

**L'ARTICLE 93 DE LA CONSTITUTION BELGE
ET L'IMPOSSIBILITÉ DE RÉGNER DU ROI :
UNE DISPOSITION DÉPASSÉE PAR SON HISTOIRE**

PAR

Christian BEHRENDT

Professeur ordinaire à l'Université de Liège et à la KU Leuven
Assesseur au Conseil d'État de Belgique
Professeur à l'École royale militaire

ET

Martin VRANCKEN

Avocat au barreau de Bruxelles
Assistant volontaire à l'Université de Liège

1. Parmi les nombreux titres et qualités que le dédicataire de ces lignes peut s'honorer d'avoir portés dans sa vie, la fonction de *chef d'État* est probablement la plus élevée, la plus brève..., mais sans doute aussi la plus méconnue.

Lorsque le gouvernement Martens VIII déclara le roi Baudouin dans l'impossibilité de régner, en 1990, en raison du refus de ce dernier de sanctionner le projet de loi portant dépénalisation de l'interruption volontaire de grossesse, les ministres réunis en conseil exercèrent collectivement la fonction de chef de l'État. En cette qualité, ils sanctionnèrent et promulguèrent la loi.

Melchior Wathelet était alors vice-Premier ministre et titulaire du portefeuille de la Justice (1). Pendant deux jours, il a donc exercé,

(1) Le gouvernement Martens VIII (mai 1988-septembre 1991) fut une coalition pentapartite composée du CVP, du PS, du SP, du PSC et de la Volksunie, avec 19 ministres et 13 secrétaires d'État. Il fut le premier gouvernement auquel participaient de nouveau les socialistes, après avoir été dans l'opposition sous les gouvernements dits « Martens-Gol » (Martens V, VI et VII). Les ministres du gouvernement Martens VIII furent (dans l'ordre officiel de préséance) Wilfried Martens, Premier ministre, Philippe Moureaux, vice-Premier ministre et ministre des Réformes institutionnelles, Willy Claes, vice-Premier ministre et ministre des Affaires économiques et du Plan, Jean-Luc Dehaene, vice-Premier ministre et ministre des Communications et des Réformes

conjointement avec ses homologues, les pouvoirs constitutionnels du Roi (2).

Cet épisode remonte maintenant à près de 30 ans. Il nous fournit une belle occasion de revenir sur l'article 93 de la Constitution, article qui règle l'hypothèse de l'impossibilité de régner. Nous pourrions de la sorte étudier sa genèse et les principes qui le sous-tendent, ainsi que la manière dont il a été mis en œuvre, à deux reprises, au cours de l'histoire constitutionnelle belge, entre 1940 et 1950, et en 1990.

2. Il n'est pas rare d'observer un décalage entre l'adoption d'un texte et sa mise en œuvre – surtout lorsque plus d'un siècle sépare les deux moments. Le propre d'une Constitution, une fois adoptée, est de survivre à ses auteurs et de traverser les époques, de préférence sans faire l'objet de trop de modifications. Une Constitution doit être à la fois stable et susceptible de s'adapter aux évolutions de la société qu'elle entend régir. Il s'agit d'un équilibre difficile à atteindre, mais nécessaire. Une bonne Constitution, dans les périodes de tumulte, ploie, mais ne rompt pas.

L'article 93 de la Constitution est une disposition emblématique de ce point de vue. Inchangé depuis que la Constitution belge a été décrétée, le 7 février 1831, il a été appliqué à deux reprises, chaque fois à des moments troubles de l'histoire du royaume, et chaque fois dans des circonstances non prévues par les rédacteurs de la Constitution.

La disposition se lit comme suit :

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

3. Le premier cas d'application de l'article 93 remonte à 1940, lorsque Léopold III fut déclaré dans l'impossibilité de régner par le

institutionnelles, Melchior Wathelet, vice-Premier ministre et ministre de la Justice et des Classes moyennes, Hugo Schiltz, vice-Premier ministre et ministre du Budget et de la Politique scientifique, Marc Eyskens, ministre des Affaires étrangères, Philippe Maystadt, ministre des Finances, Robert Urbain, ministre du Commerce extérieur, Philippe Busquin, ministre des Affaires sociales, Guy Coenighe, ministre de la Défense nationale, Louis Tobback, ministre de l'Intérieur, de la Modernisation des services publics et des institutions scientifiques et culturelles nationales, André Geens, ministre de la Coopération au développement, Alan Van der Biest, ministre des Pensions, Luc van den Brande, ministre de l'Emploi et du Travail, Marcel Colla, ministre des Postes, télégraphes et téléphones, et Raymond Langendries, ministre de la Fonction publique.

(2) En 1993, Melchior Wathelet sera une *seconde* fois revêtu, conjointement avec ses collègues ministres, de la qualité collective de chef d'État (voy. *infra*, à la fin de la contribution)

gouvernement Pierlot, en exil en France. Cette impossibilité perdura jusqu'en 1950. La captivité du Roi, prisonnier de guerre, motiva la prise de cette décision du gouvernement, désireux de poursuivre l'effort de guerre ; l'absence de solution à la question royale, une fois la paix revenue, reporta la fin de l'impossibilité de régner de Léopold III – mais non, hélas, le dénouement de la crise – au 20 juin 1950. La particularité de cet épisode réside dans le fait qu'en 1940, en pleine déroute, il était impossible de réunir les Chambres, complètement dispersées, de sorte que le gouvernement Pierlot, faisant une application par analogie de l'article 90, alinéa 2 (3), de la Constitution, applicable dans l'hypothèse du décès du roi, déclara qu'il exercerait désormais, sous sa responsabilité, les pouvoirs constitutionnels du roi, au nom du peuple belge. Les Chambres ne s'assembleront à nouveau qu'en 1944 et désigneront alors un régent, le prince Charles, frère du roi (II).

Cinquante années plus tard, l'article 93 de la Constitution fut à nouveau mis en œuvre, mais dans un tout autre contexte. Le gouvernement Martens y eut en effet recours en 1990, lorsque le roi Baudouin l'avisa de ce qu'il avait une objection de conscience à sanctionner la loi dépénalisant l'interruption volontaire de grossesse. En guise de solution à la crise institutionnelle qui couvait, le gouvernement constata par un arrêté du 3 avril que le roi se trouvait dans l'impossibilité de régner et sanctionna et promulgua la loi. Cette impossibilité de régner fut un expédient de très courte durée, puisque les Chambres réunies en constatèrent la fin deux jours plus tard – sans qu'il soit donc besoin de pourvoir à la régence du royaume (III).

Avant de nous pencher sur ces deux applications de l'article 93 de la Constitution, il convient d'exposer le régime de l'impossibilité de régner, tel qu'il a été mis en place par le Congrès national, constituant originaire, en 1831 (I).

I. LE RÉGIME CONSTITUTIONNEL DE L'IMPOSSIBILITÉ DE RÉGNER

4. L'impossibilité de régner est réglée à l'article 93 de la Constitution (4). Cette disposition, qui suit celle qui régit le cas d'une minorité du roi, envisage l'hypothèse dans laquelle le roi se trouverait dans l'impossibilité d'assumer l'exercice de ses fonctions.

(3) La disposition figurait à l'époque, avant la coordination de la Constitution intervenue en 1994, à l'art 79, al 3

(4) Anc art 82

On trouve peu d'informations sur l'adoption de l'article 93 de la Constitution dans le compte-rendu que le chevalier Huyttens a fait des débats du Congrès national (5). Il semble néanmoins établi que les membres du Congrès national avaient en tête l'exemple du monarque britannique George III qui, devenu dément, avait dû être déclaré incapable de régner en 1811 (6). La régence qui avait été ensuite instituée avait duré neuf ans, jusqu'au décès du monarque en 1820.

5. L'article 93 de la Constitution belge prévoit, en cas d'impossibilité de régner, un procédé en deux temps. Il revient dans un premier temps aux ministres (à l'exclusion donc des secrétaires d'État, qui n'existaient toutefois pas en 1831) de constater que le roi se trouve dans l'impossibilité de régner. Une fois cette impossibilité constatée, il leur incombe de convoquer immédiatement les deux Chambres. Celles-ci pourvoient, dans un second temps, à la tutelle et à la régence.

L'article 93 ne précise pas ce qu'il y a lieu d'entendre par « impossibilité de régner ». Celle-ci, pour le Congrès national ainsi que pour la doctrine ultérieure, jusqu'à la fin de la Première Guerre mondiale, correspond principalement à l'hypothèse d'un roi gravement atteint par la maladie – physique ou mentale (7) – et incapable d'exercer les pouvoirs que la Constitution lui reconnaît. D'où la précision selon laquelle les ministres réunis en conseil *font constater* l'impossibilité. Ce n'est qu'à partir de 1919, en raison des risques courus par le Roi Chevalier lors du conflit, que certains auteurs évoqueront explicitement l'hypothèse que l'article 93 serait également applicable si le monarque était aux mains de l'ennemi (8). Il reste qu'en 1831, le Congrès national s'est borné à prévoir qu'il appartient aux ministres de faire constater cette impossibilité (9).

(5) É. HUYTTENS, *Discussions du Congrès national de Belgique, 1830-1831*, t. II, Bruxelles, Société typographique belge, 1844, p. 156.

(6) En ce sens, voy aussi A. MAST et J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch grondwettelyk recht*, 8^e éd., Gand, Story-Scientia, 1985, pp. 301-302.

(7) Voy not G. BELTJENS, *La Constitution belge révisée annotée au point de vue théorique et pratique de 1830 à 1894*, Liège, Jacques Godenne, 1894, p. 413. « Si le Roi majeur tombe en démence, ou se trouve autrement dans l'impossibilité de régner [...] »

(8) M. VAUTHIER, obs. sous Cass, 11 février 1919, *Rev. Adm.*, 1919, p. 201, cité in F. DELPÉREE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles/Paris, Bruylant/L.G.D.J., 2000, p. 918. Relevons toutefois que Léopold I^{er}, lors de la guerre belgo-néerlandaise de 1831, avait pris la tête de l'armée belge. L'hypothèse d'une capture par l'ennemi n'était pas théorique (voy, p. ex., J.-J. THONISSEN, *La Belgique sous le règne de Léopold I^{er}. Études d'histoire contemporaine*, 2^e éd., t. 1, Louvain, Vanlinthout et Peeters, 1861, p. 93).

(9) Un membre du Congrès national avait déposé un amendement libellé comme suit : « Cette impossibilité sera constatée dans la forme et par l'autorité établies par la loi ». Ce membre fut le

La subtilité du mécanisme mis en place réside dans cette précision. En effet, s'il est exact que ces mots évoquent potentiellement l'intervention d'un tiers (« faire constater ») (10), tel un médecin, dans le cas d'une maladie, qui pourrait poser un diagnostic médical, il n'en demeure pas moins que les ministres sont relativement libres quant à la manière dont l'impossibilité de régner doit être constatée et qu'en définitive, ce sont eux qui détiennent la prérogative de déterminer si et, le cas échéant, à partir de quand le roi se trouve dans l'impossibilité de régner. Autrement dit, pour placer le roi dans l'impossibilité de régner, *il suffit que les ministres prennent un arrêté à cet effet* – l'intervention du Parlement n'est pas nécessaire.

