roi Léopold III a pris fin.

Il y eut une vive opposition contre une proposition d'adresse au Régent suggérée par les gauches et à laquelle la droite s'opposa parce qu'elle la trouvait injurieuse pour le Roi.

Le 20 juillet, le débat est clos. Par appel nominal, 198 parlementaires sociaux-chrétiens votent la fin de l'impossibilité de régner. La gauche a quitté l'hémicycle. Les libéraux rentrent en séance pour voter avec les sociaux-chrétiens une adresse de reconnaissance au Régent.

Le 22 juillet 1950, une nouvelle se répand foudroyante : Léopold III est rentré à l'aube en Belgique par la voie des airs et a regagné son château de Laeken sous la protection de 5.500 gendarmes. Mal renseigné, le Souverain est sincèrement convaincu qu'une grande majorité, aux Chambres comme dans le pays, va se grouper autour de sa personne. Mais la catastrophe se produit, plus ample encore qu'on ne le prévoyait : 500.000 ouvriers sont aussitôt en grève, même en pays flamand ; le port d'Anvers est paralysé ; 75 % des ouvriers du textile ont déposé leurs outils à Gand. A Grâce-Berleur, trois victimes tombent sous les

(35) THONISSEN, *op. cit.*, p. 154.

balles des gendarmes. La Fédération Générale du Travail de Belgique décide une marche en force sur la capitale, à la date du 1^{er} août.

Dans la nuit dramatique du 31 juillet au 1^{er} août, deux événements heureux se succèdent : le Cabinet Duvieusart est unanime (à un membre près) pour porter sa démission au Roi si une solution de paix n'intervient. De son côté, Léopold III prend conscience de la gravité de la situation et, plutôt que de se répandre en récriminations contre ceux qui l'ont si témérairement compromis, préfère se retirer, avec une calme dignité (36).

Le 1^{er} août 1950, le roi Léopold III fait une déclaration dans laquelle il propose que les pouvoirs constitutionnels du Roi soient conférés à l'héritier présomptif de la Couronne.

Le 3 août 1950, M. Duvieusart, Premier Ministre, déclare à la Chambre : D'après les ordres du Roi, j'ai l'honneur de déposer sur le bureau de la Chambre un projet de loi portant attribution de l'exercice des pouvoirs constitutionnels du Roi à l'héritier présomptif de la Couronne. Les articles de la Constitution relatifs à la régence y sont invoqués.

L'article 82 de la Constitution prévoit : 1^o l'impossibilité de régner ; 2^o la constatation de cette impossibilité par les Ministres ; 3^o la convocation des Chambres ; 4^o la nomination d'un régent par les Chambres réunies.

Dans la situation qui nous intéresse, le Roi a, par sa déclaration du 1^{er} août 1950, constaté lui-même implicitement l'impossibilité de régner. Il a été procédé à la constatation par les Ministres, par le fait que le Premier Ministre a déposé le 3 août 1950 le projet de loi cité plus haut. Ce projet de loi prévoit la convocation des Chambres réunies. Enfin, par un décret du 11 août 1950 (37), les Chambres réunies convoquées par arrêté royal du 10 août, ont pourvu à la carence du Chef de l'Etat.

Nous pouvons dire que le décret est normal et que la loi du 10 août avait sa raison d'être parce qu'elle satisfaisait aux exigences de l'article 82 de la Constitution et était génératrice du décret du 11 août 1950.

La loi du 10 août 1950 fut votée avec bonne volonté et avec un réel désir d'apaisement. Les résultats du scrutin en font foi. A la Chambre, sur

199 votants, il y eut 165 oui, 27 non et 7 abstentions (38). Au Sénat, sur 166 votants, 121 oui contre 22 non et 23 abstentions.

