

## Le statut de l'héritier du trône de Belgique

*Des lacunes constitutionnelles comblées par des lois de circonstance*

Mathias EL BERHOUMI

Professeur à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

Centre interdisciplinaire de recherches en droit constitutionnel et administratif (CIRC)

Si la Constitution ne réserve pas moins d'une dizaine articles au roi, esquissant ainsi un véritable statut, elle se montre, en revanche, bien plus discrète s'agissant des droits et devoirs de celui qui est appelé à lui succéder. La Constitution se borne à établir trois groupes de règles. *Primo*, les modalités de dévolution de la couronne y sont définies. L'article 85, alinéa 1er, permet d'identifier l'héritier présomptif : il est celui que la règle de la primogéniture désigne parmi la descendance directe, naturelle et légitime de Léopold Ier<sup>580</sup>. Les articles 86 et 95 complètent ces règles de dévolution en envisageant l'hypothèse, hautement improbable aujourd'hui, où la descendance ferait défaut. *Secundo*, la Constitution prévoit une cause de déchéance. L'article 85, alinéa 2, prive de ses droits à la couronne le descendant qui se serait marié sans le consentement du roi<sup>581</sup>. *Tertio*, la Constitution interdit aux membres de la famille royale d'être ministres ou secrétaires d'État du gouvernement fédéral<sup>582</sup>. Jusqu'il y a peu, une quatrième règle constitutionnelle concernait directement l'héritier présomptif : les enfants du roi étaient membres de droit du Sénat, à partir de leur majorité. Dans

<sup>580</sup> L'exclusion des enfants nés hors mariage et des enfants adoptifs est largement dépassée par les exigences du droit de l'égalité et de la lutte contre les discriminations. L'article 85 de la Constitution gagnerait à être modifié pour correspondre à ces évolutions (voy. M. UYTENDAELE, « Un défi ou un jeu de l'esprit : concilier monarchie et démocratie », *R.B.D.C.*, 2014/3-4, pp. 440-441).

<sup>581</sup> L'accord ou le refus du roi entre dans la catégorie des actes qui doivent recueillir le contreseing ministériel prévu par l'article 106 de la Constitution (voy. K. STANGHERLIN, « Le statut de la famille royale », *C.D.P.K.*, 2004/4, pp. 500-502). L'article 85, alinéa 3, permet au roi de lever cette déchéance, moyennant l'assentiment des deux Chambres. Sur cette disposition insérée en 1893 sous l'impulsion de Léopold II, voy. la contribution de P.-O. de Broux au présent ouvrage.

<sup>582</sup> Art. 98 et 104, al. 4, de la Constitution.

le cadre de la Sixième Réforme de l'État, cette règle a été abrogée<sup>583</sup>. Il s'agit de l'une des rares modifications récentes de la Constitution concernant l'institution monarchique<sup>584</sup>.

Au-delà de ces règles, l'héritier présomptif ne dispose d'aucun statut constitutionnel particulier. Pour le roi, la Constitution organise un régime d'inviolabilité<sup>585</sup>, avec, pour corollaire, la règle du contreseing et de la responsabilité ministériels<sup>586</sup>. Elle assure également que l'État mettra à la disposition du roi les moyens financiers nécessaires à l'exercice de ses fonctions. C'est la liste civile dont le montant est fixé par la loi au début de chaque règne<sup>587</sup>. Pour le prince héritier, on ne trouve aucune disposition constitutionnelle comparable.

Lorsqu'on s'intéresse à la raison d'être des quelques dispositions constitutionnelles relatives au prince héritier, on peut toutefois constater que le statut du roi irradie celui que l'hérédité destine à monter sur le trône. Ainsi, l'on peut déduire de l'interdiction d'appartenir à un gouvernement la volonté « de ne pas compromettre les successibles dans une action politique trop accentuée qui les expose à engager leur responsabilité personnelle, alors que le principe d'inviolabilité les mettra plus tard hors d'atteinte de pareil contrôle »<sup>588</sup>. L'appartenance de droit des enfants du roi au Sénat visait, quant à elle, à offrir « un stage politique pour ceux qui ceindront peut-être un jour la couronne »<sup>589</sup>.

<sup>583</sup> Il s'agissait de l'article 72 de la Constitution. L'impératif de maintenir la neutralité de la famille royale autant que l'exigence démocratique – il eût été peu admissible que les voix des princes puissent peser sur le résultat d'un vote et ainsi contrer la volonté majoritaire des représentants de la nation – ont fait en sorte qu'en pratique, les sénateurs de droit se montraient peu assidus et prenaient rarement part aux votes. L'abrogation de cette disposition par la révision du 6 janvier 2014 ne s'est dès lors pas heurtée à une levée de boucliers, d'autant qu'il n'y avait plus de sénateurs de droit depuis l'abdication d'Albert II, le 21 juillet 2013, les enfants de Philippe étant alors tous mineurs.

<sup>584</sup> La précédente révision d'une disposition constitutionnelle relative à la monarchie remonte au 21 juin 1991, lorsque la loi salique excluant les femmes de la succession du trône de Belgique a été supprimée.

<sup>585</sup> Art. 88 de la Constitution.

<sup>586</sup> Art. 106 de la Constitution.

<sup>587</sup> Art. 89 de la Constitution. Voy. la loi du 27 novembre 2013 fixant la Liste civile pour la durée du règne du roi Philippe et son exposé des motifs qui la définit de la manière suivante : « La Liste [c]ivile reprend l'entièreté des moyens que la Nation met à la disposition du Chef de l'État afin de [l]ui permettre d'exercer la fonction royale en toute indépendance morale et matérielle, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays. Elle contient d'une part un montant fixé une fois pour toutes et, d'autre part, elle donne un droit d'usage du Palais [r]oyal de Bruxelles et du Château [r]oyal de Laeken afin de [l]ui permettre d'assurer une représentation continue du Pays avec la dignité et le prestige nécessaires. La Liste [c]ivile doit permettre au [r]oi d'engager les dépenses inhérentes à l'exercice de la fonction royale en toute indépendance. La Liste [c]ivile n'est donc nullement une libéralité au profit du [r]oi, ni une indemnité pour l'exercice de la fonction royale. La Liste [c]ivile doit permettre au [r]oi d'exercer ses tâches constitutionnelles » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 2959-1, p. 3). Sur la Liste civile fixée en 2013, voy. H. MATTHIJS, « Civiële lijst en dotaties. Het nieuwe stelsel », *NJW*, 2014, pp. 378-381.

<sup>588</sup> F. DELPÉRIÉ, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 408-409.

<sup>589</sup> F. DELPÉRIÉ, « Le prince et le roi », *J.T.*, 2000, p. 160.

Si ces règles témoignent d'une volonté du constituant de tenir compte des fonctions que le prince héritier devrait exercer, elles sont trop courtes pour forger un véritable statut. C'est le législateur qui, anticipant le statut futur de l'héritier présomptif, définit ses droits et devoirs, en lui garantissant une dotation (1) et en exigeant en contrepartie un comportement compatible avec ses fonctions à venir (2). Pour se centrer sur l'essentiel, la présente étude se limitera à exposer les dispositions relatives à ces deux dimensions en laissant volontairement de côté les règles – davantage anecdotiques – ayant trait à la titulature du prince héritier<sup>590</sup> ou lui réservant un statut pénal particulier<sup>591</sup>.

## 9.1 Le statut pécuniaire des membres de la famille royale

Comme l'observait André Molitor, « la Constitution n'a prévu un statut matériel qu'en faveur du [r]oi. Aucun autre membre de la famille royale ne peut donc se prévaloir d'un prescrit constitutionnel en vue de bénéficier à charge de l'État d'avantages de ce genre »<sup>592</sup>. Il n'existe pas davantage de coutume constitutionnelle en ce sens. Toute coutume exige à la fois un comportement identique adopté de manière répétée et l'opinion qu'il doit être suivi dans les mêmes circonstances. Une coutume constitutionnelle suppose, en outre, selon Hugues Dumont, que ce comportement soit *permis* par les règles de la Constitution formelle et les principes généraux du droit à valeur constitutionnelle et *exigé* par le fonctionnement harmonieux des institutions publiques<sup>593</sup>. Aucune règle

<sup>590</sup> Voy. l'arrêté royal du 12 novembre 2015 relatif à l'octroi du titre de prince ou princesse de Belgique qui attribue les titres de princes et princesses aux enfants et petits-enfants de la descendance directe du roi, du prince héritier ou de la princesse héritière. En outre, l'arrêté royal du 16 décembre 1840, tel que modifié par un arrêté royal du 16 octobre 2001, attribue le titre de duc de Brabant à l'héritier présomptif. Par ailleurs, les princes sont traditionnellement promus à des grades militaires élevés, les dispositions de la loi du 28 février 2007 fixant le statut des militaires et candidats militaires du cadre actif des Forces armées ne leur étant pas applicables (art. 2, *in fine*, de cette loi).