Conçu de cette manière, l'article 93 de la Constitution s'inscrit parfaitement dans la philosophie de la « monarchie républicaine », chère aux membres du Congrès national et à Joseph Lebeau (11), puisqu'en donnant un pouvoir aussi considérable aux seuls ministres, qui engagent en principe leur responsabilité vis-à-vis du Parlement, il affaiblit la position du roi : ce dernier peut être placé dans l'incapacité de régner contre son gré.

Dans le système conçu par le constituant, le vide à la tête de l'État doit être comblé le plus rapidement possible. Les ministres sont à la manœuvre – ils font constater l'impossibilité de régner –, mais, régime parlementaire oblige, le dernier mot doit revenir en principe aux Chambres. L'article 93 prévoit ainsi que les ministres doivent convoquer immédiatement les Chambres, qui siégeront ensemble et pourvoiront à la tutelle (pour les aspects civils résultant de l'affection grave dont le roi serait atteint, telle la gestion de ses biens) et à la régence.

Dans l'intervalle, c'est-à-dire entre le moment où le roi est déclaré dans l'impossibilité de régner et la prestation de serment du régent, les ministres réunis en conseil exercent, sous leur responsabilité, les pouvoirs constitutionnels du roi (12). En d'autres termes, la prise de l'arrêté par lequel le roi est déclaré inapte à régner a automatiquement pour effet de conférer aux ministres la qualité collective de *chef de l'État*. Le Parlement n'intervient, quant à lui, que postérieurement, une fois que la décision d'incapacité du roi est prise et que les ministres

seul à se lever pour soutenir l'amendement, provoquant ainsi l'hilarité générale au sein de l'assemblée (É. HUYTENS, *Discussions du Congrès national de Belgique, 1830-1831*, t II, Bruxelles, Société typographique belge, 1844, p. 156)

(10) En ce sens, P. WIGNY, *Droit constitutionnel – Principes et droit positif*, t II, Bruxelles, Bruylant, 1952, p. 589

(11) J. LEBEAU, *Observations sur le Pouvoir royal*, Bruxelles, Hauman et Cie, 1830, pp. 8-9

(12) F. DELPERÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique, op. cit.*, p. 918

sont déjà investis des prérogatives de chef d'État. On relèvera à cet égard que le Congrès national n'a pas retenu la proposition de plusieurs sections du Congrès de faire pourvoir à la tutelle et à la régence par des Chambres intégralement renouvelées (13). D'autre part, l'article 93 ne prévoit pas explicitement la manière dont il est mis un terme à la régence ni à quelles conditions (14).

Tel est le système mis en place par le constituant. Entre la théorie et la pratique, on observe souvent un certain écart. Les lignes qui suivent vont l'illustrer.

II. L'IMPOSSIBILITÉ DE RÉGNER ET LA QUESTION ROYALE DE 1940-1950

6. Le premier épisode a trait à ce qui est convenu d'appeler la *Question royale*. La question royale va occuper la vie constitutionnelle de l'État belge dix ans durant, de 1940 à 1950. Il s'agit là d'un épisode particulièrement délicat et polarisant de l'histoire constitutionnelle, politique et parlementaire de la Belgique.

Sans pouvoir fournir ici un exposé exhaustif de la problématique de l'incapacité de régner de Léopold III et des événements que la Belgique a connus dans ce contexte, il paraît indiqué, sur cet épisode central de l'histoire monarchique belge du XX^e siècle, de revenir à la veille de l'éclatement de la Seconde Guerre mondiale (15).

7. Le 26 août 1939 (16), le roi mobilise l'armée et constate par là même l'état de guerre. Le 1^{er} septembre, les armées allemandes attaquent la Pologne et l'envahissent – c'est le véritable début des hostilités. Le roi Léopold III prend le commandement personnel de l'armée le 4 septembre (17). Techniquement, la Belgique se trouve en situation

(13) J-J THONISSEN, *La Constitution belge commentée*, 3^e éd, Bruxelles, Bruylant-Christophe, 1879, p 245

(14) J VANDE LANOTTE et G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Bruges, die Keure, 2013, p 44 Ce silence du législateur justifiera l'adoption, en 1945, d'une loi tendant à pourvoir à l'exécution de l'art 93 de la Constitution (voy. *infra*, n° 24).

(15) Pour aller plus loin, voy J STENGERS, *Léopold III et le gouvernement, Les deux politiques belges de 1940*, 2^e éd, Bruxelles, Racine, 2002 ; et J VELAERS et H VAN GOETHEM, *Leopold III – De Koning, het Land, de Oorlog*, 3^e éd, Telt, Lannoo, 2001 Voy. égal H PIERLOT, « Pages d'histoire », *Le Soir*, 5-19 juillet 1947, disponible à l'adresse hdl handle net/2268/202255.

(16) A R du 26 août 1939 relatif à la mobilisation de l'armée, *MB*, 27 août 1939

(17) J.VELAERS et H. VAN GOETHEM, *Leopold III – De Koning, het Land, de Oorlog, op cit*, p 116

de guerre vis-à-vis de l'Allemagne dès le 1^{er} septembre, mais l'Allemagne n'attaque pas à l'ouest : vis-à-vis des Pays-Bas, de la Belgique, du Luxembourg et de la France, ce sera, vis-à-vis de l'Allemagne, la « Drôle de guerre », état des choses éminemment précaire qui perdurera cependant plusieurs mois.

Le 10 janvier 1940, un avion militaire allemand se perd dans le brouillard et, se croyant en Allemagne, atterrit d'urgence en territoire belge, près de Maasmechelen dans le Limbourg (il est vrai que la frontière allemande n'est qu'à 10 km). Les autorités belges, qui interceptent l'équipage allemand, constatent qu'un officier à bord est porteur de plans qui font état d'une attaque allemande sur la Belgique. La nouvelle va susciter une vive appréhension à Bruxelles : il est maintenant certain que tôt ou tard, l'Allemagne va procéder à l'invasion du territoire belge. Léopold III entre alors en contact avec le gouvernement britannique, mais sans se concerter, ni même informer le gouvernement belge : le Premier ministre Pierlot, le ministre des Affaires étrangères Spaak ainsi que toute la diplomatie belge sont laissés dans l'ignorance. Ce n'est qu'au moment où cette démarche unilatérale du roi est sur le point de provoquer de graves malentendus sur la scène diplomatique – malentendus qui auraient pu déboucher sur une intervention militaire immédiate du Royaume-Uni sur le sol belge – que le roi va finalement s'en ouvrir à Spaak, le gouvernement devant ainsi, dans l'extrême urgence, éviter une grave crise diplomatique entre la Belgique et le Royaume-Uni (18).

Le 10 mai 1940, les armées allemandes attaquent, dans un mouvement de grande ampleur, simultanément les Pays-Bas, la Belgique, le Luxembourg et la France. Le Roi, immédiatement, déclare l'état de siège « pour toute l'étendue du Royaume ».

Les territoires anciennement allemands d'Eupen-Malmedy, cédés à la Belgique par le Traité de Versailles, sont, le même jour, par décision du *Führer*, réannexés unilatéralement à l'Allemagne. Cette annexion d'Eupen-Malmedy ne sera pas reconnue par la Belgique, mais, sur place, elle aura pour effet que les habitants sont considérés par les autorités allemandes comme des Allemands, et donc susceptibles d'être enrôlés dans les forces armées allemandes.

Le territoire du Grand-Duché est pris en une seule journée, la famille grand-ducale, avec à sa tête la Grande-Duchesse Charlotte, parvient à fuir vers la France et de là vers le Portugal et le Canada.

(18) Sur cet épisode, voy J STENGERS, *Léopold III et le gouvernement, Les deux politiques belges de 1940, op cit*, pp 17 et s

Au vu de ces événements, le même jour, au Royaume-Uni, le Roi George VI se voit offrir la démission de son Premier ministre Neville Chamberlain, dont l'« *appeasement policy* » à l'égard d'Hitler s'est avérée complètement infructueuse ; le roi nomme un partisan d'une ligne beaucoup plus déterminée à l'égard d'Hitler – à savoir Winston Churchill.

8. Le 10 mai 1940 – grand jour dans l'histoire européenne, on l'a compris – se tient aussi la dernière séance du Parlement belge ; à ce moment, parmi les parlementaires, tout le monde ignore que ce sera la dernière séance pour bien longtemps.

Le lendemain, 11 mai, en France, la percée allemande atteint déjà Sedan, en dépit de la Ligne Maginot, pourtant réputée imprenable – en réalité, les Allemands *contournent* tout simplement la ligne par le nord, en passant par les territoires luxembourgeois et belge, et puis percent en territoire français. Selon les concepteurs de la Ligne, cette éventualité n'était pourtant pas réaliste, car le relief du Luxembourg et des Ardennes belges est assez accidenté et dès lors, pensaient les Français, difficilement praticable pour le passage massif de matériel militaire lourd. Or, les forces allemandes franchissent ces reliefs avec une facilité déconcertante.

Le même jour, et cette fois en Belgique, les Allemands obtiennent la reddition du fort, jugé tout aussi imprenable, d'Eben-Emael, surnommé « Le Fort parmi les Forts ». C'est un énorme colosse en béton armé creusé dans la roche, près de Visé. À l'aide de plusieurs avions planeurs, la *Luftwaffe* dépose une unité d'élite sur le toit de la superstructure du Fort, unité qui neutralise à l'aide d'explosifs la quasi-totalité de ses dispositifs de tir. Les équipages belges retranchés à l'intérieur ne pouvant plus entreprendre d'action militaire, ils sont condamnés à sortir et à se rendre. De la sorte est neutralisé, dès le deuxième jour des hostilités, le principal dispositif de défense belge sur le front est.

Plus généralement, la supériorité militaire allemande est évidente : à partir du 12 mai, leurs troupes peuvent, en Belgique, se permettre le luxe d'avancer à l'aide de seules armes légères, n'ayant plus besoin de faire fonctionner l'armement lourd.

Le 15 mai 1940, les Pays-Bas déposent les armes : voilà la Belgique prise en tenaille au nord, à l'est, et progressivement aussi au sud. La reine Wilhelmine s'enfuit juste à temps pour Londres – à partir de ce moment, il existe un gouvernement en exil à Londres.

9. Le 17 mai, Pierlot adresse un message au roi Léopold III dans lequel il le presse de tout faire pour ne pas être capturé et fait

prisonnier par les Allemands, et le prie donc de quitter, le moment venu, le territoire belge pour pouvoir continuer la lutte contre l'armée allemande depuis l'étranger. Le roi laisse ce message sans réponse.

Le lendemain, 18 mai, la plupart des membres du gouvernement belge quittent la Belgique pour s'établir à Sainte-Adresse, près du Havre, en France. L'endroit est tristement connu par les politiques belges, puisque c'est précisément dans cette localité qu'avait séjourné le gouvernement belge en exil lors de la Première Guerre mondiale. Seuls quatre ministres restent en Belgique : le Premier ministre Hubert Pierlot (catholique wallon), le ministre des Affaires étrangères Paul-Henri Spaak (socialiste bruxellois), le ministre de l'Intérieur Arthur Vanderpoorten (libéral flamand) et le général Henri Denis (militaire, sans étiquette).

