

Les commissions d'enquête parlementaire et la garantie des droits et libertés : Limites et potentialités d'un contrôle politique des droits

Céline Romainville
Louise-Anne Bertin
Marta Duch Giménez

Table des matières

Section I. Les Parlements et la garantie des droits	2
Section II. La garantie des droits par les commissions d'enquête dans leur fonction élective, de contrôle et de soutien	8
A. La garantie des droits par les commissions d'enquête dans leur fonction élective, de contrôle et de soutien	8
B. La pratique parlementaire : l'absence d'une véritable « culture des droits humains » dans l'accomplissement des fonctions élective, de contrôle et de soutien des commissions d'enquête parlementaire.....	11
1. Les commissions d'enquête ayant pris conscience du lien avec les droits et libertés sans en tirer toutes les conséquences	11
2. Les commissions d'enquête qui n'ont pas pris conscience du lien avec les droits fondamentaux	15
3. Les propositions de commission d'enquête sur des violations graves des droits et libertés.....	17
4. Les commissions d'enquête déterminant des responsabilités « historiques » en matière d'atteinte aux droits	20
Section III. La garantie des droits par les commissions d'enquête parlementaire dans leur fonction expressive et pédagogique	20
A. Fonction expressive	21
B. Fonction pédagogique	22
Section IV. La garantie des droits par les commissions d'enquête dans leur fonction législative et constituante dérivée .	22
A. L'enquête et la fonction législative comme garantie des droits.....	23
B. La pratique des commissions d'enquête parlementaire	24
1. La Commission « Panama Papers » et le respect du procès équitable	24
2. La Commission « Sectes » et la protection des droits des enfants	24
3. La Commission « Dutroux », les droits de l'enfant et la place des victimes dans le procès pénal.....	25
3. La Commission Kazakhgate et les droits de la défense	27
5. La lutte contre le terrorisme et contre les discriminations au prisme des droits fondamentaux dans les travaux de la Commission « attentats »	27
6. L'approche centrée sur les droits humains de la Commission spéciale « Covid » du Parlement bruxellois	31
Section IV. Un exemple étranger : le développement d'une « culture des droits » par le <i>Joint Committee on Human Rights</i>	32
A. Le fonctionnement du JCHR et la diffusion d'une « culture des droits ».....	33
B. Les facteurs de développement d'une « culture des droits » dans un organe parlementaire	34
Conclusions.....	36

X. La question de la prise en compte par les Parlements nationaux de l'activité des organes de protection des droits humains a été au centre de récentes controverses, tout comme celle de la prise en compte de l'activité des Parlements par les organes de protection des droits humains. L'origine de ces controverses réside dans le fait que le rôle des Parlements dans la garantie des droits et libertés reste une source de malentendus et d'incompréhensions, particulièrement lorsqu'on l'envisage au-delà du principe de légalité. L'identification de la contribution des Parlements à la garantie des droits soulève en effet des interrogations majeures sur l'articulation entre, d'une part, le respect du principe de l'état de droit, et, d'autre part, celui de la démocratie parlementaire.

X. L'ambiguïté de la relation entre Parlements et droits et libertés en est la cause, les Parlements ayant été considérés, au gré des mutations du constitutionnalisme, tantôt comme des acteurs du respect des droits et libertés, tantôt comme des menaces.

Section I. Les Parlements et la garantie des droits

X. Le « modèle mécaniste de la séparation des pouvoirs »¹, prédominant chez les révolutionnaires américains et français, et très présent dans l'esprit du Constituant belge², postule que les droits et libertés sont garantis automatiquement par la mécanique du système des freins et contrepoids organisés entre les organes constitués et par le « choc des intérêts égoïstes » entre différentes autorités³. Dans ce modèle, la loi occupe une place centrale « parce qu'elle est le produit d'une mécanique constitutionnelle assurant une répartition équilibrée des pouvoirs tout autant qu'elle est l'expression de la volonté générale »⁴. Le Parlement est alors considéré comme un acteur de la garantie des droits car il participe d'une dynamique équilibrée résultant d'un agencement global de relations entre les organes de l'Etat, cette dynamique assurant, mécaniquement, le respect de la Constitution.

Conjointement à ce modèle mécaniste, la Constitution belge de 1830 consacre un modèle légicentriste de garantie des droits et libertés⁵. Dans ce modèle, la loi est présumée, en raison de la composition du Parlement, être l'expression d'une volonté générale, d'une volonté souveraine, qui ne peut « errer » et ne peut donc être véritablement limitée⁶. En outre, la « perfection matérielle » de la loi rationnelle, stable, générale et abstraite, est considérée comme servant « nécessairement la liberté individuelle »⁷. Cette perfection est intimement liée à l'idéal de la délibération parlementaire.

Les lois liberticides du 19^{ème} siècle et les terribles décisions prises par les Parlements durant la première moitié du XX^{ème} siècle renverseront complètement la présomption de confiance dont bénéficiait la loi et alimenteront la méfiance à l'égard des législateurs. Dans un tel contexte, il

¹ V. CHAMPEIL-DESPLATS, *Théorie générale des droits et libertés*, Paris, Dalloz, 2019, p. 265.

² C. ROMAINVILLE, « Le rôle des Parlements dans la garantie des droits et libertés », in J. Velaers, à paraître.

³ M. TROPER, *Le Droit et la nécessité*, PUF, coll. « Léviathan », 2011, p. 247.

⁴ V. CHAMPEIL-DESPLATS, *Théorie générale des droits et libertés*, p. 266. Voir également A. PAPATOLIAS, *Conception mécaniste et conception normative de la Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 2000.

⁵ V. CHAMPEIL-DESPLATS, *Théorie générale des droits et libertés*, op.cit., p. 268.

⁶ H. DUMONT, S. VAN DROOGHENBROECK, « La loi », in M. TROPER ET D. CHAGNOLLAUD (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, T. II, Paris, LGDJ, 2012, p. 535.

⁷ *Ibid.*, p. 538.

devient impératif de protéger les droits et libertés *de la loi* : on bascule dès lors progressivement dans un « modèle néoconstitutionnaliste »⁸ dans lequel la loi est subordonnée à la Constitution⁹, et placée sous le contrôle du juge constitutionnel¹⁰. Les deux anciens modèles de protection des droits n'ont pour autant pas disparu, mais connaissent une lente érosion. Le principe de légalité (formelle) continue de s'appliquer en matière de droits et libertés, mais il connaît certains reflux¹¹. Quant au modèle mécaniste, il passe plus franchement au second plan, alors que certaines traductions institutionnelles de la séparation des pouvoirs (les plus radicales, qui procèdent d'une interprétation séparatiste de la séparation des pouvoirs), comme la procédure de vérification des pouvoirs, sont progressivement jugées comme portant atteinte de manière injustifiée aux droits et libertés¹².

X. Certaines évolutions récentes dans l'action des institutions internationales de protection des droits humains paraissent néanmoins reconfigurer le rôle des Parlements dans la garantie des droits, en réhabilitant à certains égards les modèles mécanistes et légicentristes, ou en portant l'action des Parlements au-delà des trois modèles historiques précités¹³.

Trois raisons principales expliquent que ces institutions internationales aient été amenées à réexaminer à frais nouveaux la contribution des Parlements nationaux dans la protection des droits et libertés. *Primo*, le développement de ces obligations au-delà des obligations négatives de respect vers des obligations positives (de protection et de réalisation) implique de s'intéresser aux autorités nationales chargées de traduire ces obligations dans des politiques effectives.

⁸ V. CHAMPEIL-DESPLATS, *Théorie générale des droits et libertés – perspective analytique*, *op.cit.*, p. 273.

⁹ Voy. pour davantage de précisions sur l'impact de ce basculement : H. DUMONT, S. VAN DROOGHENBROECK, « La loi », « La loi », in *Traité international de droit constitutionnel*, *op.cit.*, pp. 543-544.

¹⁰ V. CHAMPEIL-DESPLATS, *Théorie générale des droits et libertés – perspective analytique*, *op.cit.*, pp. 273-278.

¹¹ La réserve à la loi formelle est un « [p]rincipe général sous-jacent à l'ensemble de la Constitution belge ». Voy. S. VAN DROOGHENBROECK, C. RICZALLAH, « Le principe de la légalité des limitations aux droits et libertés », in L. Detroux, M. EL Berhoumi, B. Lombaert (dir.), *La légalité, un principe de la démocratie belge en péril ?*, Bruxelles, Larcier, 2019, p. 27. Voy. C.E., avis n°64800/VR donné le 5 février 2019; ou encore C.C., n° 195/2009, 3 décembre 2009, B.34.

La section de législation estime que : « [d]ans l'ordre juridique belge, les éléments essentiels d'une réglementation doivent figurer dans une norme adoptée par le pouvoir législatif. Cette exigence est renforcée lorsque cette réglementation tend à limiter un droit fondamental » C.E., avis n° 39.942/AG donné le 18 avril 2016, p. 11.

La réglementation des droits et libertés est une « compétence naturelle » du législateur (C.E., avis n° 64.133/AG donné le 5 octobre 2018 donné sur un avant-projet de loi modifiant la loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique, *non publié*, mais cité dans un avis n° 64.117/1 donné le 11 octobre 2018 sur un avant-projet de loi concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire)

Force est cependant de constater que même le principe de légalité en matière de droits fondamentaux comporte sa part de clairs-obscurs, particulièrement mise en lumière à l'occasion de la crise du Covid-19.

¹² Sur cette question des heurts entre le droit qui organise la vie parlementaire et les droits fondamentaux, que nous ne traiterons pas ici, voy. en particulier : A. REZSÖHÁZY, M. VAN DER HULST (dir.), *Parlementair recht en grondrechten. Le droit parlementaire et les droits fondamentaux*, Brugge, die Keure, 2010.

¹³ Ces différentes évolutions peuvent être mises en perspective avec la réflexion sur la nécessité d'une conception politique des droits de l'homme. Voy. sur cet enjeu : J. LACROIX, J.-Y. PRANCHÈRE, *Le procès des droits de l'homme*, Paris, Seuil, 2016, pp. 279-331.

Secundo, la crise de l'exécution des jugements des juridictions compétentes en matière de droits et libertés pousse à investiguer la question du rôle des Parlements dans la mise en œuvre de ces jugements¹⁴. *Tertio*, le potentiel du Parlement pour la « mise en œuvre effective des normes internationale » semble être redécouvert dans l'ensemble des fonctions des assemblées parlementaires, c'est-à-dire en dépassant donc la focale souvent placée sur la seule fonction législative¹⁵.

Désormais, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe souligne l'importance de la reddition des comptes de l'exécutif aux Parlements, la position cruciale de ces derniers dans leurs « relations avec les institutions nationales » et leur capacité à diffuser une culture des droits et libertés¹⁶.

Quant à la Cour européenne des droits de l'homme, on sait qu'elle tend désormais à faire varier l'étendue de la marge d'appréciation des Etats membres en fonction de la « qualité de l'examen parlementaire »¹⁷, dans une jurisprudence qui assume cette doctrine expressément¹⁸ ou implicitement¹⁹. Cette approche procédurale du contrôle des droits, bien analysée dans la littérature scientifique²⁰, reste imprécise quant aux critères d'un « examen parlementaire de qualité », si bien qu'elle peut engendrer une situation dans laquelle « executives or parliaments may orchestrate proceedings to create the appearance of democratic deliberation in order to seek to earn judicial deference which is not, in fact, warranted »²¹. Elle reste également

¹⁴ A. DONALD, P. LEACH, « Role of Parliaments following ECtHR Judgments », in M. Hunt, HJ. Hooper and P. Yowell (dir.), *Parliaments and Human Rights: Redressing the Democratic Deficit*, Hart, 2015, p. 60.

