

L'enquête parlementaire et la responsabilité politique

Anne-Stéphanie Renson

Céline Romainville

Table des matières

Introduction.....	1
Section I. La responsabilité politique	3
A. La responsabilité politique, l'autre face du pouvoir.....	4
B. Un mécanisme d'imputation, à dimension individuelle ou collective.....	5
C. Une responsabilité du fait d'autrui.....	5
D. Le « régime » de la responsabilité politique, par rapport aux responsabilités pénales et civiles	7
E. Un mécanisme graduel.....	8
Section 2. L'enquête parlementaire, un instrument extraordinaire de contrôle de la responsabilité politique	11
A. Des prérogatives extraordinaires.....	11
1. Des prérogatives exceptionnelles d'accès à l'information	12
2. Un instrument exceptionnel de mise en jugement ?	16
3. Des sanctions exceptionnelles ?	18
B. Un instrument supplétif, auquel recourir « en dernier recours »	18
C. Un instrument devant être limité dans le temps	19
Section 3. Les enquêtes parlementaires : à la disposition de l'opposition ?	20
A. Quant à la décision d'instituer une commission d'enquête parlementaire	22
1. L'exigence d'une majorité absolue des suffrages	22
2. Commission d'enquête et commission spéciale.....	23
3. Les demandes émanant de la majorité : une « opposition » dans le temps.....	26
B. Quant à la participation de l'opposition aux travaux de la commission d'enquête	26
1. La composition proportionnelle et la présence de membres non effectifs	26
2. Les garanties de la minorité dans le fonctionnement des commissions d'enquête parlementaires.....	29
3. Le rapport paradoxal de l'opposition à l'obligation de discrétion	30
Section 3. L'étendue du contrôle par les commissions d'enquête : la seule responsabilité politique	30
A. Le contrôle de la seule responsabilité politique	30
B. Les cibles du contrôle	32
1. Le Gouvernement en exercice dans son ensemble ou l'un ou plusieurs de ses membres.....	32
2. Les gouvernants en exercice pour les dysfonctionnements de leur administration	32
3. Les anciens Ministres et les anciens Secrétaire d'Etat ?	34
Section 4. L'issue des enquêtes parlementaires.....	36
Section 5. Les paramètres déterminant l'efficacité des enquêtes parlementaires	38
Conclusions.....	41

Introduction

X. Conformément à l'article 13 de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, la commission d'enquête « formule, le cas échéant, ses observations quant aux responsabilités que l'enquête révèle, et ses propositions sur une modification de la législation ». Ainsi, « [u]ne enquête peut (...) avoir pour objectifs, cumulés ou alternatifs, de modifier la législation existante et de s'assurer que le gouvernement responsable devant l'assemblée exécute correctement les charges dont il est redevable devant les représentants des électeurs »¹. L'enquête parlementaire peut ainsi participer à la fonction parlementaire

¹ M.-F. RIGAUX, « La responsabilité de l'Etat pour une faute commise par une commission d'enquête parlementaire », *J.T.*, 2005/32, n° 6194, p. 598-602.

de contrôle de l'action gouvernementale, comme elle peut être un instrument au service de sa fonction de production normative, ou, à titre secondaire, d'autres fonctions².

L'inscription de l'enquête au cœur des fonctions des Parlements est rappelée avec force par la section de législation du Conseil d'Etat :

« [d]ans une démocratie parlementaire, la mission première des représentants de la nation consiste à percevoir les besoins et les exigences légitimes de la population et à trouver des solutions. La représentation nationale est le gardien suprême et ultime du bien-être de la population et, partant, la garantie dernière du bon fonctionnement de l'appareil de l'Etat dans son ensemble. S'il se produit parmi la population un malaise, voire une inquiétude, au sujet de la recherche, de la poursuite et de la répression de faits punissable, au sujet du fonctionnement des services de recherche, de la coordination jugée défectueuse entre les services de police, des critères retenus en matière de classement sans suite des affaires, de la pression qui aurait été exercée par certains milieux tant sur des fonctionnaires que sur des magistrats, etc., la représentation nationale a le droit et surtout le devoir de recueillir tous renseignements utiles afin de découvrir la vérité et, si besoin en est, de prendre des mesures législatives ou d'appeler les gouvernants à se justifier, selon les cas. L'enquête doit fournir à la Chambre concernée des informations au sujet de tous faits, éléments ou situations qu'elle juge nécessaire afin de pouvoir, par la voie législative, résoudre des problèmes de société et améliorer le fonctionnement des pouvoirs publics. Une information précise est tout aussi nécessaire en vue de l'exercice efficace et correct du droit de contrôle parlementaire sur les Ministres »³.

X. Si l'enquête est susceptible de contribuer à l'accomplissement de toutes les fonctions des Parlements, le présent rapport se concentre sur la contribution des enquêtes parlementaires au principe de responsabilité politique.⁴ Le Constituant belge de 1830 n'a pas précisé l'ampleur et la nature de cette contribution. Mais, dès lors que ceux qui ont présidé à la rédaction de la Constitution tenaient à placer au cœur de l'édifice constitutionnel le principe de responsabilité ministérielle, on peut considérer que « le droit d'enquête apparaissait comme la technique par excellence de la fonction de contrôle que doivent exercer les assemblées représentatives ».⁵ Ce droit est considéré comme conférant « une haute

² Dans un avis donné le 28 décembre 1989 sur une proposition de loi complétant la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, le Conseil d'Etat a toutefois admis qu'il s'agissait là des deux objectifs « principaux » des enquêtes parlementaires, mais qu'il pouvait également y être recouru en vue de l'exercice de la fonction budgétaire et de l'approbation des traités : « La raison d'être (ou le fonctionnement) du droit d'enquête parlementaire réside incontestablement dans les missions que les représentants de la nation ont appelés, selon la Constitution, à remplir au sein des Chambres législatives, essentiellement l'élaboration des lois et le contrôle politique, mais pas uniquement ces deux missions. Une enquête préliminaire peut, en effet, également être indispensable en vue de l'exercice de la fonction budgétaire et de l'approbation des traités. [...] » (*Doc. Parl.*, Chambre, session 1988-1989, n° 675/2, p. 17). A noter toutefois que dans un avis n° 24.597/VR donné le 22 août 1995 sur un avant-projet de loi portant exécution de l'article 103 de la Constitution, la section de législation semble toutefois s'être ravisée en affirmant que : « le Conseil d'Etat rappelle que la procédure de l'enquête parlementaire ne peut avoir d'autre objet que de préparer le travail législatif ou de permettre le contrôle politique des membres du gouvernement » (*Doc. Parl.*, Chambre, session extr. 1995, n° 61/1, p. 49).

³ *Doc. Parl.*, Chambre, session 1988-89, n° 675/2, pp. 17-18. Dans le même sens, Velu insistait sur le fait que : « Ce droit dont l'importance est capitale dans un régime démocratique se fonde sur la nécessité de donner aux assemblées parlementaires la possibilité de recueillir de manière efficiente des informations afin d'exercer en connaissance de cause les diverses fonctions qui leur sont imparties par ou en vertu de la Constitution » (J. VELU, *Considérations sur les rapports entre les commissions d'enquête parlementaire et le pouvoir judiciaire : discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation du 1er septembre 1993*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 12).

⁴ Voy. Pour une étude de la contribution des enquêtes à la fonction législative, la contribution de M. Borres, G. Rolland et M. Verdussen.

⁵ J.-P. NANDRIN, « Le droit d'enquête. Perspectives historiennes », in *Hommes et Normes*, pp. 397-418.

investigation sur le pouvoir exécutif et même sur le pouvoir judiciaire ». ⁶ Ce n'est que plus tardivement qu'un lien plus étroit avec la fonction législative fut établi. ⁷

La contribution des enquêtes parlementaires au mécanisme de la responsabilité politique a considérablement varié au cours de l'histoire institutionnelle belge, ces variations s'expliquant par les évolutions du régime parlementaire mais aussi de l'enquête elle-même. ⁸ La recherche dont il est ici rendu compte se concentre sur une période spécifique de l'histoire des commissions d'enquête parlementaire, celle de l'« emballement » ⁹, qui débute en 1985, que nous chercherons à remettre en perspective.

X. Afin de mieux comprendre le rapport de l'enquête au mécanisme de la responsabilité politique, nous reviendrons, dans un premier temps, dans une approche descriptive, sur la portée et les contours de ce principe (**section I**) et de l'enquête en tant que moyen exceptionnel de contrôle du Gouvernement (**section II**), qui n'est que très relativement à disposition de l'opposition (**section III**). Ensuite, nous considérerons le lien qui est désormais formellement établi entre commissions d'enquête parlementaire et responsabilité politique, qui détermine la portée des pouvoirs de la commission d'enquête (**section IV**). Dans une cinquième section, nous envisageons **l'issue du travail réalisé par la commission d'enquête**, et plus précisément la question de savoir quelle mesure les commissions d'enquête parlementaire participent-elles de la fonction élective des Parlements ? (**section V**). Enfin, dans une **dernière section**, nous considérerons les **paramètres** qui déterminent l'efficacité de l'enquête parlementaire à contrôler les responsabilités politiques (**section VI**). Ont-elles abouti à la remise en question de la légitimité d'un Gouvernement ou d'un ministre ? En exercice ou non ? Les suites d'une commission d'enquête peuvent-elles être considérées comme un mécanisme de sanction, même dans le cas où elles n'aboutissent pas à une demande de révocation ?

X. Nous défendrons, dans les lignes qui suivent, et dans le sillage des travaux d'Elena Griglio, l'hypothèse suivante. Si les commissions d'enquête parlementaire se révèlent parfois incapables d'identifier, de manière claire, directe et précise, les fautes politiques et la responsabilité d'un Gouvernement ou d'un Ministre en particulier, et, jusqu'à présent, n'ont jamais provoqué l'adoption d'une sanction par l'assemblée qui tirerait toutes les conséquences de l'établissement des responsabilités, elles n'en restent pas moins un instrument très précieux. En effet, elles permettent de lancer un dialogue élargi sur certaines problématiques, sur certains dysfonctionnements structurels. Ainsi, "their potential impact is not confined to the executive-legislative relation, but rather tends to cover the overall public machinery, thus assuming the role of a real constitutional guarantee". ¹⁰

Section I. La responsabilité politique

X. La responsabilité collégiale d'un exécutif devant une assemblée élue ¹¹ est l'élément caractéristique du régime parlementaire, qui poursuit l'objectif de « garantir l'unité de vues entre majorité parlementaire

⁶ CH. DE BROUCKERE, F. TIELEMANS *Répertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique*, t. IV, Bruxelles, 1838, p. 302, cité dans J.P. NADRIN, *op.cit.*

⁷ Voy. L'ouvrage de J.J. THONISSEN (*La Constitution belge annotée*, Bruxelles, 1876, p. 130-131), qui évoque l'enquête comme un corollaire du droit d'initiative.

⁸ Voy. notamment : J.-P. NADRIN, *op.cit.*, pp. 398-418.

⁹ *Ibid.*, pp. 398-418.

¹⁰ E. GRIGLIO, *Parliamentary Oversight of the Executives. Tools and procedures in Europe*, Oxford, Hart Publishing, 2020, p. 128.

¹¹ Voy. P. LAUVAUX et A. LE DIVELLEC, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, 4^e éd., 2015, p. 199 ; D. BARANGER et C. MURRAY, « Systems of government », in M. TUSHET, T. FLEINER et C. SAUNDERS (dir.), *Routledge Handbook of Constitutional Law*, Londres et New York, Routledge, 2015, pp. 76 et 77.

et collectivité ministérielle »¹². Dans ce régime, dès lors que l'exécutif procède du parlement, la légitimité des gouvernants « est conçue comme étant fondamentalement révocable, et cela sans nécessairement passer par une manifestation de volonté du peuple »¹³. Afin de comprendre dans quelle mesure l'enquête contribue à cette « épreuve de la légitimité »¹⁴ qu'est la responsabilité politique, il convient de rappeler les contours de ce mécanisme de responsabilité politique intrinsèquement lié à la notion de pouvoir et de compétence (A) et qui fonctionne comme un mécanisme d'imputation, individuel ou collectif (B), impliquant par conséquent une responsabilité du fait d'autrui (C). Nous reviendrons sur la distinction entre responsabilité politique et responsabilités civile et pénale (D) et sur le caractère graduel de ce mécanisme (E).

A. La responsabilité politique, l'autre face du pouvoir

X. La responsabilité politique doit se comprendre dans sa relation avec la notion de pouvoir, c'est-à-dire une « capacité de conduite et de contrainte collective exercée dans l'intérêt des destinataires ».¹⁵ C'est parce que le Ministre, individuellement, et le Gouvernement, collectivement, sont investis d'une autorité légitime, qu'ils sont responsables ; dans le sens inverse, c'est parce qu'ils sont responsables qu'ils sont légitimes. Ainsi, la responsabilité renvoie à la double dimension du pouvoir : « le droit d'agir, le devoir d'en rendre compte ».¹⁶

L'existence de la responsabilité politique souligne que le pouvoir exécutif « est autre chose qu'un pouvoir d'exécution », qu'il exerce au-delà de l'exécution des lois une « fonction gouvernementale », et par là « un pouvoir politique considérable ».¹⁷ La formule « être responsable » ne signifie pas seulement « devoir rendre des comptes » et « être susceptible de sanctions ».¹⁸ L'expression désigne, au-delà, « la détention même du pouvoir dont il s'agit ensuite d'être le comptable » : « être responsable de quelque chose signifie alors que l'on concentre le pouvoir de mener cette chose à bien »¹⁹. Ainsi, la responsabilité politique procède d'une relation dialectique à la notion de pouvoir et d'une double logique : « le pouvoir conduit à la responsabilité ; la responsabilité conduit au renforcement du pouvoir ».²⁰ En d'autres termes : « de minister is niet alleen verantwoordelijk omdat hij bevoegd is maar ook opdat hij die bevoegdheid zo efficiënt mogelijk zou uitoefenen ».²¹

Ce lien intrinsèque entre pouvoir et responsabilité implique, d'une part, qu'un ministre n'est responsable que dans la mesure où il exerce un pouvoir. Il ne doit répondre des dysfonctionnements dans un domaine de la vie publique que pour ce qui concerne sa sphère d'influence²² et ne peut répondre de son inaction que dans son domaine de compétences. La portée de sa responsabilité dépend de la portée de son

¹² D. BARANGER et A. LE DIVELLE, « Régime parlementaire », in M. TROPER et D. CHAGNOLLAUD (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, T. 2, Paris, Dalloz, 2012, p. 172..

¹³ D. BARANGER et A. LE DIVELLE, « Régime parlementaire », *op. cit.*, pp. 172-176.

¹⁴ D. BARANGER, *Parlementarisme des origines*, Paris, PUF, 1996, Léviathan, p. 24.

¹⁵ D. BARANGER, « Responsabilité politique », in D. ALLAND et S. RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Lamy/P.U.F., 2003., p. 1357.

¹⁶ O. BEAUD, J.-M. BLANQUER, *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes & Cie, 1999.

¹⁷ M. TROPER, « Responsabilité politique et fonction gouvernementale », in O. BEAUD, J.-M. BLANQUER, *La responsabilité des gouvernants*, *op.cit.*, p. 52.

¹⁸ D. BARANGER, *Parlementarisme des origines*, *op.cit.*, pp. 25-26.

¹⁹ D. BARANGER, *Parlementarisme des origines*, *op.cit.*, p. 206.

²⁰ M. TROPER, « Responsabilité politique et fonction gouvernementale », *op.cit.*, p. 52

²¹ J. VELAERS, « Over de politieke verantwoordelijkheid van ministers », in *Verantwoordelijkheid en recht*, Mechelen, Kluwer, 2008, », p. 366.

²² J. VELAERS, « Over de politieke verantwoordelijkheid van ministers », *op.cit.*, p. 366.

pouvoir.²³ Ce lien entre pouvoir et responsabilité implique, d'autre part, que les gouvernants ne doivent pas répondre des questions relatives à leur vie privée qui n'ont pas d'impact sur la vie publique.²⁴

B. Un mécanisme d'imputation, à dimension individuelle ou collective

X. La responsabilité politique fonctionne comme un « **mécanisme d'imputation** par lequel on attribue aux **gouvernants** une bonne ou une mauvaise conduite »²⁵. Il s'agit d'un mécanisme « d'affectation de valeur »²⁶ à une conduite des gouvernants. « [s]i ceux à qui les gouvernants doivent rendre des comptes, estiment que qu'[une] conduite est mauvaise, ils peuvent prendre, le cas échéant, une sanction appropriée, de nature politique (destitution du pouvoir) »²⁷.

X. Ce mécanisme d'imputation d'une valeur à une conduite ne peut jouer qu'à l'égard des gouvernants, c'est-à-dire de « ceux qui doivent répondre d'une activité de gouvernement ».²⁸ Ceci implique que sont exclus de la responsabilité politique « les personnes titulaires du droit de juger de cette responsabilité, c'est-à-dire les parlementaires, et les membres de l'Administration qui travaillent en collaboration et sous la direction du ministre ».²⁹

X. Ce mécanisme d'imputation déploie une double dimension : collective et individuelle. On distingue ainsi la responsabilité du gouvernement, c'est-à-dire la responsabilité collective des ministres, et la responsabilité ministérielle, c'est-à-dire la responsabilité individuelle du ministre.

La première a pour objet « l'accord sur les politiques à mener »³⁰, sur l'ensemble des décisions prises à l'unanimité, au consensus, qui engagent les ministres solidairement. La seconde s'étend à tout acte posé au nom du ministre. Cette responsabilité du ministre « absorbe » en principe celle de ses subordonnés.³¹ Pour Olivier Beaud, cette responsabilité individuelle implique que le ministre « doit endosser le risque politique d'une affaire » ; ainsi, « en cas de dysfonctionnement de son ministère, il faut lui imputer une responsabilité », même si « la faute ou l'erreur a été commise par ses subordonnés (conseillers ministériels de cabinet ou directeurs d'administration centrale) » ; c'est là « la spécificité de la responsabilité politique ».³² Cette dernière suppose donc une « omnipotence fictive ».³³ Même si certains considèrent que l'intensité de la responsabilité ministérielle individuelle a eu tendance à diminuer³⁴, le principe de cette responsabilité est bien maintenu dans un régime parlementaire, dont il constitue l'une des pierres angulaires.

C. Une responsabilité du fait d'autrui

²³ *Ibid.*, p. 366.

²⁴ *Ibid.*, p. 364.

²⁵ O. BEAUD, « Le transfert de la responsabilité politique du ministre vers ses proches subordonnés », in O. BEAUD, J.-M. BLANQUER (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, *op.cit.*, p. 204.

²⁶ PH. SÉGUR, *La responsabilité politique*, PUF, Que sais-je, 1997, p. 17.

²⁷ O. BEAUD « Le transfert de la responsabilité politique du ministre vers ses proches subordonnés », *op.cit.*, p. 204.

²⁸ PH. SÉGUR, *op.cit.*, p. 13.

²⁹ O. BEAUD « Le transfert de la responsabilité politique du ministre vers ses proches subordonnés », *op.cit.*, p. 204.

³⁰ C. TURPIN, "Ministerial Responsibility", in J. JOWELL, D. OLIVER (eds.), *The Changing Constitution*, 3^{ed} edition, OUP, 1994, p. 115.

³¹ O. BEAUD « Le transfert de la responsabilité politique du ministre vers ses proches subordonnés », *op.cit.*, p. 211 et C. TURPIN, *op.cit.*, p. 120.

³² O. BEAUD « Le transfert de la responsabilité politique du ministre vers ses proches subordonnés », *op.cit.*, p. 214.

³³ *Ibid.*, p. 214.

³⁴ Pour diverses raisons, spécifiques aux différents régimes : hiérarchisation de l'Exécutif avec perte du pouvoir du ministre et transfert de responsabilité vers ses subordonnés en France (O. BEAUD « Le transfert de la responsabilité politique du ministre vers ses proches subordonnés », *op.cit.*, pp. 231-232).

X. Dès lors que la responsabilité politique est fondamentalement un mécanisme d'imputation, elle implique un régime de responsabilité du fait d'autrui.

Premièrement, dès lors que tout pouvoir doit être justifié par le principe de responsabilité, les Ministres en fonction doivent, en principe, répondre de la politique de leur prédécesseur. En effet, « aangezien slechts ministers in functie voor de Kamer politieke verantwoordelijkheid kunnen dragen, zal bij het aftreden van een minister, diens opvolger met het ambt, ook de verantwoordelijkheid van zijn voorganger overnemen ».³⁵ Cette responsabilité pour la politique menée par le prédécesseur concerne au moins les phases d'information et de débat.³⁶ Dans la pratique, le fait que le Ministre en exercice n'ait rien à se reprocher sera décisif quant à la phase de sanction.³⁷

Deuxièmement, dans son domaine de compétence, un ministre n'est pas responsable uniquement de ses propres actions ou omissions; la responsabilité politique porte également sur celles « des collaborateurs et fonctionnaires qui le secondent »³⁸. Ce principe mérite d'être ici précisé, alors que l'articulation entre responsabilité politique et responsabilité des subordonnés directs du ministre reste souvent nébuleuse³⁹ et que l'une des spécificités des commissions d'enquête parlementaire par rapport aux autres moyens de contrôle du gouvernement est la possibilité de requérir la présence de membres de l'Administration et d'exiger des réponses de leur part (voy. *infra*). Comme l'écrit Jan Velaers, « [o]mdat de minister bevoegd is en moet zijn voor het bestuur, moet hij rekenschap over afleggen. Daardoor wordt het bestuur, via de minister, aan parlementaire controle onderworpen en kan het ook door de volksvertegenwoordiging worden bijgestuurd ».⁴⁰ Dès lors que « le ministre est l'autorité qui détient le pouvoir politique et juridique, sous réserve des pouvoirs du gouvernement en tant qu'instance collégiale », ceci signifie que « [c]orrélativement, il doit assumer la responsabilité pour tout ce qui touche à l'exercice de son pouvoir ».⁴¹ Le périmètre de cette responsabilité étant celle du département ministériel, le ministre « devient responsable devant le Parlement, en tant que membre du gouvernement et chef de son département, de toute l'activité de ses services ».⁴² Cette responsabilité du fait de son administration implique qu'existe à charge du ministre « une obligation de surveillance : l'idée de faute apparaît dans la négligence à s'en acquitter. Mais de la négligence effectivement fautive, on glisse aisément à la présomption de défaut de diligence, c'est-à-dire à l'idée de risque ».⁴³

X. La responsabilité politique du Ministre « absorbe celle de ses subordonnés » ; ceux-ci, en contrepartie, « lui doivent obéissance ».⁴⁴ Cette règle, remarque Olivier Beaud, est fondée sur la distinction entre sphère politique et administrative : la première est caractérisée par une légitimité marquée du sceau de la responsabilité politique ; la deuxième est caractérisée par une légitimité fondée sur la compétence. Aux Ministres, le soin de fixer les objectifs, les éléments essentiels d'une politique, aux fonctionnaires celui d'en déterminer les moyens et d'en régler les aspects techniques.⁴⁵

X. Cette présentation classique des contours de la responsabilité politique ne doit pas occulter le fait qu'existent certaines zones grises. Le lien hiérarchique du Ministre sur son administration peut être,

³⁵ J. VELAERS, « Over de politieke verantwoordelijkheid van ministers », p. 364.