<sup>591</sup> L'article 102 du Code pénal érige en crime l'attentat contre la vie ou la personne de l'héritier présomptif. L'article 2 de la loi du 6 avril 1847 érige en délit l'offense envers les membres de la famille royale. Cette disposition est toutefois difficilement conciliable avec le cadre constitutionnel et conventionnel d'aujourd'hui (voy. K. STANGHERLIN, « Le statut de la famille royale », *op. cit.*, pp. 506-507). Par ailleurs, les articles 510 à 513 du Code d'instruction criminelle organisent un régime spécifique en matière de comparution des princes et des princesses, en la soumettant à l'autorisation préalable du roi par « arrêté spécial ». Contrairement à l'article 102 du Code pénal et à la loi du 6 avril 1847, ces dispositions ont fait l'objet d'applications récentes, notamment en 2007 dans le cadre de l'affaire de la fraude à la Marine impliquant le prince Laurent.

<sup>592</sup> A. MOLITOR, *La fonction royale en Belgique*, 2e éd., Bruxelles, CRISP, 1994, p. 177.

<sup>593</sup> H. DUMONT, « Les coutumes constitutionnelles, une source de droit et de controverses », I. HACHEZ *et al.* (dir.), *Les sources du droit revisitées*, vol. 1, Limal/Bruxelles, Anthemis/pub. Université Saint-Louis, 2012, p. 599.

constitutionnelle n'interdit cette pratique<sup>594</sup> et, s'agissant à tout le moins des dotations au prince héritier, on peut considérer qu'en raison des fonctions qu'on peut lui reconnaître<sup>595</sup>, elle participe au bon fonctionnement de la monarchie constitutionnelle belge. Cette pratique joue ainsi un rôle supplétif. Mais la reconnaissance d'une coutume constitutionnelle suppose ~~de remplir un troisième critère~~; le caractère obligatoire de la pratique ~~doit être~~ attesté par un tiers. En l'occurrence, il existe un consensus doctrinal pour considérer que la pratique de l'octroi de dotations n'est pas juridiquement obligatoire<sup>596</sup>. La loi du 27 novembre 2013, que l'on présentera en détail par la suite, envisage à ce titre les dotations sous un angle purement facultatif<sup>597</sup>. Elle autorise, en outre, la Chambre des représentants, sur proposition du gouvernement, à procéder à une retenue sur la dotation du membre de la famille royale qui ne respecterait pas les règles de bonne conduite ci-après décrites (art. 11). Selon les travaux préparatoires, la sanction du manquement à ces règles peut aller jusqu'à la suppression de la dotation<sup>598</sup>.

Si l'octroi de dotations à des membres de la famille royale ne repose ni sur une règle écrite de la Constitution ni sur une coutume constitutionnelle, force est de constater que, depuis Léopold Ier et sa succession, la pratique suivie par le législateur a été d'attribuer systématiquement une dotation au prince héritier, voire à d'autres successibles<sup>599</sup>. Jusqu'à la fin du règne d'Albert II, le législateur attribuait des dotations par des lois particulières, sans qu'aucun cadre ne précise les modalités et les conditions de l'octroi des dotations<sup>600</sup>. Aucune distinction n'était alors établie entre l'héritier et les autres enfants du roi. Ainsi, tant Philippe qu'Astrid et Laurent bénéficiaient d'une dotation, et le gouvernement, « persuadé

<sup>594</sup> Elle trouve une assise constitutionnelle très générale dans l'article 179 : « Aucune pension, aucune gratification à la charge du trésor public ne peut être accordée qu'en vertu d'une loi. » Voy. l'audition de K. Stangherlin dans le cadre du groupe de travail du Sénat « Dotations à des membres de la famille royale », rapport fait au nom du bureau, *Doc. parl.*, Sénat, 2008-09, n° 4-1335/1, p. 20.

<sup>595</sup> Et qu'on identifiera plus loin.

<sup>596</sup> M. VERDUSSEN, « La Constitution belge et les dotations à des membres de la famille royale », *R.B.D.C.*, 2009, p. 151 ; K. STANGHERLIN, *Le patrimoine royal*, Bruxelles, La Charte, 2004, p. 18 et les références citées.

<sup>597</sup> Voy. art. 2, al. 1er : « Une dotation peut être allouée à... ».

<sup>598</sup> Développements, *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 2960-1, p. 7.

<sup>599</sup> Voy. la contribution de P.-O. de Broux dans le présent ouvrage.

<sup>600</sup> Ces lois reposent sur l'article 179 de la Constitution selon lequel « [a]ucune pension, aucune gratification à la charge du trésor public ne peut être accordée qu'en vertu d'une loi ».

de répondre aux sentiments unanimes de la Nation »<sup>601</sup>, n'estimait pas devoir justifier ~~ce régime~~. Philippe se trouvait pourtant dans une situation fondamentalement différente qu'Astrid et Laurent, respectivement 6e et 12e dans l'ordre de succession<sup>602</sup>. Comment peut-on qualifier cette pratique octroyant des dotations aux enfants du roi ? À notre estime, l'octroi d'une dotation au prince héritier doit être considéré comme un usage. Cet usage pourrait cependant se cristalliser en coutume, dès lors que les autorités auront la conviction de son caractère juridiquement obligatoire. Au contraire, les dotations aux autres membres de la famille royale relèvent d'une pratique en voie d'extinction, qui, de surcroît, n'a pas été systématiquement suivie à travers l'histoire. Cette différence repose sur la circonstance que seul l'héritier présomptif sera – vraisemblablement – amené à exercer la fonction royale. En d'autres termes, l'on peut assimiler les dotations d'Astrid et Laurent à « du pur privilège, accordé à certaines personnes en raison de leur appartenance à la [f]amille royale, laquelle emporte traditionnellement – mais non en vertu d'une disposition constitutionnelle ou légale ou une coutume constitutionnelle – l'implication de ces derniers dans diverses activités »<sup>603</sup>. En revanche, la dotation de Philippe, comme celles octroyées aux autres héritiers présomptifs avant lui, pouvait s'expliquer « par les droits et devoirs que ce dernier sera amené à assumer et auxquels il doit, en conséquence, se préparer et par la nécessité de préserver d'ores et déjà l'indépendance qu'exige l'exercice de sa future fonction »<sup>604</sup>.

<sup>601</sup> Cette formule rituelle constitue pour ainsi dire la seule motivation des lois octroyant les dotations aux enfants d'Albert II. Voy. les exposés des motifs des projets devenus la loi du 16 novembre 1993 fixant la Liste civile pour la durée du règne du roi Albert II, l'attribution d'une dotation annuelle et viagère à Sa Majesté la Reine Fabiola et l'attribution d'une dotation annuelle à Son Altesse Royale le Prince Philippe, *Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 1155-1, p. 4 ; la loi du 7 mai 2000 attribuant une dotation annuelle à Son Altesse Royale le Prince Philippe et une dotation annuelle à Son Altesse Royale la Princesse Astrid, *Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, n° 353-1, p. 3 ; et la loi du 13 novembre 2001 modifiant la loi du 7 mai 2000 attribuant une dotation annuelle à Son Altesse Royale le Prince Philippe et une dotation annuelle à Son Altesse Royale la Princesse Astrid, *Doc. parl.*, Chambre, 2000-01, n° 1274-1, p. 3.

<sup>602</sup> Laurent était ainsi précédé par Astrid et ses cinq enfants, elle-même précédée par Philippe et ses quatre enfants. Après l'accession au trône de ce dernier, Astrid et Laurent ont chacun gagné un rang dans l'ordre de succession.

<sup>603</sup> P. MINSIER, v° « Dotations royales », in M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN, *Dictionnaire de la sixième réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 360.

<sup>604</sup> P. MINSIER, *ibid.*, p. 360. On peut exprimer autrement cette distinction en considérant que seules la dotation octroyée au prince héritier et celle allouée à un monarque qui a abdicé sont des « dotations fonctionnelles » en ce qu'elles sont directement liées à l'exercice de la fonction royale. Les dotations octroyées à Astrid et Laurent ont un caractère plus personnel que fonctionnel (voy. H. VUYE et V. WOUTERS, « Het nieuwe regime van de dotaties aan de koninklijke familie. De wet van 27 november 2013 na een jaar proefdraaien », *C.D.P.K.*, 2016, p. 9).

Aujourd'hui, la matière est encadrée par une loi<sup>605</sup>. Tant l'accroissement du nombre de bénéficiaires de dotations<sup>606</sup> que certaines affaires princières ayant défrayé la chronique<sup>607</sup> ont en effet conduit les sénateurs à mettre en place un groupe de travail chargé d'examiner la question des dotations<sup>608</sup>. Après des auditions d'experts et des débats nourris, le Sénat a adopté une série de douze recommandations visant à modifier sensiblement le régime des dotations à partir du règne du successeur d'Albert II<sup>609</sup>. Les choses n'en sont pas restées là<sup>610</sup> puisque, dans son volet « éthique politique », l'accord institutionnel pour la Sixième Réforme de l'État du 11 octobre 2011 annonce la mise en œuvre des recommandations unanimes du Sénat<sup>611</sup>. Cet engagement s'est traduit par l'adoption de la loi du 27 novembre 2013 concernant les dotations et les indemnités royales octroyées à des membres de la famille royale ainsi que la transparence du financement de la monarchie.