¹⁵ A partir de la présentation des fonctions des Parlements réalisées par Bagehot.

¹⁶ Assemblée parlementaire, *Résolution - Les parlements nationaux: garants des droits de l'homme en Europe*, 1823 (2011). Voy. aussi : Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Secrétariat de la Commission des questions juridiques, *Les parlements nationaux, garants des droits de l'homme en Europe. Manuel à l'usage des parlementaires*, (Document rédigé par Dr Alice Donald et Mme Anne-Katrin Speck), 2018.

¹⁷ Cour eur. dr. h. (G.C.), *Animal Defenders c. Royaume Uni*, 22 avril 2013, §108.

¹⁸ Au-delà de l'arrêt *Animal Defenders* précité, voy. not. Cour eur. dr. h., M.A. c. Danemark, 9 juillet 2021, §148 ; *Lekic. c. Slovénie*, 11 décembre 2018, §109 ; *Bayev et a. c. Russie*, 20 juin 2017, §63 (la Cour y lie la question de la qualité de la loi sous l'angle de la légalité et celle de la qualité de l'examen parlementaire) ; (G.C.), *Correia de Matos c. Portugal*, 4 avril 2018, §§129-144-146 ; (G.C.), *Satakunnan Markkinapörssi oy et Satamedia oy c. Finlande*, 27 juin 2017, §§192-196 ; (G.C.), *Parillo c. Italie*, 27 août 2015, §10 ; (G.C.), *Hirst c. Royaume Uni* (n°2), 6 octobre 2005 (spéc. §79) ; *Anchugov et Gladkov c. Russie*, 4 juillet 2013 (spéc. §§85-88, §108-119) ; *Soukhovetski c. Ukraine*, 28 mars 2006, (spéc. §§ 63-68) ; *Shindler c. Royaume Uni*, 7 mai 2013, (spéc. §102).

¹⁹ Voy. Cour eur. dr. h. (G.C.), S.A.S. c. France, 1^{er} juillet 2014, §129 ; *Evans c. Royaume Uni*, §§85-86 ; *The Friend, the Countryside Alliance and Others c. Royaume Uni*, 24 novembre 2009, §50 ; *R.M.T. c. Royaume Uni*, 8 avril 2014 (§86) ; *Dakir c. Belgique*, 11 juillet 2017, (spéc. §57).

²⁰ Voy. P. POPELIER, « The Courts as Regulatory Watchdog: The Procedural Approach in the Case Law of the European Court of Human Rights », in P. Popelier et al. (dir.), *The Role of Constitutional Courts in Multilevel Governance*, 2012, pp. 259-265 ; E. BREMS, L. LAVRYSEN, « Procedural Justice in Human Rights Adjudication: The European Court of Human Rights », *Human Rights Quarterly*, 2013, 176.

²¹ A. DONALD, P. LEACH, « The Role of Parliaments following Judgments of the European Court of Human Rights », *op. cit.*, p. 84. Voy. pour le cas belge *Delgrange, Dakir c. Belgique* pour la légalité. Voy. pour une proposition des critères à prendre en compte pour déterminer le niveau de déférence que devraient réserver les juridictions aux organes politiques au nom de la démocratie : L. LAZARUS, N. SIMONSEN, « Judicial Review and Parliamentary Debate: Enriching the Doctrine of Due Deference », in M. Hunt, H. Hooper & P. Yowell (dir.), *Parliament and Human Rights: Redressing the Democratic Deficit*, Oxford, Hart Publishing, 2014, p. 385.

imprécise quant aux conséquences de l'examen de la qualité du contrôle parlementaire (un bon examen parlementaire est-il un bonus qui engendre un surcroît de marge d'appréciation, ou une condition nécessaire pour se voir reconnaître une marge d'appréciation ?) ce qui renforce encore les risques qu'engendre le renvoi aux activités d'organes politiques pour l'effectivité des droits²².

Cette procéduralisation est le sujet de vastes controverses au sein de la littérature scientifique. Liora Lazarus et Natasha Simonsen considèrent, par exemple, que la déférence « démocratique » ne doit pas se présumer ou se résumer à de simples renvois au nombre d'amendements proposés ou à la longueur des débats ; cette déférence « should be earned », l'enjeu principal étant de considérer si le Parlement « meaningfully engaged with the rights at consideration in play »²³. D'auteurs soulignent l'ambiguïté avec laquelle la Cour européenne examine la qualité des débats parlementaires et le problème majeur qu'elle a à procéder à une telle évaluation sans annoncer de critères clairs²⁴. Ces auteurs soulignent également le problème des exigences de raisonnements de type juridictionnel et celui qu'implique l'absence de perception des différences de fonction et de contexte existants entre des juridictions et des Parlements²⁵.

S'agissant de la prise en compte de travaux des commissions d'enquête parlementaire par la Cour européenne des droits de l'homme, il n'est pas évident de dégager des enseignements très nets de la jurisprudence de la Cour²⁶. Ces travaux sont tout d'abord mobilisés par la Cour pour déterminer les faits, pour préciser la politique du Gouvernement adoptée sur certaines questions ainsi que pour déterminer les actions et omissions de ce dernier. Ils sont également mis à contribution par les requérants, afin de mettre en débat certaines attitudes du Gouvernement mises en lumière par l'enquête²⁷. Les travaux des commissions d'enquête ont pu également être

²² Voy. déjà dans l'arrêt *Animal Defenders*, l'opinion dissidente commune aux juges Ziemeles, Sajó, Kalaydjieva, Vucinic et de Gaetano, §9, et l'opinion dissidente de la juge Tulkens, à laquelle se rallient les juges Spielmann et Laffranque (§6 et son appréciation différente de la qualité des travaux parlementaires (§17)). Remarquons que la nuance apportée dans cette opinion dissidente au §6 a ensuite été reprise de manière presque systématique dans la jurisprudence récente.

²³ Selon L. LAZARUS et N. SIMONSEN, le contrôle de la délibération démocratique devrait ainsi d'abord porter sur "[t]he representative conditions of democratic debate", ce qui implique de s'interroger sur "[t]he extent to which Parliament meaningfully engaged with the views and interests of minority rights bearers, [t]he representative make up of Parliament, [t]he power and make up of a second chamber, [t]he existence of a long standing one party democracy, [t]he existence of political corruption). Ce contrôle pourrait ensuite porter sur "[t]he quality of pre-legislative scrutiny (the extent to which parliamentary bodies charged with rights based scrutiny is taken into account)", et "[t]he quality of the evidence for the rights limitations presented to the legislative assembly)". Enfin, cette analyse devrait être mise en relation avec "[t]he Courts own constitutional mandate et "[t]he quality of moral and political reasoning about right". L. LAZARUS, N. SIMONSEN, *op.cit.*, p. 385.

²⁴ M. SAUL, "The European Court of Human Rights' Margin of Appreciation and the Processes of National Parliaments", *op.cit.*, p. 759. Ce manque de clarté est renforcé par la tendance de la Cour à privilégier une approche "cryptique" du contrôle procédural, qui peut s'expliquer selon l'auteur par le fait que « it appears easier to obtain consensus amongst the judges sitting in the Grand Chamber formation when parliamentary process is valued in [a] subtle manner » (*Ibidem*, p. 759).

²⁵ M. SAUL, "The European Court of Human Rights' Margin of Appreciation and the Processes of National Parliaments", *op.cit.*, pp. 759-760 ; C. EVANS ET S. EVANS, "Legislative Scrutiny Committees and Parliamentary Conceptions of Human Rights", *Public Law*, 2006, 785-786.

²⁶ Nous ne reviendrons pas ici sur la question des potentielles atteintes au droit à un procès équitable dans le cadre d'une enquête parlementaire, traité dans un autre rapport.

²⁷ Voy., par exemple : Cour eur. D.H. (G.C.), *Giulani et Gaggio c. Italie*, du 24 mars 2011, §§107 et s. ; Cour eur. D.H., *Avsar c. Turquie*, 10 juillet 2001, §401 ; Cour eur. D.H. (G.C.), *Amann c. Suisse*, du 16

pris en compte par la Cour pour établir le respect effectif du principe de légalité²⁸ ainsi que pour vérifier le respect l'obligation procédurale d'enquête effective induite de l'article 2 de la Convention²⁹. Elle a déjà pu souligner le fait qu'une commission d'enquête « a offert au public la possibilité d'exercer un droit de regard important sur l'affaire »³⁰. La Cour a déjà également pris en compte les travaux de commissions d'enquête parlementaire pour évaluer la pertinence et la nécessité d'une ingérence dans les droits protégés³¹.

X. Si la réception de cette jurisprudence européenne en Belgique reste limitée³², on doit constater que certaines évolutions de la jurisprudence interne amènent également à reconsidérer le rôle des Parlements dans la garantie des droits. Ainsi, le développement du contentieux en matière de responsabilité civile de l'Etat pour violation des droits fondamentaux, peut amener à revisiter le rôle du Parlement dans la garantie des droits et libertés. Ce contentieux peut, en effet, poser la question de l'articulation entre responsabilité de l'Etat, responsabilités individuelles (civile et pénale) de ses agents et responsabilité politique. Si les responsabilités civile, pénale et politique doivent être soigneusement distinguée entre elles sur le plan de leur nature, de leur régime juridique, de leurs procédures, de leurs portées et de leurs sanctions³³, leur caractère complémentaire et interdépendant, nécessaire pour assurer une protection

février 2000, §38. Cour eur. D.H., *Olewnik-Cieplinska et Olewnik c. Pologne* du 5 septembre 2019, §§82-97 (la Cour évoque, au §108, les « renseignements précieux » fournis par la commission d'enquête parlementaire sur l'affaire).

²⁸ Cour eur. D.H. (G.C.), *Amann c. Suisse*, du 16 février 2000, §§47-49

²⁹ Voy. pour un décès en marge d'une manifestation : Cour eur. D.H. (G.C.), *Giulani et Gaggio c. Italie*, du 24 mars 2011, §310 (la Cour estime que l'obligation d'enquête effective est respectée). Pour une affaire concernant le décès lors d'une frappe aérienne : Cour eur. D.H. (G.C.), *Hanan c. Allemagne* du 16 février 2021, §35 (la Cour y estime également que l'obligation d'enquête effective est respectée en l'espèce). Dans l'affaire *Olewnik-Cieplinska et Olewnik c. Pologne*, la Cour européenne des droits de l'homme estime que les obligations procédurales induites de l'article 2 n'ont pas été respectées, considérant que « les faits qui ont été établis par la commission sont très significatifs » et que « [l]es allégations formulées par la commission concernant les premières années de l'enquête mettent en évidence des exemples manifestes de la passivité et de l'incompétence de la police » (§127).

³⁰ Cour eur. D.H. (G.C.), *Hanan c. Allemagne* du 16 février 2021, §35.

³¹ Voy. Cour eur. D.H., *Ayoub et a. c. France* du 8 octobre 2020, §115.