10. Le 25 mai 1940, aux petites heures du matin, a lieu ce qu'il est convenu d'appeler la « rencontre de Wynendaele ». C'est un événement majeur en droit constitutionnel belge.

Alors que la situation militaire est critique, Léopold III reçoit à ce moment-là, et à leur demande, les quatre ministres encore restés en Belgique ; cette rencontre a lieu à sa résidence de fortune, le château de Wynendaele, près de Torhout, à 15 km de Bruges. Au Premier ministre, qui lui demande si le gouvernement actuel qui poursuit la guerre à partir de l'étranger continuera à être le gouvernement du roi, Léopold III, soucieux de rester en Belgique et de partager le sort de son armée, répond : « Non, ce gouvernement sera nécessairement contre moi » (19).

C'est la rupture. Le roi refuse de suivre le gouvernement en exil.

Les ministres quittent alors le roi pour la France, pour gagner Dunkerque (sous les bombardements), et de là le Royaume-Uni ; enfin, du Royaume-Uni, un avion les amène à Paris, où ils retrouvent, à l'ambassade de Belgique, les autres ministres du gouvernement, venus, de leur côté, de Sainte-Adresse.

11. Après le départ des quatre ministres, Léopold III nourrit l'idée de révoquer le gouvernement Pierlot. Il demande conseil à Raoul Hayoit

(19) H. PIERLOT, « Pages d'histoire », *Le Soir*, 5-19 juillet 1947, disponibles à l'adresse hdl.handle.net/2268/202255, en particulier l'article intitulé « La dernière audience à Wynendaele », publié le 13 juillet, et J. STENGERS, *Léopold III et le gouvernement, Les deux politiques belges de 1940, op cit*, p 40 Cette déclaration n'est pas contestée par Léopold III lui-même (LEOPOLD III, *Pour l'Histoire - Sur quelques épisodes de mon règne*, Bruxelles, Racine, 2001, p 41, et *Kroongetuige*, Telt, Lannoo, 2001, p 55)

de Termicourt, futur procureur général près la Cour de cassation, alors substitut de l'auditeur général militaire. Le lendemain, 26 mai, ce dernier lui remet une note dans laquelle il soutient – erronément, nous allons le voir ci-dessous – que le roi aurait besoin du contre-seing d'un ministre *actuellement en fonction* pour ce faire. Le roi s'en remet à l'opinion de son conseiller et, se croyant lié par le refus du gouvernement Pierlot de démissionner à sa demande, ne le révoque pas. L'erreur de Hayoit est salutaire : elle permet au gouvernement Pierlot de continuer légalement la guerre depuis la France et bientôt la Grande-Bretagne.

Les circonstances difficiles dans lesquelles l'avis a dû être rédigé par Raoul Hayoit de Termicourt (campagne militaire, urgence, absence de documentation) expliquent son erreur (20). La doctrine soutenait pourtant – et soutient toujours – que rien ne s'oppose, au niveau constitutionnel, à ce qu'un nouveau ministre contresigne son arrêté de nomination ainsi que l'arrêté de révocation de son prédécesseur. Oscar Orban écrivait à cet égard en 1906 : « [U]n ministre peut contresigner sa propre nomination. C'est une erreur de croire que le contre-seing ne peut jamais émaner que [...] d'un ministre en fonctions. Le Roi doit pouvoir se passer du concours de ses ministres et avoir recours à des hommes nouveaux [...]. Toutefois, en Belgique, depuis le premier ministère du Régent, la transmission des pouvoirs ministériels s'est toujours faite sans incident ni résistance » (21).

Ce principe sera réaffirmé en 1949 par la commission dite Soenens (officiellement « Commission chargée d'émettre un avis motivé sur l'application des principes constitutionnels relatifs à l'exercice des prérogatives du Roi et aux rapports des grands pouvoirs constitutionnels entre eux »), qui écrira : « Selon une pratique constante, l'arrêté de nomination du Premier ministre est [contre]signé par son prédécesseur, qui assume ainsi la responsabilité de la régularité constitutionnelle du mode selon lequel s'est exercé le choix du Roi, et c'est le nouveau Premier ministre qui contresigne l'arrêté acceptant la démission du Premier ministre sortant, ainsi que les arrêtés de nomination de ses collègues. Cependant, en cas de refus non justifié du Premier ministre ou en cas de force majeure, le Premier ministre nouvellement nommé doit pouvoir contresigner sa propre nomination » (22).

(20) Voy égal J STENGERS, *Léopold III et le gouvernement, Les deux politiques belges de 1940, op cit*, pp 42-47

(21) O ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, t I^{er}, Liège/Paris, Dessain/Giard & Brière, 1906, p 289

(22) Rapport du 27 juillet 1949, *MB*, 6 août 1949, p 7593

12. Le lendemain, 27 mai, la situation de l'armée belge devient désespérée : Léopold III tente d'établir un contact avec les Allemands afin de déposer les armes ; à cet effet, il fait dépêcher un envoyé spécial – en termes militaires on appelle cela un « parlementaire » – de l'autre côté du front. Cette démarche de Léopold III n'est cependant communiquée à Londres et Paris qu'après coup, c'est-à-dire à un moment où l'envoyé belge est déjà parti en direction des Allemands. Les Allemands acceptent la demande, pour autant que la capitulation se fasse sans condition de la part de la Belgique.

Le jour suivant, 28 mai, l'acte de capitulation de l'armée belge est signé par le plénipotentiaire du roi Léopold III, le général Derousseaux, et par le général von Reichenau, pour la *Wehrmacht*. Il porte comme suit, dans une traduction – l'original étant en allemand : « L'armée belge dans sa totalité dépose les armes immédiatement et sans condition et est à considérer, dès lors, comme prisonnière » (23).

Cette capitulation unilatérale, non concertée avec aucun autre pays, suscite la réaction ulcérée de Londres et Paris, en particulier du président du Conseil français, Paul Reynaud, et du Premier ministre britannique, Winston Churchill. En effet, la reddition de l'armée belge a pour conséquence de couper Dunkerque et les 300 000 soldats alliés que la région abrite, du reste du monde : la position des Alliés s'en trouve donc considérablement affaiblie. *L'opération Dynamo*, qui tend à rapatrier les soldats britanniques et français en Grande-Bretagne, est menée d'une manière d'autant plus héroïque. Robert Merle en a livré un saisissant récit dans son roman *Week-end à Zuydcoote* (24), et le réalisateur britannique Christopher Nolan y a plus récemment consacré un film (25).

On notera que, dès le moment de la capitulation, une divergence de vues existe sur la portée *ratione personae* de celle-ci : pour le roi et les militaires allemands, l'acte s'applique à tout militaire belge, où qu'il se trouve ; pour le gouvernement Pierlot et les Alliés, il ne s'étend qu'aux soldats belges qui se trouvent, le 28 mai 1940, *en Belgique*,

(23) Tel qu'il a été signé par le plénipotentiaire du roi, le protocole de capitulation engageait, non seulement les troupes encerclées en Flandre, mais l'ensemble des forces armées belges (celles opérant en France et les unités stationnées au Congo) Il était donc susceptible d'entrer en contradiction avec la volonté affichée, encore à ce moment-là, par le gouvernement de continuer la lutte depuis l'étranger. Les Allemands ne s'en prévalurent cependant jamais. Sur ce point en particulier, voy J SPENGLER, « La portée de l'acte de capitulation de l'armée belge du 28 mai 1940 », in *De Brialmont à l'Union de l'Europe occidentale : mélanges d'histoire militaire offerts à Albert Duchesne, Jean Lorette et Jean-Léon Charles* (P LEFEVRE et P DE GRUYSE dir.), Bruxelles, Musée royal de l'Armée, 1988, spéc pp 267-270

(24) R MERLE, *Week-end à Zuydcoote*, Paris, Gallimard, 1949

(25) *Dunkirk*, sorti dans les salles en 2017

sous le *commandement effectif* de Léopold III. Cette dernière lecture, plus restrictive, exclut de la reddition d'armes les militaires belges qui *ne sont pas* sous le commandement effectif du roi – à savoir les soldats hors Belgique et ceux dans la Colonie. *Pendant toute la Seconde Guerre mondiale, il y aura ainsi des militaires belges qui participeront au combat aux côtés des Alliés.* L'une des unités belges combattantes les plus connues seront les *Brigades d'Irlande*, brigades qui doivent leur nom au fait qu'elles sont basées en, et opèrent depuis l'Irlande. Cette lecture resserrée de l'acte de capitulation, en limitant sa portée aux seuls soldats belges qui se trouvent, le 28 mai, effectivement en Belgique, va aussi – nous allons le voir dans un instant – permettre au gouvernement Pierlot de s'établir en exil à Londres : Churchill n'aurait en effet pas toléré que s'établisse à Londres un gouvernement d'un pays dont tous les soldats, sans exception, ont déposé les armes. Aussi, cette même lecture va, au sortir de la guerre, permettre à la Belgique d'être considérée sur la scène internationale comme un pays victorieux de l'Allemagne.

13. Mais revenons à la journée du 28 mai 1940. Le roi, étant, contre le conseil pressant de ses ministres, resté en Belgique, il est appréhendé par les militaires allemands. Pour ceux-ci, le fait que le roi n'ait pas, au dernier moment, quitté le pays pour s'établir à l'étranger et de la sorte échapper à la mainmise allemande est une complète surprise (26). Léopold III se considère dorénavant comme prisonnier des Allemands. Les autorités allemandes se montrent peu intrusives à son égard, le laissant notamment déterminer son lieu de résidence : c'est donc Léopold III lui-même et non la *Wehrmacht* qui fixe son lieu de résidence au château de Laeken (27). À Laeken, le roi est placé sur la surveillance – courtoise – du colonel allemand Kiewitz, un « *vrindelijke bewaker* », pour reprendre l'expression de l'historien Albert de Jonghe (28). Goebbels en personne, chef de la propagande nazie, écrit que Kiewitz « joue l'adjudant » du roi (29). La relative douceur du régime de surveillance de Léopold III n'est pas connue par l'opinion publique belge, ni par le gouvernement Pierlot en exil – tout le monde est convaincu que le roi est étroitement surveillé et véritablement emprisonné au château.

(26) A. DE JONGHE, « Berchtesgaden (19 november 1940) – voorgeschiedenis, inhoud en resultaat », *Res publica*, 1978, pp 41-54, spéc p 42

(27) *Ibid*

(28) A. DE JONGHE, « Berchtesgaden (19 november 1940) – voorgeschiedenis, inhoud en resultaat », *op cit*, spéc p 44.

(29) J. VELAERS et H. VAN GOETHEM, « Léopold III en Belgique, sous l'Occupation », in *Léopold III* (V. DUJARDIN, M. DUMOULIN et M. VAN DEN WIJNGAERT dir.), Waterloo, André Versalle, 2013, pp. 141-170, spéc p 152

Dès lors que le roi affirme lui-même être prisonnier de l'occupant allemand, les ministres considèrent qu'il est dans l'impossibilité de régner. Siégeant en exil à Poitiers, ils adoptent donc un *arrêté, portant la date du 28 mai 1940, qui, considérant que le roi est sous le pouvoir de l'envahisseur, constate cette impossibilité* (30). Compte tenu de l'impossibilité de réunir les Chambres, la solution retenue par le gouvernement Pierlot est de se référer à la solution prévue à l'article 90, alinéa 2, de la Constitution. Cette disposition prévoit qu'à dater de la mort du roi et jusqu'à la prestation du serment de son successeur au trône ou du régent (c'est-à-dire pendant l'interrègne), « les pouvoirs constitutionnels du Roi sont exercés, au nom du peuple belge, par les ministres réunis en conseil, et sous leur responsabilité ».

