

# Le principe de continuité de l'État : une origine théologique

En 1914, alors que l'armée belge résistait tant bien que mal à l'invasion allemande en s'accrochant obstinément à un petit coin de Flandres coincé entre la mer et la plaine inondée, le gouvernement constata que les Chambres étaient dans l'impossibilité de siéger. Invoquant le « principe de la continuité de l'État », il autorisa alors temporairement le Roi à prendre des arrêtés-lois dont la valeur juridique était équivalente à celle de la loi<sup>1</sup>. De prime abord, cette violation manifeste du principe de la séparation des pouvoirs exécutif et législatif se justifiait par des circonstances exceptionnelles. Confronté à une situation où l'existence même de l'État belge était en jeu, le gouvernement privilégia la perpétuation de l'exercice du pouvoir au risque (jugé moindre) que représentait sa concentration entre les mains du Roi.

Néanmoins, le principe de la continuité de l'État répond à des motifs plus complexes que la seule préservation de l'État en temps de guerre. Ainsi, on retrouve le même principe évoqué à l'article 90 de notre Constitution actuelle pour répondre à un problème juridique sensiblement différent. Cet article stipule que, dans la période qui s'ouvre entre le décès du chef de l'État et la prestation de serment du nouveau souverain, le gouvernement doit assumer collectivement les prérogatives normalement exercées par le Roi<sup>2</sup>. Superficiellement, une même logique préside à ce chassé-croisé éphémère entre les rôles institutionnels. Comme l'État n'apprécie guère les périodes d'interrègne dont l'incertitude expose sa fragilité, il pare au plus pressé. Mieux vaut dès lors faire une entorse à la distribution constitutionnelle des fonctions politiques et des responsabilités publiques que d'autoriser une vacance du pouvoir. Cette incongruité constitutionnelle confère cependant au principe de la continuité de l'État une profondeur historique insoupçonnée. En effet, ce dernier n'est pas sans faire écho à ce qu'Ernst Kantorowicz, grand historien de la pensée juridico-politique médiévale, a nommé la « doctrine des deux corps du Roi »<sup>3</sup>. Pour comprendre les tenants et les aboutissants de cette doctrine, il faut s'autoriser un détour surprenant par le Moyen Âge.

Aujourd'hui, le Roi joue dans le système institutionnel belge un rôle qui est certes incontournable, mais très largement réduit à ses dimensions symbolique et protocolaire. En revanche, dans la France du XVI<sup>e</sup> siècle, le Roi était à la fois l'épicentre symbolique de la vie politique et le détenteur d'un pouvoir de décision réel et effectif. La question de la continuité de l'État lorsque l'incarnation de son unité venait à périr en était rendue d'autant plus épineuse. Pour y remédier, outre le fait que la transmission dynastique du pouvoir monarchique selon la loi salique à l'aîné des descendants mâles de la lignée royale contribuait à limiter drastiquement l'incertitude entourant ce moment de flottement dans l'exercice du pouvoir, les juristes français de l'époque avaient également façonné une devise juridique selon laquelle « le Roi ne meurt jamais ». L'affirmation est à l'évidence contrefactuelle. Même les défenseurs les plus déliants du caractère divin de la monarchie française étaient bien obligés de constater que les rois décédaient comme n'importe lequel de leurs sujets. Pour rendre plausible cette doctrine, il faut selon Kantorowicz percevoir qu'elle repose sur une autre fiction juridique : au regard du droit, le Roi était considéré comme possédant deux corps, l'un biologique et mortel, l'autre immatériel et éternel<sup>4</sup>. Le Roi recouvrait en réalité deux personnes juridiques, la personne privée et la fonction publique. C'est ainsi qu'à l'enterrement de Louis XII en 1515, les membres de l'assemblée criaient en chœur : « Le Roi est mort!... Vive le Roi! » Il ne faut y voir ni un mouvement d'humeur de la noblesse, ni une subtile marque d'ironie, mais bien l'expression de cette dualité de la personne royale. Si le roi Louis XII venait de trépasser, on pouvait néanmoins continuer de louer l'immortel Roi de France. Car le décès de l'acteur n'épuisait pas pour autant la fonction.

