

Les développements récents de la responsabilité ministérielle en Belgique

F. DELPÉRÉE

Professeur à l'Université Catholique de Louvain

Président du Centre Interuniversitaire de Droit public

Table des matières

	p.
I. Le dépérissement de la responsabilité politique	7
A. La démission collective	8
B. Le renvoi individuel	9
C. La responsabilité pénale	9
II. Le renouveau de la responsabilité ministérielle	11
A. Les objectifs	11
B. Les techniques	11
C. Les niveaux	12

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

Vous me permettrez, d'abord, en tant que Président du Centre Interuniversitaire de Droit public, de me réjouir de l'organisation de cette journée d'études. Je me félicite en particulier de la collaboration qui peut ainsi s'instaurer entre les constitutionnalistes de Belgique, du Grand-Duché de Luxembourg et des Pays-Bas. Nous avons appris à coopérer au sein de l'Association internationale de droit constitutionnel que préside le Doyen Gélard. C'était à Belgrade, à Paris, à Athènes. Il était normal de poursuivre cette réflexion commune dans notre propre pays.

Nous avons choisi pour thème de cette journée d'études 'La responsabilité ministérielle'. Certains y ont vu une forme de préscience, comme si nous avions pu, avec six mois ou un an d'avance, deviner ce que le Premier ministre Martens devait déclarer dans l'interview de rentrée de Bormes les Mimosas: 'Il est temps de se mettre à l'étude du régime de la responsabilité ministérielle'.

Nous n'avons pas ces talents divinatoires. Par contre, nous nous efforçons les uns et les autres, de cerner l'essentiel. Et dans une démocratie parlementaire, qu'est-ce que l'essentiel? Sinon que le gouvernement doit être dans les mains d'hommes et de femmes qui sont responsables. René Capitant disait déjà en 1935 dans une étude sur *L'évolution de la démocratie*: 'Le parlementarisme, c'est le gouvernement par des ministres responsables'. La spécificité du régime parlementaire ne réside pas, bien entendu, dans l'existence d'un parlement. Autrement tous les Etats du monde qui ont un parlement, en activité ou en veilleuse, pourraient être qualifiés d'Etat parlementaire. Non, ce qui fait la spécificité du parlementarisme, c'est que les titulaires de la fonction gouvernementale doivent rendre compte de leurs actes devant une ou plusieurs assemblées politiques et que ces assemblées sont en mesure de les démettre, de les défaire ou comme on dit aujourd'hui, de les renverser. *Le parlementarisme, c'est le régime des gouvernements fragiles.*

C'est aussi, faut-il le rappeler, *celui des parlements fragiles*. Le gouvernement vit sous la menace d'une motion de méfiance ou d'un vote de censure. Mais il doit disposer d'armes de rétorsion. Le gouvernement doit pouvoir solliciter et obtenir la dissolution de chambres qu'il jugerait récalcitrantes ou incommodes.

Ce schéma parlementaire, avec ses deux volets, la démission et la dissolution, est bien connu. Ses grandes lignes en sont arrêtées en Belgique depuis, disons, un siècle. Mais, tel sera l'objet de mon rapport. Ce schéma n'est-il pas aujourd'hui fondamentalement dépassé? Dans cette 'maison des parlementaires' qui nous accueille aujourd'hui, ne faut-il pas avec d'autres constater ou annoncer le déclin des parlements, et par conséquent, le déclin du régime parlementaire? Ne faut-il pas observer que le régime de la responsabilité ministérielle n'existe plus qu'à titre de souvenir historique? Le 19ème siècle et le début du 20ème, c'était l'âge d'or des régimes parlementaires. Est-ce encore la réalité des démocraties contemporaines?

Ces questions, je souhaiterais les aborder sous le bénéfice d'une observation préliminaire. Elle porte sur la terminologie que nous sommes habitués à utiliser en la matière.