Faisant application de cette solution par analogie, le gouvernement Pierlot exercera les pouvoirs constitutionnels royaux jusqu'en 1944 et la désignation du prince Charles comme régent. Compte tenu de l'impossibilité de réunir les Chambres, les ministres réunis en conseil adopteront des arrêtés-lois (dits de temps de guerre), dont la valeur législative sera reconnue en 1944 par la Cour de cassation (31).

Cette nouvelle est annoncée à la population par un discours que le Premier ministre Hubert Pierlot prononce sur les ondes radiophoniques françaises ; avec d'autres ministres, il annonce qu'il a décidé, contre l'avis de Léopold III, de poursuivre depuis l'étranger la lutte contre le III^e Reich aux côtés des Alliés. Il déplore aussi dans ce discours que Léopold III, en se résignant à la capitulation, se soit placé sous le pouvoir de l'envahisseur allemand.

Au moment de la capitulation, Léopold III, que la population croit soumis à un régime de détention draconien, avec une privation totale de liberté, est immensément populaire au sein de l'opinion publique belge ; c'est en revanche le gouvernement en exil de Pierlot qui est jugé avec une grande défaveur (32).

(30) A M (min réunus en conseil) du 28 mai 1940, *MB* (de Londres), 18-30 mai

(31) Cass, 11 décembre 1944, *Pas*, 1945, I, p 65 Sur tout ceci, voy J DE MEYER, « Over de legitimiteit van de besluitwetten van de oorlogsregeringen in 1914-1918 en in 1940-1944 », in *Liberté Amicorum Auguste de Schryver, minister van Staat*, Gand, sans éditeur, 1968, pp 296-304

(32) Voy not P-H SPAAR, *Combats inachevés - volume 1 : De l'indépendance à l'Alliance*, Paris, Fayard, 1969, p 108 (« L'immense majorité de la population approuvait l'attitude du roi et que notre impopularité était totale. Pour parler simplement, nous étions vornis »), J GOROVITCH, « L'opinion et le Roi, 1940-1944 », *Res publica*, 1978, pp 55-98, spéc pp 57 et 61, et P STRUYE (art publié d'une manière posthume), « L'évolution du sentiment public en Belgique sous l'occupation allemande », *Res Publica*, 1978, pp 99-114, spéc pp 97-98

14. Au fur et à mesure de l'avancée allemande, et après avoir brièvement siégé – quelques jours seulement – à Paris et Poitiers, le gouvernement se réfugie successivement à Bordeaux (à partir du 18 juin) et Vichy (à partir de début juillet).

Après l'instauration du régime de Vichy (17 juin) par le maréchal Pétain et la capitulation française (22 juin, signée par Pétain), la question de la localisation du gouvernement belge en France devient urgente. Celui-ci se divise sur cette question, Pierlot et Spaak souhaitant partir pour un pays libre et allié, d'autres préférant demeurer en France, fût-elle gouvernée par le régime de Vichy. Le 23 août, huit ministres décidés à rester en France remettent leur démission à Hubert Pierlot, dont le général Denis, ministre de la Défense nationale, avec effet au 28 août (33).

Le 24 août, au petit matin, Spaak et Pierlot quittent Vichy (34), ayant élaboré un plan de fuite pour gagner Londres, en passant par l'Espagne et le Portugal (ce dernier État étant neutre pendant la Seconde Guerre mondiale). Spaak fait de cette évasion, opérée au péril de leur vie, un récit haletant dans ses *Mémoires* (35).

Ayant gagné Lisbonne après moult péripéties, c'est de là qu'un hydravion britannique les amène le 24 octobre 1940 en Angleterre, à Bournemouth, et qu'ils gagnent Londres dans la soirée, pendant une attaque aérienne allemande (36). À Londres, ils forment, ensemble avec Albert De Vleeschauwer et Camille Gutt, à quatre, le gouvernement belge en exil (37), et constituent ainsi également le Chef d'État de la Belgique, en tant que ministres réunis en conseil, compte tenu de l'incapacité de régner de Léopold III (38).

(33) J. STENGERS, *Léopold III et le gouvernement, Les deux politiques belges de 1940*, op. cit., p. 254, sur le général Denis, *ibid.*, pp. 256-257. Les huit ministres démissionnaires sont : Paul-Émile Janson, Charles-Albert d'Aspremont Lynden, August Balthazar, Auguste de Schryver, Léon Matagne, Eugène Soudan, Artur Vanderpoorten et le général Denis

(34) P.-H. SPAAK, *Combats vachevés* – volume 1 : *De l'indépendance à l'Alliance*, op. cit., p. 114

(35) *Ibid.*, en partic. le chap. 10, « Histoire d'une évasion », pp. 114-122.

(36) *Ibid.*, p. 122

(37) On ajoutera aux quatre Marcel-Henri Jaspar, ministre sans attributions ; bien qu'il soit présent à Londres depuis juin 1940 – il s'y est rendu sans en avertir ses collègues –, il ne prendra pas part aux travaux du gouvernement, et sera formellement démis en décembre de la même année

(38) À partir d'octobre 1942 et l'arrivée sur le sol britannique d'Antoine Delfosse, le gouvernement compte cinq ministres, et enfin sept ministres, avec la nomination en avril 1943 d'Auguste de Schryver et d'August Balthazar. Ces sept ministres constitueront le gouvernement belge pendant les années d'exode, jusqu'à la Libération en septembre 1944, et assumeront à ce titre l'exercice des prérogatives royales. Sur la composition du gouvernement belge pendant les années d'exil, voy. J. STENGERS, « Sur l'histoire du gouvernement belge de Londres », *RBPH*, 2000, pp. 1009-1022.

15. Le 19 novembre 1940, à l'insu le plus total du gouvernement belge en exil, Léopold III, officiellement prisonnier au château de Laeken, fait un déplacement jusqu'en Allemagne du Sud pour y rencontrer, à Berchtesgaden, Adolf Hitler en personne (39). Mis à part l'entourage intime du roi, l'événement n'est à l'époque connu par personne en Belgique et demeurera ignoré par la population belge pendant toute la durée de la guerre. On notera que cette entrevue a eu lieu à la demande expresse de Léopold, celui-ci ayant envoyé pas moins de trois télex à Hitler pour la solliciter ; ce dernier détail – fort important – a toujours été tu par Léopold (40).

Le 11 septembre 1941, Léopold III, veuf depuis 1935, se marie religieusement en secondes noces avec Mary-Lilian Baels ; ces noces religieuses sont célébrées en violation de l'article 21, alinéa 2, de la Constitution, qui pose la règle de l'antériorité du mariage civil par rapport au religieux ; le mariage civil n'interviendra en effet que trois mois plus tard, le 6 décembre (41). Le remariage ne fait par ailleurs l'objet d'aucune autorisation du gouvernement en exil à Londres, qui n'est pas averti. Plus fondamentalement, et en dehors de toutes les considérations juridiques et constitutionnelles, les noces font naître au sein de la population en Belgique un doute sur la véracité du statut de prisonnier du roi : si le roi se remarie, pense la population, c'est qu'il reçoit des visiteurs et qu'il a des fréquentations ; en d'autres termes, c'est que son statut de prisonnier imposé par la *Wehrmacht* n'est pas si intransigeant que cela et lui laisse une certaine latitude d'action. Cette impression va écorner l'image héroïque d'un roi esseulé, isolé et gardé par des militaires allemands.

Plusieurs journaux clandestins publient des billets ravageurs pour le roi : « Le Roi s'amuse », « Gai Gai marions-nous », ou encore « Nous vous croyions penché sur nos douleurs et vous êtes sur l'épaule d'une femme » (42). Comme l'écrit Jean Stengers dans son mémorable ouvrage sur Léopold III et le gouvernement Pierlot : « Sur le plan de la popularité, le coup le plus terrible [pendant la période de la guerre] sera bien entendu son mariage, annoncé en décembre 1941.

(39) Sur cet épisode de l'histoire de la royauté, voy J STENGERS, *Léopold III et le gouvernement, Les deux politiques belges de 1940, op. cit.*, pp 159-168, J VELAERS et H VAN GOETHEM, *Leopold III - De Koning, het Land, de Oorlog, op cit.*, pp. 581-596, et A DE JONGHE, « Berchtesgaden (19 november 1940) - voorgeschiedenis, inhoud en resultaat », *op cit.*, pp 41-54

(40) J VELAERS et H VAN GOETHEM, *Leopold III - De Koning, het Land, de Oorlog, op cit.*, p. xiv

(41) X MABILLE, *Nouvelle histoire politique de la Belgique*, Bruxelles, Éditions du CRISP, 2011, p 254

(42) J GOTOVITCH, « L'opinion et le Roi, 1940-1944 », *op cit.*, pp 55-98, spéc. p 81.

Le mariage, qui va faire perdre d'un coup au Roi son auréole de prisonnier, va provoquer un traumatisme profond et durable. Le prestige du souverain en sortira irrémédiablement atteint. Mais ses conséquences ne seront pas seulement morales, elles seront aussi politiques. Le silence du Roi, alors que l'on attendait ses paroles, son abstention, alors que l'on attendait de lui des gestes correspondant aux sentiments de la population, n'auraient pas suscité, comme cela a été le cas, la critique et même l'hostilité, si on avait pu expliquer que, comme prisonnier, il se trouvait dans l'impossibilité de parler et d'agir. Mais le mariage, précisément, a fait qu'on l'a considéré comme un faux prisonnier, comme un prisonnier qui n'en était pas réellement un ; les critiques, dès lors, ont fusé. C'est en tuant l'image du Roi prisonnier, ou du moins en lui portant un coup très grave, presque fatal, que le mariage, politiquement, a causé au Roi le plus de dommage » (43).

16. Au niveau institutionnel, Léopold III, dont on sait qu'il juge avec défaveur le régime parlementaire, fait, pendant l'occupation, préparer par son entourage un nouveau projet de Constitution, avec des traits plus autoritaires et un pouvoir royal fort (44). Bien entendu, ces plans ne sont pas accueillis favorablement par le gouvernement en exil à Londres, qui en apprend l'existence par des voies détournées ; ils suscitent des réactions négatives dans les cercles informés en Belgique occupée.

Le 16 mai 1943 est inaugurée à Londres la radiodiffusion du gouvernement belge en exil (45).

17. Le 25 janvier 1944, le roi finalise, à Bruxelles, un document qui est connu sous l'appellation « Le testament politique de Léopold III » (46), et dans lequel il tient des propos polarisants, n'a pas un mot de remerciements pour les Alliés, tait complètement les efforts de la Résistance (47). Mais surtout, il pose dans ce document le principe qu'à la Libération, les membres du gouvernement Pierlot devront être exclus de tout pouvoir en Belgique – citons le texte original du roi – « aussi longtemps qu'ils n'auront pas répudié leur erreur (sic) et fait

(43) J STENGERS, *Léopold III et le gouvernement, Les deux politiques belges de 1940*, *op cit*, p 177.

