

PORTRAIT D'UN ASSESSEUR HORS DU COMMUN : FRANCIS DELPÉRÉE

PAR

ROBERT ANDERSEN

PREMIER PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ÉTAT
PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN

Pour plusieurs générations d'étudiants en droit de l'UCL, dont celle de Francis Delpérée, l'enseignement du droit public s'incarnait dans une seule personne : le professeur Paul De Visscher qui était titulaire des chaires de droit constitutionnel, de droit administratif et de droit international public. Homme de science, excellent pédagogue, le professeur De Visscher était également un homme de forte conviction, religieuse comme politique. Successeur du professeur Frans Brusselmans comme titulaire du cours de droit administratif, il allait très vite porter un vif intérêt à la jurisprudence, alors en voie d'élaboration, du Conseil d'Etat créé par la loi du 23 décembre 1946. Cofondateur et directeur du *Recueil de jurisprudence du droit administratif et du Conseil d'Etat*, dont la revue *Administration publique* a repris le flambeau, il y commenta, surtout dans les premiers temps de la revue, un nombre considérable d'arrêts de la haute juridiction administrative, contribuant ainsi à la formation de la jurisprudence de la toute jeune juridiction. En 1963, le professeur De Visscher devint assesseur de la section de législation du Conseil d'Etat (1). Francis Delpérée a toujours reconnu que parmi ses maîtres à penser – les professeurs Jean Dabin, Marcel Waline, sous la direction duquel il écrivit sa thèse sur «L'élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique», et Cyr Cambier chez qui il effectua son stage d'avocat –, ce fut le professeur Paul De Visscher qui le marqua le plus. Il en fut l'assistant avant d'enseigner avec lui le droit constitutionnel. Fruit de cette collaboration, leur

(1) Pour plus de renseignements sur cette riche personnalité, voy. not. la notice que lui consacre le professeur François RIGAUX dans l'*Annuaire 2001* de l'Académie royale de Belgique.

plaidoyer pour une juridiction constitutionnelle en Belgique contribua, sans conteste, à la création de la future Cour d'arbitrage, actuellement dénommée Cour constitutionnelle depuis la révision constitutionnelle du 7 mai 2007.

En 1984, le professeur Paul De Visscher fut admis à l'éméritat. Par arrêté royal du 2 octobre 1984, il fut, à sa demande, déchargé de ses fonctions d'assesseur de la section de législation du Conseil d'Etat. A la suggestion même de ce dernier, Francis Delpérée posa sa candidature au mandat d'assesseur ainsi devenu vacant. En son audience solennelle du 13 novembre 1984, l'assemblée générale du Conseil d'Etat décida de le présenter comme premier candidat. Sur proposition du Ministre de l'Intérieur et la Fonction publique de l'époque, Monsieur le Ministre d'Etat Charles-Ferdinand Nothomb, Francis Delpérée fut, par arrêté royal du 12 décembre 1984, nommé assesseur de la section de législation du Conseil d'Etat pour un terme de cinq ans. L'arrêté fut publié au *Moniteur belge* du 10 janvier 1985. Le même jour, l'Assemblée générale du Conseil d'Etat se réunit pour recevoir sa prestation de serment. Le Premier Président Rémion, dans son discours de bienvenue, s'exprima en des termes particulièrement chaleureux : «C'est – déclara-t-il – un cadeau de Nouvel an que Sa Majesté le Roi fait au Conseil d'Etat, cadeau qui nous ravit. Car nous vous connaissons et nous vous apprécions». Cette exclamation de joie fait référence à la renommée que Francis Delpérée avait déjà acquise en tant que constitutionnaliste, singulièrement par ses écrits consacrés aux réformes institutionnelles et aux crises ministérielles, mais aussi, avec un clin d'œil, à son omniprésence dans les médias.

