

CONCLUSIONS

PAR

FRANCIS DELPÉRÉE

PRÉSIDENT DU DÉPARTEMENT DE DROIT PUBLIC
DE L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN
ASSESSUR AU CONSEIL D'ÉTAT

Mes premiers mots seront pour remercier M. le président de la Chambre des représentants de sa bienveillante hospitalité. Nous avons travaillé, grâce à lui et à ses services, dans des conditions excellentes. Mes premiers mots s'adresseront également à M. le Président du Sénat. Je sais l'importance qu'il accorde personnellement à ces travaux. Sous le double patronage — effectif et efficace — des deux chambres législatives, nous ne pouvions que bien travailler.

Merci aussi à nos experts. Nous savions que nous partions gagnants, puisque nous avons choisi les meilleurs. Je voudrais dire, en particulier, au doyen Vedel, le pape des constitutionnalistes — s'il m'autorise cette expression —, qu'il a donné le ton. Ses collègues belges, français et italiens ont contribué, pour leur part, à donner à cette journée parlementaire une intensité et une qualité que je me plais à souligner.

Ceci dit, comment conclure ? Je me permets de vous soumettre cinq réflexions.

1. — Un. Je n'irai pas par quatre chemins. Pour paraphraser une formule célèbre, je dirai d'emblée que l'article 103 de la Constitution me paraît dépassé par les *faits*.

Voici une disposition qui a été conçue au début du 19^e siècle dans une perspective précise, qui était celle du modèle britannique et américain. Il s'agissait d'organiser la répression de ce que vous me permettrez d'appeler d'un mot les crimes de sang.

Rappelons-nous l'exemple un peu impertinent de Dicey. « Si la Reine — il parlait de la Reine Victoria... — tue de ses

propres mains le Premier ministre, elle ne peut être poursuivie, arrêtée ou condamnée ». Mais, poursuivant l'idée de Dicey, si à l'inverse, c'est le Premier ministre qui tue la Reine, qui blesse l'un des ses collègues ou qui porte atteinte à l'intégrité physique de l'un de ses concitoyens, il y a lieu d'organiser un régime particulier de répression pénale. Malgré la gravité des actes accomplis, l'éminence de la fonction qu'il assure justifie un régime dérogatoire.

Je n'oserais dire, dans la Belgique tourmentée que nous vivons pour le moment, que les crimes de sang sont à exclure. Je ne perds pas de vue un ensemble d'infractions — liées, par exemple, à la circulation routière — qui relèvent de l'homicide par imprudence. Mais — convenons en — telles ne sont pas les réalités que nous avons, pour l'essentiel, évoquées aujourd'hui.

Les experts étrangers l'ont indiqué de manière précise. Les infractions qui méritent d'être poursuivies aujourd'hui, ce sont des infractions financières. Ce ne sont pas tant les personnes que les biens qui sont au cœur du débat. Pour tout dire, c'est l'argent qui est, dans toutes les hypothèses envisagées, le mobile, sinon du crime, du moins de l'infraction. L'argent qui alimente une fortune personnelle ou la caisse d'un parti politique, l'argent qui permet d'obtenir le permis ou le marché, l'argent qui est dilapidé, à tort et à travers, ou, au contraire, dans l'affaire du sang contaminé, l'argent qui est à tort préservé.

Quel singulier paradoxe ! Dans l'Europe libérale du 19^e siècle, le baron Chazal se bat en duel parce que son honneur de militaire a été quelque peu chatouillé. Dans l'Europe post-libérale de cette fin de 20^e siècle, les responsables gouvernementaux — où qu'ils soient — sont confrontés aux tentations de l'argent. Je ne suis pas ici pour faire la morale, à qui-conque, même si nous sommes au pays de Jansénius. Je constate plutôt que l'article 103 de la Constitution a été prévu à d'autres fins que celles pour lesquelles il devrait servir aujourd'hui.