³⁶ *Ibid.* p. 364.

³⁷ *Ibid.*, p. 364, note 9.

³⁸ O. BEAUD « Le transfert de la responsabilité politique du ministre vers ses proches subordonnés », *op.cit.*, p. 203.

³⁹ *Ibid.*, pp. 203-234.

⁴⁰ J. VELAERS, « Over de politieke verantwoordelijkheid van ministers », *op.cit.*, p. 385.

⁴¹ O. BEAUD « Le transfert de la responsabilité politique du ministre vers ses proches subordonnés », *op.cit.*, p. 207.

⁴² *Ibid.*, p. 207.

⁴³ P. AVRIL, « Pouvoir et responsabilité », dans *Le Pouvoir. Mélanges offerts à Georges Burdeau*, Paris, LGDJ, 1977, p. 9.

⁴⁴ O. BEAUD « Le transfert de la responsabilité politique du ministre vers ses proches subordonnés », *op.cit.*, p. 207.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 208.

dans certains domaines de la vie publique, à géométrie variable, voire, dans certains cas, inexistant, en raison principalement d'exigences liées à l'indépendance de certains services. Dans ces configurations, la responsabilité du Ministre est balisée par les limites de son pouvoir, notamment exprimées par les exceptions apportées au principe d'un lien hiérarchique.

D. Le « régime » de la responsabilité politique, par rapport aux responsabilités pénales et civiles

X. On aura compris à ce stade que la responsabilité politique est tout à fait spécifique, et doit être strictement distinguée des responsabilités pénale et civile.

X. L'**objet** de la responsabilité politique est la confiance de l'assemblée élue envers le gouvernement, la garantie de la persistance « de l'identité de volonté politique entre le gouverné et son représentant, le gouvernant »⁴⁶ et non pas la protection de l'ordre social, de la moralité ou à des intérêts et droits subjectifs, qui sont au cœur des régimes de responsabilité pénale et civile.

X. Alors que les régimes de responsabilité civile, et a fortiori pénale, reposent sur l'idée d'une **faute** imputable à une personne – quoique se multiplient les régimes de responsabilité sans faute en droit civil – , la responsabilité politique ne suppose « ni préjudice, ni faute ni culpabilité⁴⁷ mais simplement une « divergence » entre gouvernants et représentants.⁴⁸ La responsabilité politique est, on l'a dit un mécanisme d'imputation : « le bon fonctionnement du système exige simplement une responsabilité politique », éventuellement pour fait d'autrui « une imputation d'un comportement à un homme, le ministre ».⁴⁹ Ainsi, le Ministre, qui doit endosser l'ensemble des fautes commises par ses subordonnés, peut être responsable politiquement « sans pour autant avoir commis personnellement de faute ».⁵⁰

La responsabilité politique du Ministre du fait de son administration est, comme on l'a rappelé, « par sa nature profonde, une responsabilité pour fait d'autrui, une responsabilité objective ; c'est en cela qu'elle se distingue principiellement de la responsabilité pénale ».⁵¹ Par conséquent, le ministre doit « endosser les fautes ou erreurs commises par les membres de son département ministériel (...) ».⁵² Il peut donc être « responsable, mais pas coupable », comme le résume la célèbre formule.

En outre, on doit souligner que la rupture de confiance peut surgir à partir de toute action ou omission ; à la différence des responsabilités civiles et pénales, il n'existe pas de codification de la responsabilité politique et des actes qui sont susceptibles de provoquer son engagement.⁵³ La confiance peut être maintenue même en cas de dysfonctionnements graves ; elle peut également être minimale, et se réduire à l'absence de défiance (c'est le cas du « parlementarisme négatif »).

X. La **procédure** est également tout à fait différente pour la responsabilité politique et pour les responsabilités civile et pénale. Ces dernières sont évaluées par un juge, civil ou pénal, impartial et

⁴⁶ D. BARANGER, « Responsabilité politique », *op.cit.*, p. 1357.

⁴⁷ O. BEAUD « Le transfert de la responsabilité politique du ministre vers ses proches subordonnés », *op.cit.*, p. 209.

⁴⁸ D. BARANGER, « Responsabilité politique », *op.cit.*, p. 1357.

⁴⁹ O. BEAUD « Le transfert de la responsabilité politique du ministre vers ses proches subordonnés », *op.cit.*, p. 209.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 209.

⁵¹ O. BEAUD « Le transfert de la responsabilité politique du ministre vers ses proches subordonnés », *op.cit.*, p. 209. Voir aussi, du même auteur, le chapitre 5 du *Sang contaminé*.

⁵² *Ibid.* Pour Olivier Beaud, le Ministre ne doit pas endosser la responsabilité des fautes des fonctionnaires. Jan Velaers, par contre, n'opère pas de distinction entre les hauts fonctionnaires et les autres, et estime donc que le Ministre est responsable de manière générale pour les services, les fonctionnaires et les collaborateurs politiques (membres du cabinet) qu'il a sous son autorité, sans faire de distinction entre ces catégories (J. VELAERS, « Over de politieke verantwoordelijkheid van ministers », *op.cit.*, p. 365).

⁵³ D. BARANGER, « Responsabilité politique », *op.cit.*, p. 1357.

indépendant, par un tribunal établi par la loi, dans le cadre d'une procédure précise, balisée, et d'un procès opposant plusieurs parties aux intérêts divergents. Au contraire, la responsabilité politique est évaluée par un Parlement qui n'est, par nature, ni impartial ni indépendant et, *in fine*, par le peuple, si l'on envisage la responsabilité d'un point de vue plus large que la seule relation entre Parlement et Gouvernement.⁵⁴ On considère ainsi classiquement, en droit constitutionnel anglais, que « tout ministre de la Couronne est responsable devant le Parlement, et, à travers le Parlement, devant le public, pour tout acte de l'Exécutif ».⁵⁵

Cette mission de contrôle de la responsabilité politique innervait l'ensemble des fonctions des Parlements⁵⁶. D'abord, les Parlements assument une *fonction élective*, de désignation du Gouvernement ; cette fonction est la « face anticipée du principe de responsabilité politique ». Elle inclut le *contrôle* du Gouvernement (surtout assumé par l'opposition parlementaire) et le *soutien* à la mise en œuvre du programme à partir duquel il a été désigné (pour la majorité parlementaire). L'enjeu de la responsabilité politique gît au cœur de ces deux fonctions de soutien et de contrôle. Les Parlements assument également une *fonction informative*, par laquelle ils documentent et analyse les politiques menées par le Gouvernement, dessinent une certaine image de la société, voire définissent quels sont les problèmes publics. La *fonction expressive ou pédagogique*, souligne le rôle du Parlement comme espace privilégié de communication de l'opinion du peuple, et comme canal de communication vers ce dernier. Enfin, les Parlements assument une fonction législative ; cette fonction entretient également des liens avec la responsabilité politique puisque cette dernière peut être engagée sur un projet législatif ou réglementaire.

La place de la **sanction** diffère également. Alors que l'enjeu de la sanction est décisif dans les régimes de responsabilité civile et pénale⁵⁷, la responsabilité politique se comprend bien davantage à l'aune des notions de relation ou de mécanisme qu'à partir d'une conception restrictive de la sanction. Jan Velaers souligne ainsi que la responsabilité politique ne se réduit pas à la révocation d'un ministre et que « *[d]e ministeriele verantwoordelijkheid vergt immers niet dat bij elke dysfunctie, zelds niet bij elke zware dysfunctie, een « ministeriële scalp » wordt binnengehaald* » ».⁵⁸⁵⁹

E. Un mécanisme graduel

X. On peut préciser la portée graduelle du mécanisme de responsabilité politique en droit constitutionnel belge, en distinguant quatre phases distinctes.

X. La première phase de la responsabilité politique renvoie à la « fonction informative » des Parlements. Il s'agit d'une phase de recueil et de traitement d'informations pertinentes pour contrôler la responsabilité politique du Gouvernement ou d'un de ses Ministres. L'information est une condition

⁵⁴ *Ibid.*, p. 1357.

⁵⁵ C. TURPIN, *British Government and the Constitution*, 3rd edition, London, Butterworth, 1995, p. 366, cité et traduit par O. Beaud, « Le transfert de la responsabilité politique du ministre vers ses proches subordonnés », *op.cit.*, p. 210.

⁵⁶ Nous reprenons ici la présentation fonctions des Parlements de Walter Bagehot, voy. : W. BAGEHOT, « Le travail invisible du Parlement (1861) », *Jus Politicum*, n° 7, texte présenté par A. LE DIVELLEC, « Bagehot et les fonctions du Parlement (britannique). Sur la genèse d'une découverte de la pensée constitutionnelle », *Jus Politicum*, n°7, 2012, accessible sur : <http://juspoliticum.com/uploads/pdf/JP7-Presentation-Bagehot-3-0.pdf>

⁵⁷ Ces régimes sont en effet structurés autour de la sanction pénale, de l'obligation de réparation, d'indemnisation. On remarquera néanmoins que la place de la sanction et sa nature s'est métamorphosée dans le régime de la responsabilité civile.

⁵⁸ J. VELAERS, « Over de politieke verantwoordelijkheid van ministers », *op.cit.*, p. 384.

⁵⁹ Olivier Beaud souligne que la responsabilité ministérielle a diminué en droit constitutionnel anglais, dès lors que cette responsabilité implique, pour le ministre fautif, une obligation majeure de venir s'expliquer devant le Parlement (« *obligation to answer* »), mais qu'il n'est pas certain qu'il existe – encore – une convention de la constitution lui imposant de démissionner. Voy. O. BEAUD, « Le transfert de la responsabilité politique du ministre vers ses proches subordonnés », *op.cit.*, p. 210.

nécessaire de la responsabilité. Elle permet non seulement de prendre sciemment des bonnes décisions, et de situer les décisions qui sont prises. Elle est décisive pour évaluer ces décisions. Pour recevoir ces précieuses informations, les parlementaires disposent des instruments génériques du droit parlementaire : questions, interpellations, droit reconnu à tout citoyen de consulter chaque document administratif (article 32 de la Constitution)⁶⁰. Les parlementaires disposent également de moyens d'obtention d'information spécifiques aménagés dans des législations particulières.⁶¹ Comme nous le verrons par la suite, l'enquête se situe comme un instrument exceptionnel de collecte d'information qui permet, dans des circonstances particulières, de franchir les limites posées aux autres instruments de collecte d'information.

Dans cette première phase, les Parlements peuvent exiger du Gouvernement ou de ses membres de fournir des données sur des faits, des procédures, des politiques, exiger qu'il rende des comptes, qu'ils fournissent des explications, des informations précises, des justifications circonstanciées.⁶² La phase d'information repose sur l'obligation du ministre de « répondre » aux questions posées par la Chambre. Remarquons que cette obligation de « réponse » est d'ailleurs le premier sens étymologique du terme « responsabilité politique »⁶³ : « accountability » et « answerability » sont ainsi des notions très proches)⁶⁴. Cette deuxième phase de la responsabilité politique recoupe la fonction de contrôle dévolue aux Parlements, voire, dans certains cas, la fonction de soutien.

Le principe de la responsabilité ministérielle implique que les ministres ont l'obligation de répondre aux questions des parlementaires ; il s'agit là d'une obligation constitutionnelle (si cette obligation n'existait pas, la responsabilité ministérielle ne serait qu'une « lege doos »⁶⁵). Cette obligation de « réponse » est consacrée à l'article 100 de la Constitution belge qui prévoit que « [l]a Chambre des représentants peut requérir la présence des ministres », dès lors que cette disposition emporte une obligation constitutionnelle de répondre positivement à cette requête.⁶⁶ Constitue une violation d'une obligation constitutionnelle, corrélative au principe de responsabilité ministérielle, non seulement le fait de ne pas répondre aux questions posées par le parlementaire, mais également le fait pour un ministre de fournir délibérément des informations incorrectes ou incomplètes. Il s'agit d'un « doodzonde », une omission grave, « die de Kamer eigenlijk niet zou mogen dulden ».⁶⁷ L'obligation de répondre aux demandes d'information trouve une autre confirmation dans le régime des interpellations. En effet, par une

⁶⁰ Voy. T. MOONEN, « Mag de regering geheimen hebben voor het parlement? Geen Commentaar », Mag de Regering geheimen hebben voor het Parlement?: geen commentaar », in C. DECLERCK, P. FOUBERT, & A. OOMS (Eds.), *Geheimen in het recht*, Morsel: Intersentia, 2011, p. 8.

⁶¹ On citera : le droit d'accéder aux prisons, centres fermés, centres d'accueil des demandeurs d'asile, zones de transit, certains quartiers de l'armée. Ils peuvent requérir certaines informations de la Cour des comptes, du médiateur fédéral, aux comités P. et T. Voy. T. MOONEN, *op.cit.*, pp. 10-13.

⁶² M. BOVENS, « Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism », *West European Politics*, n°33, vol. 5, pp. 946-967.

⁶³ F. DELPÉRÉE, « Les développements récents de la responsabilité ministérielle en Belgique », in *De Ministeriële Verantwoordelijkheid – La responsabilité ministérielle*, Antwerpen, Kluwer, 1991, p. 6.

Si les autres dimensions de la responsabilité politique paraissent connaître un certain déclin, on remarquera qu'il n'en n'est pas de même de l'obligation de venir « répondre », « s'expliquer » devant le Parlement. Ainsi, en droit constitutionnel anglais, s'il existe des controverses sur l'existence d'une convention de la Constitution imposant aux ministres fautifs de démissionner, il n'y a par contre aucun doute sur l'existence d'une « obligation to answer » de ses actes devant le Parlement.

⁶⁴ J. VELAERS, « Over de politieke verantwoordelijkheid van ministers », *op.cit.*, p. 2.

⁶⁵ T. MOONEN, *op.cit.*, p. 15.

⁶⁶ J. VELAERS, « Over de politieke verantwoordelijkheid van ministers », *op.cit.*, p. 378.

⁶⁷ *Ibid.*,

interpellation, un parlementaire peut exiger qu'un Ministre fournisse des informations, en agitant la menace d'engager sa responsabilité politique dans le cas contraire, par le dépôt d'une motion.⁶⁸

Si le principe d'une obligation de répondre est clairement établi par la coutume constitutionnelle, la Constitution et la doctrine constitutionnelle, de nombreuses zones d'ombres subsistent néanmoins. Dans certains cas, un Ministre peut refuser – expressément ou implicitement – de fournir les informations demandées par le Parlement. Premièrement, l'obligation constitutionnelle précitée peut être limitée aux informations nécessaires au Parlement pour l'exercice de sa fonction de contrôle, c'est-à-dire nécessaires au Parlement pour évaluer si les actions du Gouvernement et ses politiques ont encore sa confiance.⁶⁹ On doit relever ici l'existence d'une importante marge de manœuvre du Gouvernement s'agissant de la divulgation d'informations. En outre, cette obligation peut être écartée lorsqu'une telle divulgation porterait atteinte à l'intérêt général du pays.⁷⁰ Enfin, cette obligation est limitée, dans une certaine mesure, par l'existence seulement théorique de sanctions.⁷¹

Ainsi, l'intensité de la responsabilité politique dépend des moyens dont disposent les parlementaires pour contraindre effectivement les gouvernants à rendre des comptes : « [h]oe groter de mogelijkheden van het parlement om de ministers tot informatieverstrekking te dwingen, hoe intensiever het verantwoordingsproces kan zijn ». ⁷² Nous analyserons donc dans la suite de cette contribution comment l'enquête renforce la capacité des parlementaires à contraindre les Ministres à une reddition des comptes.

X. Dans une deuxième phase de la responsabilité politique, les Parlements débattent et « portent un jugement » sur la conduite des membres du Gouvernement. Ils peuvent « approuver ou désapprouver » une politique, un budget, ils peuvent « dénoncer » une politique, « condamner publiquement » le comportement d'un Ministre ou d'un gouvernement.⁷³ Cette deuxième phase de la responsabilité politique recoupe les fonctions de contrôle, expressives et pédagogiques et peut, dans des cas très rares, constituer un préalable à la fonction élective.

Un enjeu majeur de cette troisième phase est celui de sa formalisation. Sur ce point, les lignes qui suivent visent à comprendre comment l'enquête participe à la formalisation de cette mise en jugement, et quelles sont les conséquences de cette formalisation spécifique.

X. Dans une troisième phase, en cas de jugement négatif, le Gouvernement ou l'un de ses membres « peut faire face à des conséquences »⁷⁴ formelles (comme un vote de méfiance) ou informelles (comme l'obligation de rendre des comptes devant la presse par rapport à un incident ou à une politique problématique, de se soumettre à un débat et à un blâme public). Cette troisième phase de la responsabilité politique recoupe les fonctions de contrôle et pourrait, même si cela n'a jamais été le cas, recouper la fonction élective. En effet, l'assemblée peut toujours retirer sa confiance dans un Ministre ou dans le Gouvernement et/ou les forcer à la démission. Cette possibilité, qui constitue une caractéristique essentielle de tout système reposant sur la responsabilité politique⁷⁵, est, en Belgique, encadrée par les règles du parlementarisme rationalisé.

⁶⁸ T. MOONEN, *op.cit.*, p. 9.

⁶⁹ T. MOONEN, *op.cit.*, p. 16.

⁷⁰ T. MOONEN, *op.cit.*, p. 18 et J. VELAERS, « Over de politieke verantwoordelijkheid van ministers », *op.cit.*, p. 378.

⁷¹ T. MOONEN, *op.cit.*, p. 19.

⁷² D.J. EZINGA, « De doctrine van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid », in *De Ministeriële Verantwoordelijkheid – La responsabilité ministérielle*, Antwerpen, Kluwer, 1991, p. 26.

⁷³ M. BOVENS, *op.cit.*; J. VELAERS, « Over de politieke verantwoordelijkheid van ministers », *op.cit.*, p. 378.

⁷⁴ M. BOVENS, *op.cit.*

⁷⁵ J. VELAERS, « Over de politieke verantwoordelijkheid van ministers », *op.cit.*, p. 380.

S'agissant de cette troisième phase, l'objet de la recherche dont le présent rapport rend compte a été d'envisager comment l'enquête, si elle conduit à une mise en jugement négative du comportement du Gouvernement ou de l'un de ses membres, participe à ces « conséquences » qui suivent une telle mise en jugement. L'enquête peut contraindre un ministre à répondre aux suggestions de l'assemblée parlementaire, élaborées à partir d'informations précises, tenter de forcer un ministre à changer de cap. Avec l'attention médiatique qu'elle capte, une commission d'enquête a souvent les moyens de faire subir à un Ministre des dommages politiques importants, par exemple en le mettant rudement en cause lors d'un débat, ou lui imposant un blâme dans le rapport ou lors d'une discussion, qui aura un retentissement fort important.

Section 2. L'enquête parlementaire, un instrument extraordinaire de contrôle de la responsabilité politique

X. Comme cela vient d'être annoncé, pour chacune des quatre phases de la responsabilité ministérielle, l'enquête se distingue des autres outils du droit parlementaire. Elle constitue à certains égards un instrument extraordinaire de collecte d'information. Dans le cadre d'une enquête, dans certains cas, l'obligation de répondre peut-être renforcée. Elle permet une mise en jugement et des sanctions spécifiques, dans un contexte particulier. (A).

X. Parce qu'elles constituent un outil extraordinaire de contrôle de la responsabilité politique, les enquêtes sont de nature supplétive (B), et sont limitées dans le temps (C).

A. Des prérogatives extraordinaires

X. Les commissions d'enquête parlementaires disposent de deux catégories d'outils pour contrôler la responsabilité politique. D'une part, ces commissions peuvent toujours mobiliser les moyens ordinaires, à dispositions de toutes les commissions parlementaires.⁷⁶ D'autre part, ces commissions peuvent mobiliser des instruments et des procédures propres au pouvoir judiciaire. L'article 4, §1^{er} de la loi sur les enquêtes parlementaires prévoit ainsi que « La Chambre ou la commission, ainsi que leurs présidents pour autant que ceux-ci y soient habilités, peuvent prendre toutes les mesures d'instruction prévues par le Code d'instruction criminelle ». Ainsi, le pouvoir de prendre des mesures d'instruction est exercé soit par le Président de la Chambre, soit par le président de la commission, (soit par le Bureau de la Commission), à condition que ces derniers disposent d'une habilitation spécifique à cette fin (qui doit être votée à la majorité des 2/3).⁷⁷

Ces moyens exceptionnels s'accompagnent d'un devoir exceptionnel lui aussi : une obligation de confidentialité s'applique aux parlementaires pour les informations obtenues dans les séances à huis clos.⁷⁸

Ajoutons à nos propos liminaires que le droit d'enquête n'est pas absolu, comme d'ailleurs les moyens d'instruction reconnus dans ce cadre. L'enquête doit permettre l'obtention d'information permettant au Parlement d'exercer ses compétences « en connaissance de cause ».⁷⁹ Nous y reviendrons, mais il importe de garder à l'esprit, d'emblée, ce caractère accessoire des commissions.

⁷⁶ E. GRIGLIO, *op.cit.*, p. 127.

⁷⁷ M. VAN DER HULST, K. MUYLLE, trad. J. CLARENNE, *op.cit.*, p. 581, n°884.

