

Quelles responsabilités ?

Francis Delpérée

Volume 36, numéro 4, 2006

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1027156ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1027156ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Éditions Wilson & Lafleur, inc.

ISSN

0035-3086 (imprimé)

2292-2512 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Delpérée, F. (2006). Quelles responsabilités ? *Revue générale de droit*, 36(4), 521–528. <https://doi.org/10.7202/1027156ar>

Quelles responsabilités?

FRANCIS DELPÉRÉE

Sénateur

Professeur à l'Université catholique de Louvain, Belgique

Je viens du pays de Tintin. Vous connaissez ce journaliste intrépide qui parcourt le monde pour punir les méchants et récompenser les gentils. Congo, Tibet, Amérique... Il n'est jusqu'à la lune où il a marché avant tout le monde.

Les tintinologues avertis n'ont pas manqué de relever trois constantes dans les aventures de notre héros.

Un. À la différence de James Bond ou de Superman, Tintin n'utilise pas les gadgets ou les moyens exceptionnels. Il se comporte et agit comme le commun des mortels.

Deux. À la différence de Zorro, Tintin n'est pas un justicier. Certes, il se préoccupe de séparer le bien et le mal. Mais, lorsqu'il démasque des gangsters, comme à Chicago, c'est pour les remettre à la police ou à la justice de leur pays. Chacun son métier.

Trois. À la différence de tant d'inspecteurs du style Colombo, Tintin déploie ses activités sur la scène internationale — c'est un « reporter sans frontières » avant la lettre. Les affaires domestiques ne sont pas son fort.

Je me demande parfois si les parlementaires de mon pays, mes collègues, ne sont pas des Tintins qui s'ignorent.

Pourquoi? Mais parce qu'ils rêvent tous d'exercer le métier de détective. Ils veulent mener l'enquête. Ils entendent la conduire à bonne fin. Ils se rappellent qu'ils sont investis d'une mission éminente dont la Constitution définit les contours. Ils doivent faire la loi. Mais ils doivent aussi — certains diront : ils doivent surtout — contrôler le gouvernement, ses services et ses agents.

Les parlementaires dont je suis perçoivent très vite, cependant, une triple réalité. Un. Ils ne disposent pas de moyens exceptionnels. Deux. Ils ne sont pas autorisés à rendre la justice. Trois. Ils sont plus à l'aise pour traiter des affaires d'autrui — je

veux dire : des affaires des gouvernements étrangers — que pour régler les difficultés qui se présentent dans l'ordre interne.

Dans ces conditions, les parlementaires peuvent éprouver un sentiment désagréable. Celui d'accomplir un travail de contrôle ingrat et décevant. L'enquête ne progresse pas. Elle s'arrête en chemin. Elle n'aboutit pas à des résultats significatifs. Elle laisse dans l'ombre mille et un aspects du dossier — dans ses dimensions politiques, administratives et financières.

Pis encore, et cela c'est la revanche de Tintin, les parlementaires sont pris de vitesse par les journalistes d'investigation. Le *Watergate* est arrivé au Congrès, soit. Mais c'est par le truchement du *Washington Post*. Partout ailleurs, si je suis bien informé, il en va de même.

Je ne peux m'empêcher de dire : quel singulier renversement de perspectives ! Ce ne sont pas les médias qui font écho aux préoccupations des parlementaires. Ce sont les parlementaires qui relaient les considérations des organes de presse. S'ils n'adoptent pas cette attitude ou s'ils ne pratiquent pas cette méthode, les députés ou les sénateurs risquent d'être fort démunis lors des opérations de contrôle. Soyons clair. Seuls, pour ne pas dire : solitaires, ils ne disposent pas du bagage minimum d'informations et d'analyses qui leur permette d'exercer un contrôle utile.

Mon propos paraîtra désenchanté, sinon désabusé. En réalité, il me conduit à poser trois questions simples. Quand, comment, pourquoi ? Dans une société démocratique, les parlementaires doivent assurer le contrôle politique des activités du gouvernement, de ses services et de ses agents. C'est clair. Mais à quel moment, avec quels moyens et avec quelles retombées ?

1. — Première question : « quand ? ». Je me place, un moment, « sur la ligne du temps ».

Un temps tout récent, en réalité. L'affaire se passe il y a moins d'un mois. Ferhyie Erdal est une jeune femme turque. Elle vit en Belgique depuis sept ans. Elle y a demandé l'asile politique. Celui-ci ne lui a, cependant, pas été accordé.