Il y a d'abord le concept de *responsabilité*. Le terme est utilisé à plusieurs reprises dans la Constitution belge. Le Procureur général Ganshof van der Meersch en a rappelé les termes. Les ministres sont responsables (sous entendu) devant les chambres; les ministres sont pénalement responsables; les ministres sont civilement responsables, dans les conditions de l'article 90, ainsi que de l'article 134. Et même, en cas de décès du Roi, ils agissent en lieu et place du Roi, dit l'article 79, sous leur propre responsabilité. Je me demande si le mot de responsabilité que nous utilisons ainsi à la suite de la Constitution, dans des sens fort différents est bien choisi lorsqu'il s'agit de la responsabilité politique. En terme de responsabilité pénale ou de responsabilité civile, il y a toujours pour point de départ une faute. Il y a aussi un dommage. Mais est-ce là ce que veut dire la Constitution lorsqu'elle dit que les ministres sont responsables devant les Chambres? A mon sens, pas du tout. Les ministres doivent rendre compte. De ce qu'ils ont fait de bien et de ce qu'ils ont fait de moins bien devant les assemblées parlementaires. Pour reprendre une expression qui a été parfois utilisée par la doctrine néerlandaise, derrière le terme de responsabilité, il y a d'abord l'idée de réponse. Derrière le terme de *verantwoordelijkheid*, il y a le terme de *antwoorden*. Je dois répondre, je dois m'expliquer, je dois informer, je dois fournir des informations sur les tenants et les aboutissants de la politique que je conduis. Il n'y a rien d'infâmant à cela, il n'y a rien de répréhensible au point de départ.

La notion de responsabilité est équivoque. La notion de politique l'est tout autant. Le ministre responsable n'a pas commis de faute. Il n'a pas fait preuve de négligence caractérisée. Mais ses adversaires politiques lui disent: 'Nous vous avons assez vu. Vous n'avez plus notre confiance'. Pour des raisons objectives ou pour des raisons subjectives, pour de hautes considérations politiques ou pour des raisons basement partisans. Peu importe. Le ministre est contraint de démissionner.

Mais c'est là que le mot politique prend toute son ambiguïté. Les raisons de la mise en œuvre de la responsabilité peuvent être politiques, purement politiques. Les conséquences de cette mise en cause, elles, sont proprement juridiques et institutionnelles. Je veux dire par là que le ministre ou le gouvernement qui n'a plus la confiance des chambres – pour quelque motif que ce soit – doit se retirer. Il est tenu de ne pas rester au pouvoir. Il doit céder la place. Comme le relevait le Professeur Ganshof van der Meersch dans son cours de **droit public, la règle de la démission du gouvernement mise en minorité est coutumière. Elle fait néanmoins partie des règles les plus fondamentales de notre système constitutionnel.** Joseph Lebeau pouvait dire à la tribune du Congrès national, le 20 novembre 1830: 'La chambre une fois composée confirme, modifie ou renvoie le ministère selon le degré de confiance ou de méfiance qu'il lui inspire'. Il ajoutait que cette prérogative s'exerce à volonté. La

Chambre élective tient dans sa main la destinée du Cabinet. Avec cette formule particulièrement énergique: elle impose à la Couronne ses conclusions et ses choix. Le ministère ne peut vivre 'qu'à condition d'administrer selon le vœux de la chambre, c'est à dire selon le pays qu'elle est sensée représenter'.

Il peut paraître superflu de rappeler ces vérités élémentaires. Mais en période de crise, que constatons-nous? Advient-il qu'un gouvernement ou qu'un ministre soit mis en minorité au sein d'une chambre? De bons esprits s'interrogent aussitôt. Mais que pense l'autre chambre? Ne faut-il pas être défait dans l'une et dans l'autre chambre avant d'être tenu de démissionner? Et puis, les manifestations de volonté de la chambre sont-elles à ce point claires? Un autre scrutin, huit ou quinze jours plus tard, ne donnerait-il pas d'autres résultats? Ne suffira-t-il pas de s'expliquer plus clairement dans l'hémicycle parlementaire, dans la presse, à la télévision, pour changer les données du problème? Tout cela n'est de la mauvaise littérature juridique. Un gouvernement mis en minorité, un ministre mis en minorité est, juridiquement, tenu de se retirer. Il présente sa démission au Roi. Et celui-ci est tenu de l'accepter.