³² En Belgique, la Cour constitutionnelle, le Conseil d'Etat et la Cour de cassation opèrent également un contrôle de la qualité de la loi qui peut, dans certains cas très rares, impliquer un contrôle du principe de délibération, qui peut être rapproché du « principe de minutie » et, donc un contrôle de la qualité des débats parlementaires. Voy. X. DELGRANGE, L. DETROUX, «La délibération parlementaire, gage de qualité de la loi pour une meilleure protection pour les droits fondamentaux?», in L. DETROUX, M. EL BERHOUMI ET B. LOMBAERT (dir.), *La légalité, un principe de la démocratie belge en péril ?*, Bruxelles, Larcier, 2019, pp. 759-761.

Voy. en particulier l'arrêt C.C. n°111/2005, 22 juin 2005, B.6.4. La Cour paraît néanmoins renoncer à tout contrôle de minutie dans C.C. n°33/2019, 28 février 2019, B.16.1 et B.16.2.

Concernant la Cour de cassation, la possibilité d'un tel contrôle de minutie est ouverte par la reconnaissance d'un principe de responsabilité de l'Etat du fait de son pouvoir législatif (voy. X. DELGRANGE, L. DETROUX, «La délibération parlementaire, gage de qualité de la loi pour une meilleure protection pour les droits fondamentaux?», *op.cit.*, p. 761).

Pour le Conseil d'Etat, voy. *ibidem*, pp. 763-764.

³³ Voy. e. a. O. BEAUD, J.-M. BLANQUER, « Introduction », in O. Beaud, J.-M. Blanquer (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes & Cie, 1999, pp. 11-14 ; A. LE DIVELLE, « Responsabilité politique », in D. Alland, S. Rials, *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Presses universitaires de France, 2003, pp. 1356-1360 ; J. VELAERS, « Over de politieke verantwoordelijkheid van ministers », in *Verantwoordelijkheid en recht*, Mechelen, Kluwer, 2008, pp. 368-369.

effective des droits, nous paraît avoir été particulièrement souligné dans la *Klimaatzaak* ou encore dans les jugements concernant la mort de la petite *Mawda*.

X. En s'attachant à décrire, à expliquer et à évaluer l'apport spécifique des commissions d'enquête parlementaire à la garantie des droits humains, la présente contribution entend participer, modestement, à la recherche sur le rôle des parlements dans la garantie des droits et libertés dans un régime parlementaire. La méthodologie de recherche suivie a été la suivante. Nous avons d'abord cherché à identifier le potentiel des commissions d'enquête pour la protection des droits et libertés à partir d'une analyse des fonctions des Parlements. Nous considérons en effet, sur le plan méthodologique, que l'analyse du rôle que *devraient* jouer les Parlements dans la garantie des droits suppose au préalable de bien comprendre les fonctions qu'ils remplissent dans les systèmes parlementaires, qui nous informent ainsi sur ce que les Parlements *pourraient* déployer comme activités spécifiques afin de garantir les droits et libertés³⁴. Une fois ce potentiel identifié, il a été replacé dans son contexte politique et confronté à nos recherches empiriques sur la pratique des enquêtes parlementaires, afin d'identifier dans quelle mesure il est réalisé.

Ces deux étapes (identification du potentiel sur le plan théorique et recherches empiriques) sont, dans les lignes qui suivent, successivement analysées pour chacune des fonctions des Parlements. Nous partirons ainsi de l'analyse des fonctions des Parlements d'Armel le Divellec, qui nous propose une relecture des travaux de Bagehot³⁵. Ce dernier estime qu'il faut prendre en compte le « travail invisible » (non formalisé ou moins évident) effectué par le Parlement pour en comprendre le rôle effectif. L'analyse de Bagehot relève du droit politique et mêle « analyse constitutionnelle et, si l'on peut dire, analyse sociologique »³⁶. Ainsi, si certaines fonctions « renvoient au droit et à la logique institutionnelle de la Constitution anglaise », d'autres sont « de nature plus informelle, en ce sens qu'elles signalent non pas tant des compétences juridiques que des conséquences fonctionnelles de la vie des corps délibérants dans le système constitutionnel britannique »³⁷. A partir de ces travaux, nous identifions les fonctions suivantes : élective, de contrôle et de soutien (section II), expressive et pédagogique (section III), et législative (section IV).

Dans le domaine de la protection des droits humains, ces différentes fonctions doivent être lues en regard du développement fulgurant connu par le droit européen et international des droits et libertés ces cinquante dernières années, et du rôle prédominant des juridictions européennes et internationales dans la détermination de la portée des droits et des obligations négatives et

³⁴ Néanmoins, on se gardera de confondre les fonctions d'une institution avec l'idée de l'œuvre à réaliser : « il ne faut pas confondre l'idée de l'œuvre à réaliser avec la fonction (...). La fonction n'est que la part déjà réalisée, ou, du moins, déjà déterminée de l'entreprise ; il subsiste dans l'idée directrice de celle-ci une part d'indéterminé ou de virtuel qui porte au-delà de la fonction » (M. HAURIOU, *Principes de droit constitutionnel*, T2, p. 99).

³⁵ A. LE DIVELLEC, « Bagehot et les fonctions du Parlement (britannique), sur la genèse d'une découverte de la pensée constitutionnelle », *Jus politicum*, n°7.

³⁶ *Ibid.*, p. 3.

³⁷ *Ibid.*, p. 3. L'auteur poursuit : « Deux idées fortes que la doctrine constitutionnelle contemporaine (particulièrement française) semble répugner à faire sienne, d'ailleurs davantage par manque de réflexion qu'au terme d'une analyse critique argumentée ».

Comme le souligne LE DIVELLEC, « l'apport le plus important de Bagehot sur le plan de la pensée constitutionnelle [réside] d'une part dans la mise à jour, et au premier rang, de la fonction élective, c'est-à-dire celle de création du gouvernement (dans un système parlementaire, dont elle est la marque distinctive une fois nettement admise la primauté de la légitimité élective) et, d'autre part, dans la relégation de la fonction législative au dernier rang de la liste des fonctions du Parlement »

positives induites de ces droits. Elles doivent également être appréhendées dans un contexte de multiplication des autorités chargées de la protection des droits et libertés (telles que Unia ou encore Myria), qui entretiennent toutes des liens particuliers avec les Parlements.

Section II. La garantie des droits par les commissions d'enquête dans leur fonction élective, de contrôle et de soutien

X. La première fonction des Parlements est, d'après Bagehot, une fonction élective : le Parlement « choisit le cabinet »³⁸. Cette fonction résulte logiquement « du point de vue institutionnel, du principe du gouvernement responsable, la fonction élective n'étant finalement que la face anticipée du principe de la responsabilité politique »³⁹. Elle ne s'épuise pas avec l'acte de désignation du gouvernement : « [l]a surveillance constante du Parlement est la contrainte réelle qui force les ministres à être ce qu'ils sont – elle les empêche d'agir arbitrairement – elle les empêche d'être négligeant – elle les empêche de dévier – elle garantit que l'opinion publique soit respectée – elle force l'administration à l'intégrité »⁴⁰. La fonction élective « est sous-tendue par – et en fait, couronne – la fonction de contrôle ou de surveillance des ministres et de l'administration, elle-même issue du principe de responsabilité politique ».⁴¹ Cette fonction se manifeste également sous la forme d'un soutien de la majorité au cabinet.

A. La garantie des droits par les commissions d'enquête dans leur fonction élective, de contrôle et de soutien

X. Dans leur fonction proprement **élective**, les Parlements peuvent tout d'abord assurer un contrôle du respect des droits et libertés dans l'opération de désignation de ceux qu'ils portent au pouvoir. Ils peuvent empêcher l'accès au gouvernement à des hommes et des femmes qui leur paraissent représenter un danger du point de vue de la garantie des droits et libertés et promouvoir l'accès de celles et ceux qui leur paraissent les plus à même de développer des politiques de garantie des droits fondamentaux. Ils peuvent également manifester que la confiance se joue sur une question de droits et libertés, attirer l'attention sur un risque de rupture de cette confiance envers la collectivité ministérielle pour des questions liées aux droits et libertés, engager la responsabilité politique des titulaires de fonctions gouvernementales sur ces questions, et en tirer toutes les conséquences, jusqu'à les démettre et les renverser.

Ce n'est là pas tout à fait un cas de politique-fiction ; on se souvient de la désunion du Gouvernement Michel II autour de l'enjeu de la reconnaissance de droits pour les migrants et de la signature du Pacte mondial pour les migrations sûres, ordonnées et régulières et du rôle joué par la résolution de la Chambre en faveur de la signature de ce Pacte⁴².

³⁸ W. BAGEHOT, « Le travail invisible du Parlement », 1861, texte présenté par A. Le Divellec, traduit par Dimitra Kyranoudi et Céline Roynier, *Jus politicum*, n°7, p. 1, accessible sur : <http://juspoliticum.com/article/Walter-Bagehot-Le-travail-invisible-du-Parlement-1861-522.html>

³⁹ W. BAGEHOT, « Le travail invisible du Parlement », *ibidem*, p. 5.

⁴⁰ W. BAGEHOT, « Le travail invisible du Parlement », *ibidem*, p. 2.

⁴¹ W. BAGEHOT, « Le travail invisible du Parlement », *ibidem*, p. 2.

⁴² Voy. sur cette résolution : *Doc. parl.*, Chambre, 2018- 2019, no 3385/005 ; Amendement no 13, *Doc. parl.*, Chambre, 2018-19, no 3385/007, p. 11 et s.

Voy. C. ROMAINVILLE et S. VANDENBOSCH, "The Role of Parliament in the Conclusion of the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration", in E. Desmet, T. Moonen, T. Ruys, *Het Migratiepact: chroniek van een crisis*, Die Keure, 2020 ; M. EL BERHOUMI, « Chronique de crise : la chute du gouvernement Michel », *J.T.*, 2019/14, n° 6768, p. 273-280.

X. L'enquête parlementaire constitue en particulier et potentiellement, un instrument particulièrement puissant pour l'accomplissement de la fonction élective. En effet, elle permet, grâce aux moyens exceptionnels d'instruction et d'accès à l'information sur l'administration dont elle bénéficie, d'obtenir des informations plus précises et donc plus menaçantes pour les gouvernants, notamment si elles révèlent de graves dysfonctionnements dans les organes de l'Etat chargés de la protection et de la réalisation des droits et libertés. De la même manière, si l'enquête se concentre sur un cas particulier, elle est susceptible de révéler, toujours en raison des moyens exceptionnels dont sont dotées les commissions d'enquête, des responsabilités individuelles qui concerneraient des violations graves de droits fondamentaux. Dans ces cas, elle peut, *in fine*, constituer le substrat à partir duquel la révocation d'un gouvernant peut être décidée (voy. le rapport sur la responsabilité politique).

X. Contrairement aux Pays-Bas, où le rapport de la commission d'enquête sur l'affaire dite des allocations familiales a entraîné la démission de l'ensemble du Gouvernement, en Belgique, aucune commission d'enquête parlementaire n'a encore jamais fait tomber un gouvernement ou entraîné la démission d'un ministre. Elle a pu parfois mettre à mal une majorité, par exemple après la commission d'enquête sur le drame du Heysel⁴³, sans toutefois qu'en l'espèce le lien avec les droits humains n'ait été décisif.

X. Dans l'exercice de leur **fonction de contrôle** du Gouvernement, les Parlements peuvent surveiller l'activité gouvernementale et l'évaluer au regard des droits et libertés. Ils peuvent obliger ce même Gouvernement à rendre des comptes et à s'expliquer sur la politique suivie⁴⁴.