La loi définit limitativement ceux à qui une dotation peut être allouée (art. 2)<sup>612</sup>. Le montant de chaque dotation est déterminé par la loi sur proposition

<sup>605</sup> Voy. également la proposition de loi déposée en 2002 par deux sénateurs libéraux (*Doc. parl.*, Sénat, 2001-2002, n° 2-1054/1) qui cherchait également à encadrer l'octroi des dotations, mais de manière bien plus large que la loi de 2013.

<sup>606</sup> Sous le gouvernement ~~arc-en-ciel~~ (1999-2003), outre Fabiola et Philippe, des dotations ont été accordées aux autres enfants en Roi. Ce fut la première fois dans l'histoire de Belgique que l'ensemble des enfants du roi bénéficiait d'une dotation (P. MINSIER, v° « Dotations royales », *op. cit.*).

<sup>607</sup> Voy. *infra*.

<sup>608</sup> En 2001, à la suite de controverses suscitées par la loi octroyant une dotation à Laurent, un groupe de travail avait d'ores et déjà été formé par le Sénat sur les mêmes problématiques. La démarche n'avait cependant pas été concluante si bien qu'aucune recommandation n'a été adoptée et qu'aucun rapport ne rend compte de ces travaux.

<sup>609</sup> Rapport fait au nom du bureau, *Doc. parl.*, Sénat, 2008-2009, n° 4-1335/1, pp. 92-93.

<sup>610</sup> Si, dans un premier temps, le gouvernement ne s'est pas montré prompt à traduire les recommandations du Sénat, le voyage du prince Laurent au Congo ci-après évoqué a toutefois remis la question à l'agenda politique (voy. J. VELAERS, « Institutionele vernieuwingen: verkiezingen, versterking van het Parlement, politieke deontologie, partijfinanciering en Grondwettelijk Hof en de dotaties aan leden van de koninklijke familie », J. VELAERS *et al.* [dir.], *De zesde staats hervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, p. 139).

<sup>611</sup> Pt 1.2 *in fine*. L'accord prévoyait aussi le gel, pendant deux ans, des dotations aux membres de la famille royale. Le qualificatif « unanime » est sans doute excessif. Sur quarante et un sénateurs ayant participé au vote, trente-cinq se sont prononcés pour les recommandations, deux ont voté contre et quatre se sont abstenus (*Ann. Sén.*, séances du 9 juillet 2009, 2008-2009, n° 4-83, p. 61).

<sup>612</sup> Il s'agit de l'héritier présomptif de la couronne, du roi ou de la reine qui a abdicqué, du conjoint survivant du roi ou de la reine, du conjoint survivant du roi ou de la reine qui a abdicqué et du conjoint survivant de l'héritier présomptif.

du gouvernement<sup>613</sup>. Désormais, une distinction est clairement établie entre le successeur, à qui une dotation peut être attribuée, et les successibles, exclus du régime des dotations. Ces derniers peuvent, toutefois, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, recevoir « une indemnité destinée à l'exercice de prestations d'intérêt général » (art. 9). L'arrêté royal fixe l'ampleur des prestations, la durée d'exercice de celles-ci, ainsi que la hauteur de l'indemnité qui est allouée à cette fin. La distinction repose sur la probabilité moindre des successibles à occuper la fonction royale. Selon le sénateur Delpérée, rapporteur du groupe de travail du Sénat, « [f]aut-il considérer que les quinze [successibles] doivent rester en "stand-by", être toujours prêts à occuper un jour la fonction royale, être disponibles pendant plusieurs années, s'interdire l'exercice de la moindre fonction rémunérée sous prétexte que celle-ci pourrait un jour compromettre l'exercice de la fonction royale ? Ou ne faut-il pas, si vous me permettez cette expression, leur rendre leur liberté, les laisser libres de choisir une activité rémunératrice et leur permettre de vivre la vie d'hommes et de femmes qui s'inscrivent dans la modernité ? Nous avons délibérément choisi la seconde branche de l'alternative, non pas pour exclure les membres de la famille royale de toute tâche de représentation au sein de la société belge ou dans la société internationale mais pour préciser que ces tâches, soit ponctuelles soit permanentes, devraient leur valoir le bénéfice, non pas d'une dotation, mais d'une indemnité qui en chaque circonstance, pour chaque activité ou pour chaque fonction, devra être déterminée par les autorités qui la leur confient »<sup>614</sup>.

Cependant, des dispositions transitoires de la loi du 27 novembre 2013 continuent à allouer des dotations à Astrid et Laurent (art. 22 et 23). S'il n'y était pas juridiquement obligé, le législateur a ~~cependant~~ dû considérer qu'on ne pouvait du jour au lendemain mettre fin à ce régime dont ils bénéficiaient en vertu de dispositions législatives. ~~Toutefois, le~~ caractère viager de leurs dotations nous paraît ~~totallement~~ excessif. Un délai raisonnable permettant à Astrid et Laurent de trouver une activité professionnelle n'aurait-il pas été suffisant ? En raison de ces dispositions transitoires, les frères et sœur d'Élisabeth ne pourront paradoxalement percevoir qu'une indemnité alors qu'ils devancent leurs tante et oncle dans l'ordre de succession.

<sup>613</sup> Cette limitation du droit d'initiative parlementaire paraît peu compatible avec l'article 75 de la Constitution. En ce sens, J. VELAERS, « Institutionele vernieuwingen... », *op. cit.*, p. 140. Cette disposition n'est, du reste, pas respectée par le législateur lui-même : issue d'une initiative parlementaire, la loi du 27 novembre 2013 n'en fixe pas moins les dotations de Fabiola, d'Astrid et de Laurent. Une autre loi du 27 novembre 2013, attribuant une dotation annuelle et viagère à Albert II, est également le fruit d'une initiative parlementaire. Voy. les critiques de Théo Francken (N-VA) et la réponse du secrétaire d'État aux Réformes institutionnelles (rapport de la Commission de révision de la Constitution et de la réforme des institutions, *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 2960-3, pp. 11, 12, 16, 17, 24 et 25).

<sup>614</sup> *Ann. Sén.*, séances du 9 juillet 2009, 2008-2009, n° 4-83, p. 40.

À l'instar de la loi néerlandaise du 22 novembre 1972 « *houdende regeling van het financieel statuut van het Koninklijk Huis* »<sup>615</sup>, les dotations se composent d'une partie correspondant à un traitement fixé sur la base du traitement d'une fonction supérieure au sein de la magistrature ou de la fonction publique, et d'une partie couvrant les dépenses de fonctionnement et de personnel (art. 3)<sup>616</sup>. La loi précise – et il s'agit là encore d'une nouveauté<sup>617</sup> – que la part traitement est soumise à l'impôt sur le revenu<sup>618</sup>. À ces ressources en numéraire s'ajoutent deux apports en nature. D'une part, la loi particulière attribuant la dotation détermine aussi le nombre maximum de fonctionnaires mis à la disposition de son bénéficiaire (art. 7)<sup>619</sup>. D'autre part, des bâtiments appartenant à la Donation royale peuvent être mis à la disposition des membres de la famille royale moyennant l'accord du ministre des Finances (art. 8). La Donation royale est un établissement public autonome<sup>620</sup> chargé de gérer les biens privés de Léopold II dont la propriété a été transférée à l'État belge afin que leur jouissance en revienne aux successeurs du trône plutôt qu'à ses descendants<sup>621</sup>. Selon les conditions du royal donateur<sup>622</sup>, certains des biens de la Donation sont mis à la disposition de la famille royale qui soit en a la jouissance effective, soit a consenti à une autre affectation.

Quatre règles visent à renforcer la transparence et le contrôle des dotations. Tout d'abord, les dotations seront désormais inscrites au budget général des dépenses et l'ensemble des dépenses ayant trait à la famille royale sera inscrit dans un programme budgétaire commun (art. 12). Ensuite, les dépenses imputées dans la part fonctionnement et personnel sont consignées et les rubriques

<sup>615</sup> Le statut juridique de la famille royale néerlandaise fut souvent pris en exemple dans le cadre du groupe de travail sénatorial.

<sup>616</sup> Pour Astrid et Laurent (ainsi que pour Fabiola jusqu'à son décès), la part de traitement correspond au traitement brut de départ d'un conseiller d'État (art. 21 à 23 de la loi du 27 novembre 2013 concernant les dotations et les indemnités octroyées à des membres de la famille royale ainsi que la transparence du financement de la monarchie). Pour Albert II, la part de traitement s'élève au double du traitement brut de départ d'un conseiller d'État (art. 3 de la loi du 27 novembre 2013 attribuant une dotation annuelle et viagère à Sa Majesté le Roi Albert II).