⁷⁸ Une telle obligation s'applique désormais en dehors du cas spécifique des commissions d'enquête. Voy. notamment art. 80, al. 5, règlement du Parlement flamand et art. 87, ter, 1°, b), Règlement Parlement flamand.

⁷⁹ M. VAN DER HULST, K. MUYLLE, trad. J. CLARENNE, *Le Parlement fédéral. Composition, organisation et fonctionnement*, Bruxelles, Larcier, 2021, p.

1. Des prérogatives exceptionnelles d'accès à l'information

X. Nous ne reviendrons pas ici sur les pouvoirs d'instruction des commissions d'enquête que sont la limitation de la liberté individuelle, les perquisitions et les saisies ainsi que l'écoute, la prise de connaissance et l'enregistrement de communications et télécommunications privées, et qui nécessitent obligatoirement l'intervention d'un magistrat⁸⁰, ni sur les pouvoirs d'instruction qui ne nécessitent pas l'intervention d'un magistrat, au rang desquels on peut mentionner l'audition et la confrontation de témoins.⁸¹ Nous nous limiterons ici à rappeler qu'à la différence des commissions parlementaires ordinaires, les commissions d'enquête parlementaire peuvent faire prêter serment aux témoins et aux experts de dire toute la vérité et rien que la vérité. Le refus de témoigner devant une commission d'enquête parlementaire implique des sanctions pénales sévères (art. 8, al. 9, loi sur les enquêtes parlementaires).⁸² Le droit de ne pas s'auto-incriminer donne au témoin le droit de se taire ; « elle ne lui donne pas le droit de ne pas comparaître ». ⁸³ En dehors de circonstances médicales, de certains cas exceptionnels (tels les collaborateurs du Roi), ou encore du secret professionnel, toute personne convoquée doit répondre, et le cas échéant, prêter serment et livrer toute la vérité et rien que la vérité.

Une autre prérogative extraordinaire des commissions d'enquête est la possibilité de consulter des dossiers judiciaires, qui est davantage traitée dans la **contribution X**. L'article 4, §5, de la loi du 3 mai 1880 fixe les conditions dans lesquelles les commissions d'enquête parlementaires peuvent consulter des dossiers judiciaires. Cette consultation est limitée aux dossiers relevant des matières « criminelles, correctionnelles, policières et disciplinaires ». ⁸⁴ Marc van der Hulst et Koen Muylle constatent que l'exclusion des affaires civiles a pu poser problème par le passé. ⁸⁵ Dans tous les cas, comme on l'a déjà rappelé, « le droit d'enquête n'est pas absolu », ce qui implique que pour l'accès aux dossiers judiciaires, la commission doit indiquer pourquoi « la délivrance d'une copie du dossier d'instruction » est nécessaire pour l'accomplissement de sa mission d'enquête. ⁸⁶ Un droit de consultation des dossiers judiciaires n'existe, dans le droit parlementaire commun, que dans certains cas limités, dans certaines conditions, et selon certaines procédures, principalement pour les Comités P et R. On remarquera que même la Commission « Justice » de la Chambre ne dispose pas d'un tel droit de consultation des dossiers judiciaires individuels.

X. L'enjeu central pour la responsabilité politique est celui des moyens exceptionnels dont sont pourvues les commissions d'enquête pour obtenir des informations sur le fonctionnement de l'administration.

a) Les moyens ordinaires d'accès à l'information sur l'administration et leurs limites

X. Hors commission d'enquête, les parlementaires accèdent à l'information sur l'administration en s'adressant aux Ministres responsables de cette dernière, qui ont, comme cela a été rappelé, l'obligation de répondre aux questions posées. En effet, en vertu du principe de responsabilité politique, le Ministre est en effet tenu de répondre aux questions posées par les parlementaires sur son administration, de donner des éclaircissements sur les dysfonctionnements et les politiques menées : « [d]e minister moet

p. 572, n°874.

⁸⁰ M. VAN DER HULST, K. MUYLLE, trad. J. CLARENNE, *op.cit.*, pp. 590-591.

⁸¹ (art. 8, al. 3 de la loi du 3 mai 1880)

⁸² M. VAN DER HULST, K. MUYLLE, trad. J. CLARENNE, *op.cit.*, pp. 584-584, n°893.

⁸³ M. VAN DER HULST, K. MUYLLE, trad. J. CLARENNE, *op.cit.*, p. 586, n°893.

⁸⁴ Art. 4, §5, loi sur les enquêtes parlementaires.

⁸⁵ M. VAN DER HULST, K. MUYLLE, trad. J. CLARENNE, *op.cit.*, p. 592, n°907.

⁸⁶ M. VAN DER HULST, K. MUYLLE, trad. J. CLARENNE, *op.cit.*, pp. 591, n°905.

openheid van zaken geven. De Kamer volledig informeren. Aangeven wat er precies is misgelopen, wat de oorzaak ervan was en wat de gevolgen ervan waren”.⁸⁷

Au-delà des questions et interpellations, les parlementaires peuvent également recourir au droit d'accès aux documents administratifs établi à l'article 32 de la Constitution, comme tous les citoyens, même si la publicité de l'administration n'a pas été organisée comme un outil de contrôle parlementaire.⁸⁸ D'autres moyens d'accéder à certaines informations relatives à certaines administrations spécifiques existent. Ainsi, les articles 33 et 36 du règlement d'ordre intérieur de la Cour des comptes prévoient un droit d'accès des parlementaires à un ensemble de données, moyennant éventuellement respect de la confidentialité des données. L'ombudsman fédéral peut également transmettre certaines données sur le fonctionnement des administrations aux parlementaires et conduire des enquêtes à leur demande.⁸⁹ A certaines conditions, les parlementaires peuvent également accéder aux dossiers introduits auprès des Comités P et R.⁹⁰

X. Mais les moyens d'accès à l'information rappelés ci-dessus sont affectés de certaines limites.

Premièrement, le Parlement ne contrôle l'administration que de manière médiate, par l'intermédiaire du Ministre responsable. Il ne peut exercer lui-même, d'initiative, un contrôle sur l'administration, ou exercer un tel contrôle de concert avec le Ministre.⁹¹ En règle générale, l'autonomie organique du pouvoir exécutif exclut un contrôle parlementaire direct sur l'administration.⁹²

Deuxièmement, le Ministre peut refuser de répondre aux demandes parlementaires d'information en invoquant le fait que l'information demandée n'est pas nécessaire à l'exercice de la fonction parlementaire de contrôle de l'exécutif. Un Ministre peut refuser l'accès à certains documents administratifs lorsque ce dernier estime qu'il n'y a pas de lien avec le contrôle d'une politique menée.⁹³ Ce n'est que lorsqu'est en jeu la relation entre le Parlement et le Gouvernement que l'accès aux documents administratifs doit être assuré. La séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le législateur implique, selon le Conseil d'Etat, l'existence d'un espace assez important où l'exécutif peut intervenir sans immixtion du législateur.⁹⁴ Il importe de veiller à garder l'équilibre entre, d'une part, le respect du principe de contrôle parlementaire, et, d'autre part, celui de l'autonomie organique de l'exécutif.⁹⁵ Selon la section de législation du Conseil d'Etat, la reconnaissance de modalités d'accès plus larges des parlementaires à l'information impliquerait une modification de cet équilibre et nécessite, en vertu de l'article 33 de la Constitution, un ancrage exprès dans le texte constitutionnel.⁹⁶ On remarquera que cet équilibre peut également être perturbé dans l'autre sens, au profit de l'exécutif. Ainsi, Marc van der Hulst et Koen Muylle remarquent qu'« il arrive régulièrement qu'un Ministre néglige de répondre à

⁸⁷ J. VELAERS, « Over de politieke verantwoordelijkheid van ministers », *op.cit.*, pp. 372-378.

⁸⁸ Voy. T. MOONEN, *op.cit.*, n°10, p. 10 et avis C.E., n°711/2 et n° 354/2.

⁸⁹ Art. 1, loi sur le Médiateur fédéral.

⁹⁰ Art. 11 et 12, 35 et 36, loi du 18 juillet 1991.

⁹¹ Avis n°860/2, 1988-1989,

⁹² Voy. J. CLARENNE, « La légalité face à l'autonomie d'organisation des assemblées parlementaires et des gouvernements. Une logique de contrepouvoirs face à la séparation organique des Pouvoirs », in L. DETROUX, M. EL BERHOUMI ET B. LOMBAERT, *La légalité : un principe de la démocratie belge en péril ?*, Larcier: Bruxelles, 2019, p. 423-476.

⁹³ T. MOONEN, *op.cit.*, p. 16.

⁹⁴ 1985-1986, n°110/2, p. 2.

⁹⁵ T. MOONEN, *op.cit.*, p. 17.

⁹⁶ Avis 1985-1986, n°110/2, pp. 2-3.

temps » aux questions écrites⁹⁷, avec pour seule sanction, même dans les cas d'arriéré persistant, un rappel à l'ordre par la Conférence des présidents.⁹⁸

Troisièmement, le Ministre peut refuser de se soumettre à l'obligation de répondre aux questions et demandes d'information du Parlement en invoquant « l'exception d'intérêt général ». Cette exception est en principe limitée aux cas dans lesquels sont en jeu la sécurité de l'Etat, le risque de dommages financiers, ou encore le prestige de la nation (ne relèvent donc pas de cet « intérêt général » la cohésion d'une coalition, ou des enjeux spécifiques à un cabinet).⁹⁹ Un Parlement ne peut contraindre le ministre réfractaire à fournir l'information demandée, ou à lever l'exception d'intérêt général ; il ne lui reste qu'à reprendre sa confiance au Ministre qui refuse de fournir certaines informations. Mais, et c'est là la quatrième limite des moyens ordinaires d'information du Parlement ; cette sanction reste théorique car elle serait, comme l'arme nucléaire avec laquelle elle est souvent comparée, trop radicale. Ainsi, pour Toon Moonen, le défaut de sanction effective et de moyens de contrainte sur le Gouvernement fragiliserait l'accès à l'information des parlementaires.¹⁰⁰

b) Les moyens extraordinaires d'accès à l'information sur l'administration dans les enquêtes parlementaires

X. En comparaison avec le régime commun de l'accès des parlementaires à l'information, les commissions d'enquête parlementaires disposent de moyens particulièrement efficaces pour obtenir des informations sur l'administration. L'enquête parlementaire est, bel bien un « outil exceptionnel d'information ».¹⁰¹

Premièrement, **les commissions d'enquête parlementaires disposent de moyens pour directement contraindre l'exécutif, les fonctionnaires et les services à fournir une information.** Ainsi, les commissions d'enquête peuvent organiser l'audition sous serment de fonctionnaires et de services, dans les conditions rappelées ci-dessus. Certes, les commissions parlementaires permanentes peuvent toujours inviter des fonctionnaires et des services lors d'une de leurs réunions. Mais ces commissions ne peuvent contraindre ces derniers à participer à leurs travaux ; l'exécutif doit autoriser leur venue en commission, et, bien entendu, leur intervention n'est pas réalisée sous serment. Au contraire, lorsqu'une commission d'enquête parlementaire souhaite auditionner un fonctionnaire, ce dernier doit répondre favorablement à cette requête, et coopérer pleinement¹⁰² ; le Ministre de tutelle ne peut s'y opposer.

Deuxièmement, elles se voient garantir un droit à **la consultation de dossiers administratifs.** L'article 4, §6, de la loi sur les enquêtes parlementaires prévoit le droit des parlementaires d'obtenir la consultation des dossiers administratifs : « lorsque des renseignements doivent être demandés en matière administrative, la commission adresse une demande écrite au ministre ou au secrétaire d'Etat compétent, qui y donne suite immédiatement ».¹⁰³ Une obligation de confidentialité peut accompagner

⁹⁷ M. VAN DER HULST, K. MUYLLE, trad. J. CLARENNE, *op.cit.*, p. 462, n°726.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 463, n°726. Les auteurs rappellent que dans ce cas, si le Ministre s'obstine à ne pas répondre, et si le parlementaire estime que l'affaire est importante, une interpellation est possible.

⁹⁹ Voy. G. VISSCHER, « Ministeriele verantwoordelijkheid en parlementair inlichtingenrecht », in G.D. ELZINGA, *Ministeriele verantwoordelijkheid in Nederland*, Zwolle: Tjeenk Willink 1994, p. 244.

¹⁰⁰ T. MOONEN, *op.cit.*, pp. 19-20.

¹⁰¹ J. CLARENNE, « La Commission d'enquête Publifin : quand le Parlement wallon sort de sa routine », *A.P.T.*, 2018/1-2, p. 50.

¹⁰² Voy. sur ce point : Raad van State (NL), *Ministeriële verantwoordelijkheid Een ongevraagd advies van de Afdeling advisering*, 15 juni 2020, p. 30. Et r S.C. LOEFFEN, *Parlementair onderzoek. Een studie van het onderzoeksrecht in Nederland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten*, Den Haag, SDU 2013, p. 107 e.v. en 120 e.v.

¹⁰³ Voy. également l'article 5 du décret flamand organisation des enquêtes parlementaires.

la consultation de ces dossiers.¹⁰⁴ Pour Marc Van der Hulst et Koen Muylle, « en théorie, le droit de consultation de documents administratifs est plus large que le droit de consultation de documents judiciaires. Le ministre ne peut pas, en principe, refuser cette consultation sans engager sa responsabilité politique ». ¹⁰⁵ Ainsi, les commissions d'enquête parlementaire disposent de pouvoirs bien plus larges pour contraindre le Gouvernement à délivrer des informations sur le fonctionnement de l'administration, et ce de manière exceptionnelle par rapport au régime ordinaire de la délivrance d'informations sur le fonctionnement de l'administration. Néanmoins, la portée de ce principe est relativisée, dans un mouvement de même nature que celui qui réduit la portée des moyens ordinaires d'accès à l'information des parlementaires. Ainsi, il s'est révélé à plusieurs reprises compliqué pour la commission d'enquête parlementaire de faire plier un ministre qui ne souhaite pas donner suite à la demande de la commission d'enquête parlementaire. Ainsi, le travail de la commission d'enquête « Sabena » s'est heurté à plusieurs reprises à d'importantes difficultés pour accéder aux archives du cabinet du Premier Ministre. Ces difficultés sont relatées dans le rapport de la Commission d'enquête lui-même.¹⁰⁶

Troisièmement, **les différents pouvoirs d'instruction dont elles sont pourvues ne souffrent pas des limites propres aux moyens ordinaires d'information.** On a déjà évoqué les possibilités de contrainte, inexistantes pour les questions. En outre, on considère que dès lors que les questions (orales) doivent se rapporter à des faits ou actes du gouvernement, il n'est pas permis de poser une question relative à la politique d'un gouvernement précédent.¹⁰⁷ Au contraire, les commissions d'enquête parlementaire peuvent porter sur la politique de gouvernements précédents. De la même manière, il est exclu qu'une question orale soit posée afin d'obtenir de la documentation¹⁰⁸, là où certains devoirs d'enquête posés par les commissions d'enquête parlementaire n'ont précisément qu'un but documentaire. Les enquêtes parlementaires peuvent en outre concerner des actions judiciaires en cours ; ce n'est pas le cas pour les questions.¹⁰⁹

Quatrièmement, les commissions d'enquête sont pourvues **de moyens matériels et humains dédiés** pour traiter la question posée. Elles bénéficient d'un accompagnement de magistrats et d'experts, d'un soutien administratif et logistique pour approfondir et traiter de manière thématique la problématique soulevée. On notera qu'il s'agit ici d'une différence avec les commissions parlementaires permanentes, mais pas avec les commissions spéciales, qui peuvent également bénéficier de moyens dédiés.¹¹⁰

Cinquièmement, les commissions d'enquête disposent de moyens exceptionnels pour **interroger** les membres du Gouvernement en exercice ainsi que les anciens membres du Gouvernement, et pour leur demander des comptes. Qu'ils soient encore fonction ou non, des ministres peuvent toujours être convoqués devant une commission d'enquête¹¹¹ et être contraints à témoigner, éventuellement sous

¹⁰⁴ Art. 3, al. 4, loi sur les enquêtes parlementaires.

¹⁰⁵ M. VAN DER HULST, K. MUYLLE, trad. J. CLARENNE, *op.cit.*, pp. 592-593, n°907.

¹⁰⁶ Doc. Parl. Sén., 2002-2003, n°1514/3, pp. 34-35.

¹⁰⁷ M. VAN DER HULST, K. MUYLLE, trad. J. CLARENNE, *op.cit.*, p. 460, n°722.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 458.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 458.

¹¹⁰ Il convient toutefois de noter que la décision de consacrer d'importants moyens financiers à une commission d'enquête, qui relève en principe de la Conférence des présidents et/ou du bureau de l'assemblée, peut également être prise en ce qui concerne une commission spéciale. Ainsi peut-on noter que la commission spéciale « Congo » s'est adjoint les services rémunérés d'un groupe de dix experts tout au long de ses travaux.

¹¹¹ Ceux-ci ne sont toutefois pas toujours entendus en leur qualité de témoin, mais en tant que responsables politiques (pour des exemples en ce sens, voyez M. VAN DER HULST, K. MUYLLE, trad. J. CLARENNE, *op.cit.*, p. 584). Leur convocation trouve alors son fondement dans le droit pour les assemblées de requérir la présence des ministres. Il convient dans ce cas de considérer que les ministres ne sont pas soumis aux règles qui s'appliquent aux personnes ayant le statut de témoin (possibilité d'être cité à comparaître, obligation de prêter serment, possibilité de sanction pénale en cas de faux-témoignage...).

serment. Les parlementaires, dans le cadre d'une enquête parlementaire, disposent de davantage de moyens de contrainte pour obliger un Ministre à répondre aux questions posées que lors d'une question ou d'une interpellation. En effet, s'agissant des interpellations, le Ministre ne peut jamais être obligé de répondre.¹¹²

2. Un instrument exceptionnel de mise en jugement ?

X. Parmi les instruments de mise en jugement de la responsabilité politique, c'est-à-dire les outils qui formalisent la relation de confiance entre Gouvernement et Parlement, on compte notamment le *government making power*, c'est-à-dire l'octroi de la confiance au Gouvernement, le retrait de cette confiance, le vote annuel des budgets et des impôts, l'adoption des comptes, la fixation du contingent de l'armée, le droit d'autoriser la poursuite des ministres, le vote des motions de méfiance (simple et constructives) et de confiance, les interpellations ou encore l'adoption de résolutions.

X. A strictement parler, sur un plan formel, comme l'écrit Francis Delpérée, « l'enquête ne constitue pas un procédé autonome de contrôle [...] Elle ne fait jamais qu'introduire [...] le travail de contrôle politique ».¹¹³

Néanmoins, si l'on adopte une conception moins formaliste du contrôle politique, on peut considérer que les enquêtes parlementaires constituent un moyen exceptionnel de mise en jugement. En effet, le rapport rédigé par les parlementaires à partir des informations et constatations obtenues grâce aux moyens exceptionnels susmentionnés, permet de clarifier les responsabilités et d'identifier, le cas échéant, les fautes (politiques) commises.

Par rapport aux différents instruments qui constituent sur un plan formel des instruments de mise en jugement, le potentiel des enquêtes parlementaires est le suivant.

Primo, les enquêtes peuvent permettre de vérifier si le programme gouvernemental annoncé, et à partir duquel a été voté la confiance, a bien été suivi d'effets, à tout le moins sur un point particulier. Elles constituent donc un « moment de la confiance »¹¹⁴, un instrument qui éprouve ce lien de confiance entre Gouvernement et Parlement sur une question spécifique, à partir de données précises. Ce potentiel peut s'avérer particulièrement important dans un contexte où l'assemblée ne peut plus « approuver la politique ou la façon d'agir du gouvernement tout en faisant des suggestions ou tout en y exprimant sa préoccupation sur un sujet particulier » ; elle ne peut plus que confirmer (ou rejeter) de manière inconditionnelle la confiance.¹¹⁵ Autrement dit, l'enquête parlementaire permet d'appréhender de manière différente, thématique, le lien de confiance entre Gouvernement et Parlement. Dans un contexte où la confiance est réputée inconditionnelle, et est donnée de manière anticipée, l'enquête parlementaire permet d'interroger ce lien de manière plus nuancée, spécifique, admettant une forme de conditionnalité et de rétroaction.

Deuxio, le rapport de la commission d'enquête peut aboutir à la mise en cause individuelle d'un Ministre en particulier. Alors qu'il n'existe pas, au plan fédéral, de motion de méfiance constructive individuelle, l'enquête parlementaire peut être l'instrument, par lequel peut se manifester la méfiance à l'égard d'un membre du Gouvernement en particulier. La situation est différente au niveau des Communautés et des Régions, où la motion de méfiance constructive est possible à l'encontre d'un seul membre du Gouvernement. Quant à la motion de méfiance simple, elle n'est pas prévue par la Constitution (art. 46,

¹¹² M. VAN DER HULST, K. MUYLLE, trad. J. CLARENNE, *op.cit.*, p. 434.

¹¹³ F. DELPERÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles-Paris, Bruylant – LGDJ- 2000, p. 811.

¹¹⁴ Selon l'expression de A. OGIER ET L. QUÉRÉ, *Les moments de la confiance*, Paris, Etudes sociologiques, 2006.