M^{me} Erdal appartient, en effet, au groupe DHKP-C, un parti turc d'extrême gauche. Elle se livre, sous ce couvert, à de la propagande mais aussi à des actes qui, au regard de la loi belge, peuvent être qualifiés de terroristes. Elle n'a pas été

privée de sa liberté d'aller et de venir. Mais, depuis plusieurs mois et dans l'attente du procès, elle fait l'objet d'une filature par l'entremise des services de la Sûreté de l'État. Trente-deux agents, un record..., participent à l'opération.

Toujours est-il que, le 27 février dernier, M^{me} Erdal échappe au dispositif de surveillance mis en place. Plus fort que Tintin. Elle sort d'une voiture. Saute dans un autobus. Disparaît dans la nature. Inutile de préciser qu'elle ne comparait pas, le lendemain, soit le 28, au tribunal de Bruges. Elle y est condamnée par défaut à une peine de quatre ans de prison ferme.

Le scandale est immense. En Belgique mais aussi en Turquie — qui réclame l'extradition de M^{me} Erdal; celle-ci est soupçonnée d'avoir participé, voici dix ans, à l'assassinat de deux hommes d'affaires d'Istanbul.

Le Parlement belge se saisit du dossier. Il le fait à l'intervention de ses deux assemblées — Chambre et Sénat. Il est vrai que les questions ne manquent pas.

Pourquoi la police fédérale n'a-t-elle pas rempli ses tâches habituelles de surveillance? Comment expliquer les bourdes de la Sûreté de l'État? Agissait-elle, en l'occurrence, sous les ordres du ministre de la Justice — dont elle relève organiquement — ou sur injonction du ministre de l'Intérieur — dont elle peut dépendre fonctionnellement? Pourquoi n'a-t-elle pas respecté les consignes de vigilance que prodiguait le Parquet fédéral? Et ainsi de suite.

Sans parler de questions annexes — mais importantes sur un plan purement politique. Pourquoi le ministre de l'Intérieur passait-il des vacances en Haute-Savoie plutôt que de gérer, jour après jour et sur place, ce dossier délicat? Pourquoi n'est-il revenu au pays, en avion gouvernemental encore bien, que quatre jours après l'évasion? Pourquoi, après avoir donné une conférence de presse furtive, est-il retourné aussitôt à La Clusaz, toujours par avion gouvernemental? Pourquoi a-t-il consenti cette folle dépense de dix mille euros pour un voyage aller-retour aux sports d'hiver? Et ainsi de suite.

Au moment où je vous fais rapport, l'affaire Erdal n'est pas close. Pour une première raison, simple. L'intéressée court toujours, en Belgique ou ailleurs. Pour une deuxième raison. Chaque jour qui passe apporte, y compris dans la presse — encore elle — son lot de révélations. Il y a une troisième raison.

La Chambre des représentants et le Sénat ont entrepris, depuis quelques semaines, de démêler l'écheveau complexe des responsabilités politiques et administratives.

Le travail n'est pas achevé. Soit dit en passant, il n'est pas commode. Les parlementaires sont curieux, à juste titre. Le ministre de l'Intérieur et celui de la Justice se défendent comme de beaux diables. La Sûreté de l'État considère, quant à elle, qu'elle est restée dans les limites de ses attributions et qu'elle n'a rien à se reprocher. Bref, c'est la faute à « pas de chance ».

Il ne m'appartient pas de jouer, à mon tour, au détective privé. Ni non plus de jouer au juge pour distribuer les bons et les mauvais points. Encore moins de jouer aux pronostics pour prédire l'issue des procédures en cours. Mais il me sera peut-être permis d'établir, pour l'instant, un double constat. Il est en demi-teinte.

D'une part, j'observe que les procédures parlementaires fonctionnent. Et il faut s'en féliciter. Le contrôle politique s'exerce selon les modalités prescrites par la Constitution, la loi et les règlements d'assemblée. La machine est en ordre de marche. Le Parlement remplit la fonction qui lui est assignée.

D'autre part, j'observe que le contrôle s'exerce, une fois de plus, *a posteriori*. C'est-à-dire à un moment où l'échec est patent. La personne condamnée est en fuite. Le service public a été ridiculisé. Le ministre est apparu comme un dilettante. L'image de la Belgique, de ses dirigeants, de ses agents est d'ores et déjà écornée.

Que faire? Dans la meilleure des hypothèses, le gouvernement et le Parlement tireront demain la morale de l'histoire. Ils dégageront des leçons pour l'avenir, en espérant que le désordre qu'ils n'ont pu éviter aujourd'hui ne se reproduira pas demain.