<sup>617</sup> J. VELAERS, « Institutionele vernieuwingen... », *op. cit.*, p. 143.

<sup>618</sup> Les développements de la proposition de loi précisent également que les bénéficiaires des dotations sont redevables de « tous les impôts et taxes indirects applicables » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 2960-1, p. 5).

<sup>619</sup> Voy. l'arrêté royal du 12 août 1993 relatif au congé accordé à certains agents des services de l'État mis à la disposition du roi ou des princes et princesses de Belgique.

<sup>620</sup> Voy. l'arrêté royal du 9 avril 1930 relatif à la réorganisation et au statut juridique de l'administration de la Donation royale.

<sup>621</sup> Son unique fils ayant péri à l'âge de 9 ans, Léopold II avait trois filles – exclues du trône en vertu des règles de dévolution de la couronne de l'époque – et voulait éviter que les biens dont elles auraient dû hériter profitassent à des dynasties étrangères (K. STANGHERLIN, *Le patrimoine royal, op. cit.*, pp. 32 et s.).

<sup>622</sup> Il y a toutefois plusieurs différences entre la liste actuelle des biens affectés à la famille royale et celle de l'acte de donation (K. STANGHERLIN, *ibid.*, pp. 47 et s.).

principales des comptes relatives à ces dépenses sont publiées (art. 13)<sup>623</sup>. En outre, la Cour des comptes est chargée d'examiner la régularité et la légalité de ces dépenses (art. 14)<sup>624</sup>. Eu égard au caractère rémunérateur de la part traitement de la dotation, le législateur a considéré qu'elle revêt un caractère privé justifiant qu'elle soit exonérée de ces deux mécanismes de contrôle<sup>625</sup>. Enfin, le bénéficiaire d'une dotation ou d'une indemnité remet chaque année au Premier ministre, qui le transmet aux Chambres fédérales, un rapport des activités d'intérêt général menées au cours de l'année écoulée (art. 15)<sup>626</sup>.

Cette description de la réforme apportée au régime des dotations appelle deux réflexions.

Remarquons, tout d'abord, que la loi du 27 novembre 2013 ne détermine pas l'âge à partir duquel l'héritier présomptif peut recevoir une dotation. Les recommandations du Sénat préconisaient l'octroi d'une dotation à partir de sa majorité<sup>627</sup>. Aucune explication n'a été fournie par le législateur sur les raisons pour lesquelles il n'a pas suivi cette recommandation. À ce jour, aucune loi n'attribue de dotation à Élisabeth et, historiquement, aucune dotation n'a jamais été accordée à un prince mineur. C'est que la Liste civile ne se limite pas à assurer l'indépendance matérielle du roi : elle met aussi sa famille nucléaire à l'abri des besoins<sup>628</sup>.

<sup>623</sup> Voy. les rubriques évoquées dans les développements (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 2960-1, pp. 6-7). C'est sur la base d'un rapport de la Cour des comptes en 2015 que Laurent eut à rembourser des frais imputés sur les dépenses de fonctionnement alors qu'ils revêtaient un caractère personnel (voy. H. VUYE et V. WOUTERS, « Het nieuwe regime van de dotaties aan de koninklijke familie. De wet van 27 november 2013 na een jaar proefdraaien », *op. cit.*, pp. 13-14).

<sup>624</sup> Selon le député Christophe Lacroix (PS) : « En ce qui concerne le contrôle exercé par la Cour des comptes, l'intervenant rappelle le caractère innovant de la réglementation à l'examen, qui prévoit tout d'abord un contrôle *a priori* – étant donné que les dépenses sont inscrites dans un article distinct du budget soumis à l'avis de la Cour des comptes –, suivi d'un contrôle *a posteriori*, dans le cadre duquel la Cour des comptes se penche spécifiquement sur la régularité et la légalité des dépenses de fonctionnement et de personnel. Enfin, le rapport d'activités de la Cour des comptes est soumis au Parlement par le Premier ministre » (rapport de la Commission de révision de la Constitution et de la réforme des institutions, *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 2960-3, p. 21).

<sup>625</sup> Voy. l'intervention de la sénatrice Martine Taelman (Open VLD), rapport de la Commission des Affaires institutionnelles, *Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 5-2282/3, p. 22.

<sup>626</sup> Voy. la description critique des premiers rapports d'activités in H. VUYE et V. WOUTERS, « Het nieuwe regime van de dotaties aan de koninklijke familie. De wet van 27 november 2013 na een jaar proefdraaien », *op. cit.*, p. 12.

<sup>627</sup> Voy. également le débat animé auquel cette question a donné lieu au sein du groupe de travail du Sénat, rapport fait au nom du bureau, *Doc. parl.*, Sénat, 2008-2009, n° 4-1335/1, pp. 72-73.

<sup>628</sup> K. STANGHERLIN, *Le patrimoine royal*, *op. cit.*, p. 77. Lors de l'adoption de la Liste civile d'Albert II, il a très clairement été affirmé que les enfants qui ne reçoivent aucune dotation sont à charge de la Liste civile (rapport de la Commission des Finances, *Doc. parl.*, Sénat, 1993-1994, n° 860-2, p. 2). Ajoutons que, selon une déclaration du secrétaire d'État aux Réformes institutionnelles dans le cadre des discussions de la loi du 27 novembre 2013, les princes et les princesses peuvent relever, tout comme les parlementaires, du statut dit résiduaire des allocations familiales (*Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 5-2282/3, p. 73).

En ce sens, on relèvera qu'aucune dotation n'est prévue pour le conjoint du roi<sup>629</sup>, ses dépenses étant également couvertes par la Liste civile<sup>630</sup>.

On peut aisément anticiper que l'approche des 18 ans d'Élisabeth donnera lieu à un débat nourri sur le moment à partir duquel il est opportun de lui attribuer une dotation. L'âge de 18 ans nous semble relativement précoce si la princesse entame, à l'issue de l'école secondaire, une formation à l'École royale militaire, comme nombre de ses aïeux, ou ailleurs. Pendant cette période, on ne pourra attendre de la princesse la disponibilité qu'exigent les fonctions de représentation traditionnellement endossées par l'héritier de la couronne. La dotation en perdrait l'une de ses justifications.

Cette réflexion nous mène à une deuxième, plus fondamentale : quelle est la raison d'être de la dotation accordée au prince héritier ? Parmi les fonctions de la dotation, on peut d'abord évoquer le défraiement de la disponibilité que l'on demande au prince pour s'investir dans la vie publique<sup>631</sup>. Selon André Molitor, le roi est « seul à exercer une mission de droit public. Les autres membres de sa famille n'interviennent pas dans l'exercice de la fonction royale sous ses aspects constitutionnels ou légaux. Il n'en va pas de même pour les autres aspects de la fonction royale que ne régissent pas des prescrits de droit constitutionnel. Ces activités de fait, très important[es] pour la fonction et pour la place que la monarchie doit occuper dans la nation, sont d'une certaine manière réparties entre le [r]oi, la [r]eine et d'autres membres de la famille royale »<sup>632</sup>. Dès lors, la dotation rémunère en quelque sorte l'investissement du prince dans ces missions<sup>633</sup>. Ajoutons à cela que la loi du 27 novembre 2013 érige en incompatibilités le bénéfice d'une dotation et celui d'un autre revenu imposable provenant d'une activité professionnelle (art. 6). Bien avant cette loi, une « v[i]eille pratique – dépourvue de toute valeur juridique – » empêchait les enfants du roi de travailler<sup>634</sup>. On ne trouve aucune indication dans les travaux préparatoires de la loi sur la raison d'être de cette règle d'incompatibilité. On suppose qu'elle se justifie

<sup>629</sup> Comp., sur ce point, le régime de la loi du 27 novembre 2013 et celui de la loi néerlandaise du 22 novembre 1972 précitée.

<sup>630</sup> On notera ainsi que la Liste civile de Baudouin a été augmentée à l'occasion de son mariage.

<sup>631</sup> Audition de K. Stangherlin dans le cadre du groupe de travail du Sénat, rapport fait au nom du bureau, *Doc. parl.*, Sénat, 2008-2009, n° 4-1335/1, p. 33.

<sup>632</sup> A. MOLITOR, *La fonction royale en Belgique, op. cit.*, pp. 114-115.

<sup>633</sup> Voy. également l'exposé du sénateur Delpérée, *rapporteur* du groupe de travail du Sénat : la dotation à l'héritier présomptif « doit lui permettre d'assumer les fonctions publiques, au sens large de l'expression, qu'il exerce dès aujourd'hui, notamment les fonctions de représentation, à l'intérieur et à l'extérieur du pays, que le [r]oi lui confie ou que le gouvernement lui demande de remplir. Elle doit lui permettre notamment de rémunérer le personnel qui est mis à sa disposition et de faire fonctionner une mini-administration » (*Ann. Sén.*, séances du 9 juillet 2009, 2008-2009, n° 4-83, p. 40).