Cette soudaine homogénéité ne s'explique que par le fait que le Roi avait promis son effacement à brève échéance. Écoutons le ministre d'Etat Henri Rolin qui déclarait au Sénat : « En quoi consiste cette solution ? C'est la renonciation par le Roi, dans un intérêt national, à l'exercice par lui-même de ses pouvoirs, avec à titre transitoire, l'institution d'une régence qui ne dit pas son nom pour une très brève période qui doit être suivie normalement en septembre 1951, si les prévisions du Roi se réalisent, du transfert officiel cette fois, du titre royal, de la Couronne royale au Prince Héritier, le prince Baudouin (39) ».

Le 11 août 1950, il y eut deux séances des Chambres réunies : une le matin pour voter le décret conférant les pouvoirs constitutionnels du Roi au Prince Héritier. Elle eut lieu, contrairement à l'usage, au Sénat pour permettre l'aménagement de la Chambre en vue de la prestation de serment.

L'autre séance eut lieu l'après-midi à la Chambre où les Chambres réunies reçurent le serment constitutionnel du nouveau Chef de l'Etat qu'on appelait le Prince Royal. La cérémonie fut semblable à celle de la prestation de serment du régent Charles.

Quels furent les pouvoirs du Prince Royal ? Ils furent intégralement ceux que le Roi exerce en vertu de l'article 60 de la Constitution.

On a voulu appeler cet interrègne une régence en raison du fait que l'article 84 de la Constitution était mentionné dans la loi du 10 août 1950. Cet article 84 s'énonce comme suit : Aucun changement à la Constitution ne peut être fait pendant une régence.

Certes, les régences forment des époques exceptionnelles dans la vie des monarchies. Lorsque le pouvoir exécutif n'est pas directement concentré entre les mains du Roi, il est permis de dire que les institutions nationales ne se trouvent pas dans leur état normal. Comme un changement à la Constitution est sans contredit l'acte le plus important

(36) F. van KALKEN, *op. cit.*, pp. 832-833.

(37) *Pasinomie*, 1950, p. 832.

(38) *Annales parlementaires*, Chambre des représentants, 10 août 1950, p. 440.

(39) *Annales parlementaires*, Sénat, 10 août 1950, p. 395.

que le pouvoir législatif puisse accomplir, il eût été déraisonnable de lui laisser cette faculté au milieu des périls que les régences peuvent amener, quelles que soient les précautions dont on les entoure (40).

Indiquons toutefois trois éléments caractéristiques de la distinction à établir entre la régence du prince Charles et l'exercice des pouvoirs constitutionnels du Roi par le prince royal Baudouin.

Sous la Régence, la formule exécutoire était : Nous, Charles, Prince de Belgique, Régent du Royaume. Cette formule fut de 1950 à 1951 : Nous, Baudouin, Prince Royal, exerçant les pouvoirs constitutionnels du Roi.

L'application des articles 102 et 107 du Code pénal concerne la répression de tout acte visant à attenter à la vie ou à la personne du prince Baudouin en tant qu'Héritier présomptif de la Couronne. Quant aux actes attentatoires à la vie ou à la personne du Régent, ils relèvent des articles 103 et 108 du Code pénal.

En 1944, lors de sa prestation de serment, le régent Charles était colonel et ne devint général que lors de son voyage au Congo en 1947. Il semble que le commandement personnel de l'Armée ne se posa pas au Parlement en septembre 1944. Il faut savoir que le pouvoir personnel du Roi en cette matière était admis par tous les auteurs jusqu'en 1939. La capitulation de Léopold III le 28 mai 1940 posa le problème (41). Une Commission de juristes des universités, de la magistrature et du Parlement fut chargée, par arrêté du Régent du 10 mars 1949 (42), d'émettre un avis motivé sur l'application des principes constitutionnels relatifs à l'exercice des prérogatives du Roi et aux rapports des grands pouvoirs constitutionnels entre eux. Le rapport du 27 juillet 1949 révèle la division des esprits sur le plan juridique, mais la Commission fut unanime à estimer qu'il était « souhaitable qu'à l'avenir le Roi n'exerce plus personnellement le commandement militaire » parce que « l'évolution de la guerre moderne a changé la conception traditionnelle du commandement des forces armées (43) ».