Comme je l'ai écrit par ailleurs (2), les assesseurs sont membres à part entière de la section de législation. Leurs fonctions ne se différencient de celles des Conseillers d'Etat affectés à cette section que par le caractère temporaire de leur mandat. Les uns et les autres ont voix délibérative et leur vote a le même poids et ce, aussi bien lorsque le vote intervient au sein d'une chambre unilingue qu'en chambres réunies ou en assemblée générale de la section de législation. Pendant son premier mandat, Francis Delpérée se familiarisa avec les us et coutumes de l'institution, avec ses méthodes de tra-

(2) R. ANDERSEN, «L'assesseur au Conseil d'Etat», *Mélanges J. van Compernelle*, pp. 1 à 9, ici p. 4.

vail fondées sur les principes de collégialité et de libre discussion, ainsi qu'avec les riches personnalités – conseillers, auditeurs et référendaires – qui contribuent, chacun pour sa part, à l'émission d'avis destinés à éclairer les autorités législatives et exécutives sur tous les aspects juridiques des textes qu'elles se proposent d'édicter. La place manque pour tracer le portrait de chacune de ces personnalités. Il a – m'a-t-il déclaré – eu la chance insigne de siéger aux côtés des conseillers Charles Huberlant et André Vanwelkenhuyzen. Le premier faisait l'admiration de ses collègues pour l'étendue de ses connaissances – un puits de science comme le qualifiaient volontiers ses collègues – et pour le sens aiguisé des nuances qui, parfois, lui donnait du mal à conclure; le second ne lui cédait en rien quant à ses connaissances en droit public et excellait dans la rédaction des textes. Parmi les assesseurs, Francis Delpérée tenait en particulière haute estime le bâtonnier Jacques De Gavre, spécialiste du droit de la famille.

Cotitulaire du cours de droit administratif à l'UCL avec Francis Delpérée, c'est en juillet 1987 que je le rejoignis au Conseil d'Etat où je fus affecté par le Premier Président Féli. M. Rémion à la section de législation. De 1987 à 2004, nous avons, hormis les quelques années où je fus affecté à la section d'administration, actuellement dénommée section du contentieux administratif, participé ensemble aux travaux de la section de législation. Nous avons eu le bonheur d'y siéger sous la direction des Premiers Présidents Paul Tapie qui n'avait pas son pareil pour, au terme des nombreux échanges de vue entre membres de la Chambre, en recueillir la substantifique moëlle dans une formule élégante et concise, et Jean-Jacques Stryckmans, commercialiste de talent, toujours à l'écoute de ses collègues, ainsi que des présidents de chambre Henri Rousseau, dont la grande perspicacité lui permettait d'en aller directement à l'essentiel, et Charles-Louis Closset et Pierre Fincoeur qui, l'un et l'autre, portaient un intérêt particulier aux règles de la légistique. Les séances en chambres réunies et en assemblée générale nous ont également permis de faire connaissance et d'apprécier nos collègues néerlandophones : le Premier Président Pierre Vermeulen, les présidents de chambre Henri Coremans, Jacques Nimmegeers et Simone Vanderhaegen ainsi que les conseillers et assesseurs des chambres néerlandophones de législation. Parmi ceux-ci, André Alen formait, en quelque sorte, le pendant de Francis Delpérée. Les deux consti-

tutionalistes étaient souvent, en dehors même du Conseil d'Etat, consultés en tant qu'experts par les milieux politiques et, fait notable, généralement leurs points de vue concordaient. Il n'en allait pas autrement au Conseil.