(44) Voy J VELAERS et H VAN GOETHEM, *Leopold III – De Konning, het Land, de Oorlog*, *op cit*, pp 695 et s

(45) P VAN DEN DUNGEN, *Hubert Pierlot*, Bruxelles, Le Cri, 2010, p 347

(46) Le texte intégral du « Testament politique » peut être trouvé dans V DUJARDIN, M DUMOULIN et M. VAN DEN WIJNGAERT (dir), *Léopold III*, *op cit*, pp 196-200

(47) Voy J STENGERS, *Léopold III et le gouvernement, Les deux politiques belges de 1940*, *op cit*, pp 180-181, et 198-203

réparation solennelle et entière » (48). Le document, que le roi voulait pourtant public, n'a, pour son très grand salut, pas été connu du public pendant la guerre, ni immédiatement après la Libération. On peut penser que s'il avait été connu par la population en 1944 ou 1945, il aurait provoqué des réactions populaires furieuses et aurait rendu politiquement impensable tout retour au pouvoir de Léopold III par la suite.

18. Le 6 juin 1944, les forces américaines débarquent en Normandie ; la journée est connue sous le nom « D-Day ». Le commandant en chef des forces alliées est le général américain Dwight Eisenhower.

Dès le lendemain, le 7 juin 1944, Léopold III est transféré du château de Laeken vers une forteresse en Allemagne du Sud, à partir de ce moment, Léopold III est effectivement privé de toute liberté de mouvement et pleinement prisonnier des militaires allemands. Le journal de gauche *Le Peuple* titre, d'une manière délibérément irrévérencieuse : « Le Roi vraiment prisonnier » (49).

Le 2 septembre 1944, le premier soldat allié met le pied sur le sol belge. Bruxelles est libérée le 3.

Le 8 septembre, le gouvernement Pierlot – qui, nous l'avons dit, constitue collectivement le chef d'État, en sa qualité de ministres réunis en conseil – rentre à Bruxelles, en arrivant de Londres par avion ; il atterrit à l'aérodrome d'Evere vers 14 h 15 et arrive au siège du gouvernement, au centre de Bruxelles, vers 15 h (50). Il est notable que ce retour au pays se fait dans l'indifférence générale (51) – la Belgique est un pays profondément paradoxal. La délégation qui rentre ainsi d'exil est composée de sept membres, à savoir de Hubert Pierlot (Premier ministre), Paul-Henri Spaak (Affaires étrangères), Camille Gutt (Finances et Économie), Albert De Vleeschauwer (Colonie), August Balthazar (Travaux publics et communications), Auguste de Schryver (Intérieur) et Antoine Delfosse (Justice) (52).

19. Les Chambres réunies s'assemblent pour la première fois depuis le début de l'occupation allemande le 20 septembre 1944 (53). L'ensemble des parlementaires (députés et sénateurs), dont l'élection

(48) *Ibid*, p 181

(49) J GOROVITCH, « L'opinion et le Roi, 1940-1944 », *op cit*, pp 55-98, spéc p 91

(50) *La Libre Belgique*, 10 septembre 1944, p 1

(51) P STEPHANY, « Comment la Belgique entra dans l'après-guerre », in *Jours de Guerre, Jours de Paix* (R. GAHIDE dir.), Bruxelles, Dexia, 2001, pp 7-47, spéc p 16

(52) *Ibid*

(53) *La Libre Belgique*, 21 septembre, p 1

remonte à avril 1939, ne sont pas présents ; certains ont été déportés en Allemagne, d'autres – les élus VNV (*Vlaams Nationaal Verbond*) et Rex, qui ont collaboré avec l'occupant nazi – brillent par leur absence (54). Premier à prendre la parole, le président de la Chambre des représentants, Frans Van Cauwelaert, prononce un discours digne, mêlant l'allégresse de la délivrance à la tristesse des « douleurs, des sacrifices et des deuils qui ont précédé ces jours heureux » (55). À son tour, Hubert Pierlot s'adresse aux Chambres et prononce une déclaration faisant le bilan de l'action du gouvernement en exil.

Il revient maintenant aux Chambres, enfin réunies, de pourvoir à la régence, comme le prévoit l'article 93 de la Constitution, et de « relever » ainsi le gouvernement Pierlot de la lourde tâche qu'il a assumée, quatre années durant.

Léopold III et ses enfants ayant été déportés par l'armée allemande d'abord en Allemagne du Sud, puis de là en Autriche (56), les Chambres réunies désignent à la fonction de régent le frère cadet du roi, le prince Charles. En effet, Charles s'était caché lors de la déportation de Léopold et sa famille, de sorte que l'armée allemande n'était pas parvenue à le déporter aussi ; une fois la Libération intervenue, il refait surface, après s'être terré à Sart-lez-Spa, près de Verviers (57). La personnalité de Charles pour le poste de régent ne fait cependant pas entièrement consensus au sein des Chambres réunies et manque au premier tour la majorité requise. Charles réussit toutefois à se faire élire au second tour et prête le serment constitutionnel le 21 septembre 1944 (58).

Au moment où les Chambres réunies reçoivent le serment du régent Charles, le territoire national n'est pas encore entièrement libéré ; mais ce sera chose faite le 1^{er} novembre (59).

Le 9 novembre, le général Eisenhower rend visite à Pierlot à Bruxelles (60).

(54) T GROSBOIS, *Pierlot 1930-1950*, Bruxelles, Racine, 2007, p 325

(55) *Ann. parl.*, Ch. réun., séance du 19 septembre 1944, pp 3-6

(56) En réalité, on ignore à ce moment-là quel est le sort du monarque (V DUJARDIN, « L'impossible réconciliation ? », in *Léopold III, op. cit.*, p. 230).

(57) V DUJARDIN et M. VAN DEN WIJNGAERT, *La Belgique sans roi*, Bruxelles, Le Cri, 2010, p 100

(58) *Ann. parl.*, Ch. réun., séance du 21 septembre 1944, p 42

(59) *La Libre Belgique*, 3 novembre 1944 La une du journal énonce « La Belgique est délivrée »

(60) *Ibid.*, 11 novembre 1944

20. Contre toute attente, et déjouant tous les pronostics militaires, la *Wehrmacht* lance le 16 décembre 1944 une contre-attaque de la dernière chance : l'offensive des Ardennes. Certaines localités belges sont réoccupées par les forces allemandes. Ainsi *La Libre Belgique* des 19 et 20 décembre 1944 écrit : « Les Allemands attaquent à la frontière belge et luxembourgeoise sur un front de 80 km. Mais leur action est enrayée ». Les villes de Malmedy, Stavelot, Saint-Hubert et Rochefort sont prises par les forces allemandes. Ciney et Celles tombent également en mains allemandes. La ville de Bastogne, détenue par les forces américaines depuis plusieurs mois, résiste à l'invasion et se trouve, le 21 décembre 1944, complètement encerclée : la *Wehrmacht* l'assiège. Le 22 décembre, le commandant américain sur place, le général McAuliffe, refuse de céder aux ultimatums allemands. On connaît sa célèbre réponse (« Nuts! ») à l'injonction allemande de se rendre. Coupée du monde en plein hiver, dépourvue de nourriture et de carburant, la situation de Bastogne (4 000 habitants en 1944) devient de plus en plus critique en termes militaires et de survie – la chute devient inéluctable ; c'est une question de jours. Le 24 décembre 1944, la *Wehrmacht* connaît son avancée maximale en territoire belge. D'une manière à la fois dramatique et héroïque, le général Patton libère la ville, *in extremis*, le 26 décembre 1944. L'épisode – *the siege of Bastogne* – est célèbre aux États-Unis et considéré comme l'un des plus grands actes de prouesse réalisés par les forces alliées au cours de la Seconde Guerre mondiale.

Début janvier, les Alliés reprennent Rochefort (61), puis la Baraque Fraiture (62) ; à la mi-janvier, Britanniques et Américains opèrent leur jonction à Saint-Hubert (63). Cela étant, vers le 20 janvier, la région de Houffalize demeure toujours détenue par la *Wehrmacht* (64). Le 30 janvier 1945, les troupes allemandes sont *grosso modo* repoussées jusqu'à la ligne de front qu'elles occupaient avant le lancement de l'Offensive des Ardennes. Notamment, la ville de Malmedy aura connu d'importantes destructions lors de l'offensive allemande et de sa libération : la presse évoque ainsi « La tragédie de Malmedy » (65).

Le 4 février 1945, le dernier soldat allemand quitte le hameau de Krewinkel, près de Bullange (Bullingen) – le territoire du Royaume est ainsi définitivement libéré et se trouve de nouveau pleinement

(61) *Ibid*, 3 janvier 1945

(62) *Ibid.*, 9 et 10 janvier 1945

(63) *Ibid*, 14 et 15 janvier 1945

(64) *Ibid*, 23 janvier 1945

(65) *Ibid*, 9 février 1945

sous souveraineté effective des autorités belges (66) ; cette situation *perdure depuis lors à ce jour*.

Le 7 février 1945, Hubert Pierlot, dont le gouvernement est de plus en plus critiqué et qui va être soumis à la Chambre, dans les jours qui suivent, à un vote de confiance avec une issue incertaine, présente au régent la démission de son équipe ; le régent l'accepte officieusement aussitôt (67).

Le lendemain, 8 février, le régent charge le socialiste Achille Van Acker de la formation d'un nouveau gouvernement (68). Quatre jours plus tard, le 12, ce dernier succède au 16 rue de la Loi à Hubert Pierlot (69). La répartition des sièges à la Chambre est toujours celle résultant des élections du 2 avril 1939.

21. De février, avançons à mai. Léopold III et ses enfants, détenus à Strobl, à l'est de Salzbourg (Autriche), sont alors libérés, le 7 mai (70), par la 7^e armée américaine. La nouvelle parvient en Belgique au même moment que la capitulation sans condition de l'Allemagne (71).

La Libre Belgique, journal conservateur catholique de tendance léopoldiste, écrit alors : « Le Roi nous revient. Nos cœurs sont à la joie. Nous attendons avec une impatience accrue l'instant de le revoir. Tout un peuple, nous en sommes sûrs, lui criera, dans la joie du retour, son attachement et sa fidélité. Et nous ne pouvons davantage nous retenir de lancer le cri libérateur que des milliers de voix feront entendre demain : VIVE LE ROI ! » (72).

Or, au sein du gouvernement Van Acker, l'enthousiasme de voir revenir le roi est tout autrement mesuré – il existe de très nettes réserves. Le gouvernement est informé de la libération du roi le mardi 8 mai. Le soir même, un Conseil des ministres se tient et il est décidé qu'une délégation – composée notamment du régent Charles, de Van Acker et de Spaak (ministre des Affaires étrangères) – se rendra toutes affaires cessantes à Salzbourg : stratégiquement, c'est très habile de la part du Premier ministre, car cela oblige le roi à attendre à Salzbourg l'arrivée de la

(66) *Ibid* , 6 février 1945.

(67) *Ibid* , 8 février 1945, pp 1 et 2. Ce journal écrit notamment « M Pierlot n'a pas attendu le vote de la Chambre pour remettre au Prince Régent la démission du Cabinet ».