¹¹⁵ M. VAN DER HULST, K. MUYLLE, trad. J. CLARENNE, *op.cit.*, p. 446, n°700.

al. 1^{er}, 2^o, Règlement de la Chambre) mais est reprise dans le Règlement de la Chambre. Elle n'existe pas au niveau des entités fédérées. La possibilité d'un rejet d'une motion de confiance à l'égard d'un membre du Gouvernement subsiste également.¹¹⁶

Tertio, le rapport de la commission d'enquête, lorsqu'il pointe différents dysfonctionnements, peut fonctionner comme un signal et assumer presque la même fonction qu'une motion de méfiance classique¹¹⁷, qui peut être adressée à un seul membre du Gouvernement comme à l'ensemble du Gouvernement. De manière générale, ce rapport peut, dans sa substance, être comparé à certaines motions utilisées dans le cadre du contrôle politique du Gouvernement.¹¹⁸ Il s'en distingue cependant sur plusieurs points : il peut contenir des propositions ou injonctions, là où les motions ne peuvent contenir pareilles ni propositions ni injonctions « dans leur dispositif ».¹¹⁹

Quatro, on ne peut tout à fait exclure que l'enquête parlementaire soit utilisée comme un outil par lequel le Gouvernement, ou l'un de ses Ministres, pose lui-même la question de la confiance, et/ou délimite les contours de cette question. Le Règlement de la Chambre prévoit ainsi la possibilité du dépôt d'une motion de confiance par le Gouvernement en conclusion d'un débat ou d'une communication gouvernementale.¹²⁰ Même si ce règlement ne prévoit pas la possibilité expresse du dépôt d'une motion de confiance à la suite d'un rapport d'une commission d'enquête, la question de confiance pourrait être implicitement posée si l'initiative de l'enquête parlementaire revient à un Ministre ou est soutenue par ce dernier. Il ne s'agit pas là d'un cas de sciences fiction puisque, s'agissant du scandale de la pollution au PFOS, la Ministre Zuhair Demir a elle-même demandé l'organisation d'une telle Commission d'enquête, considérant qu'il y a eu « 'veel te weinig actie » par le passé, de la part des Gouvernements précédents : « De historiek in dit dossier roept vragen op. Ik denk dat het niet slecht zou zijn als er een parlementaire onderzoekscommissie zou komen die dat onderzoekt ».¹²¹ Ce type d'initiative revient à poser, implicitement, une question de confiance, voire, plus précisément, à délimiter l'enjeu de la confiance par rapport à des dysfonctionnements imputables aux Ministres précédents.

Cinquo, l'enquête parlementaire permet de contourner certaines limites des interpellations¹²². Comme pour les questions parlementaires, l'interpellation ne peut par exemple pas porter sur une affaire judiciaire pendante.¹²³ On l'a déjà dit, les commissions d'enquête parlementaire peuvent contraindre le Ministre à répondre là où le mécanisme des interpellations ne le permet pas. Enfin, les interpellations ne peuvent être adressées à un gouvernement démissionnaire¹²⁴, ou à des membres de Gouvernements

¹¹⁶ Même si une telle motion n'est pas formellement consacrée, rien n'exclut cependant « qu'une motion de confiance à l'égard d'un membre du gouvernement soit déposée après une interpellation » (M. VAN DER HULST, K. MUYLLE, trad. J. CLARENNE, *op.cit.*, n° 448, n°703). Dans le cas où cette motion est rejetée, le Ministre devrait démissionner, selon la coutume parlementaire.

¹¹⁷ Marc Van der Hulst et Koen Muylle écrivent ainsi que « la motion de méfiance classique remplit désormais une fonction de signal, permettant au gouvernement d'adapter sa politique sans devoir démissionner » (M. VAN DER HULST, K. MUYLLE, trad. J. CLARENNE, *op.cit.*, p. 417, n°642). L'auteur cite le Rapport Vandenberghe (Doc. Parl. Sén. Sess. Extr., 1991-1992, n°100-39/2°, p. 12).

¹¹⁸ Ce rapport entretient davantage de distance avec la motion pure et simple, qui entraîne la caducité des autres motions (M. VAN DER HULST, K. MUYLLE, trad. J. CLARENNE, *op.cit.*, p. 444, n°689).

¹¹⁹ M. VAN DER HULST, K. MUYLLE, trad. J. CLARENNE, *op.cit.*, p. 440, n°689.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 418.

¹²¹ Belga, « Demir suggereert parlementaire onderzoekscommissie over PFOS-vervuiling », *de Standaard*, 9 juin 2021.

¹²² Dont les conditions de recevabilité sont moins strictes que celles établies pour les questions parlementaires (M. VAN DER HULST, K. MUYLLE, trad. J. CLARENNE, *op.cit.*, p. 431.)

¹²³ M. VAN DER HULST, K. MUYLLE, trad. J. CLARENNE, *op.cit.*, p. 432.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 434, n°672 qui relève qu'il est encore possible de poser des questions à un gouvernement démissionnaire, mais pas de l'interpeller, car « la composante essentielle d'une interpellation, en l'occurrence la possibilité de retirer la confiance au gouvernement ou à un de ses membres, fait en effet défaut dans pareille situation ».

précédents, alors que le domaine des commissions d'enquête ne semble pas limité aux Gouvernements en exercice (voy. *infra*).

X. De manière plus générale, l'enquête permet une mise en jugement symbolique, elle remplit à cet égard « une fonction thérapeutique » : c'est l'occasion d'apporter des réponses à un certain nombre de questions que se pose la population voire de légitimer une politique.¹²⁵

3. Des sanctions exceptionnelles ?

X. Les commissions d'enquête font le point, dans leur rapport, sur les éventuelles fautes politiques et sur les omissions fautives. Elles établissent ainsi les responsabilités politiques. Mais c'est à l'assemblée parlementaire dans son ensemble, réunie en plénière, d'en tirer les éventuelles conclusions et, le cas échéant, de formaliser l'engagement de la responsabilité politique en recourant à l'un des instruments formels de sanction de la responsabilité, impliquant la révocation des gouvernants ou leur démission. L'enquête parlementaire, et, en particulier, le rapport de la commission d'enquête, ne constitue pas à strictement parler un outil de mise en jugement de la responsabilité, ni un outil de sanction. Ils peuvent par contre être le prélude à une sanction formelle (voy. *infra*).

X. Mais, dans une approche moins formaliste, nous considérons néanmoins, dans une conception plus granulaire de la sanction de la responsabilité politique, qu'un blâme dans un rapport d'une commission d'enquête constitue en soi une forme de sanction, surtout si l'on considère la publicité et l'attention médiatique donnée aux commissions d'enquête. De la même manière, la tournure de certaines auditions et de certains débats, qui peut s'avérer très dommageable sur le plan de la réputation politique, peut également, à elle seule, constituer une forme de sanction de la responsabilité politique (voy. *infra*).

B. Un instrument supplétif, auquel recourir « en dernier recours »

X. Comme on vient de le voir, les enquêtes parlementaires constituent un instrument exceptionnel de contrôle de la responsabilité politique, aux côtés des instruments « ordinaires » que sont les questions, les interpellations, les motions, les commissions spéciales. Etant exceptionnelle, l'enquête ne peut être mobilisée qu'en « en dernier recours ». Il ressort en effet de la lecture des travaux préparatoires que : « En premier lieu, l'enquête parlementaire est utile pour les travaux du Parlement lui-même. Elle doit procurer à celui-ci l'information nécessaire, en fonction aussi bien de sa mission législative que de sa mission de contrôle, *et pour autant que les moyens parlementaires ordinaires s'avèrent ne pas y suffire*. [...] En second lieu, les travaux de la commission d'enquête doivent permettre au Parlement de déterminer des responsabilités politiques »¹²⁶.

L'enquête parlementaire est, par conséquent, un outil « auquel il convient de recourir en ultime instance, lorsqu'aucun autre moyen d'information n'est en mesure de traiter de manière satisfaisante la problématique en question »¹²⁷. En d'autres termes, il ne peut être y être fait appel que « lorsque les méthodes traditionnelles s'avèrent insuffisantes »¹²⁸. Il y a donc une hiérarchie à respecter lors de l'utilisation des instruments de contrôle à la disposition des parlementaires, comme l'a confirmé la section de législation du Conseil d'Etat qui a défini comme suit la mission des commissions d'enquête parlementaire : « consacrer un examen approfondi à des faits inquiétants ou à des abus présumés bien

¹²⁵ N. LAGASSE ET X. BAESELEN, *Le droit d'enquête parlementaire*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 304.

¹²⁶ *Doc. Parl.*, Sénat, session 1995-1996, n° 1-148/1, p. 2.

¹²⁷ J. CLARENNE, « La Commission d'enquête Publifin : quand le Parlement wallon sort de sa routine », *op.cit.*, p. 51.

¹²⁸ N. LAGASSE ET X. BAESELEN, *Le droit d'enquête parlementaire*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 7.

définis, pour lesquels les moyens normaux du contrôle parlementaire (questions, interpellations, interventions dans les débats) se sont avérés insuffisants »¹²⁹.

X. Ce caractère « extraordinaire » se justifie en raison des larges pouvoirs d'investigation qui sont octroyés aux commissions d'enquête et qui « sont potentiellement attentatoires aux droits fondamentaux »¹³⁰.

C. Un instrument devant être limité dans le temps

X. S'agissant d'un instrument exceptionnel de contrôle, les commissions d'enquête parlementaires doivent être limitées dans le temps.

Ainsi que l'explicitent N. Lagasse et X. Baeselen, « Pour Pierre Wigny, il faut également tenir compte du facteur temps : lorsqu'une commission d'enquête a pour objectif de contrôler l'action de l'exécutif, sa mission doit être limitée dans le temps sous peine de méconnaître le principe de la séparation des pouvoirs. Nous pensons, en effet, que cette action doit être limitée dans la mesure où l'enquête doit permettre de dégager dans les plus brefs délais les responsabilités politiques éventuelles ».¹³¹ Ce caractère temporaire des commissions d'enquête s'explique par le fait que peut s'y jouer la fonction élective (ou la fonction de soutien). L'enquête peut être vue comme un *momentum* dans lequel la confiance peut être remise en question la confiance ; elle ne peut durer éternellement.

X. Sur un autre plan, l'enquête a aussi pour objectif de répondre à l'opinion publique ébranlée suite aux faits ayant conduit à l'instauration de la commission d'enquête, et qui est en attente d'explication. Si, sur ce plan, l'enquête peut permettre l'accomplissement de la fonction expressive et pédagogique, en ce que la Belgique « pense à haute voix » sur les faits qui font l'objet de la commission d'enquête, cette séquence de retour sur les faits doit pouvoir trouver un terme. Il s'agit en effet d'atterrir, pour que les explications soient fournies, que, le cas échéant, les responsabilités individuelles et collectives soient dégagées, que des perspectives de réformes soient actées.

X. C'est pour ces raisons que, lors de l'instauration de telles commissions, la durée du mandat de celles-ci est traditionnellement précisée¹³².

La proposition qui organisait la commission d'enquête sur le drame du Heysel prévoyait que celle-ci devait faire rapport à la Chambre dans les trente jours de son installation. La commission « Publifin » au Parlement wallon a été chargée de remettre son rapport dans un délai de 5 mois à compter de son installation¹³³. Après quelques discussions, un délai de trois mois a été initialement fixé pour la commission « inondations » du Parlement wallon¹³⁴.

X. Le délai est toutefois fixé sans préjudice de la possibilité pour le Parlement d'accorder le cas échéant un délai supplémentaire aux travaux de la commission d'enquête.

¹²⁹ Avis n° 19.181/8 du Conseil d'État donné le 13 février 1990 sur une proposition de loi portant des mesures tendant à promouvoir l'exercice du droit d'enquête parlementaire, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 1988-1989, n° 860/2, p. 13.

¹³⁰ J. CLARENNE, « La Commission d'enquête Publifin : quand le Parlement wallon sort de sa routine », *op.cit.*, p. 53.

¹³¹ N. LAGASSE, X. BAESELEN, *op.cit.*, p. 26.

¹³² Voy. les exemples de durée cités par M. VAN DER HULST et S. VAN DER JEUCHT dans leur contribution "Praktische aspecten van de werking van parlementaire onderzoekscommissies", in M. VAN DER HULST et L. VENY, *Parlementair recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys & Breesch, Losbl., A.2.5.3.3., p. 228.

¹³³ J. CLARENNE, « La Commission d'enquête Publifin : quand le Parlement wallon sort de sa routine », *op.cit.*, p. 57.

¹³⁴ Cfr. débats relatifs à la durée de la commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les causes et d'évaluer la gestion des inondations de juillet 2021 en Wallonie, *Doc. Parl. Wal.*, C.R.A., session 2021-2022, 1^{er} septembre 2021, p. 47-51.

Les travaux de la commission d'enquête du parlement flamand sur la pollution au PFOS ont par exemple été prolongés, afin de pouvoir organiser des nouvelles auditions. A l'unanimité, les commissaires ont ainsi décidé de reporter la publication du rapport de commission une première fois au 18 mars 2022, puis au 30 mars 2022¹³⁵ (alors que celle-ci avait été annoncée initialement pour le 31 janvier 2022)¹³⁶. De la même manière, les travaux de la commission d'enquête « inondations » du Parlement wallon qui devaient initialement s'achever fin de l'année 2021 ont été prolongés une première fois jusqu'au 28 février 2022¹³⁷ et ensuite jusqu'au 25 mars 2022¹³⁸.

Section 3. Les enquêtes parlementaires : à la disposition de l'opposition ?

X. Jusqu'ici, nous avons envisagé le contrôle de la responsabilité politique en considérant le Parlement dans sa globalité, ce qui pourrait laisser penser que le nous considérons l'assemblée élue comme un contrepouvoir à l'action du gouvernement, s'inscrivant dans une logique de mitigation.

Or on sait qu'il est vain de rechercher une telle logique dans le fonctionnement d'une démocratie parlementaire contemporaine¹³⁹, qui fonctionne à partir d'une « unité complexe » entre Gouvernement et majorité parlementaire. Dans les démocraties parlementaires, « Le principe démocratique a conforté cette logique d'unité en lui donnant une assise de légitimité plus profonde. Le développement des partis politiques modernes consécutif à l'avènement du suffrage universel a également renforcé la solidarité et l'entrelacement juridique des pouvoirs ».¹⁴⁰ Dans ces régimes, il importe de distinguer entre ce qui s'inscrit dans la logique de mitigation et ce qui s'inscrit dans la logique de fusion, et en particulier de distinguer entre les modes d'action de la majorité parlementaire et ceux de l'opposition¹⁴¹, car ils ne s'inscrivent pas dans les mêmes logiques et n'entretiennent pas, par conséquent, les mêmes relations avec l'enjeu de la responsabilité politique.

On peut ainsi, à la suite d'Elena Griglio, distinguer, dans les régimes parlementaires, « two opposing modes of serving the function of holding a government to account ».¹⁴² Armel Le Divellec estime dans cette perspective que la majorité politique exerce une surveillance « interne », sur le mode de la « co-décision » ou de la « co-gestion ».¹⁴³ Dans cette perspective, le 'contrôle' de la majorité « est transformé en une fonction de légitimation d'un sens nouveau », celle de « soutenir l'action de ceux que l'on a

¹³⁵ « [Pollution à Zwijndrecht: le rapport final de la commission d'enquête flamande est à nouveau reporté](#) », *La Libre*, 15 mars 2022.

¹³⁶ [Les autorités flamandes accusées d'avoir fermé les yeux sur la pollution à Zwijndrecht - La Libre](#)

¹³⁷ Résolution visant à prolonger le mandat de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les causes et d'évaluer la gestion des inondations de juillet 2021 en Wallonie, adoptée en séance plénière le 24 novembre 2021, *Doc. Parl. wal.*, session 2021-2022, n° 732/2.

¹³⁸ Résolution visant à prolonger jusqu'au 25 mars 2022 le mandat de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les causes et d'évaluer la gestion des inondations de juillet 2021 en Wallonie aux seules fins d'établir et d'adopter le rapport de ses travaux, adoptée en séance plénière le 16 février 2022, *Doc. Parl. wal.*, session 2021-2022, n° 815/2.

¹³⁹ A. LE DIVELLEC, « L'articulation des pouvoirs dans les démocraties parlementaires européennes : fusion et mitigation », *Pouvoirs*, 2012, n°4, p. 131.

¹⁴⁰ *Ibid.*, pp. 131-132.

¹⁴¹ On ne reviendra pas ici sur les difficultés du droit constitutionnel à conceptualiser l'opposition, qui par exemple ne peut à strictement parler être qualifiée de contrepouvoir, dès lors qu'elle ne constitue pas un organe. Voy. A. LE DIVELLEC, « L'articulation des pouvoirs dans les démocraties parlementaires européennes : fusion et mitigation », *Pouvoirs*, 2012, n°4, p. 139.

¹⁴² E. GRIGLIO, *op.cit.*, p. 39.

¹⁴³ A. LE DIVELLEC, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne. Contribution à une théorie générale*, Paris, LGDJ, 2004, p. 309. Voy. la reconnaissance de ce type de contrôle exercé par la majorité parlementaire par la Cour constitutionnelle allemande : BverfG, V03.05.2016, 2 BvE 4/14.

portés au pouvoir jusqu'à ce que, éventuellement, cesse l'accord politique initial, éventuellement sous l'arbitrage du corps électoral ». Pour la majorité parlementaire, tenir le gouvernement responsable signifie maîtriser le « destin du cabinet comme incarnation d'une ligne politique déterminée ».¹⁴⁴ Ceci implique, pour Elena Griglio, que la surveillance exercée par la majorité parlementaire s'exerce de manière anticipée, comme un « directional power » : « oversight from the majority enables the orientation of a priori government action ».¹⁴⁵ Quant à l'opposition, n'étant pas alignée avec le gouvernement, l'opposition est en mesure de contrôler le gouvernement en dehors de tout lien de dépendance. Plusieurs études récentes montrent que la capacité du Parlement, pris dans sa globalité, à exercer une influence sur le Gouvernement dépend des prérogatives reconnues à l'opposition, notamment des institutions, moyens et structures sur lesquelles l'opposition peut se reposer pour contrôler l'action du Gouvernement et présenter des alternatives.¹⁴⁶

X. Cette présentation appelle deux observations. La première concerne les configurations particulières de la responsabilité politique dans une démocratie de consensus. Dans ces démocraties, le modèle de distribution des pouvoirs, fondé sur la large coalition, un système proportionnel et multipartite, et un mode de gouvernement décentralisé¹⁴⁷, est réputé augmenter les possibilités d'un contrôle parlementaire du Gouvernement¹⁴⁸. Ce type de système repose en effet sur une moindre cohésion gouvernementale et de la majorité parlementaire. Néanmoins, nous ajouterons que ce type de démocratie peut également conduire à une fragmentation, voire parfois une dilution, de la responsabilité politique, et de son contrôle parlementaire. S'agissant du système belge, le renforcement des possibilités de contrôle parlementaire induit de la multipolarité des démocraties de consensus doit être relativisé en raison de la bipolarité qui anime le fédéralisme belge. Deuxièmement, la surveillance de l'exécutif peut aussi, selon différents auteurs, s'exercer dans certaines situations sur un troisième mode, non partisan. D'une part, la surveillance exercée par la majorité parlementaire, selon certains auteurs, ne s'arrête pas à la fonction de légitimation de l'action du gouvernement ; elle peut aussi renvoyer à la « protection des valeurs fondamentales », de la stabilité constitutionnelle.¹⁴⁹ D'autre part, différentes études montrent que dans certains cas la surveillance du Gouvernement, entendu au sens large, peut s'exercer sur un mode trans-partisan¹⁵⁰.

X. L'organisation d'une commission pourvue de prérogatives exceptionnelles est évidemment une question particulièrement sensible dans les relations entre majorité et minorité parlementaire. Elle trouve des réponses diamétralement opposées dans les différentes démocraties parlementaires européennes : il n'existe pas de consensus européen sur ce point.¹⁵¹ L'article 44 de la Loi fondamentale allemande prévoit qu'un quart seulement des membres du Parlement doivent soutenir la motion créant la commission d'enquête. En France, chaque parti de l'opposition dispose désormais d'un « droit de tirage » et peut obtenir, de droit, une fois par session ordinaire, la mise sur pied d'une commission d'enquête,

¹⁴⁴ A. LE DIVELLEC, « Des effets du contrôle parlementaire, Pouvoirs, 2010, Pouvoirs, 134, p. 129.

¹⁴⁵ E. GRIGLIO, *op.cit.*, p. 39.

¹⁴⁶ J. GARRITZMANN, « How much power do opposition have ? Comparing the opportunity structures of parliamentary oppositions in 21 democracies », 2017, n°23, *The Journal of Legislative Studies*,

¹⁴⁷ A. LIJPHART, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Governance in Twenty-One Countries*, New York, Yale University Press, 1984.

¹⁴⁸ D. M. OLSON, « Legislatures and Administration in Oversight and Budgets: Constraints, Means, and Executives », in R. STAPENHURST, R. PELIZZO, D. OLSON AND L. VON TRAPP (eds.), *Legislative Oversight and Budgeting: a World Perspective*, Washington DC, World Bank, 2008, p. 326.

¹⁴⁹ E. GRIGLIO, *op.cit.*, p. 39.

¹⁵⁰ Voy. par exemple : O. ROZENBERG, « Comparer les Parlements », in Y. DÉLOYE ET J.-M. DE WAELE (dir.), *Traité de politique comparée*, Bruxelles, Bruylant, 2018, p. 338 ; ET RB ANDEWEG, « Role Specialisation or Role Witching ? Dutch MPS between Electorate and Executive », 1997, *The Journal of Legislative Studies*, 110, p. 116.

¹⁵¹ E. GRIGLIO, *op.cit.*, p. 127.

l'Assemblée ne pouvant plus, depuis 2014, s'opposer à la mise sur pied de cette commission à une majorité des 3/5ème¹⁵². Une fois la commission d'enquête établie, on retrouve dans de nombreux Parlements des règles garantissant une représentation des minorités, voire accordant la présidence du comité à un membre de l'opposition.¹⁵³

Dans les lignes qui suivent, nous aborderons d'abord la question de savoir si les partis de l'opposition sont en mesure de décider d'instituer une commission d'enquête parlementaire (**point A**), avant d'examiner dans quelle mesure ils ont le droit de participer aux travaux d'une commission d'enquête parlementaire (**point B**).

Pour chaque question, nous tenterons, dans la mesure du possible, de prendre en compte le contexte politique dans lequel le droit parlementaire s'inscrit. Une approche de « droit politique » est, sur la question des rapports entre majorité et opposition, particulièrement importante car la seule lecture des textes peut parfois induire en erreur.¹⁵⁴

A. Quant à la décision d'instituer une commission d'enquête parlementaire

X. La demande d'institution d'une commission d'enquête émanant des partis de l'opposition est souvent dénoncée par les parlementaires de la majorité comme une mesure d'obstruction ou de « blocage »¹⁵⁵, vu la forte pression médiatique dont les commissions d'enquête font l'objet. L'on peut citer à cet égard le débat qui a eu lieu récemment autour de la demande des partis de l'opposition dans les différentes assemblées parlementaires d'instaurer une commission d'enquête relative à la gestion de la crise du Covid-19, fortement relayée dans la presse¹⁵⁶.