<sup>634</sup> M. UYTENDAELE, « Chronique d'une crise. La monarchie belge entre l'asphyxie et le second souffle », *Itinéraires d'un constitutionnaliste, en hommage à Francis Delpérée*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 1569.

par la nécessité de garantir la disponibilité du bénéficiaire de la dotation. Katherine Stangherlin considère également que la dotation garantit que le prince ne connaîtra pas de mésaventures professionnelles éventuellement déshonorantes pour l'institution monarchique<sup>635</sup>. On peut ajouter qu'il serait malaisé d'imputer une faute professionnelle à l'individu destiné à jouir d'un régime d'invulnérabilité. ~~Mais cet argument ne vaut qu'à l'égard de l'héritier présomptif. À l'instar de la situation de bien d'autres monarchies européennes, les autres successibles ne devraient pas être mis à l'écart du monde du travail.~~ Cette règle d'incompatibilité peut se réclamer d'une autre justification, celle d'éviter les conflits d'intérêts et la poursuite d'un but d'enrichissement personnel<sup>636</sup>. En se limitant cependant à proscrire l'exercice d'une activité professionnelle générant un revenu imposable, on peut se demander si la loi du 27 novembre 2013 va suffisamment loin. On se souviendra à cet égard que les polémiques qu'avaient entraînées les révélations à propos des intérêts de Laurent dans une société immobilière, dans laquelle sa femme avait été désignée administratrice déléguée et qu'il fut président du conseil d'administration de l'Institut royal pour la gestion des ressources naturelles et la promotion des technologies propres, mis en liquidation après que les régions – échaudées par l'affaire de la fraude à la Marine – eurent décidé de réduire sensiblement leur apport financier. En réponse à une question orale, le Premier ministre, après avoir détaillé les activités du prince Laurent, ajoutait : « Juridiquement, il n'y a donc aucune restriction de la liberté qu'ont les membres de la famille royale de développer certaines activités. Il n'empêche que le développement d'activités commerciales est clairement incompatible avec la perception d'une dotation »<sup>637</sup>. On peut toutefois se demander si les nouvelles règles en matière de dotations encadrent suffisamment le développement de ce genre de pratique<sup>638</sup>.

Comme l'affirme Marc Uyttendaele, « si l'on peut concevoir que le [p]rince héritier dispose d'une dotation, celle-ci devrait être la conséquence du statut juridique qui est le sien et apparaître comme le corollaire de droits et d'obligations

<sup>635</sup> Audition dans le cadre du groupe de travail du Sénat, rapport fait au nom du bureau, *Doc. parl., Sénat*, 2008-09, n° 4-1335/1, p. 33.

<sup>636</sup> Voy. les développements de la proposition du sénateur Delpérée ci-après évoquée : « Une part des fonctions qu'ils remplissent, au même titre d'ailleurs que d'autres personnes privées – dans le monde économique, social ou culturel –, relèvent néanmoins de tâches d'intérêt général. Il convient qu'elles ne soient pas détournées de cette finalité. Il faut faire en sorte qu'elles ne soient d'aucune manière assimilables à des activités poursuivies à des fins lucratives » (*Doc. parl., Sénat*, 2010-2011, n° 5-1077/1, p. 5).

<sup>637</sup> *Ann. Sén.*, séances du 17 avril 2008, 2007-2008, n° 4-25, p. 14.

<sup>638</sup> Voy., à cet égard, l'amendement rejeté du député Théo Francken (N-VA) qui visait à introduire des règles d'incompatibilité similaires à celles des magistrats (rapport de la Commission de révision de la Constitution et de la réforme des institutions, *Doc. parl., Chambre*, 2012-2013, n° 2960-3, p. 12).

nettement identifiés »<sup>639</sup>. Dans le même sens, Katherine Stangherlin considère que la dotation revêt une fonction de contrôle. La dotation permet, en effet, d'imposer à son bénéficiaire des règles déontologiques de nature à garantir que la fonction représentative d'un prince soit exercée « avec toute la diplomatie et la modération, la neutralité et la discrétion inhérentes à une monarchie constitutionnelle »<sup>640</sup>. On serait tenté d'un côté de soutenir que cette attitude est attendue de l'héritier présomptif indépendamment des moyens mis à sa disposition. En d'autres termes, sa fonction future devrait par elle-même justifier cette prudence. Toutefois, c'est au niveau des sanctions que le bât blesse. La Constitution ne prévoit aucune possibilité de déchoir de ses droits à la Couronne le successeur héréditaire dont le comportement serait jugé inapproprié<sup>641</sup>. Dès lors, l'octroi d'une dotation s'envisage comme un levier permettant d'imposer en contrepartie des obligations au prince. La méconnaissance de ces obligations est assortie d'une sanction, à savoir la retenue ou le retrait de la dotation. C'est ce régime qui sous-tend la loi du 27 novembre 2013 : pas de droit à la dotation sans obligation de réserve.

## 9.2 Le devoir de réserve du prince héritier

Avant l'adoption de la loi de 2013, Marc Verdussen écrivait que, compte tenu de la vocation de l'héritier présomptif à remplacer le souverain régnant, « il pourrait se justifier de lui imposer des devoirs spécifiquement liés à deux exigences : d'une part, se préparer à l'exercice de la fonction royale et, d'autre part, ne pas compromettre anticipativement la neutralité que, dans une monarchie, on est en droit d'attendre du Chef de l'État »<sup>642</sup>. À cet égard, le chapitre IV de la loi du 27 novembre 2013 impose des « règles de bonne conduite ».

<sup>639</sup> M. UYTENDAELE, « Chronique d'une crise. La monarchie belge entre l'asphyxie et le second souffle », *op. cit.*, p. 1570. Dans le même sens, M. VERDUSSEN, « La Constitution belge et les dotations à des membres de la famille royale », *op. cit.*, p. 156.

<sup>640</sup> Audition dans le cadre du groupe de travail du Sénat, rapport fait au nom du bureau, *Doc. parl.*, Sénat, 2008-2009, n° 4-1335/1, p. 33.

<sup>641</sup> Voy. cependant les pistes esquissées par Marc Uyttendaele et ses étudiants pour que le Parlement ou le gouvernement puisse empêcher l'héritier présomptif de prêter serment (« Chronique d'une crise. La monarchie belge entre l'asphyxie et le second souffle », *op. cit.*, pp. 1564 et s.). Aussi stimulantes qu'elles soient, ces réflexions à cadre constitutionnel constant n'en sont pas moins limitées. Elles doivent tordre le texte constitutionnel à l'envi et ignorer l'esprit de ce dernier pour donner quelques marges de manœuvre aux autorités politiques. Il serait juridiquement plus convaincant de réviser la Constitution en vue d'y adjoindre, à l'instar de l'article 29 de la Constitution des Pays-Bas, un mécanisme permettant aux Chambres d'exclure une ou plusieurs personnes de la succession héréditaire.

<sup>642</sup> M. VERDUSSEN, « La Constitution belge et les dotations à des membres de la famille royale », *R.B.D.C.*, p. 155.

Fortement inspirées d'une proposition de loi déposée en 2011 par le sénateur Delpérée<sup>643</sup>, les dispositions de ce chapitre prescrivent d'abord aux bénéficiaires des dotations réserve et neutralité. Dans l'exercice de leurs fonctions, les membres de la famille royale « font preuve de réserve dans l'expression publique de leurs opinions, et ce, quels que soient la matière ou le média utilisé » ; ils « témoignent de respect pour les conceptions politiques, philosophiques, idéologiques ou religieuses qui s'expriment dans une société démocratique » (art. 20) ; ils ne participent pas aux réunions ou manifestations publiques qui menacent leur neutralité (art. 16). On se souviendra qu'en 2004, lors d'un voyage en Chine, Philippe, alors prince, avait réclamé que la politique du Commerce extérieur devienne plus belge, tout en exprimant son rejet du séparatisme en général et du Vlaams Belang en particulier. Les déclarations avaient provoqué un véritable tollé, surtout en Flandre. Quelques mois plus tard, Philippe signait une lettre de revendications de la Fédération des entreprises de Belgique. Nouvelles controverses. Interpellé à la Chambre sur les déclarations du prince Philippe en Chine, le Premier ministre précisa les devoirs s'imposant au prince : son rôle requiert « une certaine réserve dans les propos, particulièrement sur notre structure étatique fédérale et sur l'autonomie de gestion de nos différentes autorités, ainsi que sur les partis politiques, même lorsque ceux-ci ne veulent pas du bien à notre pays. [...] il est tout à fait compréhensible que la famille royale se prononce sur les grands thèmes de l'avenir de notre pays et les thèmes de société, ou défende nos valeurs démocratiques, comme il est tout aussi évident, chers collègues, qu'elle doit faire preuve de réserve dans tous les débats politiques qui naissent dans le cadre de nos institutions démocratiques. Cette tradition de réserve concernant les interventions des membres de la famille royale dans les débats politiques est motivée par le fait qu'il faut éviter qu'ils se retrouvent au centre de polémiques politiques, risquant ainsi de faire eux-mêmes l'objet d'une controverse de nature politique. Le risque existe aussi qu'une telle controverse touche également la monarchie même, et plus particulièrement le chef de l'État dont la neutralité politique doit rester incontestable. C'est la raison pour laquelle le gouvernement estime que ces principes et ces traditions sont la meilleure garantie de notre système de monarchie constitutionnelle »<sup>644</sup>. Comme on peut

<sup>643</sup> Proposition de loi établissant un code de bonne conduite pour les membres de la famille royale et modifiant la loi du 7 mai 2000 attribuant une dotation annuelle à certains d'entre eux, *Doc. parl., Sénat*, 2010-2011, n° 5-1077/1. En ce sens, C. FORNOVILLE, « De Belgische monarchie in een nieuw kledingje », A. ALEN et al. (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatsvorming*, Brugge, die Keure, 2014, p. 172.