2. — Deux. L'article 103 de la Constitution est dépassé par les faits. Il l'est aussi par les évolutions du *droit public* contemporain.

L'article 103 s'inscrit dans une perspective juridique et politique simple. Le Parlement est maître de la loi. Il est maître du budget. Il est maître de l'existence du gouvernement. Comment ne serait-il pas également le maître de l'action publique lorsqu'elle s'exerce à l'encontre des ministres ? Comme on l'a montré, la responsabilité pénale apparaît, dans le régime parlementaire, comme un succédané de la responsabilité politique.

Comment ne pas dire ici que ce schéma institutionnel ne répond plus à la réalité ? La maîtrise de la loi ne se comprend que sous le contrôle du juge constitutionnel. La maîtrise du budget ne se réalise qu'au départ d'un document qui est préparé, de toutes pièces, dans les cénacles gouvernementaux. La maîtrise de l'existence du gouvernement est tempérée par les mécanismes du parlementarisme rationalisé ; elle doit aussi s'accommoder des relations de solidarité que la majorité instaure entre son aile gouvernementale et son aile parlementaire.

Alors, la maîtrise absolue de l'action publique à l'encontre des ministres n'apparaît-elle pas comme le résidu — j'allais dire : le vestige — d'une conception institutionnelle désuète ? Il y a trois ans, la Belgique a procédé à un changement en profondeur des modes d'organisation de la responsabilité politique avec l'instauration du vote de méfiance constructif. Il est temps de procéder à des réformes significatives dans le domaine de la responsabilité pénale. Il est temps de dissocier les deux ordres de préoccupations.

3. — Trois. L'article 103 de la Constitution est encore dépassé par l'*organisation fédérale* de notre société politique.

Dans un Etat unitaire, l'on pouvait s'accommoder de deux monopoles. Le monopole de la Chambre des représentants pour l'exercice de l'action publique, le monopole de la Cour de cassation pour le jugement des ministres.

Cette centralisation, poussée à l'extrême et incarnée, en quelque sorte, dans deux institutions, présentait un avantage incontestable. Elle préservait l'unité de la jurisprudence. Elle instaurait des pratiques uniformes. Elle n'abandonnait pas à différents parquets l'exercice de l'action publique. Elle ne laissait pas aux différentes juridictions d'instruction le soin de renvoyer ou de ne pas renvoyer un ministre devant ses juges.

Elle ne permettait pas à différents juges du fond de trancher le litige.

A la Chambre, les poursuites. A la Cour de cassation, le jugement. Que pouvait-on imaginer de plus simple et de plus cohérent ?

Les avantages de la centralisation s'effondrent, cependant, dès l'instauration d'un Etat fédéral et de la constitution de gouvernements fédéraux, communautaires et régionaux. L'article 125 de la Constitution traduit cette préoccupation. Qui peut être assuré que, demain, la Chambre des représentants, les Conseils de communauté et les Conseils de région exprimeront une même préoccupation quant à l'exercice de l'action publique ? Sans même parler des problèmes de frontières que suscitera, par exemple, l'action d'un ministre fédéral qui est aussi un ancien ministre régional ou d'un ministre régional qui est un ancien ministre fédéral. Ou des problèmes qu'engendrera l'action d'un ministre communautaire qui est, en même temps, ministre régional...

Troisième raison de revoir l'article 103 et, dans sa foulée, l'article 125 de la Constitution.

4. — Dans quel sens cette révision doit-elle être engagée ? C'est l'objet d'une quatrième réflexion. La principale leçon de cette journée, me semble-t-il, c'est qu'il faut sortir du système désuet de l'*impeachment*. Il faut renoncer au mécanisme de la mise en accusation par la Chambre des représentants ou par les assemblées fédérées.