Troisième élément d'équivoque. Responsable politiquement, oui! Mais responsable devant qui? Les ministres sont responsables, dit l'article 63 de la Constitution. Les ministres se rendent responsables par leur contreseing des actes du Roi, ajoute l'article 64. Mais devant qui? La réponse que l'on apporte traditionnellement à cette question, ce ne sera pas une surprise, est de dire que cette responsabilité est engagée devant les chambres. Comment en irait-il autrement dans un régime parlementaire? Je me demande si la réponse est néanmoins suffisante. Elle est exacte. Est-elle pour autant complète? Sans vouloir faire ici de la science politique, et en restant sur le seul terrain du droit public, ne faut-il pas considérer que le gouvernement est également responsable devant l'opinion publique et que les élections législatives, spécialement lorsqu'elles sont prématurées, sont l'occasion pour lui de poser à l'opinion publique la question de confiance?

Je veux dire par là qu'un gouvernement – en Belgique, ce sera le plus souvent une coalition – qui perd des élections, qui est défait à l'occasion du scrutin, ne peut pas rester au pouvoir. Il doit démissionner. Ce n'est pas qu'une forme de courtoisie. Ce n'est pas simplement un usage politique qu'il respecterait. Il s'agit d'une règle qui s'impose, dans une société démocratique, à tous ceux qui se présentent devant les électeurs. Les vaincus doivent céder la place et les vainqueurs doivent occuper le pouvoir.

Ceci dit, quelles sont les évolutions que connaît aujourd'hui le régime de la responsabilité politique?

I. LE DÉPÉRISSEMENT DE LA RESPONSABILITÉ POLITIQUE

Le premier phénomène qui doit, semble-t-il, retenir l'attention est celui du dépérissement de la responsabilité politique. Les ministres sont responsables,

chacun en convient. Les gouvernements sont responsables, nul n'en doute. Mais dans la réalité, comment se concrétise ces préoccupations? Trois phénomènes retiendront notre attention: la démission collective, la démission individuelle, la responsabilité pénale.

A. La démission collective

Dans l'histoire politique de l'après-guerre, on peut relever trois cas – fort différents – de gouvernements qui sont amenés à se retirer sur injonction d'une assemblée parlementaire. Trois cas seulement en 45 ans. Or les crises gouvernementales ne nous ont pas été épargnées.

Dans un cas, le vote intervient à l'issue d'une procédure d'interpellation. Le gouvernement Van Acker est un cabinet d'union nationale qui a été constitué au lendemain de la guerre. Il répond le 20 juillet 1945 à des interpellations socialistes et communistes sur l'attitude du Roi depuis la libération. Un ordre du jour de confiance est adopté par 94 voix contre 62 et 2 abstentions. Mais le résultat du vote témoigne sans conteste de l'éclatement de la large majorité sur laquelle le gouvernement entendait s'appuyer. Le Premier ministre présente aussitôt sa démission au Régent. Et celui-ci accepte.

Dans un deuxième cas, le vote intervient à l'occasion de la discussion de la déclaration gouvernementale. C'est lors du premier contact du gouvernement avec les chambres que la méfiance s'exprime. Que se passe-t-il? Le gouvernement Spaak a été constitué le 13 mars 1946. Le 19 mars, il se présente devant les chambres comme un gouvernement de minorité, mais aussi – précise-t-il – de nécessité. La confiance lui est refusée. 90 voix pour, 90 voix contre et 15 abstentions. Le Premier ministre présente le jour même la démission du gouvernement au Régent. Et celui-ci l'accepte.

Dans un troisième cas, le vote intervient à l'occasion de l'élaboration d'une loi. Nous sommes en avril 1980. Le gouvernement Martens tente d'obtenir le vote d'un projet de loi spéciale des régions et des communautés. L'article 5 recueille 117 voix contre 61 et 2 abstentions. 117 contre 61. La majorité absolue est atteinte, mais pas la majorité spéciale des 2/3 qui est requise pour le vote d'une loi spéciale. Le rejet des dispositions implique un désaveu de la politique suivie en matière de réformes institutionnelles par le gouvernement. Celui-ci doit se retirer. Non pas parce qu'il n'a pas franchi la barre de la majorité, mais parce qu'il n'a pas pu obtenir la majorité des 2/3. Autrement dit, la barre avait été mise très haut. Comme devait le constater à cette époque le Premier ministre Martens, les règles du jeu parlementaire, dans ce qu'elles ont de plus classique et de plus fondamental, ont été respectées.