L'information et la possibilité de mettre celle-ci en débat conditionnent la fonction de contrôle et l'existence de la responsabilité ministérielle. L'enjeu est donc d'abord celui d'une documentation complète et pertinente de l'image des problèmes en matière de droits et libertés. Il s'agit de récolter et d'analyser les données et les informations relatives à la protection et à la promotion des droits et libertés : la jurisprudence nationale, européenne et internationale en la matière, les rapports établis concernant la réalité de terrain etc.

Les parlementaires disposent d'une série d'outils, qui, en dehors de l'enquête, peuvent leur fournir des informations cruciales pour contrôler le respect, la protection et la réalisation des droits humains. Premièrement, ils peuvent accéder à la jurisprudence en matière de droits et libertés (Cour constitutionnelle, Conseil d'Etat, tribunaux ordinaires), qui leur est communiquée de manière régulière, ainsi qu'aux obligations négatives et positives induites des droits et libertés qui trouvent leur source dans cette jurisprudence. S'informer sur les décisions rendues qui concernent la Belgique directement ou indirectement est une fonction importante pour la garantie des droits et libertés, car le Parlement peut potentiellement être l'un des lieux où se recoupent les informations cruciales sur le respect, la protection et la réalisation de ces droits, où peuvent être pointées les lacunes, et où peuvent être identifiées les pistes potentielles pour faire face aux défis que posent ces droits. Deuxièmement, de nombreuses informations leur sont également fournies par les institutions indépendantes en matière de droits et libertés, qui leur font rapport. Au plan fédéral, on citera l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, Unia, Myria ou encore l'Institut pour l'égalité entre les hommes et les femmes. Les parlementaires peuvent se fonder sur les alertes émises par ces autorités pour assumer leur fonction de contrôle. Troisièmement, les parlementaires peuvent recevoir des

⁴³ 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.

⁴⁴ A. LE DIVELLE, « Bagehot et les fonctions du Parlement (britannique), sur la genèse d'une découverte de la pensée constitutionnelle », *op.cit.*, pp. 4-6.

informations cruciales concernant les potentielles violations de droits. Certains moyens spéciaux d'information ont précisément trait à cet enjeu d'obtention d'information sur des potentielles violations des droits. Ainsi, les parlementaires ont le droit d'accéder aux prisons, centres fermés, centres d'accueil des demandeurs d'asile, zones de transit et à certains quartiers de l'armée. Ils peuvent requérir certaines informations de la Cour des comptes, du médiateur fédéral et des comités P. et I.⁴⁵. Quatrièmement, ils peuvent toujours inviter la société civile, dont on sait qu'elle est une actrice cruciale de la garantie des droits, à venir, le cas échéant, tirer la sonnette d'alarme sur certaines violations, à venir rendre compte de réalités de terrains vécues. Cinquièmement et finalement, ils peuvent obtenir certaines informations sur l'administration, en mobilisant le droit à la transparence administrative, d'une part, ou en invitant des fonctionnaires à venir exposer leur point de vue (moyennant l'accord de l'exécutif), d'autre part.

Au terme de leur délibération informée, les Parlements peuvent « approuver ou désapprouver » le budget proposé, ils peuvent « dénoncer » une politique contraire aux droits et libertés ou encore « condamner publiquement » le comportement d'un Ministre ou d'un gouvernement au regard des droits et libertés. En l'état actuel du droit parlementaire belge, force est de constater l'absence de formalisation du jugement politique en matière de respect ou non des droits et libertés, qui contraste avec la formalisation à l'œuvre dans d'autres démocraties parlementaires (voy. *infra*, les développements sur le JCHR).

X. L'enquête parlementaire présente potentiellement de grands atouts pour l'accomplissement de la fonction de contrôle (voy. le rapport d'Anne-Stéphanie Renson et C. Romainville sur la responsabilité politique). Elle permet l'obtention d'informations via la mise en œuvre de moyens d'instructions, qui peuvent révéler tantôt des situations de violations des droits fondamentaux, systématiques et structurelles, tantôt des violations ponctuelles des droits fondamentaux. Une commission d'enquête peut également contraindre les fonctionnaires à témoigner, sans que le Ministre compétent ne puisse s'y opposer.

L'enquête peut ainsi révéler des dysfonctionnements dans la réponse des autorités publiques concernant les obligations de respecter, de protéger et de réaliser qui sont induites des droits fondamentaux. Elle a les moyens de vérifier, de manière concrète et précise, le respect des obligations négatives et positives induites des droits et libertés. Elle a les moyens de vérifier si le Gouvernement a bien exécuté, sur le terrain, les décisions européennes et internationales qui le concernent.

L'enquête peut non seulement contrôler les actions et inactions du Gouvernement en exercice ou de l'un de ses membres, mais également les actions et inactions des gouvernants qui ne sont plus en exercice. Elle est ainsi susceptible d'investiguer le respect, la protection et la promotion de certains droits sur une longue période, en identifiant les responsabilités successives, et détient ainsi la capacité de remonter dans le temps bien au-delà des délais de prescription, qui enserrent la compétence du pouvoir judiciaire de contrôler le respect des droits subjectifs. Dans cette perspective, certaines commissions d'enquête peuvent développer une approche en termes de « responsabilité historique », en enquêtant sur des atteintes aux droits et libertés remontant à plusieurs décennies, en identifiant la responsabilité des autorités en place à l'époque et en recherchant les conséquences de ces atteintes aujourd'hui.

X. La fonction électorale se prolonge dans une « **fonction de soutien** » : « une longue session est laborieuse à partir du moment où ses travaux ont permis à un bon Ministère de durer. Burke

⁴⁵ T. MOONEN, *op. cit.*, pp. 10-13.

disait que la fin de la Constitution Britannique était de faire tenir douze hommes sur le banc du jury ; il est plus exact de dire que c'est de faire rentrer quinze hommes respectables dans une pièce décrépie de Downing Street »⁴⁶. Dans sa fonction de soutien, le Parlement – ici, plus précisément, la majorité parlementaire – peut soutenir activement son Gouvernement dans les politiques qui permettent la protection et la réalisation des droits et libertés, en manifestant sa confiance sur les décisions et les politiques qui concourent à la protection et à la garantie des droits et libertés, voire en proposant de renforcer cette action.

X. Une commission d'enquête peut participer à cette fonction de soutien, notamment lorsqu'au terme de ses investigations elle conclut à l'adéquation, la pertinence et la nécessité de certaines politiques menées par le Gouvernement. Elle peut apporter un soutien actif à l'action gouvernementale ou à des projets favorables aux droits et libertés, ou proposer de prolonger et de renforcer cette action. Ce soutien peut s'avérer décisif dans des gouvernements de coalition, dès lors qu'il peut être dirigé vers les politiques prônées par l'un des partenaires de l'exécutif, le renforçant ainsi dans ses rapports avec les autres partis présents au Gouvernement.

B. La pratique parlementaire : l'absence d'une véritable « culture des droits humains » dans l'accomplissement des fonctions élective, de contrôle et de soutien des commissions d'enquête parlementaire

X. Force est d'abord de constater qu'aucune commission d'enquête parlementaire n'a jamais expressément et directement placé son entreprise de contrôle de la responsabilité politique sous l'égide des droits fondamentaux et des obligations induites de ces droits. Aucune commission d'enquête n'a ainsi pris les droits et libertés et les obligations qui en découlent comme cadre de référence, ou à tout le moins comme grille d'évaluation, de la pratique gouvernementale. De même, aucune commission d'enquête n'a identifié comme interlocuteurs privilégiés les différentes autorités chargées spécifiquement de la protection des droits humains, ni les organisations de la société civile ayant la protection des droits au cœur de leur mission. Ainsi, on ne peut pas dire que les commissions d'enquête parlementaire ont développé, en Belgique, une « approche centrée sur les droits humains ».

Pour autant, les droits et libertés ne sont pas complètement absents de l'activité des commissions d'enquête. Au terme d'une analyse approfondie de la pratique de ces commissions, nous reviendrons ici sur l'intensité avec laquelle les droits humains sont pris au sérieux dans le travail d'enquête parlementaire, dans sa dimension élective, de contrôle et de soutien.

1. Les commissions d'enquête ayant pris conscience du lien avec les droits et libertés sans en tirer toutes les conséquences

X. L'objectif de la commission d'enquête parlementaire « Dutroux »⁴⁷ était avant tout de mettre en lumière les dysfonctionnements affectant alors les services de police et la justice,

⁴⁶ W. BAGEHOT, « Le travail invisible du Parlement », , *op.cit.*, p. 3.

⁴⁷ Dont le nom complet est « commission chargée d'examiner la manière dont l'enquête, dans ses volets policiers et judiciaires a été menée dans l'affaire Dutroux-Nihoul et consorts ».

dysfonctionnements qu'elle n'a pas reliés directement au contrôle du respect des droits de l'enfant, même si les travaux de la commission ont, par la suite, abouti à l'insertion au sein de la Constitution d'un article 22*bis* qui consacre les droits de l'enfant à leur intégrité morale, physique, psychique et sexuelle (voy. *infra*). La commission, qui entend comprendre « comment et pourquoi notre système de justice pénale a-t-il pu produire de tels échecs »⁴⁸, constate que les événements s'étant déroulés lors de l'été 1996 mettent « en lumière l'existence de problèmes importants dans le fonctionnement de notre appareil policier et judiciaire »⁴⁹. De même, les auteurs de la proposition estiment qu'il revient à la Chambre des représentants d'effectuer cette « enquête sur l'enquête »⁵⁰. La commission considère ainsi qu'elle a pour mission première de se prononcer sur les adaptations nécessaires qui devront être apportées à l'organisation et fonctionnement des appareils policiers et judiciaires. Malgré le fait que cette mission touche au cœur des droits de l'enfant, le travail de la commission n'a pas été balisé par l'intégration du cadre international et européen en matière de droits de l'enfant.

X. La commission d'enquête parlementaire « Sectes »⁵¹ (ci-après "Commission Sectes") a davantage tenté une approche basée sur les droits humains pour pallier l'absence de suivi des mouvements sectaires en Belgique⁵². Toutefois, la Commission Sectes n'en tire pas toutes les conclusions. En particulier, elle ne développe pas les conflits entre le droit à la liberté de religion, d'une part, et les droits qui peuvent être affectés par l'activité des sectes, d'autre part. Les parlementaires ne travaillent pas non plus de manière spécifique sur les obligations de protection pour les autorités induites du droit des droits fondamentaux.

Premièrement, les travaux de la commission expriment une volonté de s'aligner sur la vision du Conseil de l'Europe, dans la perspective d'une conciliation entre nécessité d'une lutte contre les mouvements sectaires et protection de la liberté de religion et liberté d'expression⁵³. Mais l'analyse même de ces travaux du Conseil de l'Europe par la commission reste limitée ; cette dernière se borne à lister les initiatives et les recommandations émanant du Conseil de l'Europe, sans plonger dans une analyse précise en termes de droits fondamentaux⁵⁴. Dans le même sens, si la Commission Sectes se réfère bien aux travaux menés durant la même période par une commission de l'Assemblée du Conseil de l'Europe⁵⁵, elle ne relève pas la principale

⁴⁸ 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. 7.

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 8-9.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 9.

⁵¹ Rapport du 28 avril 1997 de la Commission d'enquête parlementaire visant à élaborer une politique en vue de lutter contre les pratiques illégales des sectes et le danger qu'elles représentent pour la société et pour les personnes particulièrement les mineurs d'âge, *Doc. Parl.*, 95-96, n°313/7 (partie I) et 313/8 (partie II).