<sup>644</sup> C.R.I., Chambre, 2004-2005, n° 96, séance du 2 décembre 2014, après-midi, p. 5. Interpellé à la suite de la révélation de la signature princière du manifeste de la FEB, le Premier ministre a tenu la même position, non sans exprimer une certaine lassitude : « J'espère que c'était la dernière fois et que ce genre d'incident ne se reproduira plus. » (C.R.I., Chambre, 2004-2005, n° 116, séance du 3 février 2005, après-midi, p. 2.)

le constater, ce qui, auparavant, relevait ~~de la règle non écrite~~ figure désormais dans la loi du 27 novembre 2013. Le bénéficiaire d'une dotation ne peut fustiger le séparatisme ou manifester son soutien à des revendications patronales. Il ne méconnaît toutefois pas son devoir de réserve s'il manifeste son hostilité à l'égard d'opinions liberticides.

Le chapitre IV de la loi du 27 novembre 2013 enjoint aussi aux bénéficiaires de dotations « [de] ne pas compromettre par leurs propos, leurs attitudes ou leurs comportements la dignité et la respectabilité qui s'attachent aux fonctions qu'ils exercent » (art. 18). Cette obligation s'applique « à tout moment », en ce compris donc en dehors du cadre des activités publiques des princes. Les quelques tribulations des princes semblent avoir inspiré le législateur (on peut notamment évoquer les multiples infractions au Code de la route de Laurent ou l'esclandre qu'il avait fait pour occuper un siège en première classe d'un vol *Brussels Airlines* alors qu'il avait acheté un billet de classe économique, mais aussi les menaces que Philippe avait adressées à deux journalistes en raison de leur traitement à son goût trop critique de sa participation à une mission en Afrique du Sud<sup>645</sup>).

Enfin, la loi impose une attitude de prudence afin de ne pas compromettre la politique étrangère de la Belgique. « Pour tenir compte des implications politiques éventuelles que peuvent avoir à l'étranger les déplacements des membres de la famille royale », la loi prévoit deux obligations procédurales (art. 17). D'une part, une obligation d'information : le prince doit communiquer au ministre des Affaires étrangères « tout projet de déplacement en dehors de l'Espace économique européen, qu'il soit public ou privé ». D'autre part, une exigence d'avis conforme : le ministre des Affaires étrangères rend un avis sur l'opportunité d'un déplacement à l'étranger, s'il peut revêtir une signification politique et, en particulier, s'il comporte un contact avec les hautes autorités de l'État concerné. Le cas échéant, le ministre se prononce sur les conditions dans lesquelles le déplacement peut se réaliser. En tout état de cause, ce déplacement ne peut avoir lieu que de l'avis conforme du ministre. Ces deux obligations procédurales s'appliquent aussi aux contacts des membres de la famille royale en Belgique avec les autorités d'États étrangers, d'organisations internationales ou leurs représentants (art. 18). Dans sa proposition de loi, le sénateur Delpérée justifiait pareilles règles par la circonstance que la qualité de membre de la famille royale « peut accréditer l'idée dans l'opinion publique, en Belgique et surtout à l'étranger, que les princes et princesses de Belgique engagent, au moins moralement

<sup>645</sup> Le gouvernement a jugé son attitude « inconvenante. Le Premier ministre a, au nom du gouvernement, informé le Palais des griefs des intéressés et exprimé sa préoccupation quant à la relation qu'entretient le [p]rince avec la presse » (C.R.I., Chambre, 2006-2007, n° 261, séance du 25 janvier 2007, après-midi, p. 7).

ou politiquement, l'État dont ils reçoivent une part des moyens publics et qu'ils sont, en quelque manière, les porte-parole du chef de l'État dont ils sont proches à raison de leurs liens de famille »<sup>646</sup>.

Ici encore, ce sont les frasques du prince Laurent qui sont à la source de ces dispositions. Mars 2011 : Laurent effectue un voyage en République démocratique du Congo contre l'avis du Premier ministre et du Palais. Polémique. L'intéressé allègue un voyage privé à caractère humanitaire. Le gouvernement juge le déplacement politiquement sensible à l'approche de l'élection présidentielle. Il estime que la présence de Laurent apporte une caution au président Kabila. En outre, il s'est avéré que, si le voyage était justifié par « l'intérêt du prince pour le développement durable », ce dernier a rencontré plusieurs officiels du régime congolais, en ce compris le président Kabila. Dès le retour de Laurent et à mesure que la presse livrait davantage d'informations sur le programme de son voyage, le Premier ministre annonçait à la Chambre qu'il prendrait contact avec le prince en vue de le rappeler à ses obligations : « Le prince doit prendre conscience de l'équilibre indispensable et crucial entre ses droits et ses obligations »<sup>647</sup>. Entre-temps, en avril 2011, la presse révélait les liens qu'entretenait Laurent avec la Libye. Il s'est rendu plusieurs fois dans ce pays, sous l'ère Kadhafi, tantôt pour promouvoir le développement durable, tantôt pour y faire des affaires. La conversation entre le Premier ministre et Laurent eut lieu dans ce contexte. À l'issue de celle-ci, Laurent adressa un courrier prenant une série d'engagements concernant ses voyages<sup>648</sup>. On retrouve en filigrane de la loi du 27 novembre 2013 les grandes lignes de ces engagements princiers.

Réserve et neutralité, dignité et respectabilité, prudence dans les voyages à l'étranger : voilà le triptyque d'obligations légalement imposées aux princes bénéficiaires de dotations<sup>649</sup>. La loi de 2013 érige le gouvernement en garde-fou des princes : c'est le gouvernement qui peut proposer les sanctions en cas de méconnaissance des règles de bonne conduite, c'est également le gouvernement, par

<sup>646</sup> Proposition de loi établissant un code de bonne conduite pour les membres de la famille royale et modifiant la loi du 7 mai 2000 attribuant une dotation annuelle à certains d'entre eux, *Doc. parl.*, Sénat, 2010-2011, n° 5-1077/1, p. 5.

<sup>647</sup> Séance plénière du 31 mars 2001, *C.R.I.*, Chambre, 2010-2011, n° 26, p. 17.

<sup>648</sup> Rapport de la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, échanges de vues sur l'entretien du Premier ministre avec le prince Laurent, *Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 1409-1.

<sup>649</sup> Sans dotation et sans prétention au trône, le prince retrouve entièrement une totale liberté de parole. Telle était la situation de Laurent avant 2001. Il n'était donc aucunement problématique qu'en avril 2000, il déclare lors d'une interview que « [l]e Premier ministre devrait être aussi ministre de l'Environnement. Son prédécesseur, Jean-Luc Dehaene, était plutôt ministre de l'Économie. À cause de ça, nous aurons l'euro sans écologie et sans équité » et que « Renault-Vilvorde a été fermé[e] au moment où la société enregistrait ses plus importants gains. Les 5.000 travailleurs licenciés ne constituaient qu'un détail ».

l'intermédiaire de son ministre des Affaires étrangères, qui est informé des déplacements du prince à l'étranger et émet un avis en cas de voyage politiquement sensible. Ce régime remet sur le devant de la scène l'épineuse question de la responsabilité ministérielle pour les actes du prince. Corollaire de l'inviolabilité du roi et de la règle du *contreseing*, la responsabilité ministérielle visée à l'article 88 de la Constitution ne concerne que les actes et propos du roi. Ainsi, l'intervention du Premier ministre en 2004 en réaction aux déclarations de Philippe sur le séparatisme avait quelque chose d'inédit. Répondant aux députés à la place du prince, le gouvernement semblait assumer une forme de responsabilité pour les propos de celui-ci. À l'estime de Marc Uyttendaele, le chef du gouvernement « se méprend sur le rôle qui est le sien en pareilles circonstances. [...] En effet, il donne l'impression de rendre compte dans un sens ou dans un autre de ce que déclare le [p]rince Philippe. En ce faisant, il semble le "couvrir" ou "refuser de le couvrir". Or, juridiquement, le [p]rince étant libre de son expression publique, le gouvernement n'est pas appelé à assumer la responsabilité politique de ses dires »<sup>650</sup>. La loi de 2013 vient clarifier la situation en codifiant la ligne tenue par le gouvernement à partir de 2004.