Les assesseurs francophones avaient, eux-mêmes, établi leur liste de présence en fonction de leurs disponibilités, mais de manière à ce que chacun participe, dans une égale mesure, aux réunions des chambres de législation. Chacun avait ainsi, au minimum, un jour ou deux demi-jours de présence au Conseil d'Etat. Bien que nommés en raison de leur expertise, les assesseurs participaient, à l'époque, à toutes les séances de leur chambre, quand bien même les textes qui y étaient examinés relevaient d'une autre spécialité. Francis Delpérée n'hésitait cependant pas à se mêler à la discussion sur des matières qui lui étaient étrangères et à soulever fort à propos telle ou telle difficulté qui avait échappé aux autres participants à la discussion, apportant ainsi son écot à l'élaboration de l'avis. Mais c'est bien évidemment dans le domaine du droit constitutionnel que l'apport de Francis Delpérée fut le plus déterminant. Son exceptionnelle maîtrise de la matière et l'aura dont il bénéficie tant en Belgique qu'à l'étranger ont contribué dans une mesure appréciable à asseoir l'autorité morale des avis donnés par la section de législation et la réputation de celle-ci. Nombreux sont les projets d'avis qui lui ont été confiés par les présidents des chambres de législation. Ces projets étaient le plus souvent approuvés tels quels ou moyennant quelques amendements mineurs.

Francis Delpérée n'est pas un théoricien du droit raisonnant en chambre; il sait au besoin faire preuve de réalisme et de pragmatisme. Ainsi lui arrivait-il parfois de s'opposer fermement à des opinions qui, si séduisantes soient-elles en droit, conduisaient à des solutions peu praticables, voire inacceptables. Bien souvent, en pareil cas, sa fermeté emportait la conviction de la chambre.

En séance, il emportait toujours avec lui le Code constitutionnel, dont il était l'auteur avec David Renders. Comme me le confiait le conseiller Pierre Liénardy, lors de son arrivée au Conseil d'Etat, il fut maintes fois surpris de voir Francis Delpérée saisir ce recueil de textes pour relire une fois de plus et très attentivement tel ou tel article qu'il avait déjà lu, relu, commenté ou enseigné des centaines de fois. Il fut et reste impressionné par ce souci d'analyse et de précision et ce respect immense pour la Constitution.

Ce qui, personnellement, m'étonne toujours, c'est la rapidité avec laquelle Francis Delpérée rédige, que ce soit des articles, des rapports ou des avis. Quelques notes hâtivement griffonnées de biais sur une feuille de papier lui servent de canevas. Elles contiennent des idées maîtresses, généralement au nombre de trois, qui seront développées et rédigées dans un style à la fois concis et alerte comme si cela coulait de source.

Le Premier Président Jean-Jacques Stryckmans me faisait part encore récemment de son admiration pour les projets d'avis de grande valeur que Francis Delpérée rédigeait parfois le jour même entre deux séances.

Je me souviens aussi, avec une certaine nostalgie, du temps où nous allions régulièrement déjeuner ensemble dans un restaurant, aujourd'hui disparu, de la rue Joseph II où le tenancier, un Luxembourgeois affable, nous réservait un accueil d'autant plus chaleureux qu'il avait vu Francis Delpérée à la télévision. Au cours de ces repas pris en commun, nous prolongions bien souvent les discussions du matin et échangeions déjà nos impressions quant aux dossiers de l'après-midi. Ce n'était point là – faut-il le dire – l'unique sujet de nos conversations.

A l'instar de Joséphine Baker qui chantait : « J'ai deux amours mon pays et Paris », Francis Delpérée aurait pu chanter : « J'ai deux amours : l'UCL et le Conseil d'Etat ». Son enseignement à l'université et ses travaux et recherches se nourrissaient de sa participation aux réunions des chambres de législation et réciproquement. Sans doute n'est-ce là qu'un détail, mais il est révélateur : dans ses écrits, il prenait soin de mentionner à la fois son titre de professeur à l'UCL et sa qualité d'assesseur à la section de législation du Conseil d'Etat. Son attachement à l'institution se manifeste également par sa volonté de mieux la faire connaître au-dehors et de mettre en valeur le rôle éminent qu'elle joue dans l'organisation institutionnelle de la Belgique. Il ne manque pas un anniversaire du Conseil d'Etat ; c'est pour lui l'occasion de dresser un bilan de son activité, et ce en toute objectivité (3). Des 40 observations, à raison d'une par année, formulées lors du 40^e anniversaire de l'institution, nombreuses sont celles qui conservent encore toute leur actualité.