1. L'exigence d'une majorité absolue des suffrages

¹⁵² Dans un premier temps, la résolution du 27 mai 2009 a prévu que chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire pouvait demander, une fois par session ordinaire (à l'exception de celle précédant le renouvellement de l'Assemblée), en Conférence des présidents, qu'un débat sur une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête soit inscrit d'office à l'ordre du jour d'une séance au cours de la première semaine de contrôle et d'évaluation. Une demande de création de commission d'enquête présentée dans le cadre de ce « droit de tirage » pouvait cependant être rejetée à la majorité des trois cinquièmes des membres de l'Assemblée.

La résolution du 28 novembre 2014 a modifié et élargi ce dispositif afin de rendre plus effectif le « droit de tirage » dont disposent les groupes d'opposition ou minoritaires : désormais, une fois par session ordinaire – et toujours à l'exception de celle précédant le renouvellement de l'Assemblée –, la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information est de droit à la demande d'un groupe d'opposition et minoritaire. Le Règlement ne prévoit plus que l'Assemblée puisse s'y opposer par une décision prise à la majorité des trois cinquièmes de ses membres. Cette nouvelle prérogative est toutefois alternative : si un groupe a demandé la création d'une commission d'enquête, il ne peut demander celle d'une mission d'information au cours de la même session. De même, un groupe ne peut faire jouer son « droit de tirage » tant qu'une précédente commission d'enquête ou mission d'information créée, à son initiative, sur le même fondement, n'a pas achevé ses travaux. Cfr [Fiche de synthèse : La place des groupes d'opposition et des groupes minoritaires - Rôle et pouvoirs de l'Assemblée nationale - Assemblée nationale \(assemblee-nationale.fr\)](#)

¹⁵³ E. GRIGLIO, *op.cit.*, p. 127.

¹⁵⁴ Ainsi, par exemple, Julie Bennetti, pointait, dans le cas français, un écart important entre le rôle de l'opposition tel qu'il se détachait du « droit de tirage » susmentionné et la pratique, qui restait conforme à l'état du droit antérieur, qui n'accordait pas de place particulière à l'opposition. Voy. J. Benetti : « Comme par le passé, la majorité à l'Assemblée nationale n'a pas hésité, lorsque la proposition de résolution recélait un danger pour l'Exécutif, à vider de son contenu le droit de tirage en modifiant substantiellement le champ de l'enquête amenant finalement l'opposition à y renoncer » (*op.cit.*, p. 8).

¹⁵⁵ M. EL BERHOUMI et J. PITSEYS, « L'obstruction parlementaire en Belgique », *CRISP*, 2016/4 n° 2289-2290, p. 10.

¹⁵⁶ Voy. à titre d'exemple : « Coronavirus : foire d'empoigne sur la commission d'enquête parlementaire », *Le Vif*, 24 juin 2020 ; « L'opposition réclamait une commission d'enquête sur la crise du Covid-19, mais la Wallonie aura finalement une commission "spéciale" », *La Libre Belgique*, 2 juillet 2020.

A noter toutefois que dans le cadre de l'enquête parlementaire relative au Samusocial, la majorité a remercié en séance plénière l'opposition « de ne pas avoir utilisé la commission d'enquête comme un procédé d'opposition » (CRI, 29 mars 2018, p. 18).

X. Pourtant, ces demandes émanant de l'opposition ne constituent pas une faculté de « blocage ». En effet, l'opposition ne dispose pas des moyens pour enclencher seule une commission d'enquête dès lors que la décision d'instituer une commission d'enquête parlementaire est prise à la majorité absolue des suffrages.

Ce quorum est considéré par une partie de la doctrine comme étant le seul compatible avec le prescrit de l'article 53 de la Constitution, au motif que « [v]u le caractère collectif du droit d'enquête, cette résolution doit, en vertu de l'article 53 de la Constitution, recueillir la majorité absolue des suffrages »¹⁵⁷.

Ce raisonnement a été validé par la section de législation du Conseil d'Etat. Cette dernière estime que « Tous ces pouvoirs, qui sont attribués à la commission d'enquête, tant par la loi actuellement en vigueur que par la proposition, montrent que la résolution de constituer une telle commission va bien au-delà d'une demande d'informations et entraîne effectivement des effets juridiques considérables. Une telle résolution ne peut, dès lors, être prise que dans le respect du prescrit constitutionnel de la majorité absolue des suffrages »¹⁵⁸. Le Conseil d'Etat ajoute que « [c]e n'est [...] que pour des élections et des présentations que les Chambres peuvent, par leurs règlements, déroger à cette règle ». La section de législation rejette en outre tout raisonnement par analogie avec la consultation de la section de législation du Conseil d'Etat, considérant les différences entre ces deux procédures : au contraire de la décision d'instituer une commission d'enquête parlementaire, « (...) la décision de consulter le Conseil d'Etat a simplement pour but de recueillir des informations sous la forme d'un avis, qui n'est du reste pas obligatoire. En soi, cette décision n'emporte aucun effet juridique pour les justiciables »¹⁵⁹.

X. Néanmoins, il nous paraît que l'application de la règle contenue à l'article 53 de la Constitution aux résolutions visant à établir une commission d'enquête parlementaire mérite d'être réinterrogée, en particulier au regard de l'objectif de protection des droits de l'opposition et dans la perspective d'un renforcement des instruments de contrôle de la responsabilité politique. Nous suivons Julian Clarenne sur ce point, qui estime que « [si] elle doit à l'évidence régir les décisions finales de l'assemblée, on peut s'interroger sur les actes préparatoires ou initiateurs d'une délibération parlementaire. Ainsi, il ne nous semble pas évident d'exclure d'autres règles de vote moins exigeantes pour initier par exemple une commission d'enquête parlementaire (...) ». Le même auteur constate en outre « que de telles règles de vote aménageant des droits pour l'opposition existent dans les règlements d'assemblée, notamment pour requérir une seconde lecture »¹⁶⁰.

On notera sur ce point avec intérêt, à la suite de Nicolas Lagasse et Xavier Baeselen¹⁶¹, que l'ancien décret flamand du 20 mars 1984 fixant la procédure d'enquête prévoyait, en son article 2 que le Parlement « procède à l'enquête à la demande d'un tiers de ses membres au moins ». Cette possibilité laissée à l'opposition de contraindre la majorité à instituer une commission d'enquête a toutefois été supprimée dans l'actuel décret flamand du 1^{er} mars 2002 portant organisation de l'enquête parlementaire.

2. Commission d'enquête et commission spéciale

¹⁵⁷ D. DE BRUYN, « L'actualité des enquêtes parlementaires fédérales », *J.T.*, n° 5855, 1997, p. 629.

¹⁵⁸ Avis n° 18.502 du Conseil d'Etat donné le 16 mars 1988 sur une proposition de loi réglant l'enquête parlementaire, *Doc. Parl.*, Ch. repr., session extr. 1988, n° 92/2, p. 2.

¹⁵⁹ Avis n° 18.502 du Conseil d'Etat donné le 16 mars 1988 sur une proposition de loi réglant l'enquête parlementaire, *Doc. Parl.*, Ch. repr., session extr. 1988, n° 92/2, p. 2.

¹⁶⁰ J. J. CLARENNE et C. ROMAINVILLE, *op.cit.*, p. 443.

¹⁶¹ N. LAGASSE, X. BAESELEN, *op.cit.*, p. 289.

X. Face à une demande d'initiation d'une commission d'enquête émanant de l'opposition, la majorité parlementaire pourra préférer l'installation d'une commission spéciale¹⁶².

Afin de bien saisir la portée de l'enjeu que représente l'organisation d'une commission d'enquête parlementaire, il faut ici soigneusement la distinguer d'une « simple » commission spéciale. Ainsi que l'explique Julian Clarenne, « [l]orsque l'instruction parlementaire approfondie d'un dossier spécifique nécessite d'y consacrer davantage de temps et de moyens humains, il est loisible aux assemblées de mettre sur pied une commission spéciale investie d'un mandat bien défini. Contrairement aux commissions permanentes, les commissions spéciales n'ont pas pour tâche de discuter des projets ou propositions de décret, ni de traiter les questions et interpellations parlementaires, mais d'accomplir une mission parlementaire ad hoc. En ce sens, les commissions d'enquête font partie intégrante de la catégorie des commissions spéciales, bien qu'elles en constituent une espèce unique. La spécificité des commissions d'enquête réside dans le fait qu'elles disposent de pouvoirs plus étendus pour mener leur mission à bien. Alors que l'institution d'une commission spéciale n'offre guère de pouvoirs nouveaux aux parlementaires, le droit d'enquête leur donne l'opportunité de « prendre toutes les mesures d'instruction prévues par le Code d'instruction criminelle » »¹⁶³. Ainsi, dans le cadre d'une « commission spéciale », les parlementaires ne peuvent avoir recours aux moyens exceptionnels de contrôle de la responsabilité politique, dont la « valeur ajoutée » a été analysée au point précédent. Moins « spectaculaires », ces commissions spéciales font généralement également l'objet d'une moins grande résonance médiatique.

X. Ainsi que mentionné *supra*, il ne peut être recouru aux prérogatives du droit d'enquête qu'à titre exceptionnel, c'est-à-dire lorsque la nécessité de disposer de pouvoirs d'investigation plus étendus se fait sentir. Il n'est toutefois pas toujours évident d'évaluer concrètement au préalable (avant le début des travaux de la commission) la nécessité de disposer de tels larges pouvoirs d'investigation pour mener à bien la mission de récolte d'informations¹⁶⁴. Il n'est en effet pas aisé de préjuger de la bonne ou de la mauvaise volonté des personnes qui détiennent les renseignements nécessaires à la manifestation de la vérité recherchée. Il n'est pas non plus évident pour les parlementaires de procéder à une telle évaluation en faisant abstraction du critère de la visibilité médiatique¹⁶⁵.

Lors de la mise sur pied de plusieurs commissions spéciales, il a été prévu à cet effet la possibilité de transformer la commission spéciale en commission d'enquête si des obstacles venaient entraver le bon fonctionnement de la commission spéciale. Il faut toutefois souligner que pour certaines commissions d'enquête, cette possibilité est prévue « à tout moment »¹⁶⁶, tandis que d'autres ne le prévoient que « lors

¹⁶² M. EL BERHOUMI, J. PITSEYS, « L'obstruction parlementaire en Belgique », *CRISP*, 2016/4 n° 2289-2290, p. 10. Voy. ainsi à titre d'exemple, les différentes commissions spéciales sur la gestion de la crise du Covid-19 qui ont été instituées en 2020 dans les différentes assemblées parlementaires (alors que l'opposition réclamait une commission d'enquête) ; voy. la commission spéciale « Buizingen » à la Chambre (alors que l'opposition réclamait une commission d'enquête) ; voy. les commissions spéciales au Parlement wallon relatives aux dysfonctionnements de la Société wallonne du logement et au Grand prix de Formule 1 (alors que l'opposition demandait une commission d'enquête) ; voy. encore la commission spéciale au Parlement bruxellois relative aux tunnels (alors que l'opposition réclamait une commission d'enquête).

¹⁶³ J. CLARENNE, « La Commission d'enquête Publifin : quand le Parlement wallon sort de sa routine », *op.cit.*, p. 52. Voy. également l'avis n° 19.181/8 du Conseil d'État donné le 13 février 1990 sur une proposition de loi portant des mesures tendant à promouvoir l'exercice du droit d'enquête parlementaire, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 1988-1989, n° 860/2, p. 13-14.

¹⁶⁴ J. CLARENNE, « La Commission d'enquête Publifin : quand le Parlement wallon sort de sa routine », *op.cit.*, pp. 55.

¹⁶⁵ A titre d'exemple, cela a ainsi pu amener un même parti (ECOLO) à plaider à propos d'un même sujet (la gestion de la crise du Covid-19) pour l'instauration d'une commission d'enquête dans un Parlement où il est dans l'opposition (la Chambre) et pour l'instauration d'une commission spéciale dans un Parlement où il est dans la majorité (Parlement wallon).

¹⁶⁶ A titre d'exemple, voy. la commission spéciale « Congo-Passé colonial », pour laquelle est prévue la possibilité de transformer la commission spéciale en commission d'enquête « à tout moment » (*Doc. Parl.*, Ch. repr., session 2019-2020, n° 55-1462/001, p. 8).

de l'examen du rapport de commission »¹⁶⁷. A noter que dans le cadre de la commission spéciale « Covid » à la Chambre, cette possibilité est prévue « à tout moment » mais est également examinée « lors de l'examen du rapport de commission »¹⁶⁸.

Il est intéressant de relever que l'inscription d'une telle clause a été refusée lors de l'installation de la commission spéciale « Covid-19 » au Parlement wallon¹⁶⁹ et au Parlement bruxellois¹⁷⁰, alors qu'elle a été prévue par les mêmes partis pour la commission spéciale « Covid-19 » à la Chambre.

Cette possibilité a ainsi été « activée » dans le cadre de la commission spéciale « Fraude fiscale internationale/Panama Papers » qui s'est dédoublée en commission d'enquête pour certains aspects particuliers conformément à l'article 9 de son règlement d'ordre intérieur¹⁷¹.

Sur le plan strictement juridique, une telle clause n'est toutefois pas nécessaire, chaque Parlement restant maître de ses travaux. Même en cas d'absence d'une telle clause, les parlementaires pourront toujours décider librement de remplacer une commission spéciale par une commission d'enquête, si l'on constate que certaines personnes sont réticentes à venir témoigner ou à produire certaines pièces.

C'est ce qui s'est produit dans le cas de la commission spéciale « Publifin », qui s'est ensuite transformée en commission d'enquête, sans que rien ne soit précisé à cet égard dans la résolution ayant institué la commission spéciale¹⁷².

X. Sur le plan de la responsabilité politique en tant que telle, le principe de l'obligation de se présenter au Parlement et d'y répondre de sa politique vaut quelque soit la forme de la commission : commission permanente, commission spéciale ou commission d'enquête parlementaire.¹⁷³ Les ministres sont, dans tous les cas, tenus de se présenter suite à une convocation¹⁷⁴. Néanmoins, nous avons vu, en pratique, les limitations s'attachant aux moyens ordinaires d'information, d'interpellation et de mise en jugement des commissions permanentes et des commissions spéciales. Nous avons également vu le surcroît de force des instruments de contrôle de la responsabilité politique des commissions d'enquête parlementaire. Ainsi, vu les pouvoirs d'instruction et de contrainte plus étendus de la commission

¹⁶⁷ A titre d'exemple, voy. la commission spéciale « Buizingen », pour laquelle est uniquement prévue la possibilité de transformer la commission spéciale en commission d'enquête « lors de l'examen du rapport de commission » (*Doc. Parl.*, Chambre, session 2009-2010, n° 52-2454/001, p. 4) et non à tout moment, comme le réclamait ECOLO-GROEN (amendement rejeté).

¹⁶⁸ Cfr. commission spéciale « COVID-19 », pour laquelle est prévue la possibilité de transformer la commission spéciale en commission d'enquête « à tout moment » et « lors de l'examen du rapport de commission » (*Doc. Parl.*, Ch. repr., session 2019-2020, n° 55-1394/001, p. 6).

¹⁶⁹ Rejet de l'amendement n° 4 déposé par le cdH n° 4 sur la possibilité de transformer la commission spéciale en commission d'enquête (*C.R.I.C.*, Parl. w., session 2019-2020, séance du 15 juillet 2020, n° 158, p. 13-17)

¹⁷⁰ Rejet de l'amendement n° 5 déposé par le MR sur la possibilité de transformer la commission spéciale en commission d'enquête (*Doc.*, Ass. réun. C.C.C., session 2019-2020, A-198/2 et B-34/2, p. 20 et *C.R.I.*, séance du 17 juillet 2020, n° 19, p. 61-62)

¹⁷¹ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2016-2017, n° 54-2344/004. Ainsi que l'explicite J. Clarenne, « Les pouvoirs de la commission d'enquête s'avéraient en l'occurrence indispensables afin d'obtenir des informations sur les dossiers de régularisation couvertes par le secret professionnel. Sur base du droit d'enquête, ces informations purent finalement être consultées par les commissaires au sein d'une « data room » (J. CLARENNE, « La Commission d'enquête Publifin : quand le Parlement wallon sort de sa routine », *A.P.T.*, 2018/1-2, p. 55).

¹⁷² *Doc.*, Parl. w., sess. 2016-2017, n° 736/3.

¹⁷³ cfr. article 100, alinéa 2, Const.

¹⁷⁴ Pour cette raison, l'argument avancé par le parlementaire Arnaud Verstraete (Groen) pour défendre l'instauration d'une commission spéciale (et non d'une commission d'enquête parlementaire) au sujet de la gestion de la crise Covid-19 selon lequel « le gouvernement, qui est le principal acteur en l'espèce, n'a donné aucun signe qu'il n'était pas disposé à répondre à toutes les demandes des parlementaires. » ne peut pas être retenu. (*Doc. Parl. Brux.*, A-198/2 et B-34/2, p. 11).

d'enquête parlementaire, notamment en matière d'accès à l'information en matière administrative, le rapport de celle-ci peut être plus étayé que celui d'une commission spéciale et pourra déceler le cas échéant davantage de négligences ministérielles, de telle sorte que la responsabilité politique du ou des ministres concernés risque d'être davantage mise en cause à l'issue d'une commission d'enquête parlementaire¹⁷⁵. C'est ainsi par exemple qu'il n'y a pas eu directement de commission d'enquête parlementaire « Rwanda » (mais d'abord la constitution d'un groupe de travail ad hoc, suivi d'une commission spéciale¹⁷⁶), « car l'un des partis de la majorité cherchait à éviter que l'action du ministre issu de ses rangs ne soit remise en cause, [vu les facultés d'investigation liées au droit d'enquête] »¹⁷⁷.

3. Les demandes émanant de la majorité : une « opposition » dans le temps

X. La demande d'institution d'une commission d'enquête parlementaire n'a pas toujours émané de l'opposition parlementaire. Il faut à cet égard épingle l'institution - inédite - d'une commission d'enquête au parlement flamand dans le cadre du scandale relatif à la pollution au PFAS-PFOS à la demande de la ministre de l'environnement en exercice elle-même, Zuhair Demir (NVA), afin de faire la transparence sur la gestion de ce dossier depuis la précédente législature¹⁷⁸. On peut interpréter cette initiative comme une forme d'« opposition gouvernementale dans le temps » : elle vise à clarifier la cascade des responsabilités, à engager celle des Gouvernements précédents et à se départir des erreurs et dysfonctionnements du passé.

B. Quant à la participation de l'opposition aux travaux de la commission d'enquête

X. Ne pouvant pas décider à elle seule de l'instauration d'une commission d'enquête parlementaire, dans quelle mesure l'opposition a-t-elle le droit de participer aux travaux de celle-ci ?

1. La composition proportionnelle et la présence de membres non effectifs

X. Conformément à l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, « La commission est constituée et elle délibère conformément aux règles établies par la Chambre. ». Cette disposition implique que « n'importe quelle composition de la commission d'enquête est en principe envisageable, pourvu que la Chambre l'approuve ».¹⁷⁹ Ainsi, chaque assemblée parlementaire est ainsi libre de fixer la composition des commissions d'enquête. Comme le font remarquer N. Lagasse et X. Baeselen, « [i]l est évident que divers facteurs politiques entrent en ligne de compte pour la constitution et la composition d'une commission d'enquête »¹⁸⁰.

L'article 158, § 1^{er}, du Règlement de la Chambre se contente à cet égard d'indiquer que la commission d'enquête est composée selon la règle de la représentation proportionnelle des groupes politiques, sans fixer le nombre de parlementaires composant les commissions d'enquête (contrairement aux

¹⁷⁵ Dans le même sens, Jan VELAERS explicite que : “Om de politieke verantwoordelijkheid van de regering te kunnen activeren zijn in de reglementen van de Kamer instrumenten ontwikkeld zoals de mondelinge en schriftelijke vragen en de interpellaties. Ze strekken ertoe elke minister te verplichten de Kamer in te lichten over zijn beleid en het reilen en zeilen van het deel van het overheidsapparaat waarvoor hij bevoegd is. Het eigene van deze instrumenten is dat ze voorzien in een “onrechtstreekse informatieverstrekking”: de Kamers hangen af van de minister om aan de informatie te raken. Het eigen van het in artikel 56 GW ingevoerde instrument is dat de Kamer zelf het onderzoek voert en rechtstreeks de informatie opvraagt niet alleen bij de publieke overheden, maar ook bij private burgers.” (J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State – Afdeling wetgeving*, Maklu, Anvers, 1999, p. 208).

¹⁷⁶ *Doc. Parl.*, Sénat, 1997-1998, n° 611/7, p. 20-23.

¹⁷⁷ N. LAGASSE ET X. BAESELEN, *op.cit.*, p. 299.

¹⁷⁸ https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20220124_97513047

¹⁷⁹ M. VAN DER HULST, K. MUYLLE, trad. J. CLARENNE, *op.cit.*, p. 577, n°878.

¹⁸⁰ N. LAGASSE ET X. BAESELEN, *op.cit.*, p. 45.

commissions permanentes, pour lesquelles l'article 19, § 2, du Règlement prévoit que celles-ci sont composées de 17 membres).

Par conséquent, comme le souligne M. Uyttendaele, « l'application de la règle de la proportionnalité donne des résultats très différents selon que le nombre de commissaires est, ou non, important. Si ceux-ci sont nombreux, la plupart des groupes seront représentés au sein de la commission. Par contre, si cette dernière – pour des raisons d'efficacité par exemple – ne comprend que quelques membres, seuls les groupes les plus importants pourront y avoir des représentants disposant d'une voix délibérative »¹⁸¹.

Il en résulte que même si la demande d'institution d'une commission d'enquête émane de l'opposition, celle-ci n'a pas la garantie de pouvoir en être membre avec voix délibérative¹⁸².