Pour appréhender la question de la responsabilité ministérielle pour les actes du prince héritier, il nous semble nécessaire de distinguer trois hypothèses : le mariage du prince, ses voyages à l'étranger et les autres actes du prince.

Dans le premier cas, comme il a été rappelé ci-avant, la responsabilité ministérielle est constitutionnellement organisée. Sous peine de déchéance, le prince doit recueillir le consentement du roi avant de se marier. Ce consentement doit faire l'objet d'un *contreseing* ministériel. En Belgique, les mariages princiers ont rarement suscité la controverse. On se souviendra toutefois des remous suscités par le mariage d'Albert et de Paola en 1959. S'étant rencontrés dans le cadre de l'intronisation du pape Jean XXIII, les futurs époux avaient initialement eu le projet que leur union soit célébrée par ce dernier. Toutefois, cette cérémonie aurait été une entorse à l'interdiction de faire précéder le mariage civil par la bénédiction nuptiale prévue par l'article 21, alinéa 2, de la Constitution, entorse qui avait déjà entaché le second mariage de Léopold III. Poussée par son anticléricalisme, l'opposition socialiste se montra aussi fortement hostile à la célébration d'une union princière au Vatican. Le gouvernement mit fin aux controverses en demandant au pape de renoncer à célébrer ce mariage. Le pape céda et le mariage – civil puis religieux – put se tenir en Belgique<sup>651</sup>. Si, en Belgique, en dehors

<sup>650</sup> M. UYTENDAELE, « Chronique d'une crise. La monarchie belge entre l'asphyxie et le second souffle », *op. cit.*, p. 1561.

<sup>651</sup> M. KOOIJ, « Van de prinsenkinderen geen kwaad? Ministeriële verantwoordelijkheid voor 's Konings naasten », *T.B.P.*, 2003, pp. 603-604.

de cet épisode particulier, qui s'est terminé par un *happy end*, la responsabilité ministérielle pour le mariage d'un prince en Belgique n'a guère donné lieu à des controverses majeures<sup>652</sup>, la situation est tout autre aux Pays-Bas<sup>653</sup> où presque chaque mariage d'un membre de la Maison royale de la descendance de la reine Juliana a suscité la polémique<sup>654</sup>.

S'agissant des deux autres hypothèses, ce n'est pas à partir de la Constitution, mais de la loi du 27 novembre 2013, qu'il y a lieu de tracer les contours de la responsabilité ministérielle pour les actes du prince. Cette loi a eu pour effet de rapprocher le régime belge de celui en vigueur aux Pays-Bas<sup>655</sup>. Elle consacre en effet un régime de responsabilité ministérielle « indirecte » ou « dérivée » à l'égard des actes des membres de la famille royale. Cette responsabilité ne va pas aussi loin que la responsabilité « absolue » s'appliquant aux actes du roi couverts par le contreseing ministériel. La règle du contreseing, dont la généralité n'a été découverte que progressivement<sup>656</sup>, concerne « tous les actes du [r]oi qui ont, même indirectement, une incidence politique »<sup>657</sup>. En couvrant ces actes,

<sup>652</sup> Le dernier arrêté royal marquant le consentement du roi au mariage d'un successeur a été adopté le 12 novembre 2015. Il concerne le mariage d'Amedeo célébré le 5 juillet 2014. Il s'agit, dès lors, d'un arrêté à portée rétroactive (il y est précisé que le présent consentement produit ses effets le 4 juillet 2014), ce qui, selon le préambule de cet arrêté, serait la conséquence d'un retard princier, puisque la demande formelle n'aurait été adressée au roi que le 20 septembre 2015. Marc Verdussen juge cet arrêté royal inconstitutionnel en ce qu'il déroge à l'article 85, alinéa 3, de la Constitution et à l'exigence de l'assentiment des deux Chambres fédérales qu'il prescrit pour qu'un prince soit réintégré dans l'ordre de succession (P. HAVAUX, « Amedeo, Charles Michel et l'entourloupette politico-royale », *Le Vif*, 11 février 2016). Nous nous rallions entièrement à ce point de vue.

<sup>653</sup> L'article 28 de la Constitution néerlandaise diffère de l'article 85, alinéa 2, de la Constitution belge sur deux aspects. D'une part, ce n'est pas le roi sous contreseing ministériel, mais les États généraux réunis en une assemblée qui adoptent la loi autorisant le mariage. D'autre part, l'autorisation des États généraux est requise, non seulement pour les successeurs, mais aussi pour le roi qui, à défaut, devra abdiquer.

<sup>654</sup> Ainsi, le mariage d'Irène, sœur de Beatrix, la précédente reine des Pays-Bas, avec un prince catholique qui avait, de surcroît, des prétentions sur des trônes étrangers avait été refusé par les États généraux. Il en va de même pour celui de Christina, sœur cadette de Beatrix, qui avait également pris pour époux un catholique. Plus récemment, Friso, deuxième fils de Beatrix et frère du roi Willem-Alexander, avait été privé de ses droits à la couronne à la suite du refus des États généraux d'autoriser son mariage avec Mabel Wisse Smit en raison de la liaison qu'elle avait entretenue avec un baron de la drogue. Le mariage de Willem-Alexander, alors prince, avec Máxima Zorreguieta fit l'objet de multiples controverses en raison du fait que le père de cette dernière, Argentin, était ministre sous la dictature de Videla. Le mariage fut finalement autorisé, mais le père de la mariée ne fut pas convié aux noces. Autre mariage controversé : celui de Beatrix, à l'époque héritière présomptive, avec un diplomate allemand qui avait appartenu aux jeunesses hitlériennes et servi dans la Wehrmacht. Les États généraux autorisèrent toutefois les noces dès lors qu'il fut prouvé que le futur marié n'avait été associé à aucun crime du régime nazi.

<sup>655</sup> J. VELAERS, « Institutionele vernieuwingen... », *op. cit.*, pp. 147-148. Sur le régime néerlandais, voy. A. VERLINDEN, « Moet het "Koninklijk Huis" een constitutionele positie krijgen? », *T.B.P.*, 2003/2, pp. 98-107 ; M. KOIJ, « Van de prinsenkinderen geen kwaad? Ministeriële verantwoordelijkheid voor 's Konings naasten », *op. cit.*, pp. 599-610.

<sup>656</sup> P. WIGNY, *Droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 1952, t. II, p. 577.

<sup>657</sup> M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 663.

les ministres assument une responsabilité devant la Chambre. La responsabilité indirecte relative aux actes d'un membre de la famille royale est moins intense et croît en fonction de la proximité entre le membre de la famille royale et le roi. ~~Ce régime repose à la fois sur la nécessité de protéger la neutralité de la fonction royale et la réputation de la monarchie.~~

En ce qui concerne la responsabilité ministérielle pour les voyages à l'étranger des princes, le député Van Hecke (Ecolo-Groen) a ainsi résumé le régime de la loi de 2013 : « Le [paragraphe] 2 [de l'article 17] concerne les voyages qui peuvent revêtir une signification politique. Ces voyages doivent être communiqués au préalable et faire l'objet d'un avis. Si le ministre donne son feu vert, la responsabilité du voyage lui incombe. Le [paragraphe] 1er concerne les voyages dénués de signification politique potentielle. Si un tel voyage est politiquement sensible sans qu'il ne soit fait application du [paragraphe] 2, la responsabilité en incombe au membre concerné de la [f]amille royale »<sup>658</sup>. À partir du moment où le gouvernement a donné son aval à un déplacement princier, c'est donc à lui d'en assumer la responsabilité politique. Une illustration : en juin 2013, le prince Laurent se rend en Israël à l'invitation d'une organisation sioniste, le Fonds national juif. Ce voyage avait été autorisé par le ministre des Affaires étrangères pour autant qu'il soit d'ordre privé et que Laurent n'entretienne pas de contacts politiques sur place. De manière plutôt prévisible, l'expédition princière s'est attiré les critiques, notamment d'Amnesty International, pour qui l'hôte du prince était une organisation raciste active dans les politiques de colonisation. Dans ce cas de figure, le voyage est couvert par le gouvernement, c'est donc à ce dernier plutôt qu'à Laurent que les critiques étaient adressées<sup>659</sup>.

La responsabilité ministérielle ne se limite pas à l'avis conforme émis à l'occasion des voyages politiquement sensibles. En nous inspirant du régime néerlandais, l'on peut soutenir que la responsabilité ministérielle peut aussi être engagée dans toutes les hypothèses où le gouvernement se montre passif alors que le bénéficiaire d'une dotation méconnaît les règles de bonne conduite précédemment décrites. La responsabilité ministérielle suppose dans ce cadre des interventions préventives et répressives. Préventivement, le gouvernement doit dialoguer avec le prince lorsqu'il a connaissance d'un voyage à l'étranger. Le gouvernement doit aussi préparer avec le prince les activités publiques pour lesquelles il sollicite sa présence. De manière répressive, le gouvernement doit

<sup>658</sup> Rapport de la Commission de révision de la Constitution et de la réforme des institutions, *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 2960-3, p. 24.