Soyons clair. L'intervention liminaire d'une assemblée politique vicie l'ensemble du système. On ne saurait s'en étonner outre mesure. Voici une assemblée composée d'hommes et de femmes politiques qui est amenée à poursuivre et à inculper d'autres hommes ou d'autres femmes politiques. Par la force des choses et, malgré toutes les précautions qu'elle peut prendre, elle statuera selon des critères politiques. Je vous le demande. Est-ce acceptable dans un Etat de droit ? Est-ce tolérable quand nous savons que sont en cause non seulement la réputation ou la carrière d'un individu, mais aussi ses droits les plus élémentaires — dont celui de se défendre —, parfois même sa liberté tout court ?

Peut-être faut-il suggérer une autre procédure. Elle pourrait se développer en deux temps.

— Il faut, d'abord, laisser les procédures d'information, de poursuite et d'instruction suivre leur cours. Les procédures normales doivent être menées à leur terme dans les conditions prescrites par le code de procédure pénale.

— L'on peut ensuite imaginer que la Chambre des représentants ou l'un des conseils de communauté et de région statue sur la base du dossier complet et cohérent qui lui a été transmis. Il lui appartient alors de peser les éléments de fait ou de droit qui justifient les poursuites.

Je prends un exemple simple. Si l'ennemi est aux portes de la Belgique, la Chambre ne pourrait-elle indiquer les raisons politiques — pour ne pas dire : les raisons de sécurité nationale — qui militent, c'est le cas de le dire, en faveur du non-renvoi en justice du ministre de la défense nationale, se fût-il battu quelques jours plus tôt en duel... ?

5. — Cinq. Quel juge ? Nous avons, si vous permettez cette expression, procédé par élimination. Avec l'expérience qui est la sienne, le juge Zagrebelsky nous a dit : « Pas le juge constitutionnel ». Avec l'autorité et la science comparative qui est la sienne, le président Favoreu confirme ce verdict. Il a, par ailleurs, montré tous les inconvénients que présentait le recours à un juge *ad hoc*. Le professeur Alen a, quant à lui, attiré l'attention sur l'intérêt du double degré de juridiction, ce qui conduit, une fois encore, à mettre en cause les solutions de l'article 103 et le recours exclusif à la Cour de cassation. Plusieurs intervenants ont montré l'intérêt de privilégier le recours à une juridiction qui ne se situe ni trop bas, ni trop haut.

Bref, il me semble qu'un consensus se soit assez commodément dégagé autour de la proposition que déposera sans doute à brève échéance le sénateur Lallemand : en première instance, les litiges pourraient être déférés à la Cour d'appel territorialement compétente ; le dossier pourrait, en appel, être examiné par la Cour de cassation.

*

* *

La conclusion sera simple. Elle s'adresse tant au gouvernement qu'au Parlement. Elle est formulée en style direct.

Tel qu'il est rédigé, l'article 103 de la Constitution est un corset. Si le gouvernement et le Parlement s'accrochent au vieux texte de 1831, ils ne feront pas du bon ouvrage. Ils s'exposent à des difficultés inextricables dans l'aménagement des procédures et dans la définition des règles de fond.

Si le gouvernement et le parlement procèdent, au contraire, à la révision préalable de l'article 103 de la Constitution et, dans sa foulée, de l'article 125, s'il renonce à cette occasion au double monopole — dans la poursuite et dans le jugement —, tout devient plus simple, plus cohérent, plus harmonieux.

Il y a 165 ans, en février 1831, le Congrès national disait qu'il était urgent de concevoir une loi sur la responsabilité des ministres. Aujourd'hui, je m'autorise à le contredire : il est plus urgent encore de changer la Constitution.

C'est un vieil adage de chez nous. Il ne faut pas mettre la charrue devant les bœufs. Je traduis. Il ne faut pas mettre la loi devant la Constitution. Nous sommes en constituante. Je n'ai donc qu'un mot à ajouter — mais ce sera mon dernier mot —. Au travail. Le plus vite possible sera le mieux.