Toutefois, en 1950, à l'effet de pourvoir aux exigences de l'article 68 de la Constitution qui fait du Roi le commandant des forces de terre et de mer, et, exerçant les prérogatives de l'article 66, le Roi a commissionné le prince Baudouin en date

du 10 août 1950 (44) au grade de lieutenant général et lui a conféré le Grand Cordon de l'Ordre de Léopold.

On voit ainsi que trois éléments formels différencient la magistrature suprême exercée par le régent Charles et le prince royal Baudouin : formule exécutoire, application des articles du Code pénal et le grade dans l'Armée. C'est au nom de ces trois différences que nous ne pensons pas pouvoir appeler, les pouvoirs constitutionnels du Roi exercés par le prince Royal, une régence.

Le 16 juillet 1951 (45), au Palais de Bruxelles, le roi Léopold III a fait devant de nombreuses personnalités une *déclaration solennelle* par laquelle il mettait fin à l'exercice des pouvoirs constitutionnels qui lui ont été conférés en vertu de l'article 60 de la Constitution le 23 février 1934.

De nombreux auteurs (46) qualifient cette « déclaration solennelle » d'acte d'abdication. Il semble que par égard pour le Monarque qui s'effaçait devant son fils, on ait préféré éviter cette expression. D'ailleurs, « Léopold III a gardé le titre des fonctions auxquelles il a renoncé (47) ».

Le 17 juillet 1951, le roi Baudouin I^{er} a prêté le serment constitutionnel devant les Chambres réunies au cours d'une séance semblable à celle décrite plus haut.

Cette cérémonie mettait le point final à un épisode houleux de la vie politique belge. Quelle qu'ait pu être leur amertume, les membres de la majorité humiliée durent se dire qu'un roi constitutionnel, qui avait été si personnellement et si

(40) THONISSEN, *op. cit.*, pp. 248-249.

(41) F. PERIN, *La Démocratie enrayée*, Bruxelles, Edition de l'Institut belge de Science politique, p. 27.

(42) Le *Moniteur belge* du 12 mars 1949.

(43) *Pasinomie*, 1949, p. 471.

(44) Le *Moniteur belge* du 10 août 1950. Ce commissionnement est basé sur la loi du 14 décembre 1846, relative à l'avancement des Princes de la famille royale (Voyez *Pasinomie*, 1846, p. 724, n° 905). La loi de 1846 stipule que le Roi nomme respectivement le duc de Brabant et le comte de Flandre, sous-lieutenant d'infanterie et de cavalerie. Ils ne pourront être nommés colonels qu'à l'âge de 18 ans révolus et leur avancement aux grades supérieurs sera déterminé par le Roi.

(45) *Pasinomie*, 1951, p. 803.

(46) M. Wigny dans son ouvrage *Droit constitutionnel* (voyez note 22) signale à la page 594: *L'acte d'abdication* du 16 juillet 1951 a été dressé par le ministre de la Justice, notaire du Roi, signé par le Roi et contresigné par le Premier Ministre, les Présidents des Chambres, le Président de la Cour de cassation et le Procureur général près la Cour de cassation.

(47) A. MAST, *op. cit.*, p. 91.

directement mêlé aux luttes politiques, eût été aux prises avec d'insurmontables difficultés s'il avait dû reprendre l'exercice de ses fonctions de Chef d'Etat (48).

Lorsqu'après quatre années de séjour dans l'opposition, le parti socialiste revint au pouvoir en 1954, le Premier Ministre, M. Achille Van Acker, fit ce qu'il pouvait pour parachever l'apaisement. Un arrêté royal du 17 janvier 1957 appela le roi Léopold à la présidence de la « Commission nationale pour l'étude des problèmes que posent le progrès des sciences et leurs répercussions économiques et sociales ». Le roi Léopold fut aussi, par arrêté royal du 23 décembre 1958, nommé président de « l'Institut pour la recherche scientifique en Afrique centrale ». Comme le note le Professeur Mast, la crise royale aura sans doute eu des effets durables sur le droit public belge (49).