Je m'interroge. Cette situation est-elle acceptable dans un « État en marche »? Et je pose ces questions. Ne faut-il pas installer dans l'État des signaux d'alarme, des détecteurs de fumée et, si nécessaire, des tourniquets hydrauliques, sous la forme de *sprinklers*. En d'autres termes, ne faut-il pas organiser au cœur du système institutionnel un contrôle politique et administratif préventif?

Celui-ci existe, pour partie. Le Conseil d'État, l'Inspection des finances, la Cour des comptes procèdent à des vérifications préalables, en tout cas sur le terrain de la légalité.

Est-ce suffisant? D'autres contrôles ne devraient-ils pas être exercés en amont, c'est-à-dire au cours du processus de décision politique et administrative?

Il ne s'agit pas de donner à des experts le droit d'imposer leurs préoccupations aux gouvernants et aux élus. Mais il devrait être possible de mieux valoriser les avis, de mieux tenir compte des préoccupations des corps d'inspection ou d'avoir plus d'égard pour des vérifications ponctuelles.

Demain, il sera trop tard.

2. — Deuxième question : le « comment ». Avec quels moyens et selon quelles méthodes le contrôle politique peut-il se déployer?

Les réponses sont connues. Je peux, en effet, poser une question à un ministre. Mais je sais aussi que son intervention n'appellera pas débat. Je peux interpellier le même ministre, voire le gouvernement dans son ensemble. La menace est déjà plus précise puisqu'elle peut être assortie du dépôt d'une motion de méfiance. Mais je sais aussi que, si le risque se précise, le gouvernement fera appel, surtout dans les Parlements de l'Europe continentale, à la discipline de ce qu'il n'hésite pas à appeler « sa » majorité.

L'affaire de Ferhyie Erdal illustre de manière lumineuse les limites du parlementarisme westminsterien. Nos Parlements sont bien équipés lorsqu'il s'agit de surveiller la gestion courante des équipes exécutives. Ils sont plus désarmés pour se saisir de dossiers à haute densité politique. Comme si à désordre exceptionnel devaient correspondre des méthodes d'investigation exceptionnelles.

Pour voir clair, le Parlement a été ou sera obligé de sortir des cadres traditionnels de sa fonction de contrôle. Je n'en prends que trois exemples.

Le premier. Nous sommes à la Chambre des représentants. La commission des affaires intérieures mesure très vite les limites de ses prérogatives d'investigation. Comment se procurer des documents, comment entendre des fonctionnaires sous serment, comment procéder à des visites domiciliaires? L'opposition propose aussitôt d'ouvrir une enquête parlementaire. Les méthodes quasi-judiciaires qui sont les siennes pourraient contribuer à lever des secrets, à forcer des confidences et à déjouer des pratiques ou des négligences condamnables.

Deuxième exemple. Nous sommes au Sénat. Depuis quinze ans, le législateur s'est rendu compte que les services de renseignement, tout comme d'ailleurs les services de police, devaient faire l'objet de contrôles spécifiques. La mise en œuvre des procédures traditionnelles, assortie de la règle de publicité, aboutissait, en effet, à jeter en pâture un ensemble de renseignements ultraconfidentiels ou d'une importance stratégique considérable. Il convenait de déjouer ces pièges.

Dès 1999, le Sénat constitue dans son orbite le comité R (R comme renseignements), soit le Comité permanent de contrôle des services de renseignements et de sécurité. Il le charge d'assurer un contrôle continu sur l'ensemble des services qui s'adonnent à ces tâches. Il lui demande de veiller à la coordination et à l'efficacité de ces services.

En même temps, il constitue, en son sein, un comité dit « du suivi ». Le Président du Sénat et cinq sénateurs le composent. Il siège à huis clos et ses membres sont tenus de respecter la règle de confidentialité, même à l'issue de leurs fonctions. Le Comité du suivi supervise les activités du Comité R. C'est le contrôleur du contrôleur. Il peut notamment se faire remettre les rapports d'enquête que le Comité R a rédigés dans des affaires déterminées.

Ne faut-il pas généraliser le propos? D'autres comités R, s'il est permis d'utiliser cette expression, ne mériteraient-ils pas d'être constitués? D'autres commissions du suivi ne devraient-elles pas fonctionner dans d'autres secteurs sensibles?

Troisième exemple. Nous sommes au gouvernement, mais sous la tutelle de la Chambre et du Sénat. Pourquoi ne pas emprunter des techniques du secteur privé pour « faire le point » comme on dit et pour déceler d'éventuels dysfonctionnements? Pourquoi pas l'audit d'un service, d'un département ou d'une agence? C'est ce qui a été fait en 2002 pour les services de la Sûreté de l'État. Le rapport rédigé à l'époque sert encore de référence à l'heure actuelle¹.