A la Chambre, « il n'est pas fréquent que des membres suppléants soient désignés » pour une commission d'enquête mais, par contre, « il est néanmoins la règle, désormais, que les commissions d'enquête comptent, outre leurs membres effectifs, un nombre de membres n'ayant pas voix délibérative », ce qui permet de garantir d'assurer la représentation de chaque groupe politique reconnu.¹⁸³ Ces non-membres effectifs de la commission ont la possibilité en principe d'assister aux réunions de la commission mais n'ont pas le droit de prendre part aux discussions¹⁸⁴. En d'autres termes, « Si tout parlementaire peut, sauf décision contraire de la Chambre ou de la commission, assister à l'enquête, il ne lui est pas permis d'intervenir dans les débats et de poser des questions et ce, pour des raisons liées au bon fonctionnement des travaux »¹⁸⁵. Il n'y a donc pas de « droit absolu » des membres non effectifs de la commission d'assister aux travaux de celle-ci, puisque la Chambre ou la commission peut décider le contraire¹⁸⁶. Nous partageons sur ce point le constat de F. MEERSCHAUT selon lequel ce faisant, « de wetgever aldus een democratisch deficit heeft gecreëerd, omdat de kleinst mogelijke meerderheid in de commissie kan verhinderen dat de niet in de commissie vertegenwoordigde partijen de onderzoeksverrichtingen kunnen volgen »¹⁸⁷.

X. N. Lagasse et X. Baeselen constatent à cet égard que « dans la pratique, les commissions d'enquête parlementaire, mises en place après l'entrée en vigueur de la loi du 30 juin 1996, n'ont pas recouru à la

¹⁸¹ M. UYTENDAELE, « L'enquête parlementaire sur les événements tragiques qui se sont déroulés le 29 mai 1985 au stade du Heysel - Quelques réflexions sur les enquêtes parlementaires et sur la responsabilité ministérielle », *J.T.*, 1986, p. 358.

¹⁸² A titre d'exemple, le FDF n'a ainsi pas pu siéger au sein de la commission d'enquête parlementaire « Heysel » alors que la demande d'instituer celle-ci émanait pourtant de ce parti.

¹⁸³ M. VAN DER HULST, K. MUYLLE, trad. J. CLARENNE, *op.cit.*, p. 578, n°879.

¹⁸⁴ L'article 3, alinéa 2, de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires dispose comme suit : « Tout membre de la Chambre a le droit d'assister à l'enquête de la commission, à moins que la Chambre ou la commission ne décident le contraire ». L'article 39, alinéa 2, du Règlement de la Chambre précise quant à lui que : « Les membres de la Chambre peuvent assister aux réunions d'une commission spéciale dont ils ne font pas partie, même si la commission se réunit à huis clos, sauf : [...] s'il s'agit d'une commission d'enquête qui a décidé le contraire, en application de l'article 3, alinéa 2, de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires ». L'alinéa 3 de ce même article poursuit en indiquant que : « Le droit des membres d'assister aux réunions des commissions spéciales dont ils ne font pas partie implique également le droit de prendre part aux discussions, sauf s'il s'agit des commissions d'enquête créées en application de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires ».

¹⁸⁵ N. LAGASSE ET X. BAESELEN, *op.cit.*, p. 52. Selon Marc Uyttendaele, « Si chaque parlementaire pouvait intervenir dans le débat et participer en fait aux travaux de la commission – sous la seule réserve qu'il est privé de droit de vote –, l'idée de délégation qui est à l'origine de la création d'une commission serait vidée de tout son sens » (M. UYTENDAELE, « L'enquête parlementaire sur les événements tragiques qui se sont déroulés le 29 mai 1985 au stade du Heysel », *op.cit.*, p. 359).

¹⁸⁶ M. VAN DER HULST ET K. MUYLLE, *Het federale Parlement, samenstelling, organisatie en werking*, Heule, INNI, 2017, p. 555.

¹⁸⁷ F. MEERSCHAUT, « Het parlementair onderzoek van de federale wetgevende Kamers na de wet van 30 juni 1996 », in M. VAN DER HULST ET L. VENY (dir.), *Parlementair recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys & Breesch, Losbl., A.2.5.3.3., p. 38.

possibilité qu'elles avaient de limiter le droit de présence des autres membres de leur assemblée. On ne peut que s'en féliciter dans la mesure où, comme le rappelait M. Nothomb en 1880, une commission d'enquête n'est que la représentation et la continuation de la Chambre elle-même. De plus, cela permet aux familles politiques présentes au sein de l'assemblée, mais qui ont été écartées d'une commission d'enquête du fait de l'application de la règle de la représentation proportionnelle, de participer aux travaux de celle-ci »¹⁸⁸.

Dans la pratique, une solution de compromis a parfois été aménagée, en permettant à des membres non-effectifs de siéger avec voix consultative (sans droit de vote) au sein de la commission d'enquête¹⁸⁹. Cela permet à ces membres de participer aux travaux et prendre part aux discussions mais sans droit de vote. « Cette solution, certes pragmatique, permet d'assurer une certaine représentation des groupes politiques qui, en raison de leur faible importance, ne peuvent participer aux travaux de la commission. [...] Un tel *modus vivendi* a le mérite de sauvegarder les intérêts des petits groupes politiques sans méconnaître les principes inscrits dans les règlements des chambres »¹⁹⁰. Cette solution de compromis n'est toutefois pas systématiquement appliquée. C'est ainsi que par exemple, pour la commission d'enquête relative aux attentats terroristes à la Chambre, les groupes politiques non reconnus¹⁹¹ n'ont pas pu y siéger avec voix consultative, l'amendement introduit en ce sens ayant été rejeté¹⁹².

X. L'on constate toutefois une évolution vers une représentation plus poussée de l'opposition dans les commissions d'enquête plus récemment mises sur pied.

Ainsi, la commission d'enquête parlementaire « Samusocial » a été composée de 15 membres effectifs (dont les partis de l'opposition Ecolo-Groen et le MR, qui ont même obtenu respectivement le poste de co-rapporteur¹⁹³ et de vice-président de la commission) ainsi que de 4 membres avec voix consultative (pour le PTB, la NVA, le CD&V et le Vlaams Belang). Tous les groupes politiques ont donc été représentés au sein de la commission d'enquête.

De la même manière, la commission d'enquête parlementaire « inondations » au Parlement wallon se compose de 11 membres effectifs (dont les partis de l'opposition PTB et CDH, qui ont obtenu respectivement le poste de vice-président et de co-rapporteur de la commission) et de 10 membres

¹⁸⁸ N. LAGASSE ET X. BAESELEN, *op.cit.*, p. 54.

¹⁸⁹ Voy. les exemples cités par M. M. VAN DER HULST ET K. MUYLLE, in *Het federale Parlement, samenstelling, organisatie en werking*, Heule, INNI, 2017, p. 555.

Voy. également l'exemple de la commission d'enquête « Publifin » au Parlement wallon, pour laquelle 3 membres avec voix consultative (dont 1 représentant du parti Ecolo dès lors que la demande de commission d'enquête émanait de ce parti) ont été ajoutés aux 12 membres effectifs (cfr. J. CLARENNE, « La Commission d'enquête Publifin : quand le Parlement wallon sort de sa routine », *op.cit.*, p. 55-56).

Voy. dans le même sens l'exemple de la commission d'enquête « Panama papers » à la Chambre, pour laquelle un amendement a été introduit et adopté à l'unanimité pour que les groupes politiques non reconnus puissent chacun désigner un membre sans voix délibérative au sein de la commission d'enquête, ce qui a finalement permis au PTB d'y siéger avec voix consultative (Chambre, *Doc. Parl.*, session 2016-2017, n° 54-2344/003, p. 5).

A noter enfin que c'est également la solution qui a été retenue pour la commission spéciale « Covid-19 » à la Chambre, où les groupes politiques non représentés au sein de la commission spéciale peuvent chacun désigner un membre qui participera, sans droit de vote, aux travaux de la commission spéciale (Chambre, *Doc. Parl.*, session 2019-2020, n° 55-1394/001, p. 5).

¹⁹⁰ M. UYTENDAELE, « L'enquête parlementaire sur les événements tragiques qui se sont déroulés le 29 mai 1985 au stade du Heysel - Quelques réflexions sur les enquêtes parlementaires et sur la responsabilité ministérielle », *J.T.*, 1986, p. 359.

¹⁹¹ A savoir, les plus petits partis de l'opposition comptant moins de 5 membres (Défi, PTB, VB et PP).

¹⁹² Chambre, *Doc. Parl.*, session 2015-16, n° 54-1752/003, p. 12.

¹⁹³ Certaines parties du rapport ont ainsi été rédigées par l'opposition elle-même, comme l'a souligné le parlementaire Vincent De Wolf : « C'était, certes, tendu et difficile, mais le MR a obtenu la charge de rédiger toute la partie du rapport relative aux subventionnements, partie de nature à mettre en cause la responsabilité du gouvernement. Et nous l'avons bel et bien démontrée et constatée. » (C.R.I., Ass. Réun. C.C.C., session 2017-2018, séance du 29 mars 2018, n° 18, p. 28).

suppléants. Tous les groupes politiques sont donc représentés au sein de la commission d'enquête, sans qu'il n'y ait eu recours à la technique des membres avec voix consultative. Il en va de même s'agissant de la commission d'enquête « Publifin », composée de 15 membres effectifs et de 14 membres suppléants, permettant la représentation de tous les groupes politiques au sein de la commission. Le MR, alors dans l'opposition, s'est vu attribué les postes de vice-président et de co-rapporteur de la commission.

Au Parlement flamand, enfin, l'on notera que la présidence même de la commission d'enquête parlementaire relative à la pollution au PFOS a été confiée à un membre de l'opposition (Vooruit), accompagné de deux vice-présidents dont l'un étant membre de l'opposition également (Vlaams Belang). Au total, la commission d'enquête compte 12 membres effectifs (« vaste leden ») et 1 « toegevoegde lid » (PVDA), permettant ainsi à l'ensemble des groupes politiques d'y être représenté. S'agissant de la commission d'enquête parlementaire relative au milieu de la petite enfance, celle-ci est composée de 15 membres effectifs (« vaste leden ») et d'un « toegevoegde lid » (PVDA), permettant également une représentation de l'ensemble des partis politiques. L'opposition y a également décroché le poste de deuxième vice-président (Vlaams Belang).

X. Une autre technique a déjà utilisée pour garantir la représentation de l'ensemble des groupes politiques : la cession par un groupe politique à un autre d'un des sièges de membre effectif qui lui revenaient.¹⁹⁴ Le groupe politique socialiste francophone a ainsi permis au groupe Défi d'occuper l'un de 3 sièges qui lui revenaient au sein de la commission « Kazakhgate »¹⁹⁵.

Nous ne pouvons que saluer cette évolution, dans la pratique, vers davantage de représentation de l'opposition au sein des commissions d'enquête. Il nous apparaît que cette pratique gagnerait à être formalisée dans les règlements des différentes assemblées, en réservant par exemple systématiquement la fonction de président ou de rapporteur des commissions d'enquête à un parti de l'opposition, comme c'est le cas en France¹⁹⁶.

2. Les garanties de la minorité dans le fonctionnement des commissions d'enquête parlementaires

X. L'opposition se voit reconnaître certains droits dans le fonctionnement des commissions d'enquête parlementaire, lorsque ce dernier est réglé à des majorités renforcées. Ainsi, elle peut s'opposer à une demande de huis clos, qui doit être prise à la majorité des 2/3¹⁹⁷, même si, comme le remarque Marc Van der Hulst et Koen Muylle, il ressort de la pratique que le huis clos est appliqué à l'ensemble des sessions, sauf les auditions de témoins.¹⁹⁸ On rappellera ici que même dans les cas de huis clos, les membres non effectifs (en ce compris donc de l'opposition) de la commission peuvent assister aux séances, sauf si la Chambre ou la Commission en dispose autrement.¹⁹⁹

¹⁹⁴ Des propositions similaires ont été formulées dans le cadre de la composition des commissions d'enquête sur les événements du Heysel et sur l'affaire Publifin, mais n'ont pas été concrétisées (M. UYTENDAELE, « L'enquête parlementaire sur les événements tragiques qui se sont déroulés le 29 mai 1985 au stade du Heysel », *op. cit.*, p. 359 ; J. CLARENNE, « La commission d'enquête Publifin : quand le Parlement wallon sort de sa routine », *op. cit.*, p. 55-56).

¹⁹⁵ « Kazakhgate : Olivier Maingain, recalé par la majorité, repêché par le PS », *Le Soir*, 29 novembre 2016. En l'occurrence, la majorité parlementaire avait écarté la proposition d'attribuer au député Défi un siège sans voix délibérative.

¹⁹⁶ Article 143, § 2, du Règlement de l'Assemblée nationale.

¹⁹⁷ Art. 1/1 règlement d'ordre intérieur des commissions d'enquête de la Chambre.

¹⁹⁸ M. VAN DER HULST, K. MUYLLE, trad. J. CLARENNE, *op. cit.*, p. 594, n°909.

¹⁹⁹ M. VAN DER HULST, K. MUYLLE, trad. J. CLARENNE, *op. cit.*, p. 594, n°910.

Il est remarquable de constater que, contrairement à la pratique existante dans d'autres Parlements (Parlement européen, Bundestag...), l'expression dans le rapport de la commission d'un point de vue minoritaire est exceptionnelle. A notre connaissance, seul le rapport de la commission d'enquête « Séparation des pouvoirs » (Fortis), sous la forme d'un « rapport complémentaire » pour la commission Fortis.²⁰⁰

3. Le rapport paradoxal de l'opposition à l'obligation de discrétion

X. L'article 3, alinéa 4 et 5, de la loi du 30 juin 1996 prévoit que « les membres de la Chambre sont tenus au secret pour ce qui concerne les informations recueillies à l'occasion des réunions non publiques de la commission. Toute violation de ce secret sera sanctionnée conformément au Règlement de la Chambre à laquelle ils appartiennent. (...) ».

Cette disposition signifie que les membres de l'opposition sont astreints à une obligation de discrétion relative à toute information recueillie durant ou à l'occasion d'une réunion tenue à huis clos. Cette obligation peut être relative ou absolue.²⁰¹ Elle fait l'objet de sanctions disciplinaires : la perte du droit d'être membre et d'assister à toute réunion de la Chambre soumise à l'obligation de secret ; une retenue de 20% de l'indemnité pendant 3 mois ; l'absence de remplacement du membre sanctionné.²⁰²

Cette obligation de secret est une arme paradoxale : elle permet d'obtenir des informations cruciales, d'opérer un contrôle serré qui peut dépasser les limites posées notamment par le secret professionnel à l'obtention de certaines informations, mais, dans le même temps, elle empêche l'opposition d'utiliser ces informations pour mettre publiquement en cause le Gouvernement.

En pratique, Marc van der Hulst et Koen Muylle constatent néanmoins que ces sanctions n'ont jamais été appliquées. Ils avancent l'hypothèse selon laquelle « l'absence de sanction s'explique peut-être par le fait que la plupart des indiscretions font partie d'un jeu entre la majorité et l'opposition et qu'il est dès lors très délicat pour le président de sanctionner individuellement un membre de la commission ». ²⁰³

Section 3. L'étendue du contrôle par les commissions d'enquête : la seule responsabilité politique

A. Le contrôle de la seule responsabilité politique

X. Conformément à l'article 13 de la loi du 3 mai 1980 sur les enquêtes parlementaires, telle que modifiée en 1996, le contrôle opéré par le biais des commissions d'enquête ne peut porter que sur l'établissement de responsabilités politiques (et non sur l'établissement de responsabilités civiles ou pénales). Le législateur fédéral a en effet, dans les travaux de révision de la loi de 1880, souhaité formaliser les finalités des enquêtes parlementaires. Ces dernières ont été clairement explicitées dans les développements de la proposition de loi déposée le 7 novembre 1995, les auteurs de cette proposition soulignant l'importance de bien délimiter l'objectif de ces enquêtes²⁰⁴ :

²⁰⁰ *Annales*, Ch. Repr., ses. Ord., 2008-2009, 19 mars 2009, pp. 81-82.

²⁰¹ M. VAN DER HULST, K. MUYLLE, trad. J. CLARENNE, *op.cit.*, p. 595, n°913.

²⁰² *Ibid.*, p. 597 n°915.

²⁰³ M. VAN DER HULST, K. MUYLLE, trad. J. CLARENNE, *op.cit.*, p. 598, n°916.

²⁰⁴ Proposition de loi modifiant la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires déposée par M. Vandenberghe et consorts, *Doc. parl.*, Sénat, 1995-96, n° 1-148/1, p. 2.

« Étant donné l'importance incontestable des répercussions sociales d'une enquête parlementaire, il importe d'en définir la finalité de manière univoque. Une définition précise s'impose également pour pouvoir réaliser une révision en profondeur de la loi existante sur le plan des différents problèmes partiels.

En premier lieu, l'enquête parlementaire est utile pour les travaux du Parlement lui-même. Elle doit procurer à celui-ci l'information nécessaire, en fonction aussi bien de sa mission législative que de sa mission de contrôle, et pour autant que les moyens parlementaires ordinaires s'avèrent ne pas y suffire. Lorsque le Parlement constate par exemple, à l'occasion de faits concrets, que le bon fonctionnement des pouvoirs publics est compromis, l'article 56 de la Constitution lui confère le droit de remédier à cette situation, si possible en légiférant après une enquête parlementaire.

En second lieu, les travaux de la commission d'enquête doivent permettre au Parlement de déterminer des responsabilités politiques ».

X. Ainsi que le souligne D. de Bruyn, « S'agissant des responsabilités révélées par l'enquête, celles-ci sont exclusivement de nature politique. En aucun cas, la commission n'est autorisée à s'ériger en accusateur et encore moins en juge »²⁰⁵. Ainsi, dans le cas où des indices d'infractions sont recueillis par une commission d'enquête, cette dernière a le devoir transmettre ces informations au Parquet²⁰⁶.

Comme le rappelle Jacques Velu, «[d]e ces travaux préparatoires (ceux de la loi du 30 juin 1996 modifiant la loi relative aux commissions d'enquête parlementaire), il ressort qu'en prévoyant que la commission pourrait, dans son rapport, formuler des observations quant aux responsabilités que l'enquête révèle, le législateur entendait que hors le cas où la finalité de l'enquête revêt un caractère juridictionnel, les seules responsabilités susceptibles de faire l'objet de telles observations étaient la responsabilité politique et, le cas échéant, la responsabilité pénale des membres du gouvernement à l'exclusion de leur responsabilité civile et des responsabilités de natures diverses d'autres personnes (rapport Van Parys, Doc. parl., Ch., session 1995-1996, n° 523/4, p.6)»²⁰⁷.

X. On doit néanmoins relever que certaines commissions d'enquête ont donné une autre interprétation de l'article 13 de la loi sur les enquêtes parlementaires, considérée par certains auteurs, comme F. Meerschaut, comme étant inconstitutionnelle.²⁰⁸ Ainsi, la commission d'enquête Dutroux ne s'est pas limité à l'identification des responsabilités politiques, mais à constater certaines responsabilités dans le chef des personnes concernées par des enquêtes judiciaires.²⁰⁹ Or, rappelle F. Meerschaut, l'usage des termes « observations quant aux responsabilités que l'enquête révèle » et « propositions sur une modification de la législation » confirment bien le fait que le caractère accessoire du droit d'enquête par

²⁰⁵ D. DE BRUYN, *op.cit.*, p. 634. Voyez dans le même sens, N. LAGASSE ET X. BAESELEN, *op.cit.*, p. 8.

²⁰⁶ Article 10 de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires. Voy., sur cet article, I. VOS, « Kan een parlementaire onderzoekscommissie individuele verantwoordelijkheden vaststellen ? », *T.B.P.*, 1999, p. 103 ; D. DE BRUYN, *op. cit.*, p. 632.

²⁰⁷ J. VELU, *Considérations sur les enquêtes parlementaires et les droits de l'homme*, Classe des lettres - Académie royale de Belgique, 1999, p. 57.

²⁰⁸ F. MEERSCHAUT, « Het parlementair onderzoek aan de federale wetgevende Kamers na de wet van 30 juni 1996 », *op. cit.*, A.2.5.3.3. – 144.

²⁰⁹ Rapport fait au nom de la commission d'enquête parlementaire sur la manière dont l'enquête, dans ses volets policiers et judiciaires a été menée dans « l'affaire Dutroux-Nihoul et consorts » du 14 avril 1997, DOC 713/6 – 96/97, p. 146.

« Tout en considérant qu' [i]l n'est pas exclu que des manquements individuels aient également des implications au niveau disciplinaire et/ou pénal mais il n'appartient pas à la commission de se prononcer à ce sujet », la Commission a défini son rôle par rapport au principe de responsabilité politique comme suit : « La commission s'est attachée à déterminer des manquements individuels dans chacun des dossiers examinés. La commission n'accepte pas la fatalité et elle entend adhérer fermement au principe de la responsabilité. La responsabilité est, tout d'abord, celle des autorités qui exercent un pouvoir au sein de l'institution policière et judiciaire dont ils assument le destin. Ils sont responsables du bon fonctionnement des services dont ils exercent la surveillance, la direction et le contrôle.

La responsabilité est aussi celle des agents du système de justice pénale dont les manquements doivent être envisagés *in concreto* en suivant les critères d'une personne normalement prudente et attentive placée dans les mêmes circonstances de temps, de lieu et de services ».

rapport aux compétences principales de contrôle – de la responsabilité politique des gouvernants – et législative.²¹⁰ Dans la même perspective, la section de législation s'est opposée à la création d'une commission d'enquête visant à informer la Chambre dans la perspective d'une décision sur la mise en accusation d'un Ministre.²¹¹ On constatera ici une divergence de vue avec J. Velu, qui semble considérer que de telles enquêtes peuvent servir toutes les fonctions des Parlements.

B. Les cibles du contrôle

X. Il est établi de longue date que l'enquête parlementaire ne peut avoir objet d'établir des responsabilités relatives à des individus qui n'ont pas une fonction gouvernementale.²¹² Elle doit concerner le contrôle de la responsabilité politique des gouvernants, notamment par rapport à leur administration.

