

Laurent Léothier

# Un roi sans pouvoirs

## Le modèle suédois de monarchie décodé

Au début des débats sur la refonte en profondeur de la Constitution luxembourgeoise, il était question d'adopter le modèle suédois de monarchie. Mais qu'est-ce que cela signifie ?

L'importance du monarque en Suède est très relative, puisque depuis les années soixante-dix, son rôle dans la vie politique du pays n'a pas cessé de diminuer. Rien à voir avec le Grand-Duc, le roi des Belges ou la reine d'Angleterre qui occupent une place non négligeable dans les institutions nationales. Le roi de Suède, n'est, quant à lui, présent que pour l'apparat. Bien que les Suédois ne se vantent pas d'être à l'origine d'un tel concept, nombreux sont ceux qui, à l'étranger, évoquent la Suède comme un modèle de monarchie. Ce modèle, jugé « progressiste » et « moderne » par la famille royale elle-même, possède deux grandes caractéristiques : d'une part, les Suédois ont appliqué le principe d'égalité homme-femme aux règles de succession dynastique. D'autre part, ils ont consacré textuellement l'absence quasi totale des pouvoirs du roi.

### L'égalité au sein de la famille royale

La Suède est bien connue pour sa mentalité et sa législation en matière d'égalité homme-femme. C'est donc tout naturel-

lement que les gouvernements suédois qui se sont succédé ont appliqué ce principe d'égalité à la famille royale. Cela s'est fait en deux temps.

---

### **Les Suédois ont appliqué le principe d'égalité homme-femme aux règles de succession dynastique et ils ont consacré textuellement l'absence quasi totale des pouvoirs du roi**

---

Tout d'abord, en 1977, le gouvernement a proposé d'abolir la loi salique, qui excluait la descendance féminine du trône. La loi salique fut réintroduite dans la loi de succession au trône (*Successionsordningen*) de 1809, alors qu'elle avait été abolie auparavant, ce qui permit à certaines femmes de devenir reine de Suède. Lorsqu'en 1977, le ministre de la Justice présente le projet de réforme de cette loi, il invoque le fait que quatre des huit monarchies européennes de l'époque ont permis à des femmes d'accéder au trône. Malgré l'apparent retard de cette réforme, la Suède innove en vérité et devient, à l'issue du vote, la première monarchie européenne à abolir la loi salique de façon désintéressée et non pas pour répondre à un problème de succession au trône. Désormais, une femme pouvait hériter du trône si aucun héritier masculin n'existait dans la descendance directe du roi.

Ensuite, en 1979, le gouvernement suédois propose l'abolition de cette dernière

inégalité subsistante, à savoir la règle de primogéniture masculine. Le prince héritier Carl Philip, second enfant du roi Carl Gustaf, avait obtenu le titre de prince héritier (*konprins*) à sa naissance en 1979 et il a occupé cette fonction jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1980, date d'entrée en vigueur de la loi faisant de sa sœur aînée, la princesse Victoria, la *konprinsessa* de Suède. La loi a donc eu un effet rétroactif, ce qui déplaisait fortement au roi, sans qu'il n'ait pu l'éviter.

### **« Jag vill ha en kung, men jag vill inte ha en kung med personlig makt<sup>1</sup> »**

En Suède, le roi est, de droit, tenu quasi totalement à l'écart du processus décisionnel et exécutif de l'État. Un bref tour d'horizon historique s'impose pour cerner les raisons de cette position. Quelques mois avant les élections législatives de 1973, le parti social-démocrate, leader historique du pays, et la coalition dite « bourgeoise », formée des partis du centre et centre-droit, se lancent dans d'âpres négociations concernant une révision intégrale de la *Regeringsform* (texte central de la Constitution suédoise relatif aux organes de l'État, désignée ci-après par RF), qui devra être mise aux voix lors de la prochaine législature, peu importe la composition du gouvernement. Sur les questions monarchiques, les échanges ne furent pas aisés, puisque les sociaux-démocrates, opposés à la monarchie, se retrouvaient confrontés au conservatisme des partis politiques bourgeois, favorables au maintien du roi.

---

Laurent Léothier est étudiant en dernière année de Bachelor en Droit à Aix-en-Provence (France). Cet article est issu d'un rapport de recherche rédigé lors de son année Erasmus à l'Université du Luxembourg.

Après quatre jours de débats, les deux blocs s'accordent finalement sur les grandes lignes du projet de révision : le roi règnera, mais il n'aura plus aucun pouvoir.