(68) *La Libre Belgique*, 9 février 1945

(69) A Rég du 12 février 1945, *MB* , 14 février 1945

(70) J. VELAERS et H VAN GOETHEM, *Leopold III – De Koning, het Land, de Oorlog, op cit* , p xvii

(71) *La Libre Belgique*, 9-10-11 mai 1945, p 1

(72) *Ibid* , p 2

délégation qui viendra à sa rencontre – il ne pourra rentrer au pays dans l'immédiat. La délégation part tôt le mercredi matin, 9 mai et arrive sur place dans l'après-midi du jeudi 10. Le chef de cabinet du roi, Frédéricq, qui était resté en Belgique lors du transfert du roi en Allemagne, puis en Autriche, par les forces allemandes, est également du voyage.

Le vendredi 11, le bruit court que le roi serait déjà rentré au pays, et qu'il aurait gagné le domaine royal de Ciergnon (73). C'est dire si les milieux léopoldistes tiennent le retour du roi pour imminent.

Le samedi 12 mai, la délégation du gouvernement est de retour à Bruxelles et un Conseil des ministres se tient dans la soirée. Le dimanche 13 mai, à 1 h 30 du matin, la chancellerie du Premier ministre publie alors le communiqué suivant, d'une sobriété consommée, mais très lourd de sens, et qui sera pour les milieux royalistes une terrible désillusion :

« Les ministres qui, avec le Prince Régent, ont pris contact avec le Roi en territoire autrichien, sont rentrés à Bruxelles

Le Roi a remis à son frère une lettre lui faisant savoir qu'à la suite de sa captivité, son état de santé ne lui permettait pas de rentrer immédiatement en Belgique, et l'a prié de continuer la mission dont il a été chargé.

Le Prince Régent est resté auprès du Roi » (74)

Le libellé précis de cette lettre du roi à son frère Charles est le suivant :

« Mon cher Frère,

Par suite de la captivité que j'ai subie, mon état de santé ne me permet pas de rentrer directement en Belgique. Je regrette infiniment de ne pouvoir, dès ma libération, être auprès de mon peuple. Pendant ma détention toutes mes pensées ont été avec lui.

Je te prie de bien vouloir, jusqu'à mon rétablissement, continuer la mission que tu as assumée dans l'intérêt de la Nation

Ton frère affectionné,

Léopold » (75).

Le Premier ministre déclare à cet égard aux journalistes, qui soupçonnent des motifs bien différents que des raisons de santé : « Le Roi est malade, et c'est compréhensible. Là où il se trouve en ce moment, il est bien. Il est resté neuf mois en forteresse, gardé par des S.S.

(73) *Ibid.*, 13 mai 1945, p. 1

(74) *Ibid.*, 14 mai 1945, p. 1

(75) *Ibid.*

Les dernières semaines de sa captivité ont été dures, il vivait dans la crainte et toujours menacé » (76).

Mais ces déclarations de Van Acker peinent à convaincre – personne n'est dupe : aussi, un journaliste interpelle ouvertement le Premier ministre : « Mais si on raconte que la maladie royale est une maladie diplomatique ? » (77).

Une semaine plus tard, la nouvelle est diffusée en Belgique que le roi aurait « souffert de troubles cardiaques aigus » (78) : la perspective de son rapide retour au pays s'éloigne. Aussi, le gouvernement Van Acker fait de plus en plus ouvertement comprendre à l'opinion publique qu'il ne prendra pas la responsabilité politique d'autoriser son retour au pays (puisque, manifestement un tel acte du roi, politiquement fort important, doit être couvert par le gouvernement, conformément à l'art. 106 Const.). Le régent, qui n'entretient pas les meilleures relations avec son frère, se plaît, de son côté, de plus en plus dans son rôle de Chef d'État *ad interim*. Léopold III se voit donc contrant de prolonger son exil et s'établit en Suisse, à Pregny, dans le canton de Genève.

En juin 1945, le roi se fait insistant : il entend maintenant revenir au pays. Le gouvernement Van Acker a alors recours à l'« option nucléaire » : il présente sa démission au régent, se plaçant de la sorte en affaires courantes. Or, constitutionnellement, un gouvernement démissionnaire en affaires courantes ne peut prendre un acte politique aussi capital que d'autoriser le roi à rentrer au pays : Léopold III se trouve donc de nouveau bloqué (79).

22. Un mois plus tard, en juillet, le gouvernement Van Acker fait adopter une loi qui verrouille définitivement l'hypothèse d'une rapide reprise de ses prérogatives constitutionnelles par le roi et qui témoigne de la défaveur avec laquelle la personnalité de celui-ci est désormais perçue au sein, à tout le moins, des rangs socialistes et libéraux. En effet, par une *loi du 19 juillet 1945* « tendant à pourvoir à l'exécution de l'article [93] de la Constitution » (80), il est prévu que lorsque le roi a été déclaré dans l'incapacité de régner, il ne pourra reprendre

(76) *Ibid.*

(77) *Ibid.*

(78) *Ibid.*, 22 mai 1945, p 2

(79) Sur cet épisode, voy H VAN GOETHEM, « Le Prince Charles, régent de Belgique la Question royale, la démocratie, les alliés », in *Jours de Guerre, Jours de Paix, op cit*, pp 329-361, spéc p 336

(80) *MB.*, 3 août. Cette loi est toujours en vigueur

ensuite l'exercice de ses pouvoirs constitutionnels que par une décision en ce sens des Chambres réunies. Le législateur, dans le silence de la Constitution, détermine qu'il revient aux Chambres réunies de mettre un terme à l'impossibilité de régner. *De facto*, cette loi conduit à bloquer le roi en Suisse : son retour en Belgique n'est désormais possible qu'après une telle décision favorable des Chambres réunies.

En décembre 1945, le régent prend un arrêté qui lève l'état de siège ; la levée devient effective au 25 janvier 1946 (81) ; l'état de guerre est en revanche maintenu, notamment pour faciliter les procès contre les collaborateurs (en état de guerre, certaines règles procédurales sont plus souples et des civils peuvent être traduits devant des juridictions militaires) (82)

Le 17 février 1946 auront lieu les premières élections après la Libération ; ainsi prend fin la 32^e législature, législature qui, en raison de la guerre, aura duré près de sept ans (les élections précédentes ayant eu lieu le 2 avril 1939).

23. Entre 1945 et 1949, le pays sera gouverné par un Premier ministre socialiste : les socialistes étant hostiles au retour du roi, la question royale demeure donc en suspens pendant quatre ans – et le roi demeure du coup bloqué à Pregny.

Signe de la mauvaise entente entre le roi et son frère, le régent : en 1946, le régent Charles accorde des faveurs nobiliaires à Pierlot (83), à la grande fureur de Léopold, qui, depuis la Suisse est condamné à un statut de spectateur impuissant.

24. En été 1946, le roi Léopold III instaure, depuis la Suisse, une « Commission d'information » sur la question royale et sur l'attitude du roi pendant la Seconde Guerre mondiale. La Commission, qui tient sa première réunion le 14 juillet, a un lourd penchant en faveur des thèses du roi. Son rapport est achevé l'année suivante, et présente la cause de Léopold III sous sa meilleure lumière ; ne reculant pas devant des omissions, approximations avantageuses et, parfois même, des contre-vérités (volontaires ou non), il ne peut, mesuré aux standards des sciences historiques d'aujourd'hui, être considéré comme objectif.

(81) A Rég du 12 décembre 1945 levant l'état de siège, *M B*, 25 janvier 1946

(82) Sur ce point, voy aussi J VELAERS, « De Grondwet en de krijgsmacht », in *De grondwet en het inzetten van strijdkrachten* (A DE BECKER et al dir), Anvers, Maklu, 2005, pp 63-135, spéc p 92

(83) H VAN GOETHEM, « Le Prince Charles, régent de Belgique . la Question royale, la démocratie, les alliés », in *Jours de Guerre, Jours de Paix, op cit*, pp 329-361, spéc p 341

Ses auteurs le remettent le 19 juin 1947 aux hautes autorités de l'État (84). Or, dès sa parution, il est vivement critiqué par les milieux anti-léopoldistes, qui voient en lui un simple document de propagande, commandé par le Roi. *La Libre Belgique*, journal léopoldiste, loue en revanche la grande qualité du travail réalisé et en publie, à partir de l'édition du 20 juin, des extraits. Le *Rapport* est imprimé (fait intéressant) au Luxembourg et non en Belgique, où les défenseurs du roi assurent massivement sa diffusion (85).

C'est à la suite de la publication de ce *Rapport* et de sa diffusion par extraits successifs dans *La Libre Belgique* qu'Hubert Pierlot, excédé par les libertés qu'il prend avec la vérité, décide de publier quelques semaines plus tard dans le quotidien *Le Soir*, réputé beaucoup plus réservé vis-à-vis de Léopold III, sa fameuse collection de petits billets intitulée « Pages d'histoire » (86) que nous avons déjà évoquée plus haut. Il n'est sans doute pas inexact de penser que, sans les publications du *Rapport*, les billets de Pierlot dans *Le Soir*, de grande valeur historique, n'auraient jamais existé.

25. En 1947, Paul-Henri Spaak redevient Premier ministre (87).

Son gouvernement va, deux ans plus tard, en juin 1949, prendre la décision de mettre enfin un terme à l'état de guerre qui, juridiquement, existait depuis dix ans (88) : un arrêté du régent du 1^{er} juin 1949 (89) remet l'armée sur le pied de paix à la date du 15 juin. De la sorte est aussi mis fin à la possibilité de faire juger des civils par des juridictions militaires.

Cette décision de remettre l'armée sur le pied de paix est importante du point de vue constitutionnel : en effet, depuis 1949, l'état de paix subsiste en Belgique d'une manière ininterrompue, l'état de guerre n'ayant plus jamais été constaté.

(84) *La Libre Belgique*, 20 juin 1947, p 1

(85) Il existe deux versions publiées du *Rapport*, une qui est dotée d'annexes, et une qui en est dépourvue. Les références précises sont : G DELACROIX et al, *Rapport de la Commission d'information instituée par S M Léopold III le 14 juillet 1946*, Luxembourg, Imprimerie Saint-Paul, 1947, 151 pages (version sans annexes) et 151 + 270 pages (version avec annexes)

(86) H PIERLOT, « Pages d'histoire », *Le Soir*, 5-19 juillet 1947, disponibles à l'adresse hdl handle net/2268/202255

(87) A Rég du 20 mars 1947, *MB*, 23 mars 1947

(88) Il fut instauré par l'AR du 26 août 1939, mentionné *supra*

(89) A Rég. du 1^{er} juin 1949 remettant l'armée sur pied de paix, *MB*, 5 juin L'art 1^{er} de cet arrêté dispose « L'armée est remise sur le pied de paix à la date du 15 juin 1949 »

Deux semaines plus tard, le dimanche 26 juin 1949, ont lieu les premières élections législatives auxquelles les femmes peuvent participer dans les mêmes conditions que les hommes. Ces élections vont renvoyer les socialistes dans l'opposition et permettre la mise en place d'une coalition entre sociaux-chrétiens et libéraux, sous la direction de Gaston Eyskens.

26. Le 27 juillet 1949, une autre commission – à savoir la commission présidée par le premier président de la Cour de cassation Léopold Soenens – rend son rapport, rapport dans lequel elle recommande que le roi n'exerce désormais plus personnellement le commandement de l'armée en temps de guerre (90) ; Léopold III accepte les conclusions de la Commission.