⁵² *Ibid.*, 313/8 (partie II), p. 208.

⁵³ La commission fait ainsi référence dans son rapport aux différentes initiatives prises par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à savoir le rapport sur les sectes et les nouveaux mouvements religieux (document n°6535 du 29 novembre 1991) établi par Sir John Hunt suite à une demande émise par le Conseil de l'Europe qui avait été interpellé par le Parlement européen à cet égard.

⁵⁴ *Ibid.*, 313/8 (partie II), p. 103 et p. 104.

⁵⁵ RAPPORT du 29 novembre 1991 sur les sectes et les nouveaux mouvements religieux, Doc. 6535, Assemblée du Conseil de l'Europe, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=6708&lang=fr> ; Recommandation 1412 (1999) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 1999 – 18e session, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=16713&lang=FR>.

recommandation émise par sa consœur européenne, aux termes de laquelle l'adoption d'une législation visant à restreindre ou limiter les sectes viendrait violer les libertés fondamentales⁵⁶.

Ensuite, dans son analyse de la jurisprudence pénale, la Commission Sectes a rappelé l'importance de la liberté de religion, se référant à la Déclaration des droits de l'Homme de 1789, et indiquant que cette liberté peut être limitée dans l'intérêt de l'ordre public, prenant plusieurs exemples de condamnations pénales en la matière⁵⁷.

La Commission Sectes a également relevé de manière indirecte la Convention internationale des droits de l'enfant lors de l'étude des cas de jurisprudence belge, mais l'analyse même de la restriction des droits fondamentaux de l'enfant n'a pas été reprise ou examinée par la Commission Sectes⁵⁸. L'existence de la Convention a également été relevée lors de l'analyse des initiatives législatives, à savoir la proposition législative de modifier l'article 101ter du Code d'instruction criminelle. A ce sujet, encore, la Commission Sectes ne fait toutefois que référer à la Convention sans entrer dans une analyse même des droits fondamentaux⁵⁹.

Dans le chapitre reprenant l'approche sociojuridique de la notion d'organisation nuisible, la Commission Sectes fait état de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Dans la foulée, la commission opère une analyse très brève du test de restriction :

"12. Avant de condamner pour violation de lois restrictives de la liberté d'opinion, le juge doit apprécier si ces restrictions sont démocratiques. Il le fait en vérifiant si, à son estime, il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. Ces applications par le juge pénal du principe de proportionnalité ne sont pas très fréquentes, parce que, avant d'intenter des poursuites, le ministère public apprécie, avec une grande liberté, l'opportunité de celles-ci.

Il ne suffit donc plus que le législateur légifère pour déterminer les limites de la liberté de vivre autrement que les autres. Il faut, en outre, que les divers acteurs des poursuites pénales considèrent eux aussi qu'en l'espèce, les violations des limites légales sont concrètement des facteurs de désordre qu'une société démocratique ne peut tolérer"⁶⁰.

Dans ses recommandations, la Commissions Sectes met en avant l'importance de protéger les mineurs des influences néfastes de certaines sectes extrêmes⁶¹, en prenant appui, de manière peu précise, sur la grammaire des droits de l'enfant, et en identifiant des responsabilités à tous les niveaux de pouvoir, notamment au niveau communautaire, en matière d'enseignement et d'information⁶².

⁵⁶ Recommandation 1178 (1992) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 1991 - 43e session - Troisième partie, <https://pace.coe.int/fr/files/15212>.

⁵⁷ Rapport du 28 avril 1997 de la Commission d'enquête parlementaire visant à élaborer une politique en vue de lutter contre les pratiques illégales des sectes et le danger qu'elles représentent pour la société et pour les personnes particulièrement les mineurs d'âge, *Doc. Parl.*, 95-96, 313/8 (partie II), p. 121.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 127.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 203.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 207.

⁶¹ Rapport du 28 avril 1997 de la Commission d'enquête parlementaire visant à élaborer une politique en vue de lutter contre les pratiques illégales des sectes et le danger qu'elles représentent pour la société et pour les personnes particulièrement les mineurs d'âge, *Doc. Parl.*, 95-96, 313/8 (partie II), p. 217.

⁶² *Ibid.*, pp. 220 et 222.

X. La commission d'enquête parlementaire instituée en 1988 relative au contrôle des livraisons d'armes (la "Commission Armes") a eu directement à traiter de la question du respect des droits et libertés. La Commission Armes a rappelé que toute décision en matière d'embargo se fait en tenant compte, notamment, de la question du respect par les pays des droits et libertés fondamentaux. Dans le cadre de la fonction d'information, la Commission Armes s'est intéressée à l'appréciation des conflits armés et pour ce faire a repris les différentes recommandations d'*Amnesty International* en la matière ainsi que sa conclusion en matière de respect des droits fondamentaux⁶³. La Commission Armes a établi expressément que toute demande de livraison des armes devrait être analysée sur la base du respect par le pays des droits et libertés fondamentales⁶⁴. Aucune autre analyse approfondie n'a été conduite.

La Commission Armes considère que la classification des pays en fonction de leur respect des droits et libertés fondamentaux est lacunaire : les critères de classification ne sont pas énoncés et restent confidentiels⁶⁵. La Commission Armes recommande de clairement définir les principes qui règlent la classification des pays⁶⁶ et indique "qu'aucune licence d'exportation ou autorisation de transit ne devrait être délivrée si le pays de destination doit faire face à de graves tensions internes ou internationales, si ce pays est le théâtre d'une guerre civile, s'il est engagé dans un conflit armé ou si les droits de l'homme y sont violés en permanence et que, le cas échéant, les licences délivrées précédemment devraient être suspendues et que des mesures devraient être prises à propos du matériel de guerre et du matériel stratégique déjà expédié"⁶⁷.

X. La Commission « Panama Papers » reprend quant à elle dans son rapport les différentes informations qu'elle a récoltées et analysées concernant l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle énonce ainsi dans son rapport les grands principes de la jurisprudence de la Cour européenne en la matière et ce afin de mieux comprendre l'étendue de la protection prévue à l'article 6 de la Convention⁶⁸.

X. La Commission Kazakhgate est également venue, dans une certaine mesure, soutenir l'action gouvernementale pour la protection des droits et libertés à savoir les droits de la défense dont le délai raisonnable. En effet, un des motifs de l'adoption de la loi du 14 avril 2011 et de l'élargissement de l'application de la transaction pénale a été le fait que bien souvent dans une procédure pénale le principe du délai raisonnable n'est pas respecté. La Commission Kazakhgate a ainsi analysé différentes situations et rapports qui indiquaient clairement que le dépassement du délai raisonnable était un problème en matière pénale⁶⁹. La commission a rappelé que: "[l]a justice doit être rendue dans des conditions de temps qui respectent l'indépendance de la justice, les droits de la défense de parties intéressées et l'intérêt général et de la société et de ses membres. Le dossier examiné laisse apparaître que certaines procédures

⁶³ Rapport du 28 février 1989 de la Commission d'enquête parlementaire sur les livraisons d'armes et de munitions faites par la Belgique aux pays impliqués dans un conflit armé ou frappés d'embargo sur les armes, *Doc. Parl.*, 1988-1989, 137/6, p. 26, 57 et 61.

⁶⁴ La Commission Armes a interrogé un expert qui a indiqué que pour déterminer si un pays viole les droits fondamentaux, « il doit s'agir de violations systématiques et graves des droits de l'homme ». Elle s'est limitée à cette audition sur cette question. *Ibidem*, p. 57.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 56.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*, pp. 56 et suivantes.

⁶⁹ *Ibidem*, §649, p. 225.

se sont développées dans des conditions chronologiques déplorables, à tel point qu'un ensemble de décisions s'exposaient à ne pouvoir être rendues dans un délai raisonnable, au sens de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁷⁰. Dès lors bien que la Commission Kazakhgate ait critiqué le processus d'adoption de la réforme de 2011 et le contexte entourant cette adoption, elle reconnaît et soutient l'action gouvernementale qui serait de permettre une application plus élargie de la transaction pénale par le parquet dans les cas précisément définis.

2. Les commissions d'enquête qui n'ont pas pris conscience du lien avec les droits fondamentaux

X. Il ressort des travaux d'une série de commissions d'enquête que le lien avec les droits fondamentaux est parfois tout simplement éclipsé, alors même qu'il était patent et qu'une grille de lecture « droits et libertés » aurait pu être source d'enseignements – notamment parce qu'elle aurait fourni certains critères d'analyse des faits soumis à l'examen de la commission. Les rapports publiés par ces commissions d'enquête démontrent qu'une « culture des droits », ou qu'un « réflexe » droits fondamentaux n'était dès lors pas à l'œuvre lors des travaux menés au sein de ces commissions.

Ainsi, la Commission « Déchets », dans son rapport politique, constate qu'« aujourd'hui, et notamment en raison de pollutions à grande échelle, tout le monde a pris conscience de l'importance que revêt la qualité de l'environnement »⁷¹, sans toutefois citer de textes législatifs ou de droits fondamentaux soutenant cette affirmation. Dans le rapport « administratif », la commission, pourtant soucieuse d'établir de manière exhaustive le droit applicable à la problématique de la gestion des déchets, ne cite même pas la récente révision constitutionnelle qui insère l'article 23 et consacre une série de droits sociaux, dont le droit à la protection d'un environnement sain.

L'article 23, 4° de la Constitution fut adopté lors de la révision de la Constitution de 1993 et publié au Moniteur belge en février 1994 sous les traits alors de l'article 24bis, 4° et consacre le droit à la protection d'un environnement sain dans les termes suivants : « Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 26bis [actuellement, l'article 134] garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment : (...) le droit à la protection d'un environnement sain ». Les travaux de la commission d'enquête ayant débuté en 1992 et le rapport final ayant été publié en octobre 1994, les auteurs de ce rapport et les membres de la commission d'enquête devaient connaître la consécration du droit à un environnement sain, et le processus de révision constitutionnelle nécessaire à celle-ci. Malgré le fait que la commission d'enquête ait notamment pour objectif de dégager des propositions afin d'ouvrir la voie à une meilleure gestion des déchets à l'avenir, le rapport ne fait toutefois pas mention de cette évolution. En principe, la raison motivant ce silence pourrait provenir du fait que les événements sur lesquels la commission a pour mission d'enquêter se sont produits

⁷⁰ *Ibidem*, §848, p. 312.

⁷¹ Rapport politique du 4 octobre 1994 de la commission d'enquête sur « les problèmes posés par la gestion des déchets en Région wallonne », 86 n° 9, p. 4.

majoritairement dans les années 1980 et début des années 1990, et sont donc antérieurs à cette réforme constitutionnelle.

La commission ne cite pas plus la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en la matière. Celle-ci commençait toutefois déjà à dégager des liens entre l'environnement et les droits fondamentaux, en développant le droit à un environnement sain⁷². Comme exposé plus haut, la commission cite toutefois, dans son exposé du droit applicable, le Traité de Maastricht de 1992, qui élève la protection de l'environnement au rang des principes fondamentaux formant l'ordre juridique de l'UE.

X. Dans la même perspective, la Commission pour la sécurité de l'accueil des enfants créée par le Parlement flamand le 9 mars 2022 s'est concentrée sur l'enjeu du respect de l'intégrité/la sécurité de l'enfant dans les crèches sans évoquer les droits de l'enfant, les Conventions internationales ou les garanties constitutionnelles⁷³. L'analyse concrète de la mise en péril de l'intégrité de l'enfant et des situations dans lesquelles un dépôt de plainte est possible n'est pas abordée par la Commission, qui estime qu'il s'agit de questions qui relèvent des agences spécialisées nommées par le gouvernement.