(3) F. DELPÉRÉE, « Le Conseil d'Etat a 40 ans », *A.P.T.*, 1987, pp. 124 et suiv.

Dans ses écrits ultérieurs, l'éminent constitutionnaliste a souligné le rôle joué par le Conseil d'Etat tantôt en solo, tantôt en duo avec la Cour de cassation, tantôt en trio avec la Cour d'arbitrage et la Cour de cassation dans l'illustration et la défense de la Constitution. Le Conseil d'Etat est, dans ces deux sections, juge constitutionnel. Il ne saurait – écrit-il – s'abstenir de procéder à des vérifications qui visent par priorité à contrôler l'adéquation d'une norme en projet ou d'un acte décisoire aux prescriptions de la Constitution (4). Il est également de ceux qui ont milité en faveur de la consécration par la Constitution elle-même de l'existence du Conseil d'Etat et de ses fonctions essentielles. Pour lui, il n'y a pas de doute : le juge constitutionnel, le Conseil d'Etat doit être également juge constitutionnalisé.

L'amour que Francis Delpérée porte à l'institution est partagé. Celle-ci le tient également en haute estime. C'est ainsi que son mandat d'assesseur fut, une première fois, prolongé pour un terme de 5 ans par l'arrêté royal du 25 janvier 1990 (5) une deuxième fois, pour un même terme, par arrêté royal du 28 février 1995 (6), et une dernière fois par arrêté royal du 28 avril 2000 (7).

Ce dernier mandat, Francis Delpérée ne l'achèvera pas. En tout constitutionnaliste sommeille un homme politique. Francis Delpérée n'échappe pas à la règle. Après avoir mûrement réfléchi, il se décide à franchir le pas et se lance dans l'arène politique. Il ambitionne de devenir sénateur comme le fut son père. Il ne se montre pas pour autant infidèle vis-à-vis de la section de législation du Conseil d'Etat aux travaux de laquelle il participa pendant de si nombreuses années. A son programme figure la défense des institutions et notamment du Conseil d'Etat (8). Elu le 13 juin député bruxellois, il écrit, le 21 juin, au Premier Président Willy Deroover : «Je me vois... contraint, après près de 20 ans de service, de vous présenter ma démission. C'est le moment de vous dire que j'ai toujours rempli cette fonction avec enthousiasme et que j'ai toujours pu entretenir avec les membres du Conseil et mes collègues assesseurs des relations de parfaite collaboration». Le 24 juin, le Premier Président lui

(4) F. DELPÉRÉE. «La Constitution et le Conseil d'Etat en Belgique», *Etudes et documents du Conseil d'Etat de France*, n° 47, La Documentation française, 1995, p. 574.

(5) *Moniteur belge* du 20 février 1990.

(6) *Moniteur belge* du 16 avril 1995.

(7) *Moniteur belge* du 28 juin 2000, édition 2.

(8) F. DELPÉRÉE, *Carnets de campagne*, Editions Racine, 2004.

répond : «Je tiens à rendre également un hommage particulier aux nombreuses années que vous avez passées au Conseil d'Etat en tant qu'assesseur à la section de législation et je vous en remercie très sincèrement. Nous garderons un excellent souvenir de votre précieuse collaboration au sein de notre institution».

Enfin, par arrêté royal du 31 juillet 2004, la démission honorable de ses fonctions d'assesseur de la section de législation du Conseil d'Etat lui est accordée à la date du 29 juin 2004 et il est autorisé à en porter le titre honorifique. Il emprunte l'itinéraire qu'il a lui-même décrit et qui de la rue de la Science le conduit à la rue de la Loi (9). Sa marche est assurée, mais il se retourne souvent. Nostalgie du temps qui passe et des souvenirs qu'il emporte avec lui.

(9) F. DELPÉRÉE, «Le droit administratif en Belgique. Rue de la Science et rue de la Loi», *Etudes et documents du Conseil d'Etat de France*, n° 44, La Documentation française, 1992.