1. Le Gouvernement en exercice dans son ensemble ou l'un ou plusieurs de ses membres

X. Le contrôle de la commission d'enquête peut porter sur la responsabilité politique soit de l'ensemble du Gouvernement, soit d'un seul ou plusieurs Ministre(s) ou secrétaire(s) d'Etat individuellement. Comme le souligne D. de Bruyn, « une commission d'enquête est susceptible de porter son attention sur les actions - individuelles et collectives - de tous les membres du gouvernement, qu'ils soient ministres ou secrétaires d'Etat. »²¹³

X. C'est dans le cadre de la commission d'enquête « Heysel » que la responsabilité individuelle politique d'un ministre en exercice (en l'espèce, le ministre de l'Intérieur) a pour la première fois été mise en cause dans un rapport de commission. Ainsi, 5 membres sur 9 ont estimé que « des responsabilités administratives étaient réelles, que des responsabilités politiques existaient également » et que « ce serait faire œuvre de mauvais discernement que de tenter de dissocier les unes des autres tant elles sont intimement liées »²¹⁴. Comme le relève Marc Uyttendaele, « [i]l s'agissait là d'une mise en cause claire du ministre de l'Intérieur qui – cette fois, selon six membres de la commission – doit, lors des manifestations qui requièrent un grand déploiement de force, prendre « l'initiative de coordonner les services de sécurité » et apprécier « sous sa responsabilité politique, la nature et l'importance de la manifestation » »²¹⁵.

De la même manière, le rapport de la commission d'enquête « Sabena » s'est prononcé sur la responsabilité politique du Ministre des entreprises publiques (R. Daems) et du Premier Ministre (G. Verhofstad), tous deux en fonction.

2. Les gouvernants en exercice pour les dysfonctionnements de leur administration

²¹⁰ *Ibid.* Voy. aussi F. MEERSCHAUT, « Parlementair onderzoeksrecht en rechten van de mens : pleidooi voor een permanente waakzaamheid en afweging », in A. REZSÖHAZY ET M. VAN DER HULST (dir), *Le droit parlementaire et les droits fondamentaux*, *op.cit.*, pp. 123-152.

²¹¹ Avis. 22 août 1995, n°24.597/VR/V, Doc. Parl. Ch., s.e., n°61/1, p. 49.

²¹² Voy., déjà, H. de Brouckère « « Si c'est contre le ministère que vous voulez diriger l'enquête,... alors vous êtes dans les termes de la Constitution, c'est-à-dire que si le ministère est coupable, vous pourrez le mettre en accusation. Mais une commission chargée de l'instruction de faits relatifs à tous les individus est inconstitutionnelle. Si des responsabilités personnelles sont établies, quelles mesures emploieriez-vous à leur égard, quels droits avez-vous de les poursuivre, de les punir ? C'est au pouvoir exécutif et au pouvoir judiciaire qu'appartient ce droit » (Séance du 6 octobre 1831 (*Le Courrier* du 8 octobre 1831).

²¹³ D. DE BRUYN, *op.cit.*, p. 627.

²¹⁴ *Doc. Parl.*, Chambre, sess. 1984-1985, 1232, n° 2, p. 86.

²¹⁵ M. UYTENDAELE, « L'enquête parlementaire sur les événements tragiques qui se sont déroulés le 29 mai 1985 au stade du Heysel », *op.cit.*, p. 362.

X. Dans le sillage de ce que nous avons rappelé ci-dessus sur la responsabilité politique comme mécanisme d'imputation, N. Lagasse et X. Baeselen établissent à juste titre que « le contrôle politique exercé par le droit d'enquête s'étend à l'ensemble des administrations soumises à l'autorité directe ou à l'autorité de tutelle du ministre. Dans le sillage du ministre de la Justice, l'on cite, par exemple, les services de police qui, pour l'exécution des missions de police judiciaire, sont placés sous son autorité (article 5 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police). Dans la lignée du ministre de l'Intérieur, l'on songe notamment à la gendarmerie qui, en vue du maintien et du rétablissement de l'ordre public, peut être mise en mouvement sur les ordres du ministre (article 14, al. 1, de la loi du 2 décembre 1957 sur la gendarmerie) »²¹⁶. C'est en ce sens que la section de législation a considéré, dans son avis n° 19.181/8, que « le contrôle de l'action administrative par les institutions parlementaires est un contrôle 'médiatisé'. Il ne s'exerce pas de manière directe sur les agents et sur les services; il passe nécessairement par la personne du ministre; celui-ci est 'le répondant et le responsable' devant les Chambres »²¹⁷. D. de Bruyn insiste à cet égard sur le fait « qu'à la suite du rapport d'une commission d'enquête, seule la responsabilité politique du gouvernement ou de l'un de ses membres peut être mise en cause par l'assemblée. A aucun titre, la responsabilité - disciplinaire, pénale ou civile - des agents des administrations ne peut être épinglée par une assemblée parlementaire et, *a fortiori*, par une commission d'enquête »²¹⁸.

X. C'est ainsi par exemple que le rapport de la commission d'enquête du Parlement flamand relative aux abus dans les crèches a logiquement conclu que : « Ten slotte stelt de commissie vast dat de fouten die gebeurd zijn binnen de administratie onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister vallen »²¹⁹. Ce principe protège également de la tendance au transfert de la responsabilité politique du Ministre vers ses proches subordonnés, notamment observable en France. Il est intéressant de noter à cet égard que le rapport de la commission d'enquête du Parlement flamand sur la pollution au PFAS-PFOS n'épinge pas la responsabilité politique d'un ou plusieurs ministres en particulier mais évoque une responsabilité politique « collective » des membres du Gouvernement et de l'administration²²⁰.

²¹⁶ N. N. LAGASSE ET X. BAESELEN, *op.cit.*, p. 9.

²¹⁷ Avis n° 19.181/8 du Conseil d'État donné le 13 février 1990 sur une proposition de loi portant des mesures tendant à promouvoir l'exercice du droit d'enquête parlementaire, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 1988-1989, n° 860/2, p. 13.

²¹⁸ D. DE BRUYN, *op.cit.*, p. 628

²¹⁹ *Doc. Parl. flam.*, session 2021-2022, n° 1176/14, p. 25.

²²⁰ « Een laatste aspect dat tot de taak van de onderzoekscommissie behoort, is het onderzoek naar de verantwoordelijkheid van het politieke niveau in de aanenschakeling van beslissingen die wel en niet genomen zijn.

De onderzoekscommissie erkent dat de waarheid in de praktijk ingewikkelder ligt dan louter in het aanwijzen van deze of gene politieke verantwoordelijke. De overheid wordt gevormd door de administratie en de politieke beleidsverantwoordelijken. Als de overheid onvoldoende in staat is gebleken om de inwoners rond de 3M-site op een doeltreffende manier te beschermen, dan valt dat onder een collectieve politieke beleidsverantwoordelijkheid.

Verschillende beslissingen met een belangrijke impact op het verloop zijn onder politieke verantwoordelijkheid genomen. De onderzoekscommissie vindt echter geen enkele aanwijzing dat de overheid de graad van vervuiling bewust voor de bevolking verzwegen heeft.

Het gaat om een cascade aan beslissingen – ook beslissingen die de politiek heeft genomen – op basis van de opbouw van kennis door de jaren heen, de uitdagingen die de administratie ondervond om haar kerntaak terdege te kunnen vervullen, de rol die 3M speelde, de informatiedoorstroming bij de overheid en de adviezen die de administratie heeft aangeleverd. De onderzoekscommissie stelt vast dat er bij een aantal bepalende beslissingen diffusie van verantwoordelijkheid en een zekere verkokering is.

Het is voor de onderzoekscommissie duidelijk dat niet één welbepaalde beslissing, die kan worden toegewezen aan één welbepaalde beleidsverantwoordelijke, bepaald heeft hoe werd omgegaan met de vervuiling en de communicatie daaromtrent. Weliswaar stelt de commissie vast dat bij het doorgeven van informatie en adviezen over het humaan-toxicologische risico onzekerheid bij beleidsmakers voorbarig is verschoven naar zekerheid. Vervolgens werd op basis van de toenmalige gegevens beslist om niet te communiceren over de mogelijke risico's en zijn er in 2017 ook geen bijkomende metingen uitgevoerd. Dit heeft het vroeger overwegen van no-regretmaatregelen verhinderd ». *Doc. Parl. Fl.*, session 2020-2021, n° 844/36, p. 58-59.

En conclusion, si seule la responsabilité politique des gouvernants peut être engagée au terme d'une enquête parlementaire, cette dernière peut ne pas se limiter à l'examen des responsabilités strictement individuelles des Ministres, mais peut s'attacher à examiner, plus globalement, le fonctionnement de certaines administrations²²¹.

3. Les anciens Ministres et les anciens Secrétaires d'Etat ?

X. La commission d'enquête peut-elle engager la responsabilité politique d'un ancien Ministre ou Secrétaire d'Etat ? Des règles de « prescription » sont-elles applicables pour la responsabilité politique ?

La doctrine constitutionnelle traditionnelle apporte une réponse négative à cette question, considérant qu'il est impossible pour une commission d'enquête d'examiner les agissements d'anciens ministres dès lors que le Parlement ne peut plus exiger sa démission du poste qu'il occupait au moment où a été commise la faute politique qui lui serait reprochée²²². L'absence de sanction politique rendrait *de facto* impossible l'examen, par une commission d'enquête, des agissements d'anciens membres du Gouvernement. C'est ainsi que selon Marc Uyttendaele, la responsabilité politique « ne vise pas à sanctionner un ministre pour des faits commis dans l'exercice d'une fonction antérieure, mais à l'amener à abandonner la fonction dans l'exercice de laquelle il a commis une faute politique, et cela notamment parce que, à la suite de celle-ci, il risque de ne plus avoir l'autorité suffisante pour poursuivre sa mission »²²³.

X. Cette interdiction défendue par la doctrine traditionnelle pour une commission d'enquête d'examiner les agissements d'anciens ministres n'a toutefois pas empêché plusieurs commissions d'enquête de conclure à la responsabilité politique d'anciens membres du Gouvernement. L'on pense notamment aux travaux de la commission d'enquête « Publifin », dont le rapport a mis en cause la responsabilité de l'ancien ministre des pouvoirs locaux²²⁴ ou encore à la commission Dutroux, dont le rapport pointait les responsabilités de l'ancien ministre de la Justice, Melchior Wathelet²²⁵. Le rapport de la commission sur la crise de la dioxine a conclu à l'existence d'une responsabilité politique des anciens ministres de l'Agriculture et de la Santé Publique, qui avaient auparavant démissionné²²⁶. Enfin, le récent rapport de la commission d'enquête du Parlement flamand relative aux abus dans les crèches a souligné de manière

²²¹ La présence de cette double dimension – examen des responsabilités individuelles et des dysfonctionnements plus structurels – n'est absolument pas neuve. Ainsi, la première enquête parlementaire complète, datant de 1845, comporte « un double volet : une recherche des responsabilités et une sorte d'audit sur le fonctionnement d'un grand corps de l'Etat ». voy. J.-P. Nandrin, « Le droit d'enquête parlementaire. Perspectives historiennes », *op.cit.*

²²² Voy. en ce sens, M. M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge : regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 410 ; D. DE BRUYN, *op.cit.*, p. 628 ; N. LAGASSE ET X. BAESELEN, *op.cit.*, p. 9 ; Dans la doctrine française, voy. P. SEGUR, « Qu'est-ce que la responsabilité politique ? », *Revue du droit public*, 1999/6, p. 1623, qui convient que « la démocratie conserve la nécessité de jeter la pleine lumière sur l'activité gouvernementale passée, mais que l'information parlementaire n'emporte aucunement la responsabilité politique » et en conclut qu'« après la cessation des fonctions ministérielles, il n'y a plus et il ne doit pas y avoir de responsabilité politique ».

²²³ M. UYTENDAELE, « Leçon XIII - Les fonctions de contrôle du Parlement » in *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 372-373.

²²⁴ Voy. les autres exemples cités par J. CLARENNE in « La Commission d'enquête Publifin : quand le Parlement wallon sort de sa routine », *A.P.T.*, 2018/1-2, p. 63, note n° 139.

²²⁵ Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la manière dont l'enquête, dans ses volets policiers et judiciaires a été menée dans l'affaire « Dutroux-Nihoul et consorts », *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 1996-1997, n° 713/6, p. 150.

²²⁶ Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur l'organisation de la production de viande, de produits laitiers et d'œufs en Belgique et sur les responsabilités politiques dans le cadre de la crise de la dioxine, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 1999-2000, n° 0018/006 pp. 305 et 306.

très nette la responsabilité politique de l'ancien Ministre du Bien-être, de la Santé, de la Famille et de la Lutte contre la pauvreté, Wouter Beke, qui avait entre temps démissionné²²⁷.

X. Cela a amené certains auteurs à défendre une autre conception plus « extensive » de la responsabilité politique. Julian Clarenne plaide ainsi pour ne plus faire de la sanction de la démission le critère déterminant de la responsabilité politique :

« Plus que la sanction politique, n'est-ce pas le contrôle que l'assemblée exerce sur l'action ministérielle et l'obligation correspondante du ministre de s'en expliquer qui constitue le cœur de la responsabilité ? Au travers d'un tel contrôle les gouvernants seraient en effet contraints, par l'intermédiaire du Parlement, de répondre de la conduite de leurs affaires ministérielles devant l'opinion publique. Si l'on souscrit à cette conception plus extensive de cette idée de responsabilité politique, le contrôle par une commission d'enquête de la manière dont un ancien ministre a exercé ses fonctions est alors loin d'être dénué de sens, dans la mesure où il oblige celui-ci à informer sur la manière dont il a exercé ses fonctions passées et concourt ainsi à la manifestation de la vérité politique que l'enquête parlementaire a pour tâche de révéler. En dépit de l'absence de toute sanction politique, le rapport d'enquête permet de porter à la connaissance du public ce que la commission considère comme des fautes politiques commises par le ministre dans le cadre de son mandat antérieur. En ce qu'elle peut être constitutive d'un blâme public, cette « mise au fait » des erreurs politiques passées est déjà une sanction en soi, qui pourrait même, selon le degré de désapprobation populaire à l'égard des erreurs commises, déboucher sur une sanction électorale »²²⁸.

Ce point de vue est aussi partagé par Inge Vos, qui considère que :

« De politieke verantwoordelijkheid vaststellen ten aanzien van een oud-minister valt daar volgens De Bruyn niet onder. Dit lijkt naar mijn mening een te verregaande gevolgtrekking te zijn. Men kan immers niet de ogen sluiten voor het feit dat een oud-minister politieke verantwoordelijkheid droeg met betrekking tot bepaalde aspecten die het voorwerp uitmaken van een parlementair onderzoek. Het verschil ligt in het feit dat de Kamer ten aanzien van deze oud-minister geen afdwingbare sanctie meer kan verbinden aan de vastgestelde politieke verantwoordelijkheid. Deze visie vertoont een zeker parallellisme met de bevoegdheid van de Senaat ten aanzien van de leden van de regering zelf. Ook de Senaat kan aan haar vaststellingen geen afdwingbare sancties verbinden daar het monopolie van de politieke controle uitsluitend bij de Kamer werd gelegd. »²²⁹

Nous nous rallions à cette thèse, et ce pour deux raisons.

Primo, comme nous l'avons rappelé ci-dessus, la responsabilité politique ne se réduit pas à la seule sanction mais déploie, au contraire, une portée graduelle (voy. *supra*). Dans cette perspective, si la responsabilité politique dans son sens le plus strict ne pourra effectivement être retenue qu'à l'égard des ministres en exercice, cela ne rend pas à notre sens pour autant inutile, pour une commission d'enquête, d'informer et de soumettre à un jugement critique les éventuels manquements d'anciens ministres.

²²⁷ Doc. Parl. flam., session 2021-2022, n° 1176/14, p. 24-25.

²²⁸ J. CLARENNE, « La Commission d'enquête Publifin : quand le Parlement wallon sort de sa routine », *op.cit.*, p. 63.

²²⁹ I. VOS, « Kan een parlementaire onderzoekscommissie individuele verantwoordelijkheden vaststellen? », *T.B.P.*, 1999, p. 101.

L'enquête parlementaire participe alors de la reddition des comptes en permettant une clarification des responsabilités successives de différents gouvernants. Il s'agit d'un enjeu majeur lorsque la problématique traitée s'est étalée dans le temps. Ainsi, la commission d'enquête « PFOS/PFAS » du Parlement flamand porte sur l'examen d'un dossier dont les faits se sont produits sur deux législatures différentes. Elle implique nécessairement d'analyser les agissements des différents ministres qui se sont succédés dans la gestion du dossier. Si, dans ces cas, l'enquête parlementaire ne peut participer à la fonction élective des Parlements (puisqu'il n'est plus question de révoquer le Ministre), elle peut néanmoins participer, de manière décisive, à l'accomplissement de la fonction informative, de contrôle et de la fonction pédagogique.

Secundo, la possibilité pour les commissions d'enquête parlementaire de porter un regard rétrospectif sur les agissements des différents Ministres qui se sont succédés est renforcée par l'idée que la responsabilité politique est fondamentalement un mécanisme d'imputation, qui implique une responsabilité de principe du Ministre en exercice pour les faits de ses prédécesseurs. Comme on l'a rappelé, « aangezien slechts ministers in functie voor de Kamer politieke verantwoordelijkheid kunnen dragen, zal bij het aftreden van een minister, diens opvolger met het ambt, ook de verantwoordelijkheid van zijn voorganger overnemen ».²³⁰ Dès lors que la responsabilité du Ministre en exercice pour la politique menée par ses prédécesseurs se cantonne aux phases d'information et de débat ²³¹, alors qu'elle est complète pour la politique qu'il mène, la démarcation entre sa responsabilité propre et celle qu'il endosse pour ses prédécesseurs est cruciale. Pour cette raison, les enquêtes parlementaires doivent pouvoir identifier la responsabilité politique des anciens gouvernants.

Section 4. L'issue des enquêtes parlementaires

X. A l'issue de l'enquête parlementaire, un rapport est établi par la commission. Celui-ci est ensuite présenté à l'assemblée parlementaire qui a ordonné l'enquête et qui, elle, va en dégager les enseignements, le cas échéant par la mise en cause de la responsabilité politique du ou des ministre(s) concerné(s) ou de tout le gouvernement. C'est ainsi que l'on considère classiquement, comme cela a été rappelé, que « l'enquête ne fait [...] qu'introduire [...] le travail de contrôle politique ».²³²

X. Une question se pose alors : celle de l'organisation du contrôle politique à la suite du travail d'enquête, c'est-à-dire, plus précisément, celle de l'articulation entre la mise en jugement et la sanction informelle qui a été développée dans le rapport de la commission d'enquête et les procédés formels, et rationalisés, de mise en jugement et de sanction. Francis Delpérée s'interrogeait dans ces termes : « Suite au dépôt du rapport de la commission d'enquête, « comment engager désormais le débat parlementaire ? Faut-il que l'assemblée statue sur le rapport – mais quelle serait la signification de pareil vote - ? Faut-il qu'elle avalise tout ou partie des considérations ou des conclusions que contient ce rapport ? Faut-il plutôt qu'elle procède elle-même à de nouvelles investigations ou qu'elle se fasse sa propre opinion ? ».²³³ On peut apporter, à cette question, deux éléments de réponse.

X. Premièrement, quant à l'organisation du travail en plénière, « la doctrine traditionnelle » « qui n'est guère très prolixe sur cette question », souligne que « le rapport d'une commission d'enquête parlementaire fait l'objet d'un débat en séance plénière. [...] Dans l'hypothèse où la commission avait

²³⁰ J. VELAERS, « Over de politieke verantwoordelijkheid van ministers », *op.cit.*, p. 364.

²³¹ *Ibid.*

²³² F. DELPERÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, *op.cit.*, p. 811)

²³³ *Ibid.*

également pour mission d'aider la Chambre concernée dans sa tâche de contrôle politique, le processus d'enquête pourra s'achever par un vote en séance plénière sur une motion de confiance ou de méfiance à l'égard du ou des membres du gouvernement dont la responsabilité politique semble engagée ». ²³⁴ Le législateur, de même que le règlement de la Chambre, ne précisent pas si le rapport doit faire l'objet d'un vote en séance plénière.

L'observation de la pratique parlementaire montre que l'assemblée délibère du rapport en séance plénière. Ainsi, tous les rapports ont été discutés en séance plénière, à l'exception du rapport de la commission d'enquête « Milices privées » au Sénat. ²³⁵ Ensuite, l'assemblée prend position sur le rapport de la commission d'enquête sous la forme d'une « motion », et ce, à nouveau en séance plénière. Celle-ci peut être d'intensité variable : la motion peut se limiter à prendre acte du rapport ou – et c'est aller un pas plus loin ²³⁶ – l'approuver dans son intégralité ²³⁷ ou en partie ²³⁸. En principe, « la séance plénière ne se prononce pas directement sur le rapport et sur les conclusions qu'il renferme, mais sur une motion déposée en conclusion de sa discussion. Dans cette motion, la Chambre peut déclarer qu'elle se rallie dans une mesure plus ou moins large au rapport de la commission d'enquête et aux recommandations qu'il formule ». ²³⁹ Dans la pratique, plusieurs motions sont souvent déposées à l'issue de la discussion du rapport de la commission d'enquête. Marc Van der Hulst et Koen Muylle constatent que ces motions « peuvent être amendées » alors que le rapport de la commission en lui-même ne le peut pas. ²⁴⁰

X. Deuxièmement, il faut bien saisir la nature de la décision prise en plénière sur le rapport élaboré par la commission d'enquête. Selon Francis Delpérée, lorsque l'assemblée parlementaire exerce sa fonction de contrôle politique par le biais de la commission d'enquête, « elle a, de manière collective, établi un dossier qui doit lui permettre de mieux apprécier une situation qui appelle, de sa part, un jugement de valeur. Elle n'a pas à se prononcer sur la pertinence de ce dossier qui est d'ailleurs le sien. Elle en prend connaissance. Il revient ensuite à l'un de ses membres de mettre en œuvre les procédures qui conduiront, le cas échéant, à la censure de l'action politique d'un ministre ; le développement d'une interpellation qui se clôt par le dépôt et le vote d'une motion motivée, s'inscrit directement dans cette perspective ». ²⁴¹ Dans le même sens, Marc Uyttendaele considère que « [s]'il apparaît, à l'issue des travaux de la commission, que la responsabilité politique d'un ou plusieurs membres du gouvernement est engagée, le processus d'enquête peut s'achever par un vote sur une motion de confiance ou de méfiance à leur égard ». ²⁴² Donatienne Debruyne abonde dans le même sens, considérant que lorsque la responsabilité du gouvernement ou d'un de ses membres est mise en cause, « une interpellation (...) s'ensuivra logiquement. En conclusion du débat relatif à cette interpellation, les membres de l'assemblée pourront déposer soit une motion pure et simple, soit une motion de méfiance, constructive ou non, soit une motion de recommandation. Le gouvernement, quant à lui, peut déposer une motion de confiance ». Ainsi, sur un plan formel, le rapport ne suffit pas à engager la responsabilité politique. Il forme le substrat

²³⁴ N. LAGASSE ET X. BAESELEN, *op.cit.*, p. 255.