X. Un constat similaire s'impose pour la Commission PFOS créée par le Parlement flamand le 16 juin 2021 avec pour objectif d'analyser la manière dont l'assainissement était organisé pour les sols pollués au PFOS (spécifiquement pour le Oostweelwerf) et l'impact sur la santé publique. Le rapport émis par la Commission le 28 mars 2022 n'aborde pas l'enjeu de la protection des droits fondamentaux, se limitant à rappeler l'importance de la santé publique et de la protection de l'homme et de l'environnement sans considérer si des droits ont été violés en l'espèce⁷⁴. Vu l'aspect technique de la pollution des sols, la Commission vient principalement soutenir l'action gouvernementale et plus particulièrement recommander une action plus poussée de l'OVAM⁷⁵.

X. Les travaux entrepris par la commission spéciale chargée d'examiner la gestion de l'épidémie de COVID-19 par la Belgique et instituée au sein du parlement fédéral méritent

⁷² Voy. l'arrêt *Fredin (n° 1) c. Suède* du 18 février 1991, où la Cour considère que « la société d'aujourd'hui se soucie sans cesse davantage de préserver l'environnement » (Cour eur. D. H., arrêt du 18 février 1991, *Fredin c. Suède (n° 1)*, requête n° 12033/86, p. 11, pt. 48) ; l'arrêt *Powell and Rayner c. Royaume-Uni* du 21 février 1990 (Cour eur. D. H., arrêt du 21 février 1990, *Powell and Rayner c. Royaume-Uni*, requête n° 9310/81) où, bien que concluant à la non-violation de la Convention en ce qu'il faut tenir compte des bienfaits économiques et des mesures compensatoires adoptées par les autorités, la Cour européenne admet qu'une pollution sonore créée par la proximité d'un aéroport pourrait potentiellement violer le droit au respect de la vie privée et familiale des requérants consacré par l'article 8 de la Convention) et encore l'arrêt *Pine Valley (Cour eur. D. H., arrêt du 29 novembre 1991, Pine Valley Developments LTD et autres c. Irlande*, requête n° 12742/87, p. 21, pts. 57-59).

⁷³ Verslag namens de Commissie naar de veiligheid in de kinderopvang uitgebracht door Katrien Schryvers, Celia Groothedde en Hannes Anaf over het onderzoek naar de wantoestanden in de kinderopvang, Vlaams Parlement, n°1176, 2021-2022, n°14, p. 9.

⁷⁴ Verslag namens de Onderzoekscommissie PFAS-PFOS uitgebracht door Tinne Rombouts, Willem-Frederik Schiltz en Mieke Schauvliege over het onderzoek naar de aanpak van de met PFOS vervuilde gronden op de Oosterweelwerf en de gevolgen voor de volksgezondheid, Vlaams Parlement, n°844, 2021-2022, n°36, p. 36 et suiv.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 48 et suiv.

également d’être mentionnés⁷⁶, la définition du rôle de la commission spéciale ne tenant pas compte de la question du respect des droits fondamentaux ou du traitement des conflits de droits : « il incombe à la commission spéciale d’identifier les axes politiques et les innovations organisationnelles devant permettre à notre pays de faire face à une prochaine crise ou à une prochaine pandémie, qui arrivera tôt ou tard, en étant mieux préparé, en disposant d’institutions mieux outillées et en adoptant l’attitude qui convient. Il est en effet apparu que l’efficacité des mesures prises, leur mise en œuvre et leur respect ont mobilisé tout l’appareil étatique – État fédéral et entités fédérées – et l’ont placé face à des défis organisationnels majeurs »⁷⁷.

Cette absence est remarquable : on sait que les institutions nationales et internationales de protection des droits fondamentaux ont multiplié et documenté « l’approche par les droits humains » de la crise sanitaire. Ces travaux sont riches en enseignements notamment sur la manière de gérer des conflits de droits et sur les obligations positives qui s’imposent à l’Etat. Ils auraient pu être sources de recommandations précises, documentées, informées, ou, à tout le moins, de balises pour le débat parlementaire. Par ailleurs, les recommandations de la Commission⁷⁸ ne font pas référence explicitement aux droits fondamentaux consacrés et/ou aux dispositions nationales ou internationales les consacrant.

X. Quant à la commission spéciale Covid-19 du parlement de la Région wallonne, celle-ci présente son rapport du 27 novembre 2020 sous un angle similaire, en dégagant par exemple des enjeux transversaux dans ses recommandations sans y dégager pour autant des potentiels éléments qui concerneraient la protection de libertés fondamentales (ce qui sera le cas de la commission spéciale du parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, nous le verrons). Une exception doit cependant être pointée : l’importance conférée à la protection des données. Sur ce point, on attire l’attention sur la nécessité d’« assurer, dans le respect des règles sur les protections des données, l’accès aux bases de données dont les institutions publiques (par exemple Sciensano, l’Agence pour une Vie de Qualité) ont besoin, afin de mener à bien leurs missions dans le cadre des réseaux de surveillance et ainsi, qu’elles puissent fournir rapidement un monitoring précis de l’évolution d’une maladie »⁷⁹. Toujours dans son volet de recommandations, cette commission spéciale se penche sur des domaines tels que ceux de la lutte contre la pauvreté⁸⁰ ou la question de l’accès au logement⁸¹, sans, à nouveau, faire des liens avec des droits existants.

3. Les propositions de commission d’enquête sur des violations graves des droits et libertés

⁷⁶ Rapport du 13 septembre 2021 fait au nom de la commission spéciale chargée d’examiner la gestion de l’épidémie de Covid-19 par la Belgique, Chambre des représentants, doc 55 1394/002, p. 4.

⁷⁷ Rapport du 13 septembre 2021 fait au nom de la commission spéciale chargée d’examiner la gestion de l’épidémie de Covid-19 par la Belgique, Chambre des représentants, doc 55 1394/002, p. 123.

⁷⁸ Qui concernent : Un système de santé plus robuste comme base ; une bonne préparation sur la base d’un plan pandémie et de stocks actualisés en permanence ; gestion de crise durant la “phase fédérale” de toute pandémie/crise ; Renforcer la dimension européenne ; Moyens nécessaires à la mise en œuvre des propositions et du suivi.

⁷⁹ Rapport du 27 novembre 2020 de la Commission spéciale chargée d’évaluer la gestion de la crise sanitaire de la Covid-19 par la Wallonie, 359 n°1, p. 24.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 32.

⁸¹ *Ibid.*, p. 36.

X. Le panorama dressé à partir de nos recherches empiriques ne serait pas complet s'il ne prenait pas en compte les propositions de commissions topiques d'un rapport avec les droits et libertés, mais qui ne furent suivies d'aucun effet. Ces propositions concernent, d'une part, l'inaction ou la carence des autorités en matière de droits économiques, sociaux et culturels, et, d'autre part, les violations des droits des étrangers, en particulier des personnes migrantes qui n'ont pas de titre de séjour valide sur le territoire belge, ou qui le traversent pour rejoindre un autre Etat.

X. Concernant l'inaction ou les carences face à certaines obligations positives induites des droits et libertés, on peut citer une proposition du 30 août 2001 visant à instaurer une commission d'enquête parlementaire sur la problématique des immeubles abandonnés en Région bruxelloise, qui était ainsi justifiée par l'obligation positive de l'Etat belge de garantir le droit au logement et reposait sur le constat suivant : "L'importance des listes d'attentes auprès des sociétés de logement social et la situation des sans-logis (sans même évoquer les énormes carences qualitatives partout observables) démontrent que le droit au logement, consacré par l'article 23, alinéa 3, 3° de la Constitution est encore loin d'être effectif"⁸².

X. S'il est bien une catégorie d'individus qui souffrent de manière récurrente et systématique de graves violations de droits et libertés en Belgique, ce sont les personnes migrantes, sans titre de séjour ou traversant le territoire belge. En raison de la précarité de leur statut administratif, ces personnes sont extrêmement vulnérables, comme l'illustre encore aujourd'hui la grave crise de l'accueil des demandeurs d'asile. Le Tribunal de première instance de Bruxelles a ainsi constaté récemment que cette même crise empêche concrètement aux demandeurs d'asile d'accéder à une demande d'octroi du statut de réfugié en Belgique⁸³.

Sans prétendre à l'exhaustivité, nous reviendrons ici sur plusieurs affaires dramatiques qui ont émaillé l'actualité belge et qui portaient sur des violations graves des droits fondamentaux des personnes migrantes, pour analyser dans quelle mesure une enquête parlementaire a été envisagée.

Le décès dramatique de Sémira Adamu, le 22 septembre 1998, n'a pas donné lieu à une demande d'organisation d'une commission d'enquête, malgré les graves dysfonctionnements qu'il a révélé et l'émotion collective qu'il a suscité, et ce, même de la part des partis d'opposition. On peut se risquer ici à deux hypothèses pour expliquer cette absence de demande d'organisation d'une commission. Premièrement, il y a la démission offerte par le Ministre de l'Intérieur, Monsieur Louis Toback, le 25 septembre 1998, et son départ du Gouvernement, le 27 septembre, après avoir déclaré qu'il était « profondément choqué par ces événements tragiques » et qu'il devait « assumer la responsabilité des actes d'un corps dont il a la tutelle »⁸⁴. Plusieurs rapports d'ONG spécialisées dans la défense des droits humains soulignaient par ailleurs des responsabilités plus directes dans le chef du Ministre, au-delà de l'imputation

⁸² Proposition du 30 août 2001 visant à instaurer une commission d'enquête parlementaire sur la problématique des immeubles abandonnés en Région bruxelloise, Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, sess. ord. 2001-2002, A-205/1, p. 1.

⁸³ Trib. Bruxelles (réf.), ordonnance du 19 janvier 2022.

⁸⁴ P. BOUILLON, « Le ministre de l'Intérieur a offert sa démission emporté par le scandale de la mort de Sémira Adamu », Le Soir, 25 septembre 1998.

d'erreurs de son administration : la survenance des faits aurait été liée à une instruction du ministre de l'Intérieur⁸⁵. Deuxièmement, Luc Van Den Bossche, Ministre de l'Intérieur tout fraîchement installé, va établir une commission chargée de l'évaluation des instructions en matière d'éloignement, qui réunira des membres de l'Office des étrangers, des services de police, des pilotes de l'air, et trois professeurs d'Université. Cette Commission, dite « Commission Vermeersch » (du nom du professeur d'éthique de l'université de Gand, Etienne Vermeersch) émet un rapport trois mois après sa création⁸⁶.

X. Le décès de la petite Mawda, le 17 mai 2018, des suites d'un tir policier sur l'autoroute de Mons ne va pas non plus, dans un premier temps, susciter le dépôt d'une proposition visant à organiser une commission d'enquête parlementaire, malgré l'émoi qui secoue alors la Belgique. Une telle proposition ne sera déposée que bien plus tard, le 31 mars 2021⁸⁷ et ce, malgré le fait qu'en l'espèce, aucun Ministre ou Secrétaire d'Etat n'a démissionné ou été poussé à la démission et que certains dysfonctionnements des services de police ont assez clairement été identifiés tant par la presse qu'à l'occasion du procès pénal du policier concerné.