Est-il besoin de dire que ces trois cas constituent les exceptions qui confirment la règle. Les gouvernements belges se retirent dans la plupart des cas, sans qu'ils aient eu l'occasion de s'expliquer sur les causes de leur échec, sans que l'opposition n'ait eu l'occasion de faire entendre sa voix, sans que très sou-

vent l'opinion publique ne comprenne ni les circonstances ni les conséquences de la crise qui s'ouvre dans l'équivoque.

B. Le renvoi individuel

La démission collective des membres du gouvernement, démission provoquée par les chambres législatives, est donc exceptionnelle. Le renvoi individuel d'un ministre est-il plus fréquent?

Depuis la première guerre mondiale, on ne connaît guère de crise politique qui ait débuté de la sorte. La raison en est simple. La responsabilité individuelle du ministre se fonde dans la responsabilité collective du gouvernement. Cela ne veut pas dire que les hypothèses de démission obligée d'un seul ministre soient tout à fait à exclure. Je me permets d'attirer l'attention sur trois phénomènes au moins qui pourraient ici retenir notre attention.

Dans une première hypothèse, l'attitude ou la gestion d'un ministre est contestée par une des chambres. Un vote intervient. Il est de confiance et non de méfiance. Mais au décompte des voix, il apparaît qu'une majorité alternative s'est dégagée et que le ministre en cause a perdu l'assise parlementaire originale. Peut-être a-t-il été lâché par ses propres amis politiques? Dans ces conditions, ne devrait-il pas remettre sa démission au Roi?

Dans une deuxième hypothèse, le comportement d'un ministre est mis en cause à l'occasion d'un débat parlementaire. Et un vote de confiance intervient. Ou bien c'est le vote d'un ordre du jour pur et simple. Mais le débat ne s'arrête pas là. La presse prend le relais. La discussion s'amplifie. Et le ministre est amené à se retirer. Le débat parlementaire n'a été qu'un moment de la contestation plus importante de l'action politique du ministre concerné.

Il y a même une troisième hypothèse, qui est à mi-chemin entre les deux premières. Voici l'action d'un ministre qui fait l'objet de vives critiques dans les milieux parlementaires. Mais aucun vote formel n'intervient. Le ministre se retire. Mais ses collègues se préoccupent d'affirmer leur solidarité vis-à-vis de lui. L'ensemble des membres du gouvernement démissionne. S'il s'avère par la suite que le Roi refuse la démission du Cabinet, s'il apparaît quelques jours plus tard qu'il remplace le seul ministre qui s'était retiré initialement, il faut admettre que la démission individuelle reste d'actualité.

C. La responsabilité pénale

Autre phénomène important. La responsabilité pénale des ministres n'est pas effectivement mis en œuvre. Il y a 150 ans, les auteurs de la Constitution belge réclamaient de toute urgence la rédaction d'une loi qui définisse les infractions, la procédure et les sanctions dans cette matière. Depuis lors, la tâche n'a pu être accomplie. Même si de temps à autre, les milieux juridiques, les milieux politiques aussi, s'expriment avec vigueur pour réclamer la rédaction de pareille loi. Dans son interview de rentrée, le Premier ministre Martens rappelait –

suite au scandale de la salmonellose, suite aussi aux critiques concernant des stations d'épuration des eaux usées – qu'il serait particulièrement utile d'avoir, dans ces circonstances là, une loi précise à portée de la main.

Est-ce possible? Je voudrais relever ici quelques unes des difficultés de l'opération.

– Il y a d'abord la difficulté de définir les *infractions*. Je ne crois pas que le problème soit tellement de savoir comment distinguer les infractions liées à la fonction et les infractions ordinaires que le ministre pourrait commettre. Le problème est plutôt de définir des infractions qui permettent d'identifier des agissements répréhensibles dans le chef d'une seule personne. Traduire un ministre en justice, c'est mettre en cause sa gestion ou son comportement. C'est engager sa responsabilité individuelle. C'est identifier par conséquent des faits qui lui soient imputables personnellement.

Or, la vie politique et administrative nous confronte à un ensemble de dossiers. Celui de la monnaie, celui du chômage, celui de la lutte contre les pollutions, celui de l'organisation scolaire. Dans tous ces domaines, des échecs peuvent être constatés. Ou des résultats ne sont pas atteints. Qui est responsable de ces échecs? Faut-il mettre en cause le ministre *personnellement*? Ou plutôt les fonctionnaires de son administration, les membres de son cabinet, ses partenaires à la table des négociations, ses partenaires européens, les syndicats qui ont fait échouer l'entreprise, la presse qui ne l'a pas soutenu. Le ministre a échoué, est-il pour autant fautif?