Ce compromis, baptisé de *Torekov*, lieu de sa signature, a donné lieu à une importante révision de la *Regeringsform* en 1974, qui marque un virage radical dans les institutions suédoises et scelle la fonction, encore actuelle, du monarque à la tête du pays. Lors des débats au Parlement, une majorité des députés a décidé, conformément à l'accord négocié quelques mois auparavant, d'abolir le rôle gouvernemental historique du monarque pour ne lui attribuer plus qu'une fonction symbolique. Sten Wahlund, l'un des parlementaires centristes les plus en vue à l'époque, prend d'ailleurs ouvertement position en séance publique au *Riksdag* – le Parlement suédois – pour la disparition des prérogatives royales. À la suite du vote, la Suède ne consacre plus qu'un rôle marginal au roi. Il est le symbole de la nation ainsi que l'incarnation de l'histoire et de l'avenir du pays. Le roi n'intervient plus en aucune façon dans les trois pouvoirs classiques de l'État.

En matière législative, il demeure totalement à l'écart du processus, il ne peut d'ailleurs même plus convoquer le *Riksdag* en session extraordinaire, droit dont il bénéficiait auparavant (article 49 RF de 1866). Si, au XIX<sup>e</sup> siècle, le pouvoir d'initiative de la loi était partagé entre le Parlement et le roi (article 87 RF de 1866), ce dernier n'est attribué aujourd'hui qu'au gouvernement et au *Riksdag* (article 7, chapitre VII RF de 1974). Le pouvoir de sanctionner et de promulguer les lois (articles 81 et 87 RF de 1866) lui a été également retiré dans la *Regeringsform* de 1974. Le pouvoir de promulgation des lois est réservé au gouvernement (article 19, chapitre VIII). Bien que l'article 5 du chapitre I de la *Regeringsform* de 1974 énonce clairement que le « roi ou la reine est le chef de l'État », elle ne lui attribue aucun pouvoir exécutif. La quasi-totalité des pouvoirs du roi en cette matière lui ont été retirés. Tout d'abord, le pouvoir de nomination ; jusqu'en 1975, le roi nommait les membres du gouvernement ainsi que ceux du Conseil d'État (articles 4 et 28 RF de 1866), tout comme les emplois civils et militaires (article 28 RF de 1866).

En matière de relations internationales, le roi dirigeait les affaires étrangères (article 11 RF de 1866) et, par conséquent, concluait seul les traités (article 12 RF de 1866). Il était également le chef des forces armées et pouvait seul les engager (articles 14 et 15 RF de 1866). L'ensemble de ces prérogatives est passé au gouvernement. Concrètement, il ne reste aujourd'hui de la fonction exécutive du roi que le droit d'être tenu informé par le gouvernement ainsi que de réunir, lorsque cela est nécessaire, le Conseil des ministres sous sa présidence (article 1, chapitre I RF de 1974). Sur ce point, la *Regeringsform* a cependant



voulu relativiser un peu l'isolement du roi en ne le laissant pas totalement étranger aux affaires de son royaume.

En outre, le choix d'utiliser le terme de « chef de l'État » dans le reste de la *Regeringsform*, plutôt que celui de roi, n'est pas un choix anodin. En effet, la gauche social-démocrate suédoise, hostile à la monarchie, voyait là un bon moyen pour faciliter l'instauration dans un futur proche de la république : il suffisait simplement de supprimer la référence au roi ou à la reine dans les quelques rares articles où figure encore ce terme. Notons en effet qu'on ne trouve dans l'intégralité de la *Regeringsform* de 1974 que sept articles relatifs au roi, concernant notamment ses déplacements à l'étranger et la régence.

Si « un roi sans divertissement est un homme plein de misères », comme l'écri-

vait Pascal, un roi sans attribution l'est tout autant. La faculté moyenâgeuse d'élever des roturiers au rang de nobles, et ce, même sans accorder aucun privilège, reconnue auparavant au roi (article 37 RF de 1866), a été supprimée de la *Regeringsform* de 1974. Il en va de même pour le pouvoir de faire battre monnaie (article 79 RF de 1866) qui, aujourd'hui, appartient uniquement à la Banque de Suède (article 14, chapitre IX RF de 1974).

Par ailleurs, le processus de formation du gouvernement se déroule sans le concours du monarque, alors que la tradition en Belgique et au Luxembourg veut que le roi nomme un informateur ou un formateur pour mener les négociations entre les différents partis politiques susceptibles de former un gouvernement. Jusqu'en 1975, la justice était rendue au nom du roi et, dans certains cas au XIX<sup>e</sup> siècle, par le roi lui-même. Pour cela, il siégeait à la Cour suprême composée de magistrats. Lors des débats, le vote du roi valait deux voix (article 21 RF de 1866), alors que celui des magistrats professionnels n'en valait qu'une. Il n'était donc pas anodin que l'actuelle Cour suprême portait d'antan le nom de Cour suprême du roi.