Que convient-il de retenir du rôle des Chambres réunies ? En réalité, les Chambres réunies ont deux rôles distincts selon les circonstances. Un rôle passif lorsqu'elles reçoivent le serment constitutionnel du Chef de l'Etat et lorsqu'elles écoutent le discours du trône. Elles ont un rôle dynamique lorsqu'elles pourvoient à la tutelle, élisent un régent ou constatent la fin de l'impossibilité de régner. C'est dans ces sessions réunies et extraordinaires qu'elles exercent au plus haut point leurs fonctions de représentation de la Nation.

Il convient aussi de retenir que les sessions des Chambres réunies constituent en quelque sorte des tournants de l'histoire nationale. Le pays vient de perdre un souverain ; c'est devant les Chambres réunies que vient s'inaugurer un nouveau règne. L'ennemi empêche le Roi d'exercer ses pouvoirs constitutionnels, ce sont les Chambres réunies qui élisent un régent et reçoivent son serment. Suppléant à une carence involontaire des Constituants de 1831, le législateur ajoute une prérogative aux Chambres réunies. Ces sessions houleuses laissent un pénible souvenir dans une longue tradition parlementaire. La Couronne fut discutée au Parlement, ce qui est regrettable. En effet, « tout au long de notre histoire nationale, dans les moments de tension les plus graves de notre vie politique, le Roi est toujours apparu comme le conciliateur suprême des intérêts en présence et notamment comme l'ultime recours de l'opposition battue ou impuissante sur le terrain parlementaire (50) ».

Toutefois, il ne faut pas oublier que la libre discussion au Parlement est un des apanages des représentants de la Nation (51).

Il y eut aussi des séances des Chambres réunies qui malgré l'heure tragique furent sermées. Le 4 août 1914, le roi Albert se rendit au sein des Chambres réunies pour stigmatiser l'invasion allemande : « Plus de partis, des Belges ! (52) ».

Enfin, quelles réflexions suscite la procédure des Chambres réunies ? On ne peut pas dire que cette procédure fut immuable. Votée le 7 février 1831, la Constitution avait fait mention des circonstances qui appelaient des séances des Chambres réunies. Le décret du 28 janvier 1831, invoqué lors des deux régences de 1831 et de 1944 n'a qu'une portée réglementaire. La loi du 19 juillet 1945 confère aux Chambres réunies une attribution supplémentaire. L'élaboration d'un règlement des Chambres réunies est née des circonstances. Comme on le voit, la procédure des Chambres réunies a été essentiellement empirique.

Ainsi que le notait avec sa pertinence coutumière le Professeur W.J. Ganshof van der Meersch, les règles d'organisation et de compétence des institutions, tout particulièrement, ne peuvent s'apprécier de manière exacte qu'en observant en même temps leur fonctionnement. C'est dire que la coutume constitutionnelle les a profondément façonnées et continue à les façonner. De plus en plus, le droit public belge est solidaire de la science politique (53).

Il importe de voir dans la procédure des Chambres réunies, et nous connaissons maintenant son évolution, la manière dont s'établit en Belgique la magistrature suprême. On saisit mieux aussi que même une monarchie constitutionnelle et héréditaire peut parfois poser des problèmes délicats. La manière exhaustive de les résoudre a démontré que les élus de la Nation étaient à même de trouver des solutions adéquates. C'est là une des forces du régime parlementaire.

(48) A. MAST, *op. cit.*, p. 91.

(49) *Ibid.*, p. 92.

(50) R. SENELLE, article cité sous note 13, p. 63.

(51) Voyez Constitution: art. 25 et 32.

(52) D. DENUIT, *Albert, Roi des Belges*, Bruxelles, 1963, p. 113.

(53) W.J. GANSHOF van der MEERSCH, « De l'influence de la Constitution dans la vie politique et sociale en Belgique », in *Revue de l'Université de Bruxelles*, 3-4, 1964, p. 176.