L'étude généalogique de Kantorowicz remonte le cours du temps pour révéler que cette doctrine des deux corps du Roi procède elle-même à partir d'illustres antécédents de droit canon. Elle n'est jamais que la re-

prise — en des termes sécularisés — de positions théologiques développées au XI<sup>e</sup> siècle sur la double nature du Christ. À l'instar du Christ, dont il était dit être le représentant sur terre, les juristes médiévaux affirment que le Roi est à la fois humain et divin. Son corps biologique est soumis aux lois implacables de la physiologie, mais son corps immatériel, c'est-à-dire le magistère divin qu'il exerce, ne connaît pas de fin, ni d'interruption<sup>5</sup>. La fonction pastorale du Roi est perpétuelle. Au cours des siècles, à la suite d'une série de glissements de sens, ce corps immatériel sera progressivement redéfini de façon de plus en plus extensive. À titre d'exemple, le terme de « Couronne » qui se référait d'abord exclusivement à un attribut royal (le diadème symbole de l'autorité divine du Roi) acquerra bientôt une signification métaphorique plus large allant jusqu'à désigner dans les textes juridiques le patrimoine royal, puis la communauté politique sous son commandement. Selon un même mouvement conceptuel, le corps immatériel du Roi dont les contours sont flous cessera bientôt de désigner le caractère divin du monarque pour revêtir progressivement dans les textes de loi les atours du Royaume entendu comme une communauté politique organisée. Le corps immatériel du Roi s'étend jusqu'à inclure l'administration, le territoire et la population du Royaume. Ce faisant, il devient indissociable du corps politique de la nation. Autrement dit, si le *roi* ne cesse de correspondre au monarque de chair et de sang, le *Roi* va bientôt désigner une entité politique qui ressemble à s'y méprendre à l'État. Malgré cette lente modification de sa signification, quelque chose de l'héritage théologique du concept juridique demeure pourtant. Les traits principaux de ce corps immatériel et divin subsistent et sont transmis à leur nouveau dépositaire, l'État. Dès lors, si le roi meurt bel et bien, l'État lui se perpétue indéfiniment. La transposition des attributs divins du Christ sur la personne du Roi puis sur le Royaume ont achevé d'asseoir le principe de la continuité de l'État.

Que nous enseigne ce retour sur l'étrange origine théologique du principe de la continuité de l'État? À tout le moins, cette sommaire généalogie a le mérite de révéler que ce dernier ne répond pas au seul impératif d'efficacité administrative. Le principe de continuité des services publics est souvent présenté comme découlant du principe de continuité de l'État<sup>6</sup>. Ce n'est que partiellement exact. Si le lien de filiation de l'un à l'autre ne peut être masqué, leurs logiques intrinsèques diffèrent pourtant. Alors que le principe de continuité des services publics repose effectivement sur des préoccupations pragmatiques, le principe de la continuité de l'État charrie avec lui un héritage symbolique bien plus lourd. Il n'acquiert la plénitude de son sens qu'une fois réinscrit dans un horizon théologique. C'est parce que l'État jouit de cet aura sacrée que la garantie de sa continuité se voit attribuer la prééminence sur toute autre forme de considération constitutionnelle. Ce qui n'est pas sans soulever quelques questions. Est-il *toujours* préférable de privilégier la continuité de l'État sur les risques d'autoritarisme inhérents à la concentration des pouvoirs? Sous certaines circonstances, ne vaudrait-il pas mieux laisser s'éteindre un régime politique plutôt que de le voir se corrompre en un despotisme, voire en un totalitarisme? N'est-il pas préférable, comme ce fut le cas en France pendant la Seconde Guerre mondiale, que l'État ne survive temporairement que sous la forme éphémère d'un sentiment patriotique (solution de de Gaulle) plutôt que de chercher à assurer la continuité de sa personnalité juridique au prix de toutes les compromissions (solution de Pétain)? Bref, ne pourrait-on pas porter la logique de sécularisation du droit jusqu'à son terme et affirmer que l'État n'est pas un héritage divin, mais une construction humaine et que, à ce titre, il doit pouvoir être aussi mortel que ses créateurs<sup>7</sup>?

Martin DELEIXHE

Centre for Political Ideologies (Oxford University),  
Centre de théorie politique (U.L.B.)

(1) M. UYTENDAEL, *Précis de droit constitutionnel belge - Regards sur un système institutionnel paradoxal*, 3<sup>e</sup> éd., Bruylant, Bruxelles, 2005, pp. 374-375.

(2) *Ibidem*, pp. 786-789.

(3) E. KANTOROWICZ, *The King's Two Bodies - A Study in Mediaeval Political Theology*, 2<sup>e</sup> éd., Princeton University Press, Princeton, 1997 (1957).

(4) *Ibidem*, pp. 409-419.

(5) *Ibidem*, pp. 42-61.

(6) J. VELU, *Droit public*, Bruylant, Bruxelles, 1986, pp. 114-116.

(7) G. MAIRET, *Le principe de souve-*

*raineté - Histoire et fondements du pouvoir moderne*, Gallimard, Paris, 1997.