<sup>659</sup> Au-delà du débat de fond sur le conflit israélo-palestinien, ne peut-on penser que ce voyage du prince Laurent, s'il ne menaçait pas la cohérence de la politique étrangère de la Belgique, aurait dû lui être interdit au nom de ses devoirs de réserve et de neutralité ? Voy. l'échange en séance plénière de la Chambre, *C.R.I.*, 2012-2013, n° 150, 20 juin 2013, après-midi, pp. 6-10.

rappeler à l'ordre – en privé comme en public – le membre de la famille royale dont le comportement ne respecte pas les canons du chapitre IV de la loi de 2013<sup>660</sup>. Ces rappels à l'ordre non suivis d'effets doivent s'accompagner de sanctions pécuniaires. Dans ce cadre, le gouvernement commet une faute politique, non pas lorsque le prince agit mal ou tient des propos inappropriés, mais lorsqu'il est avéré que les ministres n'ont pas pris les mesures préventives et répressives adaptées à une situation particulière.

C'est bien cette logique qui a été suivie dans le cadre de la première application du régime de sanction prévu par la loi de 2013. Revenons brièvement sur les faits. Le 19 juillet 2017, Laurent participe, en habit militaire, à une cérémonie en l'honneur du 90e anniversaire de l'armée chinoise à l'ambassade de Chine à Bruxelles. Aucune autorisation n'avait été demandée au ministre des Affaires étrangères, ce qui paraissait méconnaître l'article 18 de la loi de 2013. Le simple rappel à l'ordre n'était plus envisageable : le Premier ministre avait déjà convoqué le prince en début d'année pour lui rappeler ses obligations légales, à la suite d'une rencontre avec le Premier ministre du Sri Lanka dont le ministre des Affaires étrangères n'avait pas été tenu informé<sup>661</sup>. Après que ~~l'avocat de Laurent a été entendu~~ par le Premier ministre, le Conseil des ministres décide, le 14 décembre 2017, de proposer à la Chambre des représentants de procéder à une retenue de 15 % de la dotation du prince pour l'année 2018<sup>662</sup>. La Chambre constituera une commission spéciale pour instruire le dossier et votera en faveur de la proposition du gouvernement<sup>663</sup>. L'affaire n'en restera pas là, puisque le prince a annoncé le 20 juillet 2018 avoir introduit un recours au Conseil d'État contre cette décision, estimant que les motifs ayant conduit à la retenue d'une partie de sa dotation manquent de clarté, que la loi elle-même n'est pas suffisamment précise sur le comportement attendu des bénéficiaires des dotations et que les droits de la défense n'ont pas été suffisamment garantis. À l'heure où nous écrivons ces lignes, le Conseil d'État ne s'est pas encore prononcé sur ce contentieux original.

\*

\* \*

<sup>660</sup> Comme le relevait un membre du groupe de travail du Sénat, « dans la pratique, le Premier ministre est directement interpellé à la Chambre. Il a ensuite un entretien avec l'intéressé afin de mettre les points sur les i » (Rapport fait au nom du bureau, *Doc. parl.*, Sénat, 2008-2009, n° 4-1335/1, p. 90).

<sup>661</sup> Voy. le débat en séance plénière de la Chambre, *C.R.I.*, 2016-2017, n° 142, 1er décembre 2016, pp. 18 et s.

<sup>662</sup> La procédure complète est reprise sous *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 3015-1.

<sup>663</sup> *C.R.I.*, 2017-2018, n° 222, 29 mars 2018, pp. 40 et s.

~~Droit à la dotation et devoir de réserve.~~ Voici schématiquement la manière dont la loi du 27 novembre 2013 conçoit le statut juridique du prince héritier, ainsi que celui des autres membres, de ce qu'aux Pays-Bas, on connaît sous l'appellation « Maison royale »<sup>664</sup>. Si cette loi vient combler un véritable vide juridique, elle nous semble encore pécher par une lacune fondamentale. Ainsi, les devoirs des membres de la famille royale sont exclusivement présentés sous un angle négatif. La loi du 27 novembre 2013 passe sous silence les missions d'intérêt public dont sont investis le prince héritier et, de manière plus ponctuelle, d'autres membres de la famille royale. On regrettera que, sur cet aspect, la loi n'ait pas été plus proche de la proposition rédigée par le sénateur Delpérée<sup>665</sup>. En 2008, l'ancien Premier ministre Wilfried Martens émettait une série de suggestions pour définir le statut juridique du prince héritier : « une première garantie serait d'introduire la responsabilité ministérielle pour tout acte public de Philippe à l'instar de ce qui se fait pour le [r]oi. Mais il est temps aussi de profiler plus positivement le prince héritier. Chez nous, on le cantonne à un rôle de voyageur de commerce alors qu'il faudrait lui permettre d'avoir plus de contacts avec les mondes politique et diplomatique. Comment voulez-vous que le prince Philippe se prépare sérieusement à la magistrature suprême si l'on ne lui permet pas d'étudier de plus près le travail gouvernemental et d'avoir des contacts réguliers avec la classe politique<sup>666</sup> ? » Même si un statut juridique du prince héritier est désormais légalement esquissé, il ne fait aucune mention du nécessaire écolage dont il doit faire l'objet en vue de ses fonctions futures. Sans doute ces lacunes sont-elles la conséquence de la méthodologie suivie tant par le groupe de travail du Sénat que par le législateur. Ils ont voulu travailler à cadre constitutionnel constant<sup>667</sup> et ont surtout cherché à répondre à l'émoi suscité par des « affaires » concernant Philippe et, surtout, Laurent. Ils ont par ailleurs défini des règles applicables tant à l'héritier présomptif qu'aux autres bénéficiaires des dotations et indemnités,

<sup>664</sup> Voy. les articles 39 et 40 de la Constitution néerlandaise ainsi que la loi du 30 mai 2002 « *houdende regeling van het lidmaatschap koninklijk huis alsmede daaraan verbonden titels* ».

<sup>665</sup> Voy. l'article 9 de la proposition : « Les membres de la famille royale sont investis d'une tâche particulière de représentation de l'État et de ses composantes ainsi que des entreprises, des institutions éducatives, culturelles et sociales ou des associations et groupements qui poursuivent leurs activités en Belgique. À ce titre, il leur revient de déployer, tant en Belgique qu'à l'étranger, les qualités, expériences et moyens qui sont les leurs aux fins de valoriser les atouts de la société belge, dans ses différentes composantes, de contribuer à son développement, d'assurer son insertion harmonieuse dans l'Union européenne et dans la société internationale et, en particulier, de veiller à la réputation qu'elle peut y recueillir. Ils assument cette fonction en concertation avec les autorités publiques tant exécutives que législatives. »

<sup>666</sup> Voy. Ch. LAPORTE, « Martens : un vrai statut pour l'héritier du trône », *La Libre Belgique*, 20 mars 2008.

<sup>667</sup> Après en avoir débattu, la majorité du groupe de travail du Sénat a rejeté l'idée d'inscrire les dotations dans la Constitution (Rapport fait au nom du bureau, *Doc. parl.*, Sénat, 2008-2009, n° 4-1335/1, pp. 68-70).

empêchant ainsi de prendre en considération la situation singulière du premier. André Molitor relevait déjà la position particulière du prince héritier à l'égard de la discrétion et de la prudence qu'il devait observer : « il est utile et même nécessaire que sa personnalité s'affirme et soit favorablement connue du public. Il est assez naturel que cette affirmation se traduise par l'expression d'idées personnelles sur certains problèmes du temps ». Or ces idées peuvent déplaire et provoquer ainsi des réactions. Celui qui fut chef de cabinet de Baudouin y voyait là « une difficulté du métier »<sup>668</sup>.

Lacunaire, la loi du 27 novembre 2013 est aussi incohérente. Si elle distingue le prince héritier des autres enfants du roi, octroyant une dotation au premier et des indemnités aux seconds, elle déroge à ce principe en maintenant les dotations à Astrid et Laurent. Le législateur n'a pas été jusqu'au bout de sa logique. Il faut probablement y voir les traces d'un compromis. Jusqu'à récemment, le droit aux dotations découlait essentiellement du rang des princes. Le prestige de la famille royale justifiait à lui seul que ses membres n'exercent pas d'activités professionnelles et bénéficient de dotations. Cette conception tend à être supplantée par une logique dans laquelle les moyens accordés à la famille royale rémunèrent l'investissement de ses membres dans des activités d'intérêt public. La loi de 2013 marque incontestablement une étape vers ce second modèle, mais elle peine à se départir totalement du premier.

---

<sup>668</sup> A. MOLITOR *La fonction royale en Belgique*, op. cit., pp. 120-121.