– Une autre difficulté peut se révéler sur le terrain de la *procédure*. Selon l'article 90 de la Constitution, c'est à la Chambre que revient le droit de se prononcer sur l'ouverture des poursuites. C'est une autorité politique, en d'autres termes, qui va statuer en la matière et renvoyer le dossier, si besoin en est, devant la Cour de cassation. L'opinion publique ne sera-t-elle pas tentée de croire que l'assemblée statue en ces matières en se fondant sur des considérations d'opportunité politique? Ne sera-t-elle pas tentée de croire que la Chambre n'a peut-être pas toutes les qualités pour remplir le rôle d'un juge d'instruction? N'aura-t-elle pas tendance à penser que 'les loups ne se mangent pas entre eux' et que si les membres d'une assemblée politique peuvent parfois être des juges impitoyables, il peut aussi leur arriver de fermer les yeux sur des infractions accomplies par un ministre.

– Il y a aussi le problème de définition des *sanctions*. Quelle est la sanction utile en cas de responsabilité pénale d'un ministre? Sinon le retrait immédiat de sa fonction. Mais les faits dénoncés et la sanction prononcée ne risquent-ils pas précisément de se révéler à un moment où le ministre n'est plus en fonction?

Tout ceci donne à penser que la rédaction de la loi sur la responsabilité pénale des ministres risque de se heurter à un ensemble d'obstacles qu'il n'y a pas lieu de sous-estimer.

II. LE RENOUVEAU DE LA RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE

Plusieurs phénomènes marquent donc une forme d'essoufflement des mécanismes de la responsabilité ministérielle tels qu'ils avaient été conçus au siècle dernier. Est-ce à dire que cette responsabilité n'a plus de signification effective? Que le gouvernement échappe au contrôle des assemblées? Que les ministres n'ont plus à répondre de leurs actes? Et si tel était le diagnostic, ne traduirait-il pas un singulier dévoiement des procédures constitutionnelles?

Pour ma part, je serais tenté de parler d'évolution plutôt que de déclin. Et ceci pour plusieurs raisons.

A. Les objectifs

L'évolution se marque d'abord sur le terrain des *objectifs*. On a pu croire, pendant un siècle, que l'objectif à atteindre était de renverser le gouvernement. Le bon parlementaire est celui qui, comme à la foire, se préoccupe de renverser l'échafaudage des boîtes de conserve ou, pour employer une image moins triviale, s'attache à souffler sur le château de cartes. L'essentiel serait de faire mordre la poussière au gouvernement et à ses membres. Et cela dès qu'une faute de gestion, dès qu'une faute politique, dès qu'une négligence aura pu être décelée. En somme, la philosophie était celle du 'tout ou rien'. Ou le gouvernement poursuit sa tâche, ou il se retire. Il n'y a pas de sanctions intermédiaires. Il n'y a pas d'échelle dans les sanctions qui peuvent frapper ce gouvernement et ces ministres.

Cet objectif là a tendance à s'estomper. Pour une raison très simple. C'est que les gouvernements, en Belgique en tout cas, se désagrègent d'eux-mêmes. Ils se disloquent, ils sont minés de l'intérieur. Ils se retirent sans que l'opposition parlementaire n'ait dû attiser les feux de la désunion. Dans la mesure où tous nos gouvernements sont des gouvernements de coalition – cinq partis pour le moment –, la dislocation de la coalition est le premier signe de la démission du gouvernement.

Mais le contrôle parlementaire ne peut-il pas se donner des objectifs plus modestes. S'informer, vérifier, enquêter, éperonner, inciter, corriger, atténuer, ... Une majorité intelligente ou une opposition constructive peuvent user de toutes les techniques du contrôle parlementaire pour tenir solidement en main le gouvernement qui est en place et dont ils ne peuvent pas contrôler utilement la durée de vie.