Il devait, en outre, appuyer et favoriser la justice et la vérité, comme le lui imposait la *Regeringsform* (article 16 RF de 1866). Cette vieille institution survivante de l'Ancien Régime a connu un profond remaniement de son fonctionnement, notamment dans la nomination de ses membres. Aujourd'hui, ceux-ci sont nommés non plus par le roi (article 17 RF de 1866), mais par le gouvernement, comme le sont l'ensemble des magistrats (article 9, chapitre XI RF de 1974). Notons aussi que le roi n'a plus le droit de grâce (article 25 RF de 1866) et ne nomme plus le procureur général (article 27 RF de 1866).

### **Un roi à la dérive, un Premier ministre à la barre**

Qui a bénéficié de l'effacement du monarque suédois au sein des institutions du pays ? Le premier vainqueur de la révision de la *Regeringsform* de 1974 est sans aucun doute le Premier ministre (*Statsminister*), qui est devenu le véritable personnage clé des institutions. Il procède en effet à

l'ensemble des nominations aux emplois civils, militaires et judiciaires (article 9, chapitre XI RF de 1974) et il rythme la vie politique du pays d'une élection législative à l'autre. L'ensemble des pouvoirs gouvernementaux du roi est passé entre ses mains. En effet, la préparation et la direction des affaires étrangères dévolues au roi par la *Regeringsform* de 1809 sont passées au Premier ministre ainsi qu'à son ministre des Affaires étrangères (article 1, chapitre X RF de 1974). Aussi les anciennes prérogatives militaires du roi ont-elles été transférées au gouvernement pour les missions relatives au commandement, et au *Riksdag* pour la déclaration de guerre et de paix (article 9, chapitre X RF de 1974), ainsi que la ratification des alliances et traités militaires passés par l'exécutif (article 2, chapitre X RF de 1974).

Par ailleurs, le président du Parlement (*Riksdags talman*) a connu une expansion originale de sa fonction. Son emprise sur la procédure législative et son rôle grandissant dans les fonctions exécutives de l'État le placent au carrefour des deux fonctions. Bien qu'il fasse officiellement partie du pouvoir législatif, on pourrait presque dire qu'il est devenu un chef d'État. Pour être plus juste, il a, en quelque sorte, endossé les fonctions politiques du monarque, alors que celui-ci en est réduit à une place symbolique.

Le président du Parlement intervient également à la suite d'une élection législative pour former le gouvernement. Cela n'a pas toujours été le cas, puisqu'auparavant, la pratique voulait que le roi participât à ce processus et c'est à la demande des parlementaires en 1982 qu'il a accepté de laisser cette fonction au président du Parlement. C'est d'ailleurs lui qui procède à la nomination et à la révocation du Premier ministre (article 2, chapitre VI RF de 1974).

Même si, pour le moment, les pouvoirs du président du Parlement, hérités du roi, relèvent de la pratique, rien n'empêche de les inscrire formellement dans la *Regeringsform* plus tard. Comme notamment le rôle de plus en plus important que joue le président du Parlement dans les relations internationales. Il entretient d'ailleurs avec le Premier ministre un étroit dialo-

gue concernant la négociation des traités. À noter d'ailleurs qu'il assure la vacance du trône en cas d'empêchement du roi (article 6, chapitre V RF de 1974).

### Vers la République ?

Ce modèle de monarchie qui tend à se dessiner conserve une finalité floue. Bien que les différents partis politiques s'accordent sur le fait que la fonction royale doit se limiter à un rôle symbolique, ils sont divisés quant à son avenir. En effet, la plupart des partis de gauche sont favorables à l'instauration de la république, alors que ceux de droite sont satisfaits de la monarchie. Ainsi, selon la couleur politique de la majorité parlementaire, le modèle suédois de monarchie pourrait très bien devenir la recette à suivre pour passer en douceur d'une monarchie à une république. ♦

1 « Je veux avoir un roi, mais je ne veux pas avoir un roi avec des pouvoirs personnels »

### Bibliographie

Stefan Zetterström, *Konstitutionell rätt* (trad. Droit constitutionnel), Malmö, Liber, 2012.

Cecilia Åse, *Monarkins makt nationell i svensk demokrati* (trad. Le pouvoir monarchique dans la démocratie suédoise), Stockholm, Ordfront, 2011.

Eivind Smith, *Grundlagens makt: konstitutionen som politiskt redskap och rättslig norm* (trad. Le pouvoir constitutionnel : la Constitution comme outil politique et norme juridique), Stockholm, SNS Förlag, 2002.

Adolf Berencreutz, *Précis du droit constitutionnel du royaume de Suède*, 1886.

Peter Conradi, *Royale Europe*, Paris, Plon, 2011.

Regeringsform de 1974 (texte en anglais) : [www.riksdagen.se/Global/dokument/dokument/laws/the-instrument-of-government-2012.pdf](http://www.riksdagen.se/Global/dokument/dokument/laws/the-instrument-of-government-2012.pdf)

Regeringsform de 1866 (texte en français) : <http://mjp.univ-perp.fr/constit/se1866.htm>