La proposition d'enquête parlementaire, qui se réfère à ce procès, vise à la création d'une commission d'enquête, chargée d'examiner l'enquête sur le drame, le traitement de la famille, l'encadrement de l'usage des armes à feu, les opérations *Medusa*, les questions que soulèvent les actions et inactions des responsables politiques et la formulation de recommandation pour résoudre les dysfonctionnements constatés, le cas échéant⁸⁸.

Cette proposition, prise en considération le 1^{er} avril 2021, n'a, à ce stade, pas été suivie d'effets (à notre connaissance, elle n'a pas été inscrite à l'ordre du jour). Ce (non-) traitement souligne de manière éclatante la fragilité de l'enquête comme outil de garantie des droits en droit parlementaire belge, fragilité principalement induite de ce que l'enquête n'est pas un instrument à la disposition de l'opposition (voy. sur ce point, le rapport d'Anne-Stéphanie Renson et Céline Romainville). Tant que la majorité parlementaire s'accorde pour faire obstacle à une enquête parlementaire visant à établir les différentes responsabilités politiques et les

⁸⁵P. SANÉ, « Death of Nigerian asylum-seeker, Semira Adamu : Amnesty International expresses concern to Belgium authorities », *Amnesty International*, 25 septembre 1998, <https://www.amnesty.org/fr/wp-content/uploads/2021/06/eur140011998en.pdf> (dernière consultation le 16 novembre 2021).

⁸⁶ X., « La mort de Semira Adamu, il y a 20 ans : un « traumatisme collectif en Belgique », *op. cit.*, https://www.rtbf.be/info/societe/detail_la-mort-de-semira-adamu-il-y-a-20-ans-un-traumatisme-collectif-en-belgique?id=10014960 (dernière consultation le 18 octobre 2021). Parmi ces recommandations se retrouve les principales suivantes : « l'interdiction de certaines mesures coercitives risquant d'entraîner des risques pour la santé et l'intégrité de l'intéressé (obstruction de la respiration ou administration forcée de produits pharmacologiques), le renforcement de l'information et du soutien dont dispose l'étranger (pour diminuer la résistance potentielle de l'étranger), l'amélioration des conditions de détention, ou encore l'existence d'une concertation régulière et structurée entre les différents services chargés de l'éloignement »

⁸⁷ Proposition du 31 mars 2021 visant à instituer une commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner l'ensemble des responsabilités de l'État dans l'affaire de la mort de Mawda, *Doc. Parl. Ch.* 2020-2021, 55, 1899/01.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 30.

dysfonctionnements dans l'affaire Mawda, une telle enquête ne peut tout simplement pas avoir lieu.

4. Les commissions d'enquête déterminant des responsabilités « historiques » en matière d'atteinte aux droits

X. Enfin, les travaux de certaines commissions d'enquête visent à établir différentes responsabilités pour des atteintes aux droits et libertés survenues dans un passé plus ou moins lointain.

Les travaux de la commission d'enquête chargée de déterminer les circonstances exactes de l'assassinat de Patrice Lubumba et l'implication éventuelle des responsables politiques belges dans celui-ci ont tenté de faire la lumière sur l'implication des autorités belges dans de graves violations des droits et libertés.

La Commission parlementaire spéciale chargée d'examiner l'Etat indépendant du Congo et le passé colonial de la Belgique au Congo, au Rwanda et au Burundi, ses conséquences et les suites qu'il convient d'y réserver fonctionne à certains égards comme une instance de « justice transitionnelle », visant à faire la lumière sur des violations massives et systématiques des droits humains durant la période coloniale.

Section III. La garantie des droits par les commissions d'enquête parlementaire dans leur fonction expressive et pédagogique

X. Selon Bagehot, les Parlements ont une autre fonction d'importance : assurer « l'expression de l'opinion du peuple qui l'a élu »⁸⁹. Grâce au Parlement, « l'Angleterre pense à haute voix »⁹⁰. Même s'ils se sont retrouvés concurrencés par d'autres lieux où cette opinion est désormais exprimée, « (...) les parlements demeurent le principal lieu institutionnel où la politique d'un pays peut être exprimée solennellement »⁹¹. Etroitement liée à cette fonction expressive, Bagehot estime que « les discussions au Parlement consolident également 'la formation de l'opinion publique'. Sans qu'il la développe plus avant, semble ici se profiler ce qu'il appellera, en 1866, la 'fonction éducatrice (*teaching function*)' »⁹².

X. S'agissant des droits et libertés, la portée des fonctions expressive et pédagogique touche à plusieurs enjeux. Les Parlements peuvent d'abord être le lieu de la définition des droits et libertés et de leur portée. Cette définition peut éventuellement différer de celle fournie par d'autres autorités. Les Parlements peuvent être le lieu de la justification des atteintes aux droits et libertés, mais aussi de l'explication et de l'évaluation publique des politiques mises en œuvre en la matière, pour concrétiser les obligations de protéger et de réaliser ces droits. Les Parlements, enfin, peuvent être le lieu de l'explication et de la communication vers les citoyens ou vers d'autres types d'autorités, de la définition et de la mise en œuvre des droits.

⁸⁹ A. LE DIVELLEC, « Bagehot et les fonctions du Parlement (britannique), sur la genèse d'une découverte de la pensée constitutionnelle », *op.cit.*, p. 7.

⁹⁰ W. BAGEHOT, « Le travail invisible du Parlement », *op.cit.*, p. 2.

⁹¹ A. LE DIVELLEC, « Bagehot et les fonctions du Parlement (britannique), sur la genèse d'une découverte de la pensée constitutionnelle », *op.cit.*, p. 7.

⁹² *Ibid.*, p. 7.

X. On peut, afin de développer l'analyse la plus fine possible du rôle des Parlements dans la garantie des droits, distinguer ici plusieurs fonctions, et ce en tenant compte des évolutions du régime parlementaire : une fonction d'expression des politiques menées et une fonction pédagogique d'explication. Parce que l'analyse de la pratique des commissions d'enquête parlementaire sur ces deux enjeux (la formation de l'opinion publique et la fonction pédagogique) impliquerait de mobiliser des compétences qui se situent en dehors de notre champ disciplinaire, nous nous limitons dans les lignes qui suivent à quelques considérations générales.

A. Fonction expressive

X. Le Parlement est le lieu par excellence de l'expression des politiques publiques, le lieu où on leur donne un sens, où on les justifie et où l'on en débat. Il assume le rôle de caisse de résonance, notamment d'une série de corps intermédiaire, de la société civile.

Dans leur fonction **expressive**, les Parlements peuvent d'abord être le lieu de l'élaboration de la définition démocratique des droits et libertés et d'une définition démocratique des obligations positives et négatives induites de ces droits. Ils peuvent également être le lieu de la concrétisation de ces obligations dans des politiques et législations, de l'explication de ces politiques, de leur évaluation et de leur mise en débat. Ils peuvent également jouer un rôle en matière de formation de l'opinion publique sur des questions touchant aux droits et libertés, notamment dans la communication vers le citoyen sur ces politiques.

X. L'enquête parlementaire participe à cette fonction expressive d'une manière spécifique en raison de l'attention médiatique importante dont elle fait l'objet et de la dimension spectaculaire de la mise en jugement qu'elle permet.

X. Cette dimension a été particulièrement soulignée à l'occasion de la proposition de création d'une commission d'enquête en matière de maltraitance des enfants⁹³, proposition qui fut finalement retirée par son auteur lors de la séance plénière du parlement du 4 février 1997⁹⁴. De l'avis de plusieurs membres de la commission de la Santé, des Matières sociales, des Sports et de l'Aide à la jeunesse, la création d'une commission d'enquête parlementaire pouvait en effet entraîner le risque « d'entraîner des retombées médiatiques malsaines », ce qui rendrait préférable « qu'une sous-commission soit chargée d'examiner la problématique de l'enfance maltraitée »⁹⁵. L'opposition à une telle proposition de création émanait également du fait qu'il n'avait pas été estimé nécessaire de recourir à un organe doté des pouvoirs d'un juge d'instruction, la situation pouvant même « amener des effets contre-productifs »⁹⁶. D'autres arguments sont avancés, tels que le fait qu'une telle création risquerait de banaliser les commissions d'enquête ou encore le fait que la Communauté française dispose de services

⁹³ Proposition de décret de la commission d'enquête parlementaire, 27 novembre 1996, session 1996-1997, 114, n°4, p. 3.

⁹⁴ Compte rendu intégral, séances du mardi 7 février 1997 (matin et après-midi), session 1996-1997, C.R.I. n°11, p. 43.

⁹⁵ Lecture du rapport au nom de la commission de la Santé, des Matières sociales, des Sports et de l'Aide à la jeunesse en séance plénière, compte rendu intégral, séances du mardi 17 décembre 1996 (matin et après-midi), session 1996-1997, C.R.I. n°8, p. 42.

⁹⁶ Lecture du rapport au nom de la commission de la Santé, des Matières sociales, des Sports et de l'Aide à la jeunesse en séance plénière, compte rendu intégral, séances du mardi 17 décembre 1996 (matin et après-midi), session 1996-1997, C.R.I. n°8, p. 42.

compétents afin d'établir des statistiques. La proposition remodelée de créer une commission spéciale remplaçant la commission d'enquête fut également écartée, faute d'un consensus suffisant au sein des différents partis^{97.98}. On relèvera enfin que des commissions parlementaires s'étaient réunies sur cette question auparavant, mais avant 1985, sortant dès lors du champ de recherche du présent rapport.

B. Fonction pédagogique

X. Le Parlement assume une « fonction pédagogique » en ce qu'il est le lieu de l'explication des politiques menées et de formation de l'opinion publique. Pour ce faire, les Parlements remplissent une fonction documentaire et récoltent des données et d'informations afin de configurer l'image des problèmes rencontrés par la société et dans l'objectif d'analyser les politiques menées.

X. L'enquête parlementaire concourt tout particulièrement à cet objectif d'analyse des politiques menées. Elle permet en effet la récolte d'informations la plus large possible, à travers les moyens d'enquête particulièrement poussés dont elle dispose, et permet donc potentiellement de composer une image des problèmes sociaux et des politiques menées la plus précise possible.

Section IV. La garantie des droits par les commissions d'enquête dans leur fonction législative et constituante dérivée

X. C'est uniquement en troisième et dernière position que Bagehot place la fonction législative du Parlement, qui souligne par ailleurs déjà que la logique du système parlementaire implique que c'est logiquement « du Cabinet que la Chambre a 'désigné' que part et doit partir l'impulsion pour la législation »⁹⁹. On peut distinguer plusieurs dimensions dans cette fonction législative. D'abord, les Parlements jouent un rôle dans la fonction constituante dérivée. Ensuite, s'agissant de la fonction législative *stricto sensu*, les Parlements sont amenés à établir les bases légales balisant les restrictions aux droits et libertés, mais également à concrétiser, par la loi, les obligations de protection et de réalisation des droits fondamentaux.

⁹⁷ Compte rendu intégral, séances du mardi 7 février 1997 (matin et après-midi), session 1996-1997, C.R.I. n°11, p. 39.

⁹⁸ Une nouvelle proposition de création d'une sous-commission fut toutefois retenue. Le décret du 16 mars 1998 relatif à l'aide aux enfants victimes de maltraitances⁹⁸ fait suite directement aux travaux de cette sous-commission chargée de poursuivre les travaux relatifs aux enfants victimes de maltraitance. Le corapporteur de la sous-commission exposa ainsi, lors des discussions encadrant cette proposition de décret relatif à l'aide aux enfants victimes de maltraitances en séance plénière, que « cette sous-commission avait été mise en place en vue de procéder à des auditions sur le problème de la maltraitance. Son installation avait été précédée d'un débat ici, en séance publique, sur une proposition de résolution visant d'abord à créer une commission d'enquête, puis une commission spéciale. La sous-commission a procédé à douze auditions et a constitué une abondante documentation qui est annexée au rapport écrit », C.R.I., séance du 10 février 1998, session 1997-1998, n°7, p. 8.