27. Au début de l'année 1950, le gouvernement démocrate-chrétien libéral du Premier ministre Eyskens décide d'organiser une *consultation populaire* sur la question royale, donc, une consultation sur le retour du roi au pays et sur la reprise, par lui, de ses pouvoirs constitutionnels. Une loi du 11 février 1950 (91) en règle l'organisation.

Fixée au dimanche 12 mars 1950, la consultation à laquelle les Belges – des deux sexes – sont appelés à participer porte sur la question suivante :

« Êtes-vous d'avis que le Roi Léopold III reprenne l'exercice de ses pouvoirs constitutionnels ? » (92).

Une fragile majorité de Belges (57,68 % (93)), fort inégalement répartie dans le pays, répond par l'affirmative. L'analyse des résultats par région montre d'importants déséquilibres : alors que la Flandre se prononce massivement (72,2 %) en faveur du retour du roi, de même que, dans une moindre mesure, les régions rurales de Wallonie, l'agglomération bruxelloise et les centres urbains de Wallonie y sont vigoureusement opposés (94). Moins d'une semaine après la consultation populaire, le samedi 18 mars, le gouvernement Eyskens implose (95), les libéraux n'étant dans ces conditions pas favorables au retour, sans autres aménagements, du roi

(90) *MB*, 6 août 1949

(91) Loi du 11 février 1950 instituant une consultation populaire au sujet de la question royale, *MB*, 13-14 février 1950

(92) Art 1^{er} de cette loi

(93) *Le Soir*, dernière édition de nuit, 18 mars 1950, p 1

(94) X MABILLE, *La Belgique depuis la Seconde Guerre mondiale*, Bruxelles, Éditions du CRISP, 2003, pp 40-41

(95) *Le Soir*, dernière édition de nuit, 19 mars 1950, p 1

28. Le 23 mars, le régent réunit un « Conseil des sages », composé des ministres d'État (il y en a 26 à l'époque) et présidé par l'ancien Premier ministre, le comte Henry Carton de Wiart (96) ; rien de déterminant n'en ressort cependant. Le gouvernement Eyskens, démissionnaire, n'étant toujours pas remplacé, le régent désigne alors comme formateur l'ancien Premier ministre Paul Van Zeeland, mais celui-ci échoue dans sa mission. En effet, les sociaux-démocrates ne sont pas majoritaires à eux seuls et ne trouvent pas de partenaire de coalition disposé à porter avec eux la responsabilité politique d'un retour du roi : tant les libéraux que les socialistes déclinent. Van Zeeland envisage même un gouvernement minoritaire « formé de sociaux-chrétiens et de personnalité extra-parlementaires de gauche » (97), mais ce plan échoue également.

Dans un message radio diffusé le 15 avril à l'INR (la RTBF/VRT de l'époque), Léopold III, depuis la Suisse, signale qu'il accepterait dans un premier temps « de déléguer temporairement ses prérogatives au Prince Héritier » (98), pour les assumer seulement dans la suite de nouveau personnellement. Mais dès le 25 avril, il intervient par un second message, message dans lequel il se déclare étonné de l'interprétation que l'on ait pu faire de son message initial, dont il relativise la teneur (99) : socialistes et libéraux sont alors de plus en plus convaincus que le message initial était plutôt un stratagème pour obtenir enfin l'accord politique du gouvernement pour revenir au pays.

Le gouvernement d'Eyskens étant démissionnaire et aucune issue ne se dessinant, la décision est enfin prise, le 29 avril 1950, de dissoudre le Parlement et de faire tenir de nouvelles élections le 4 juin : la mission de formation de Van Zeeland a échoué (100).

29. Lors du scrutin anticipé du 4 juin, un changement important sur le plan politique intervient : les sociaux-chrétiens, favorables au retour du roi, obtiennent la majorité absolue au Parlement et peuvent de la sorte gouverner seuls, sans partenaire de coalition. Quatre jours à peine après le scrutin, le 8 juin 1950, le régent nomme Jean Duvieusart Premier ministre, à la tête d'un gouvernement social-chrétien homogène. Duvieusart prend alors la décision – polarisante – de proposer

(96) *Ibid*, 23 mars 1950, p 1, et 24 mars 1950, p 1.

(97) *Ibid*, 8 avril 1950, p. 1

(98) *Ibid*, 16 avril 1950, p 1

(99) *Ibid*, 26 avril 1950, p 1 Ainsi, Léopold III exclut notamment la possibilité que, pendant la période de cette délégation temporaire des pouvoirs, il soit tenu de séjourner à l'étranger.

(100) *Le Soir*, dernière édition de nuit, 30 avril 1950, p 1

aux Chambres réunies un projet de résolution aux termes de laquelle l'impossibilité de régner pour Léopold III prend fin. Cette résolution est votée le 20 juillet 1950, avec, on le notera, les seules voix des catholiques – les libéraux et socialistes s'y opposant (101). Une fois ce vote intervenu, le gouvernement Duvieusart prend la décision – très lourde – de permettre au roi son retour au pays. Léopold III rentre au pays sans tarder, le 22 juillet 1950. Son retour ne donne lieu à aucune liesse populaire, et la gendarmerie surveille ceux qui se trouvent placés le long du trajet du convoi royal entre l'aéroport et le château de Laeken. Chose notable aussi et révélatrice du climat tendu qui existe alors comme toile de fond, l'épouse du roi, Mary-Lilian Baels – et qui porte désormais le titre de princesse de Réthy – ne rentre pas aux côtés du roi, mais demeure en Suisse.

30. Le retour de Léopold III sur le trône sera cependant très bref. Deux jours à peine après son arrivée sur le sol belge, de grandes grèves éclatent. Les détracteurs du roi descendent dans la rue pour manifester ; un *climat quasiment insurrectionnel* règne dans plusieurs régions du pays, spécialement en Wallonie. Après la mort de trois manifestants à Grâce-Berleur (102), localité sise dans l'actuelle commune de Grâce-Hollogne, en région liégeoise, et après une pression extrême que font peser sur lui des personnalités de premier plan du monde politique qui lui signalent que la situation risque de devenir complètement incontrôlable au point de potentiellement entraîner la *chute de la royauté* et de remettre en cause *l'existence même du pays*, Léopold III, contraint et forcé, se résigne : dans la nuit du 31 juillet au 1^{er} août 1950, et après avoir tenté par tous les moyens de conserver ses fonctions, il signe, amer, un document dans lequel il marque son accord pour s'effacer avec effet immédiat au bénéfice de son fils aîné, le prince Baudouin, et d'abdiquer formellement dans un an (103). Factuellement, ceci signe aussi la fin du gouvernement Duvieusart, qui avait pris la responsabilité politique d'autoriser Léopold III de rentrer au pays et de reprendre l'exercice de ses pouvoirs constitutionnels. À Duvieusart revient de la sorte le curieux privilège d'avoir été l'auteur, en tant que Premier ministre, de l'une des décisions les plus importantes de l'histoire constitutionnelle belge, et d'avoir eu en même

(101) *Ann. parl.*, Ch. réun., 20 juillet 1950, p. 180

(102) *Le Soir*, dernière édition de nuit, 1^{er} août 1950, p. 3 Les forces de l'ordre turent également sur le bourgmestre anti-léopoldiste de la localité, Arthur Samson, qui reçoit deux balles dans la jambe (*ibid.*)

(103) Voy., p. ex., X MABILLE, *La Belgique depuis la Seconde Guerre mondiale, op. cit.*, p. 41

temps, en raison de son échec fondamental, l'une des plus courtes durées de mandat comme Premier ministre de 1831 à nos jours (104).

Quelques jours plus tard, l'exercice de ses pouvoirs constitutionnels au prince Baudouin est officiellement transmis, par une loi adoptée par les Chambres le 10 août 1950, ce dernier étant alors étant investi du titre – constitutionnellement prévu nulle part – de « Prince royal » (105). Baudouin prête serment le 11. Le Premier ministre Duvieusart lui présente sa démission le jour même, que Baudouin accepte sur-le-champ (106).

31. La situation sécuritaire dans le pays se calme, mais politiquement, les choses demeurent compliquées : le PSC-CVP ayant la majorité absolue au Parlement, il doit continuer, malgré cet échec fondamental, à fournir un gouvernement, car le retour aux urnes n'est pas une option : on a voté le 4 juin dernier – une dissolution à la mi-août, dix semaines plus tard, est impensable. Témoignage de la grande difficulté de mettre en place une nouvelle équipe, plusieurs personnalités successives vont – fait rarissime dans l'histoire constitutionnelle belge – décliner la proposition que le prince royal leur fait de former un nouveau gouvernement : Ségers refuse le 12 août (107) et de Schryver fait de même le 13 (108). Il faudra trois tentatives au prince Baudouin pour trouver une personnalité qui accepte : Van Zeeland accède à sa demande le 13 (109) et parvient à accomplir sa mission, en proposant que Joseph Pholien soit nommé Premier ministre. Détail révélateur des tensions existantes au sein du PSC : Pholien pose comme exigence que ni Duvieusart ni Eyskens ne soient nommés ministres (110). Joseph Pholien est ensuite effectivement nommé Premier ministre le 15 (111) et son gouvernement – sans Duvieusart, ni Eyskens donc – obtient la confiance de la Chambre le 17 (107 voix pour, 78 contre) (112).

Entre août 1950 et 1951, Léopold III reste formellement roi, mais est dépouillé de toute prérogative royale (les lois et arrêtés sont signés

(104) Seuls le second gouvernement de Paul-Henri Spaak en 1946 et le gouvernement éphémère de Aloys Vande Vyvere en 1925 ont été plus brefs encore

(105) Loi du 10 août 1950 portant attribution de l'exercice des pouvoirs constitutionnels du roi à l'héritier présomptif de la Couronne, *MB*, 11 août, 2^e éd

(106) *Le Sour*, dernière édition de nuit, 12 août 1950, p 5

(107) *Le Sour*, dernière édition de nuit, 13 août 1950, p 1

(108) *Le Soir*, dernière édition de nuit, 14 août 1950, p 1

(109) *Ibid*

(110) *Le Sour*, dernière édition de nuit, 16 août 1950, p 1

(111) A.PR (Arrêté du Prince royal) du 15 août 1950, *MB*, 16-17 août 1950

(112) *Le Sour*, dernière édition de nuit, 18 août 1950, p 1

par le prince royal, ce dernier étant *de facto* investi de toutes les attributions d'un roi). Léopold III abdique finalement *de jure* le 16 juillet 1951 (113) – toujours sous le gouvernement Pholien – conformément à l'engagement qu'il avait pris (ou plutôt : dû prendre) dans la nuit du 31 juillet au 1^{er} août 1950.

III. L'ÉPISODE DE 1990 SUR LE PROJET DE LOI RELATIF À L'IVG

32. Le second cas d'application de l'article 93 de la Constitution surviendra à la fin du règne du roi Baudouin, en 1990. Ce dernier avait fait part à Wilfried Martens, alors Premier ministre, de sa réticence à sanctionner, pour des problèmes de conscience, le projet de loi dépénalisant l'interruption volontaire de grossesse, adopté par le Parlement fédéral.