B. Les techniques

C'est ici aussi qu'une deuxième évolution se précise. *Les techniques* du contrôle parlementaire se diversifient. Certaines d'entre elles qui étaient tombées en désuétude connaissent un regain de faveur. D'autres techniques qui n'avaient

jamais été abandonnées connaissent de nouveaux développements. Je me bornerai ici à prendre deux exemples.

Le premier exemple, c'est celui des interpellations. L'enquête qui vient d'être menée à l'Université de Louvain et qui sera publiée prochainement sous la plume de Stéphane Hoebeke a montré que, durant la dernière législature, les interpellations avaient connu une croissance exponentielle. L'exemple est saisissant puisque entre 1984 et 1987, le gouvernement en place était assuré d'une stabilité à toutes épreuves. Avec ce phénomène singulier: c'est la croissance des interpellations qui viennent des rangs de la majorité; la croissance aussi des interpellations qui s'adressent au gouvernement dans son ensemble.

Le deuxième exemple est encore mieux connu et nous y consacrerons demain matin une séance de travail. C'est la renaissance des enquêtes parlementaires. Chaque chambre a le droit d'enquête dit l'article 40 de la Constitution. Et chacun s'accordait à dire que cette prérogative des assemblées était tombée en désuétude. Aujourd'hui, je n'exagère pas en disant que, si les chambres font parler d'elles, c'est à l'occasion des travaux des commissions d'enquête qu'elles peuvent mener et des contentieux, ou plus simplement des controverses, qui naissent à ce sujet: commission d'enquête sur les ventes d'armes, commission d'enquête sur le banditisme, commission d'enquête sur le Heysel Tout donne à penser que les chambres législatives ont trouvé ici un nouveau terrain d'action. Terrain mouvant, s'il en est. Mais – ceci n'est pas discutable – terrain propice à de nouvelles investigations et par conséquent à de nouveaux contrôles.

C. Les niveaux

Troisième évolution que je ne peux manquer de souligner. La technique de la responsabilité ministérielle se propage à *d'autres niveaux* que ceux de l'Etat. Même si elle s'affirme au passage. Ceci mérite quelques développements.

En 1970, la Belgique crée des communautés, elle les organise en collectivités politiques. Elle les dote en particulier de ce qu'on appelait à l'époque des Conseils culturels et que l'on appelle aujourd'hui des Conseils de communauté. Elle leur donne aussi des Exécutifs, mais elle prévoit que les Exécutifs de ces mêmes communautés seront choisis dans le gouvernement national. Une question se pose immédiatement. Ces ministres sont-ils responsables? Ils sont responsables sans aucun doute devant les chambres, mais sont-ils responsables devant les Conseils culturels? Dans le rapport qu'il faisait en 1970, au nom de la Commission de révision de la Constitution, M. Meyers observait: **'Le ministre n'est pas responsable devant les Conseils culturels. Il ne peut pas poser la question de confiance. En cas de conflit, il peut légitimement retarder la sanction (d'un décret) s'il se sent soutenu par la majorité parlementaire'**. Et le ministre des relations communautaires Fernand Dehousse souligne à la séance du Sénat du 7 juillet 1971 que la responsabilité ministérielle reste une responsabilité à l'échelon national, 'cela ne fait pas l'ombre d'un doute', ajoute-t-il. A

ce même moment, il est précisé dans les règlements des Conseils culturels, que les membres des conseils ne peuvent interpellier les membres du gouvernement. Ils ne peuvent poser la question de confiance. Les membres du conseil sont simplement invités à prendre des résolutions.

Mais les institutions évoluent. A la faveur de la révision constitutionnelle de 1980 et du vote de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, les Exécutifs de communauté et les Exécutifs de région, sortent du gouvernement national. Depuis le 7 décembre 1981, ils sont désignés par le Conseil et en son sein. Dans ce nouveau contexte, une question se pose aussitôt. Les Exécutifs régionaux sont-ils responsables? Les Exécutifs de communauté sont-ils responsables?

Le dilemme est simple. Faut-il pratiquer comme au niveau communal où des équipes sont en place pour une période de six ans? Faut-il pratiquer comme au niveau provincial, où les députations permanentes sont en place pour quatre ans, sauf dissolution prématurée à l'occasion des élections législatives? Ou faut-il utiliser des modes de responsabilité plus proches de ce qui se fait au niveau national?

La loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles a le mérite de s'exprimer clairement sur la fonction de contrôle politique qui s'exerce dans la Communauté et dans la Région. Elle part d'un postulat. L'Exécutif, de même que chacun de ses membres, est responsable devant le Conseil. C'est l'article 70. Et la loi spéciale en dégage une conséquence précise. Le Conseil peut requérir la présence des membres de l'Exécutif. De leur côté, les membres de l'Exécutif doivent être entendus quand ils le demandent. Et on ne saurait pas perdre de vue à ce propos que les membres de l'Exécutif sont eux-mêmes membres du Conseil, puisqu'ils sont désignés en son sein.

Le système retenu par la loi spéciale de réformes institutionnelles présente cependant une originalité. Il faut le souligner: les procédures de contrôle au niveau communautaire et régional sont des procédures autonomes. Ce sont des procédures *distinctes*, par exemple des vérifications qui pourraient s'opérer à l'occasion de l'élaboration d'un décret. Le fait par exemple, pour le Conseil de ne pas acquiescer un projet déposé par l'Exécutif n'oblige pas celui-ci à se retirer, même si on peut considérer que c'est une fameuse sonnette d'alarme.

Il y a plus. Les procédures sont *formalisées*. Si le Conseil est en désaccord avec l'Exécutif, il doit s'exprimer sans équivoque. Il doit dire expressément s'il conserve sa confiance à l'Exécutif en place ou s'il entend au contraire lui témoigner sa méfiance. Pas de vote à l'improvisiste, pas de scrutin dans l'équivoque, pas de vote par surprise.

Les procédures de contrôle sont aussi des procédures *institutionnalisées*. Car la loi spéciale ne se contente pas, en effet, de décrire les techniques de contrôle et de préciser les conditions de leur mise en œuvre. Elle s'attache surtout à indiquer les conséquences qui, sur un plan juridique, s'attachent à pareil contrôle.

En bref, je rappelle les données du système. Deux motions peuvent être déposées. L'une, c'est la motion de confiance et elle est déposée à l'initiative de l'Exécutif. L'autre, c'est la motion de méfiance et elle requiert l'intervention d'un ou de plusieurs membres du Conseil.

L'article 72, alinéa 1er, prévoit la motion de confiance. C'est l'Exécutif qui décide à tout moment de poser la question de confiance sous la forme d'une motion. La motion n'est adoptée que si la majorité des membres du Conseil y souscrit. Il est clair que 'si la confiance est refusée', l'Exécutif est démissionnaire de plein droit. On remarque que le texte est clair: il y a l'hypothèse, il y a la procédure, il y a la solution de droit.

Il y a aussi la motion de méfiance. Elle peut être déposée à l'égard de l'Exécutif (c'est le système de la responsabilité collective). Elle peut également être déposée à l'égard d'un ou de plusieurs de ses membres (c'est le système de la responsabilité individuelle). Mais, ajoute la loi spéciale, qui s'inspire à cet égard du système allemand de la motion de méfiance constructive, la motion n'est recevable que si elle présente un successeur à l'Exécutif. Ici encore, elle ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres du Conseil. L'adoption de la motion emporte la démission de l'Exécutif ou du ministre contesté, ainsi que l'installation du nouvel Exécutif ou du nouveau membre.

J'ajoute que, pour éviter les effets de surprise, il est aussi précisé que le vote sur la motion de confiance ou de méfiance ne peut intervenir qu'après l'expiration d'un délai de 48 heures.

Un mot de commentaire. Le système mis en place pose aux constitutionnalistes belges une question simple. Ce système ne devrait-il pas être transposé au niveau national? La Constitution belge peut-elle se borner à dire que les ministres sont responsables? Peut-elle rester lacunaire dans la définition des circonstances, dans la définition des procédures, dans la définition des effets juridiques? Je ne puis cacher mon sentiment. Autant je crois qu'il est difficile de mettre en place un système de vote constructif à l'allemande, autant je crois qu'il serait indispensable de prévoir – soit dans la Constitution, soit dans les règlements des chambres, les modalités selon lesquelles les votes de confiance et de méfiance peuvent intervenir, les modalités aussi selon lesquelles la responsabilité collective ou la responsabilité individuelle peut intervenir.

Ma conclusion sera simple.