1. Une autre question mériterait peut-être d'être soulevée. Quel contrôle et quelle responsabilité politique lorsque l'action poursuivie prend une dimension communautaire? La délivrance d'un mandat arrêt européen à l'encontre de M^{me} Erdal et son signalement via Interpol montrent que la dimension européenne et internationale de la question ne peut être éludée.

3. — Reste une dernière question. Celle des retombées du contrôle.

J'imagine, un instant, que la responsabilité d'un ministre est établie dans une affaire déterminée. Quelles conséquences faut-il en tirer? Pour la personne intéressée, pour le gouvernement dont elle fait partie, pour le système politique, en général.

La responsabilité politique prend la forme d'une courbe sinusoïdale. Comment cela se peut-il?

Le principe est simple. L'article 106 de la Constitution précise que les actes accomplis par le roi doivent être couverts par « un ministre » qui en porte la responsabilité. La Constitution dit bien : « un ministre ». En clair, elle instaure un régime de responsabilité individuelle. Ce qui pouvait se concevoir aisément dans les équipes ministérielles restreintes du XIX^e siècle. Ce qui se conçoit aussi au XX^e siècle. Chaque ministre a un domaine particulier de compétences.

Une pratique s'inscrit, cependant, en marge du texte constitutionnel. La responsabilité politique prend une forme collégiale. Dans un gouvernement de coalition — ce qui est la pratique constante depuis la fin de la Première Guerre mondiale —, les hommes ou les femmes s'effacent derrière l'équipe. Ils s'effacent aussi derrière leur chef, à savoir le Premier ministre.

À ce propos, il faut revenir d'un mot à l'affaire Erdal. Le 8 mars, le Premier ministre est interrogé par *Le Soir*, grand journal de la capitale. Il déclare : « Patrick, comme Laurette, garde aujourd'hui toute ma confiance ». Patrick Dewael, c'est le ministre de l'Intérieur, Laurette Onkelinx, c'est la ministre de la Justice. Ils sont couverts par leur chef. Sauvés... En tout cas, « aujourd'hui ».

Je me dis parfois que la devise des mousquetaires du roi trouve ici à s'appliquer : « Un pour tous, tous pour un ».

Cette évolution est-elle irréversible? Au cours des dix dernières années, la responsabilité individuelle tend à refaire surface. L'évasion de Marc Dutroux, encore une..., en 1998, et l'épidémie de grippe aviaire, en 1999, entraînent la démission individuelle d'une flopée de ministres. Selon l'expression consacrée, ils « sautent ». Ils sautent comme le fusible d'une installation électrique aux fins de sauver, fût-ce pendant quelques jours ou quelques mois, le gouvernement en fonction.

L'affaire Erdal donne peut-être à penser que ce sont là des épiphénomènes provoqués par l'émotion populaire, en 1998, ou par l'imminence des élections, en 1999.

*
* *

Je conclus d'un mot. Ce mot, c'est celui de « responsabilité ». Le mot de « responsabilité » remonte à la nuit des temps. C'est un vieux mot de souche européenne.

Le radical *spend* ou *spond* désigne, on l'oublie parfois, une libation. C'est le verre de vin que nous buvons ensemble. Celui qui célèbre notre entente ou celui qui prend acte des promesses que nous avons échangées.

Ce mot a donné naissance à des vocables aussi différents que celui de « réponse », d'un côté, celui d'« époux », de l'autre. Mais, tout compte fait, le propre des époux n'est-il pas de se répondre quand il le faut et d'épouser, c'est le cas de le dire, des causes communes? En toute responsabilité. Et, pourquoi ne s'engageraient-ils pas sous la bénédiction de Bacchus?

L'État moderne, l'État en marche, c'est celui qui parviendra à réconcilier ces préoccupations, c'est celui qui imaginera de nouvelles règles de responsabilité, qui fera en sorte que le contrôle politique s'exerce à temps, qui inventera de nouvelles techniques de contrôle.

L'État en marche, c'est celui qui scellera sur ces bases un nouveau contrat de confiance entre les citoyens et leurs dirigeants.

Il serait excessif de trinquer dès à présent en son honneur. L'État en marche reste à construire. Et puis ne l'oublions pas. Tintin, ce n'est pas le capitaine Haddock. Lui, il ne boit pas.

Francis Delpérée
Faculté de droit
Collège Thomas More
Place Montesquieu 2
Université catholique de Louvain-la-Neuve
B-1348 LOUVAIN-LA-NEUVE, Belgique
Tél. : 00 32 27 70 96 84
Téléc. : 00 32 27 70 451
francis.delpérée@publ.ucl.ac.be