La proposition de loi dépénalisant l'IVG est approuvée par le Sénat le 6 novembre 1989, puis par la Chambre des représentants le 29 mars 1990. Un jour plus tard, le roi Baudouin adresse une lettre au Premier ministre, Wilfried Martens, dans laquelle il évoque un problème de conscience dans son chef à l'égard du projet de loi dont on attend de lui qu'il le sanctionne :

« Monsieur le Premier Ministre,

Ces derniers mois, j'ai pu dire à de nombreux responsables politiques ma grande préoccupation concernant le projet de loi relatif à l'interruption de la grossesse.

Ce texte vient maintenant d'être voté à la Chambre après l'avoir été au Sénat. Je regrette qu'un consensus n'ait pu être dégagé entre les principales formations politiques sur un sujet aussi fondamental.

Ce projet soulève en moi un grave problème de conscience. Je crains en effet qu'il ne soit compris par une grande partie de la population comme une autorisation d'avorter durant les douze premières semaines après la conception.

J'ai de sérieuses appréhensions aussi concernant la disposition qui prévoit que l'avortement pourra être pratiqué au-delà de douze semaines si l'enfant à naître est atteint d'une "affection d'une particulière gravité et reconnue comme incurable au moment du diagnostic". A-t-on songé comment un tel message serait perçu par les handicapés et leurs familles ?

En résumé, je crains que ce projet n'entraîne une diminution sensible du respect de la vie de ceux qui sont les plus faibles. Vous comprendrez donc pourquoi je ne veux pas être associé à cette loi.

En signant ce projet de loi et en marquant, en ma qualité de troisième branche du Pouvoir législatif, mon accord avec ce projet, j'estime que j'assurerais inévitablement une certaine coresponsabilité. Cela, je ne puis le faire pour les motifs exprimés ci-dessus.

Je sais qu'en agissant de la sorte, je ne choisis pas une voie facile et que je risque de ne pas être compris par un bon nombre de concitoyens. Mais c'est la seule

(113) *MB*, 16-17 juillet 1951

voie qu'en conscience je puis suivre. À ceux qui s'étonneraient de ma décision, je demande : serait-il normal que je sois le seul citoyen belge à être forcé d'agir contre sa conscience dans un domaine essentiel ? La liberté de conscience vaut-elle pour tous sauf pour le Roi ?

Par contre, je comprends très bien qu'il ne serait pas acceptable que par ma décision, je bloque le fonctionnement de nos institutions démocratiques. C'est pourquoi j'invite le Gouvernement et le Parlement à trouver une solution juridique qui concilie le droit du Roi de ne pas être forcé d'agir contre sa conscience et la nécessité du bon fonctionnement de la démocratie parlementaire.

Je voudrais terminer cette lettre en soulignant deux points importants sur le plan humain. Mon objection de conscience n'implique de ma part aucun jugement des personnes qui sont en faveur du projet de loi. D'autre part, mon attitude ne signifie pas que je sois insensible à la situation très difficile et parfois dramatique, à laquelle certaines femmes sont confrontées.

Monsieur le Premier Ministre, puis-je vous demander de faire part de cette lettre, à votre convenance, au Gouvernement et au Parlement ? » (114).

33. Il n'existe pas, en droit constitutionnel belge, de *veto* législatif au bénéfice du roi. En d'autres termes, le roi ne pourrait pas refuser de sanctionner un projet de loi adopté par le Parlement fédéral et soutenu par le gouvernement : le monarque doit s'incliner devant la volonté du gouvernement et sanctionner le projet de loi (115).

La volonté du roi Baudouin de concilier sa liberté de conscience avec le bon fonctionnement des institutions démocratiques transparait clairement à la lecture de sa lettre, qui constitue une reconnaissance implicite de l'inexistence d'un droit de *veto* royal.

Quatre jours plus tard, le 3 avril suivant, le Premier ministre, Wilfried Martens, répond au roi :

« Sire,

J'ai l'honneur d'accuser réception de la lettre que le Roi m'a adressée le 30 mars 1990 concernant le projet de loi relatif à l'interruption de grossesse.

J'en ai fait part aux Vice-Premiers Ministres. Nous avons pris acte, d'une part, du fait que la conscience du Roi ne Lui permet pas de signer ce projet de loi et, d'autre part, que le Roi souligne "qu'il ne serait pas acceptable que par ma décision, je bloque le fonctionnement de nos institutions démocratiques".

Partant de ces deux affirmations, le Roi invite le Gouvernement et le Parlement à "trouver une solution juridique qui concilie le droit du Roi de ne pas être forcé d'agir contre sa conscience et la nécessité du bon fonctionnement de la démocratie parlementaire".

Après avoir constaté que le Roi maintenait Sa conviction, j'ai cherché conjointement avec les Vice-Premiers Ministres une solution qui n'empêche pas le bon

(114) *Ann. parl.*, Ch. réun., 5 avril 1990, pp. 4-5. Nous soulignons.

(115) Dans le même sens, F. DELPÉREE, « Le Roi sanctionne les lois », *J.T.*, 1991, p. 594.

fonctionnement des institutions, ce qui signifie qu'un projet de loi adopté par les deux Chambres doit être sanctionné, promulgué, publié et entrer en vigueur

C'est pourquoi, je propose la solution suivante qu'avec l'accord du Roi, l'on utilise l'article [93] de la Constitution relatif à l'impossibilité de régner. Conformément à l'article [93] de la Constitution, les Ministres, après avoir fait constater cette impossibilité, convoquent immédiatement les Chambres

Cette impossibilité de régner reposerait sur le fait que le Roi estime qu'il Lui est impossible de signer ce projet de loi et donc d'agir en Sa qualité de troisième branche du Pouvoir législatif

Pendant la période d'impossibilité de régner, conformément à l'article [90] de la Constitution, les pouvoirs constitutionnels du Roi sont exercés, par les Ministres réunis en Conseil, et sous leur responsabilité

Je leur proposerai de sanctionner et de promulguer le projet de loi sur l'interruption de grossesse

Après cette décision, en vertu de la loi du 19 juillet 1945 tendant à pourvoir à l'exécution de l'article [93] de la Constitution, le Conseil des Ministres proposera au Parlement que le Roi reprenne l'exercice de Ses pouvoirs constitutionnels après une délibération des Chambres constatant que l'impossibilité de régner a pris fin.

Par ailleurs, afin d'éviter que de tels problèmes ne puissent se poser à l'avenir, le Gouvernement a l'intention de proposer une solution structurelle

Voilà, Sire, les réponses que je porte à la connaissance du Roi suite à Sa lettre du 30 mars 1990.

Si le Roi peut marquer Son accord sur le recours à l'article [93] de la Constitution, je convoquerai le Conseil des Ministres en vue d'appliquer la procédure décrite ci-dessus. Je communiquerai également au Parlement, suivant le vœu du Roi, le texte de Sa lettre du 30 mars 1990, et j'y joindrai la réponse du Gouvernement

Je prie le Roi de bien vouloir agréer l'expression de mon profond respect » (116).

34. Dans sa lettre, le Premier ministre affirme qu'un projet de loi adopté par les Chambres doit être sanctionné et promulgué. Par là, il souligne qu'il n'y a pas place, dans le système constitutionnel belge, pour un *veto* législatif royal. Toutefois, soucieux de déférer au souhait du roi, Wilfried Martens, avec l'accord du gouvernement, propose de recourir à l'article 93 de la Constitution. En vertu de cette disposition, les ministres constateraient l'impossibilité de régner du roi. Pendant la période qui s'ensuivrait, à l'instar du gouvernement Pierlot en 1940, les ministres réunis en Conseil exerceraient les pouvoirs constitutionnels du roi, par application analogique de l'article 90 de la Constitution. Il reviendrait ensuite aux Chambres réunies de constater la fin de la période d'impossibilité de régner, en application de la loi du 19 juillet 1945 tendant à pourvoir à l'exécution de l'article 93 de la Constitution, tout ceci sans qu'il soit besoin de désigner un régent.

(116) *Ann part*, Ch réun, 5 avril 1990, p 5 Nous soulignons

Le jour même, le roi donne son accord à Wilfried Martens. Le Conseil des ministres se réunit donc et, par un arrêté non publié au *Moniteur belge*, constate, toujours le même 3 avril, l'impossibilité de régner du roi. Les ministres au complet sanctionnent et promulguent alors la loi (117). Le dedicataire des présentes lignes en fait partie et signe même le parchemin de loi deux fois, une fois en tant que membre des ministres réunis en conseil et une fois en tant que garde des sceaux.

Le 4 avril, le Premier ministre avise le roi de ce qui a été fait. Ce dernier lui répond que la raison de son impossibilité de régner a disparu. Aussi, le lendemain, les Chambres réunies s'assemblent et constatent, à l'unanimité, la fin de l'impossibilité de régner (254 voix favorables, 94 abstentions, aucun vote contre) (118).

De la sorte prend aussi fin la qualité de Chef d'État des membres du gouvernement Martens : le roi Baudouin qui réoccupe cette fonction, et Melchior Wathelet redevint un vice-Premier ministre "ordinaire", agissant, conformément à l'article 106 de la Constitution, avec le concours du roi.

Quant à la proposition de solution structurelle que Wilfried Martens a évoquée dans la lettre du 3 avril 1990 en vue d'éviter la reproduction d'un tel évènement, elle n'a pas eu de suite : il est aujourd'hui acquis que le roi, lorsqu'il sanctionne un projet de loi, ne doit pas marquer son adhésion personnelle au contenu de celui-ci, mais atteste de la régularité de son processus d'adoption, exerçant de la sorte la fonction de notaire suprême de l'État. Le risque qu'un épisode analogue à celui qui est survenu en avril 1990 se produise est donc relativement faible.

35. Melchior Wathelet sera une *seconde* fois revêtu, conjointement avec ses collègues ministres, de la qualité collective de chef d'État en 1993, au moment du décès du roi Baudouin, le 31 juillet. Il conservera cette qualité jusqu'au 9 août, date de la prestation de serment du successeur au trône, successeur qui fut le roi Albert II (119). Sur cet évènement, il y aurait sans doute aussi des développements dignes d'intérêt à faire.

Mais cela est une autre histoire.

(117) Loi du 3 avril 1990 relative à l'interruption de grossesse, modifiant les art 348, 350, 351 et 352 C. pén et abrogeant l'art 353 du même Code, *M.B.*, 5 avril 1990.

(118) *Ann parl*, Ch réun, 5 avril 1990, p 17

(119) En effet, Melchior Wathelet était à ce moment ministre de la Justice et des Affaires économiques du gouvernement Dehaene I

L'Europe au présent !

Liber amicorum Melchior Wathelet

Sous la coordination de
Jonathan Wildemeersch et Paschalis Paschalidis



bruylant

Pour toute information sur nos fonds et nos nouveautés dans votre domaine de spécialisation, consultez nos sites web via www.larciergroup.com.

© ELS Belgium s.a., 2018
Éditions Bruylant
Rue Haute, 139/6 - 1000 Bruxelles

Tous droits réservés pour tous pays.

Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

Imprimé en Belgique

Dépôt légal

Bibliothèque nationale, Paris · août 2018

Bibliothèque royale de Belgique, Bruxelles · 2018/0023/074

ISBN : 978-2-8027-6204-1