²³⁵ Doc. Parl. Sén., sess. Ord. 1979-1980, n°295/6.

²³⁶ Puisque cela signifie que l'assemblée parlementaire marque son accord quant aux éventuelles responsabilités politiques constatées dans le rapport de la commission d'enquête.

²³⁷ Exemple : approbation de l'intégralité du rapport de la commission d'enquête sur l'assassinat de Lumumba.

²³⁸ Exemple : conclusions du rapport de la commission d'enquête sur les sectes approuvées sauf la liste (controversée) des mouvements sectaires (présumés) (Doc. Parl., Chambre, session 1995-96, n° 313/9, p. 2).

²³⁹ M. VAN DER HULST, K. MUYLLE, trad. J. CLARENNE, *op.cit.*, p. 603, n°928.

²⁴⁰ M. VAN DER HULST, K. MUYLLE, trad. J. CLARENNE, *op.cit.*, p. 604, n°928.

²⁴¹ Selon F. DELPERÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, *op.cit.*, p. 811.

²⁴² M. UYTENDAELE, « Leçon XIII - Les fonctions de contrôle du Parlement » in *Trente leçons de droit constitutionnel*, 1^{re} édition, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 372.

à partir duquel doit se formaliser l'engagement de cette responsabilité ou éventuellement le soutien au gouvernement.

X. On peut prendre ici plusieurs exemples éclairant sur la pratique des motions consécutives à la discussion d'un rapport d'une commission d'enquête. En ce qui concerne la commission sur le drame du Heysel : « En 1985, un long débat en séance plénière de la Chambre fut organisé suite au dépôt du rapport de la commission d'enquête parlementaire sur le drame du Heysel. A l'issue de ce débat, trois ordres du jour, appelant un vote, furent déposés. L'un d'eux constatait que la responsabilité politique du ministre de l'Intérieur de l'époque, M. Nothomb, était engagée. Nous savons que M. Nothomb ne fut pas contraint de démissionner, la Chambre des représentants ayant adopté l'ordre du jour pur et simple déposé par la majorité ».²⁴³

X. Contrairement aux Pays-Bas, où le rapport de la commission d'enquête sur l'affaire dite des allocations familiales a entraîné la démission du Gouvernement, en Belgique, aucune commission d'enquête parlementaire n'a encore jamais fait tomber de gouvernement ou entraîné la démission d'un ministre. Mais elle a parfois mis à mal une majorité, par exemple après la commission d'enquête sur le drame du Heysel²⁴⁴.

Section 5. Les paramètres déterminant l'efficacité des enquêtes parlementaires

X. Au terme de cette analyse des enquêtes parlementaires comme instrument de contrôle de la responsabilité politique, on tentera de répondre à la question soulevée par Gérard Gobert lors de la plénière délibérant du rapport de la commission d'enquête « Sabena » : « une commission d'enquête parlementaire est-elle l'instrument adéquat pour comprendre un événement dans lequel les politiques sont directement impliqués? Le politique peut-il, en toute indépendance et impartialité, juger le politique? »²⁴⁵

Répondre à cette question sensible, à savoir celle de la possibilité pour une enquête parlementaire d'objectiver la question de la responsabilité politique et de la confiance, de dresser un état des lieux d'une manière neutre, indépendante et impartiale, d'une problématique, nous paraît dépendre d'une série de paramètres. De manière générale, il nous semble que la plus-value d'une commission d'enquête dépend du climat politique et médiatique dans lequel celle-ci se tient, c'est-à-dire plus précisément de l'autonomie dont bénéficie la commission d'enquête par rapport au Gouvernement, de sa cohésion interne, notamment manifestée par la recherche du consensus, de la manière dont elle gère ses liens avec la presse et le grand public, du sérieux de son travail, de la qualité et de l'ampleur de l'analyse des informations recueillies ainsi que de la qualité de la délibération qu'elle a pu mener. Ainsi que le résume Marc Uyttendaele, « il est inutile d'ordonner des enquêtes parlementaires si la Chambre n'examine pas avec sérénité et sans esprit partisan les conclusions qui lui sont présentées par les commissaires. »²⁴⁶.

Dans le paysage des commissions d'enquête, l'on peut en pointer certaines qui n'ont pas permis de procéder à un contrôle complet et efficace de la responsabilité politique (**A**), tandis que d'autres exemples permettent de démontrer au contraire l'utilité du mécanisme lorsque celui-ci parvient à s'élever au-dessus du clivage majorité/opposition (**B**). L'objectif de la présente section n'est pas de

²⁴³ N. LAGASSE ET X. BAESELEN, *op.cit.*, p. 256 à 258

²⁴⁴ M. UYTENDAELE, , « L'enquête parlementaire sur les événements tragiques qui se sont déroulés le 29 mai 1985 au stade du Heysel », *op.cit.*, p. 362-363.

²⁴⁵ *Doc. parl.*, Chambre, C.R.A. de la séance plénière du 5 février 2003, PLEN 321, p. 4.

²⁴⁶ M. UYTENDAELE, « L'enquête parlementaire sur les événements tragiques qui se sont déroulés le 29 mai 1985 au stade du Heysel », *op.cit.*, p. 365.

procéder à un classement exhaustif, mais bien d'illustrer par ce biais-là, les portées différentes que peuvent avoir les commissions d'enquête en termes de contrôle de la responsabilité politique.

A. Les commissions d'enquête qui n'ont pas permis un contrôle complet et efficace de la responsabilité politique

X. La commission d'enquête sur le drame du Heysel est un premier exemple de commission d'enquête qui n'a pas permis de procéder à un contrôle serein de la responsabilité politique, dès lors que celle-ci n'est pas parvenue à s'affranchir des jeux politiques impliquant majorité contre opposition. Si la responsabilité politique individuelle du ministre de l'Intérieur de l'époque, Charles-Ferdinand Nothomb, a été constatée dans le rapport de commission, celui-ci n'a toutefois pas reçu d'approbation finale en séance plénière. C'est ainsi que le ministre de l'Intérieur n'a pas dû démissionner suite au vote d'un ordre du jour pur et simple en séance plénière, alors que d'après le rapport adopté en commission, la responsabilité politique individuelle de celui-ci était engagée²⁴⁷. En d'autres termes, comme le notent Nicolas Lagasse et Xavier Baeselen, « [q]uand bien même, ce qui fut le cas de la commission chargée d'enquêter sur le drame du Heysel, le rapport met en cause la responsabilité d'un ministre, encore faut-il que la majorité parlementaire aille jusqu'au bout de sa logique et sanctionne le ministre concerné »²⁴⁸.

X. La commission d'enquête « Sabena », qui s'est déroulée quelques mois avant les élections législatives, constitue un autre exemple de commission d'enquête n'ayant pas permis un contrôle complet et efficace de la responsabilité politique. Plusieurs parlementaires – dont le président de la commission lui-même – ont dénoncé les pressions politiques exercées lors de la rédaction du rapport de la commission, afin d'éviter de mettre en lumière, à quelques semaines des élections, les responsabilités politiques. Le parlementaire Gérard Gobert a déclaré en ce sens lors de la séance plénière qu'

« Après avoir pu travailler dans une relative indépendance pendant un an, la commission a fait l'objet de pressions importantes, au cours de la dernière semaine de travail. Ainsi, le chapitre des responsabilités s'est vu peu à peu expurgé de tous les noms qu'il contenait, à tel point que ce chapitre du rapport final n'est compréhensible que s'il est lu en parallèle avec le chapitre "Constatations" qui le précède. De même, un certain nombre d'entorses aux règles de fonctionnement d'une commission d'enquête parlementaire ont été constatées : réticence dans la transmission de certains documents, transmission d'éléments confidentiels à des témoins devant être auditionnés, fuites nombreuses vers la presse. Ces dysfonctionnements sont inacceptables »²⁴⁹.

Malgré les pressions exercées, le rapport de la commission comporte néanmoins un chapitre relatif aux responsabilités politiques, dans lequel sont constatés une série de manquements politiques (individuels et collectifs) dans la gestion du dossier de la Sabena²⁵⁰. La motion finalement adoptée par la majorité en

²⁴⁷ M. UYTENDAELE, , « L'enquête parlementaire sur les événements tragiques qui se sont déroulés le 29 mai 1985 au stade du Heysel », *op.cit.*, p. 363-364.

²⁴⁸ N. LAGASSE ET X. BAESELEN, *op.cit.*, p. 299-300.

²⁴⁹ CRIV 50 PLEN 321, 5 février 2003, p. 8. Ces propos ont été confirmés par le président de la commission d'enquête R. Langhendries : « « Les textes de départ comprenaient le nom des responsables. Des noms étaient déclinés en ce qui concerne un certain nombre de responsabilités, y compris du gouvernement. Puis, au fil du temps, dans les dernières semaines et derniers jours, les noms ont disparu » (Ibidem, p. 50).

²⁵⁰ Extraits choisis : « Avant 1992, les pouvoirs publics belges ont omis — en ne prévoyant pas, par exemple, une recapitalisation suffisante de la Sabena — de tirer les conséquences inhérentes aux démarches qu'ils avaient entreprises en 1983 et en 1985 en vue de la privatisation de la compagnie, lorsqu'ils avaient décidé de ne plus éponger automatiquement les déficits de la Sabena et de ne plus prendre en charge ses frais d'amortissement ». « Les pouvoirs publics, au fil des gouvernements successifs, ont adopté des politiques variables, ce qui a affecté la cohérence de la gestion de la Sabena dans le long terme » [...] « À l'occasion des changements de gouvernement, la circulation de l'information entre les ministres de tutelle

séance plénière se contentera de prendre connaissance du rapport de la commission d'enquête et d'approuver uniquement les recommandations reprises au chapitre VI (et non les chapitres relatifs aux constatations et aux responsabilités)²⁵¹.

X. Un troisième exemple de commission d'enquête n'étant pas parvenue à remplir sa fonction de contrôle de la responsabilité politique est la commission d'enquête « Dutroux ». Ainsi que le font remarquer Nicolas Lagasse et Xavier Baeselen, « Le rapport de la commission (...) relève les noms d'une trentaine d'officiers de police judiciaire, de gendarmes, de magistrats instructeurs, celui d'un procureur du Roi, sans jamais évoquer les responsabilités politiques. Non seulement la commission excède ses compétences en avançant le contrôle disciplinaire, voire pénal, mais en outre elle évite d'exercer son contrôle politique, le seul qui lui soit reconnu »²⁵².

B) Les commissions d'enquête qui ont permis un contrôle complet et efficace de la responsabilité politique

X. Parmi les commissions d'enquête ayant permis un contrôle complet et efficace de la responsabilité politique, l'on peut notamment citer les exemples des commissions d'enquête « Publifin » au Parlement wallon et du « Samusocial » au Parlement bruxellois. Dans les deux cas, les rapports de la commission ont été approuvés à l'unanimité en commission, alors que ceux-ci identifiaient toute une série de dysfonctionnements et mettaient en cause des responsabilités politiques individuelle et/ou collective. En séance plénière, le rapport de la commission « Publifin » a été approuvé à l'unanimité tandis que le rapport de la commission « Samusocial » a été approuvé à une large majorité²⁵³. Dans les deux cas, l'esprit de travail constructif et serein a été souligné par les partis de la majorité et de l'opposition²⁵⁴. C'est ainsi que dans le cadre de la commission d'enquête « Samusocial », le député Benoit Cerexhe a déclaré, en séance plénière, que « Ce n'est pas sans dessein que nous avons souligné le climat constructif et le dépassement des clivages partisans lors des travaux qui ont animé la commission d'enquête. Ce sont ce même esprit et ce même respect des partenaires, qui ont permis de conforter la légitimité de notre assemblée et la pertinence du travail de ses membres, qui doivent continuer à présider aux réformes à venir. »²⁵⁵ Le député Vincent De Wolf ne dit pas autre chose lorsqu'il affirme que « Dans ce cadre, je dois saluer la majorité car elle a su se départir du traditionnel jeu politique de "majorité contre opposition". C'était, certes, tendu et difficile, mais le MR a obtenu la charge de rédiger toute la partie du

ne s'est pas toujours effectuée de manière optimale, notamment au motif qu'il n'existe pas de structure permanente chargée des dossiers de participation de l'État. Ainsi, le ministre de tutelle Rik Daems ignorait l'existence de l'avenant du 12 juin 1995 à la convention d'actionnaires pourtant paru au Journal officiel des Communautés Européennes » [...] « Le ministre Daems n'est pas parvenu à lier la mise en œuvre effective d'AMP à la conclusion d'un accord définitif entre actionnaires. La mise en œuvre d'AMP sur le plan juridique est toutefois intervenue après la conclusion d'un accord de principe entre actionnaires » [...] « L'octroi d'aides durant des années, grâce auxquelles la Sabena a survécu des origines de la compagnie jusqu'en 1985, a créé un climat dans lequel les exigences de l'économie d'entreprise n'ont pas été suffisamment prises en compte. — L'attitude des pouvoirs publics face aux différents plans de restructuration qui poursuivaient des objectifs économiques a manqué de clarté » [...] « Le ministre de tutelle Daems a toléré la mise en œuvre effective d'AMP, qui ouvrait la voie à une fusion effective, sans qu'il y ait suffisamment de garanties déterminantes concernant la conclusion d'un nouvel accord entre actionnaires ». *Doc. Parl. Chambre*, n° 50-1514/003, p. 291-292, 306 et 314.

²⁵¹ Doc. Parl., Chambre, session 2002-03, n° 1514/7 et Ann., Chambre, session 2002-03, 6 février 2003, CRIV 50 PLEN 324, p. 2).

²⁵² N. LAGASSE ET X. BAESELEN, *op.cit.*, p. 299.

²⁵³ Seuls le Vlaams Belang, la NVA et le PTB se sont abstenus.

²⁵⁴ Pour la commission d'enquête « Publifin », voy. not. les déclarations des députés Crucke et Fourny, *C.R.I., Parl. w., sess. 2016-2017*, séance du mercredi 12 juillet 2017, n° 25, p. 27 et 63.

²⁵⁵ *C.R.I., Ass. Réunion COCOM*, session 2017-2018, séance du jeudi 29 mars 2018, n° 18, p. 53.

rapport relative aux subventionnements, partie de nature à mettre en cause la responsabilité du gouvernement. Et nous l'avons bel et bien démontrée et constatée. »²⁵⁶

X. Ces deux exemples marquent le « retour gagnant »²⁵⁷ de la commission d'enquête au Parlement wallon et une « première réussite » à Bruxelles dans l'usage de cet instrument. Ils constituent une noble illustration de l'exercice du droit de contrôle du Parlement sur l'action gouvernementale. Ces commissions d'enquête constituent bien « la preuve qu'il subsiste des espaces de travail au sein desquels les députés peuvent réinvestir pleinement les missions qui leur sont propres, en échappant à l'emprise du pouvoir exécutif et en s'élevant au-dessus du clivage majorité/opposition »²⁵⁸.

Conclusions

X. Conçues dès leur origine comme un instrument de contrôle de la responsabilité politique, les commissions d'enquête peuvent contribuer à l'accomplissement des fonctions des Parlements sous-tendues par ce principe de responsabilité. L'enquête remplit, potentiellement, une fonction informative (instruire un dysfonctionnement de l'appareil étatique ou une question précise par le recours à des moyens exceptionnels d'accès à l'information), une fonction contrôle (obliger à une reddition des comptes des gouvernants), une fonction de soutien (par l'approbation de l'action des gouvernants, au terme d'un examen serré) ainsi qu'une fonction pédagogique (grâce à la fenêtre médiatique, permettre à une collectivité politique de « penser à haute voix » un problème donné). Elle peut constituer une première étape dans l'accomplissement de la fonction élective par l'identification précise des responsabilités des gouvernants, de l'intensité des fautes politiques commises, qui peut entraîner une demande de révocation ou pousser à la démission.

Lorsqu'une commission d'enquête permet au Parlement d'accomplir effectivement ses fonctions, lorsqu'elle participe effectivement, le plus objectivement possible, de ce mécanisme graduel qu'est la responsabilité politique, elle constitue un instrument au service du bon fonctionnement des organes étatiques, et renforce la crédibilité de l'institution parlementaire. Dès lors que la responsabilité politique ne se résume pas à la mise en œuvre de sa sanction, la révocation, on doit considérer que les commissions d'enquête peuvent s'avérer un instrument utile au contrôle de la responsabilité politique, même si elles n'ont jamais abouti à la sanction directe du ministre par le vote d'une motion de méfiance. Ainsi, nous considérons, à la suite de Nicolas Lagasse et Xavier Baeselen, que « le contrôle politique, même potentiel, par une assemblée est une balise incontestable à l'exercice du gouvernement, que le droit d'enquête vient renforcer »²⁵⁹.

X. Nous avons toutefois constaté, à la lumière de plusieurs exemples emblématiques, que certaines commissions d'enquête n'ont pas permis un contrôle efficace de la responsabilité politique. Lorsqu'elle est détournée à des seules fins de visibilité médiatique, lorsqu'elle se résume à la mise en scène de jeux purement partisans²⁶⁰ ou lorsqu'elle est entachée de conflits d'intérêts, l'enquête peut même, en plus

²⁵⁶ *Ibidem*, p. 27.

²⁵⁷ Selon les mots de J. Clarenne.

²⁵⁸ J. CLARENNE, *op. cit.*, p. 67.

²⁵⁹ N. LAGASSE ET X. BAESELEN, *op.cit.*, p. 304.

²⁶⁰ Nicolas Lagasse et Xavier Baeselen écrivent ainsi que « : ... certains parlementaires utilisent-ils une enquête afin de lancer leur carrière politique. [...] Les enquêtes peuvent également répondre à une fonction politique ou de propagande. Dans ce cas

d'être inefficace, s'avérer dangereuse²⁶¹ en ce qu'elle peut porter atteinte à la confiance du public dans l'institution parlementaire.

Afin d'assurer davantage l'efficacité et la crédibilité de l'instrument des enquêtes parlementaires, il nous apparaît nécessaire de compléter l'encadrement juridique de celles-ci, afin notamment de mieux garantir les droits de l'opposition, tant dans le processus de mise sur pied des commissions d'enquête que dans le fonctionnement de celles-ci.

Cela étant, l'encadrement juridique des enquêtes, à lui seul, est bien impuissant à garantir que chaque enquête conduise effectivement, objectivement et sereinement un travail rétrospectif et critique sur le fonctionnement de l'Etat. En effet, « (...) een wettelijke regeling volstaat (...) niet om het parlementair onderzoeksrecht een geloofwaardige toekomst te bieden. Hiertoe is het essentieel dat een parlementaire onderzoekscommissie steeds de nodige zorgvuldigheid aan de dag legt en de interne en externe beperkingen van het recht van onderzoek eerbiedigt ».²⁶² L'enjeu déontologique et éthique est ici décisif. Il s'agit, notamment, d'« éviter la banalisation du procédé, en y recourant à bon escient »²⁶³ et d'éviter « un recours trop fréquent à cette procédure »²⁶⁴.

X. Les lignes qui précèdent ont montré que les enquêtes parlementaires sont loin d'être inutiles, même si elles n'aboutissent que très rarement à la mise en cause claire et précise de la responsabilité politique d'un Ministre. Dans la plupart des cas, c'est une responsabilité collective et solidaire qui est pointée : de plusieurs gouvernants, en exercice ou anciens, du Gouvernement pris dans sa globalité, et/ou de ses services. L'analyse des travaux des commissions d'enquête montrent qu'elles que ces commissions peuvent engager un large dialogue sur certaines problématiques structurelles, systématiques, affectant le fonctionnement des organes de l'Etat de manière générale. Ainsi, “their potential impact is not confined to the executive-legislative relation, but rather tends to cover the overall public machinery, thus assuming the role of a real constitutional guarantee”.²⁶⁵

Les enquêtes parlementaires sont également utiles en ce qu'elles peuvent permettre d'identifier des lacunes dans le contrôle du Gouvernement, et peuvent participer d'un renforcement des instruments généraux de contrôle. Ainsi, le rapport de la commission d'enquête Rwanda a par exemple conclu à la nécessité d'une information systématique du Parlement sur la participation de la Belgique à des opérations militaires à l'étranger.²⁶⁶

Enfin, au terme de cette contribution, il semble que la commissions d'enquête à la fonction expressive et pédagogique est l'une de leur principale force. L'impact est surtout externe. C'est l'« external impact on public opinion which leads the executive to give public explanation of its conduct ».²⁶⁷

l'enquête est utilisée comme un instrument de politique destiné à porter discrédit sur ses adversaires. » (N. LAGASSE ET X. BAESELEN, *op.cit.*, p. 304).

²⁶¹ Voy. J. CLARENNE

²⁶² I. VOS, “Kan een parlementaire onderzoekscommissie individuele verantwoordelijkheden vaststellen ?”, *TBP*, Jrg. 54 (1999) nr. 2, p. 114.

²⁶³ M. VERDUSSEN, *La Constitution belge*, Le cri, Bruxelles, 2004, p. 57

²⁶⁴ M. UYTENDAELE, , « L'enquête parlementaire sur les événements tragiques qui se sont déroulés le 29 mai 1985 au stade du Heysel », *op.cit.*

²⁶⁵ E. GRIGLIO, *Parliamentary Oversight of the Executives. Tools and procedures in Europe*, Oxford, Hart Publishing, 2020, p. 128.

²⁶⁶ *Doc. Parl. Sén.*, 1997-1998, n°611/7, 731.

²⁶⁷ E. GRIGLIO, *op. cit.*, p. 128.