Depuis un siècle et demi, le système constitutionnel de la responsabilité ministérielle en Belgique se résume en une formule: 'Les ministres sont responsables'. Ce qui est à la fois une évidence, une tautologie et une forme d'exhortation. A l'époque, la formule était révolutionnaire, dans tous les sens du terme. Mais peut-on aujourd'hui se satisfaire d'une formule aussi laconique?

Bien sûr il y a la coutume qui a la vocation de remplir les creux du droit constitutionnel. Il y a les pratiques politiques qui s'imposent parfois avec plus de force encore que les règles de droit. Il y a de temps à autre quelques décisions de justice. Mais tout ceci est-il suffisant?

Si l'on veut combler les lacunes, deux voies s'ouvrent à nous. Celle que semble privilégier pour l'instant le gouvernement ou en tout cas le Premier ministre. Il faudrait définir les conditions de la *responsabilité pénale*. Il faudrait donner au juge – fût-il de cassation – l'occasion de se prononcer sur le comportement des ministres et sur leur gestion. Il y a l'autre voie que semble accrédi-ter la pratique constitutionnelle et les lois les plus récentes de réformes institutionnelles: il faut préciser les procédures de la responsabilité politique; il faut donner au milieu politique le soin de faire sa propre police.

Comment peut-on être persan disait Montesquieu. Je serais tenté d'ajouter aujourd'hui, comment peut-on être ministre? Comment peut-on être juge de la conduite d'un ministre?

Au terme de l'exposé, nous voici amenés à discuter des mérites respectifs du juge et des assemblées pour statuer sur la responsabilité d'un ministre ou d'un gouvernement. Pierre Wigny, éminent constitutionnaliste, mais aussi éminent parlementaire et éminent ministre, écrivait déjà en 1952: 'Ceux qui n'ont plus la confiance des chambres sont renversés. C'est la sanction la plus sûre. C'est la sanction la plus efficace parce qu'elle est la plus facile à appliquer'. Et il ajoutait 'la sanction pénale est trop lourde'. Et avec un clin d'œil: 'On peut renverser plusieurs ministères par an, il est malaisé de couper trop souvent la tête à tous les conseillers'. Pierre Wigny rejoignait ainsi Paul Errera qui, en 1909, écrivait déjà: la responsabilité pénale est une arme pesante. Elle est 'comme les vieilles hallebardes qui ornent désormais les salles des musées d'artillerie'. Et Errera d'ajouter: 'La loi prévue par la Constitution n'a pas encore été votée. Tant mieux, il ne faut guère s'en plaindre, car c'est la preuve de son inutilité'. Je ne suis pas sûr que les constitutionnalistes belges n'adhèrent pas encore aux réflexions de leurs aînés.

Mettons de côté la responsabilité pénale qu'un ministre engagerait pour des faits qui ne relèvent pas de ses fonctions. Nul ne s'étonnera que ce ministre là soit poursuivi pénalement, pendant ses fonctions ou après ses fonctions, qu'il réponde de ses actes et que, comme tout autre citoyen, il soit éventuellement châtié.

Mais peut-on raisonner de la même manière pour les fautes ou les négligences que le ministre pourrait commettre dans l'exercice de ses fonctions?

Je ne suis pas sûr que les constitutionnalistes belges n'adhèrent pas encore aux réflexions de leurs aînés. Ou bien une troisième possibilité. Ne faut-il pas recourir à un juge ad hoc, à une juridiction dont la composition pourrait être calquée sur celle de la Cour d'arbitrage? Des juges dont la moitié sont pris dans nos Hautes juridictions, l'autre moitié dans les assemblées parlementaires.

Si cela n'est pas possible, le choix entre la responsabilité devant le juge ordinaire et devant les assemblées politiques reste entier. J'ai tendance à croire, à ce sujet, que la responsabilité ministérielle ne gagne pas à entrer dans les prétoires. J'ai tendance à croire que la responsabilité ministérielle doit être examinée dans les hémicycles parlementaires. C'est aux représentants de la Nation

que revient le droit, mais aussi – j'y insiste – le devoir, de contrôler ceux qu'ils ont investi de leur confiance.

Telle est la loi première de notre régime parlementaire. La confiance se mérite. La confiance se vérifie. Chaque jour. Malheur à ceux qui perdent la confiance des assemblées. Longue vie à ceux qui peuvent s'en prévaloir.