⁹⁹A. LE DIVELLE, « Bagehot et les fonctions du Parlement (britannique), sur la genèse d'une découverte de la pensée constitutionnelle », *op.cit.*, p. 7. L'auteur appelle à mettre en perspective « les diagnostics éplorés sur la « montée en puissance des exécutifs » et le « déclin » corrélatif des assemblées » avec la pensée de Bagehot, qui nous fournit déjà au 19^{ème} siècle « les meilleures clefs de compréhension d'un mouvement inscrit dans les gènes du système de gouvernement parlementaire » (*Ibidem*, p. 7).

A. L'enquête et la fonction législative comme garantie des droits

X. A travers leur fonction législative, les Parlements peuvent contribuer au respect, à la protection et à la garantie des droits et libertés. Dans le modèle légicentrisme qui se développe au 19^{ème} siècle, l'idée est que les droits et libertés sont mieux protégés par la loi, ce « produit du jusnaturalisme moderne, issu de l'humanisme, de l'individualisme et du rationalisme »¹⁰⁰. Dès lors que la loi est « l'expression de la volonté générale » selon l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789, elle est considérée dans ce contexte comme « le symbole de la lutte contre le despotisme »¹⁰¹ et la principale garantie des droits, en France comme en Belgique. La loi est présumée, en raison de la composition du Parlement, être l'expression d'une volonté générale, d'une volonté souveraine, qui ne peut « errer » et ne peut donc être véritablement limitée.¹⁰² En outre, la « perfection matérielle » de la loi rationnelle, stable, générale et abstraite, est considérée comme servant « nécessairement la liberté individuelle »¹⁰³. Cette perfection est intimement liée à l'idéal de la délibération parlementaire¹⁰⁴.

X. Le modèle légicentrisme et le mythe de l'infailibilité du législateur ont été très sérieusement érodé par les errements des Parlements dans la première moitié du XX^{ème} siècle. La méfiance envers la contribution des Parlements à la garantie des droits est manifeste dans le développement de la justice constitutionnelle et du « modèle néoconstitutionnaliste » de garantie des droits.

Il n'empêche que, même si ce modèle s'est progressivement imposé, en ce compris en droit belge – quoique fort tardivement, le principe de légalité formelle constitue toujours une garantie fondamentale des droits et libertés en droit constitutionnel belge. Ainsi, c'est au législateur qu'incombe la tâche de concrétiser les obligations négatives et positives induites de ces droits, ainsi que de fixer les conditions des restrictions et, en principe, d'organiser les mécanismes de garantie de ces droits.

Les Parlements jouent également un rôle normatif clé en matière de garantie des droits de libertés s'agissant de l'assentiment aux Traités.

Enfin, leur participation à la fonction constituante dérivée leur permet éventuellement de consacrer de nouveaux droits, de modifier la portée de droits anciens, ou encore de revoir les mécanismes de garantie des droits. Agissant comme branche du pouvoir constituant, les Parlements peuvent jouer un rôle crucial dans la reconnaissance de nouveaux droits, de nouvelles obligations induites de ces droits et de nouveaux mécanismes de garantie.

X. L'enquête menée par les commissions a désormais expressément pour objectif de participer à la fonction législative. Elle permet, à partir de l'analyse approfondie de la situation, de proposer des normes législatives particulièrement adéquates et pertinentes par rapport à une problématique visée. Elle peut également participer à la fonction constituante, même si une commission d'enquête ne semble pas pouvoir être organisée dans l'objectif de proposer des révisions constitutionnelles (voy. sur ce point, le rapport consacré à la fonction législative).

¹⁰⁰ P. SERRAND, « Loi », in *Dictionnaire des droits de l'homme*, Paris, PUF, 2008, p. 664.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 665.

¹⁰² H. DUMONT, S. VAN DROOGHENBROECK, « La loi », in M. TROPER et D. CHAGNOLLAUD (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, T. II, Paris, LGDJ, 2012, p. 535.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 538.

¹⁰⁴ *Ibid.*

B. La pratique des commissions d'enquête parlementaire

X. Si la contribution des enquêtes, en tant qu'instrument de contrôle, à la garantie des droits est, comme nous l'avons vu dans les pages qui précèdent, très réduite, leur contribution à l'identification des réformes législatives destinées à mieux respecter, protéger et réaliser les droits fondamentaux est plus fournie, sans toutefois que le lien avec ces droits ne soit approfondi.

1. La Commission « Panama Papers » et le respect du procès équitable

X. La Commission Panama Papers a mis en avant l'importance du respect des protections mises en place par la jurisprudence Antigone et l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme dans le cadre de la réforme de la procédure pénale en matière de fraude fiscale sans pour autant véritablement analyser la jurisprudence Antigone. Dans ses recommandations, la Commission Panama Papers a toutefois utilisé l'importance de respecter les droits fondamentaux pour soutenir son souhait de réforme législative: "[parte] du principe que les formalités et les limitations (en particulier substantielles) des pouvoirs d'investigation prescrites par le législateur doivent être respectées par l'administration fiscale, sous peine de nullité des preuves obtenues au mépris de ces formalités et limitations. La loi permettra ainsi également d'émettre un signal législatif fort, qui répondra en tout cas aux préoccupations de la jurisprudence "Antigone" (exclusion de l'utilisation de preuves recueillies d'une manière contraire à ce que l'on peut attendre d'une autorité agissant correctement ou dont l'utilisation compromettrait le droit du contribuable à un procès équitable). **De cette façon, on garantira également qu'en aucun cas, il ne pourra être fait usage d'éléments de preuve obtenus en violation d'un droit fondamental internationalement consacré (ce qui répond en particulier aux préoccupations de la Cour européenne de Justice)**"[nous soulignons]¹⁰⁵.

2. La Commission « Sectes » et la protection des droits des enfants

X. La Commission Sectes a particulièrement souligné l'importance d'une protection des droits des enfants contre les influences néfastes de certaines sectes extrêmes¹⁰⁶ et les risques qu'elles impliquent : rupture avec le monde extérieur/familial, problèmes d'accès à l'éducation, de scolarisation, de droit à la sante, d'atteinte à l'intégrité mentale et d'atteinte à l'intégrité physique¹⁰⁷.

Dès lors, là où la Commission Sectes laisse une place déterminante à la liberté de religion pour les adultes ne permettant pas de restreindre les sectes, elle vient utiliser la violation des droits de l'enfant sans pour autant en détailler les conséquences ou obligations juridiques (telles que les obligations positives de l'Etat) afin de pousser pour une action gouvernementale plus importante. Parmi les recommandations, la Commission Sectes pousse vers une action

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 61.

¹⁰⁶ Rapport du 28 avril 1997 de la Commission d'enquête parlementaire visant à élaborer une politique en vue de lutter contre les pratiques illégales des sectes et le danger qu'elles représentent pour la société et pour les personnes particulièrement les mineurs d'âge, *Doc. Parl.*, 95-96, 313/8 (partie II), p. 217.

¹⁰⁷ *Ibid.*

gouvernementale accrue en matière d'information/formation autant au niveau fédéral qu'au niveau communautaire (spécifiquement dans le domaine de l'enseignement)¹⁰⁸.

X. La Commission Sectes a inclus dans ses recommandations une proposition législative rendant pénalement répréhensible toute violation des droits fondamentaux repris au Titre 2 de la Constitution¹⁰⁹, rédigée en ces termes: "Seront punis d'un emprisonnement de deux à cinq ans et d'une amende de ... francs belges ou d'une de ces deux peines seulement, ceux qui, par voies de fait, violence, menaces ou manœuvres de contrainte psychologique contre un individu, soit en lui faisant craindre d'exposer à un dommage sa personne, sa famille, ses biens ou son emploi, soit en abusant de sa crédulité pour le persuader de l'existence de fausses entreprises, d'un pouvoir imaginaire ou de la survenance d'événements chimériques, auront porté atteinte aux droits fondamentaux visés au titre II de la Constitution coordonnée et par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales"¹¹⁰. Cette proposition est faite en s'inspirant de l'exemple français. Elle ne fut pas suivie d'effets.

3. La Commission « Dutroux », les droits de l'enfant et la place des victimes dans le procès pénal

X. Dans la foulée des travaux de la Commission dite « Dutroux », la Constitution fut révisée afin de modifier le Titre II de la Constitution (« Des belges et de leurs droits ») et y insérer un article 22bis qui consacre les droits de l'enfant à leur intégrité morale, physique, psychique et sexuelle. Dans la proposition de révision du 16 juillet 1999, qui avait donc pour objectif de réviser le Titre II afin « d'y insérer des dispositions nouvelles permettant d'assurer la protection des droits de l'enfant à l'intégrité morale, physique, mentale et sexuelle »¹¹¹, la recommandation faite par le rapport final de la commission fut ainsi expressément citée, et suivie. La proposition de révision constitutionnelle mentionne ainsi le fait que « l'introduction de cette disposition répond aussi aux conclusions [du rapport déposé] par la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la manière dont l'enquête, dans ses volets policiers et judiciaires a été menée dans l'affaire Dutroux-Nihoul et consorts »¹¹².

En outre, la Commission Dutroux a fourni un travail considérable sur la question des droits dont disposent – ou devraient bénéficier - les victimes d'une infraction pénale. Ces droits se

¹⁰⁸ *Ibid*, p. 220 et 222.

¹⁰⁹ *Ibid*, p. 223 et 224.

¹¹⁰ *Ibid*, p. 224 (note de bas de page 1).

¹¹¹ Au moment de l'introduction de cette proposition de révision, le nouvel article devait prendre la forme d'un article 23, avant d'être finalement l'article 22bis. De plus, cet article était initialement conçu comme composé d'un unique alinéa, une version plus longue étant finalement retenue : « Chaque enfant a droit au respect de son intégrité morale, physique, psychique et sexuelle.

Chaque enfant a le droit de s'exprimer sur toute question qui le concerne; son opinion est prise en considération, eu égard à son âge et à son discernement.

Chaque enfant a le droit de bénéficier des mesures et services qui concourent à son développement.

Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant est pris en considération de manière primordiale. La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent ces droits de l'enfant ».

¹¹² Proposition de révision du titre II de la Constitution du 16 juillet 1999, en vue d'y insérer des dispositions nouvelles permettant d'assurer la protection des droits de l'enfant à l'intégrité morale, physique, mentale et sexuelle, DOC 2- 21/1, p. 3.

déclinent, dans le rapport, en l'accueil et l'assistance qui sont offerts aux victimes¹¹³, le droit d'accès au dossier pénal¹¹⁴ et la position plus juste dont devrait bénéficier la victime dans le procès pénal¹¹⁵. En ce qui concerne, tout d'abord, l'accueil et l'assistance prévus, le rapport constate que les policiers et magistrats ne sont en règle générale pas formés à entendre et soutenir les personnes en situation de détresse, alors même que l'accueil offert aux victimes s'avère déterminant dans la confiance que ces dernières porteront envers les autorités¹¹⁶. De plus, en ce qui concerne les services d'accueil aux victimes existant au sein des parquets, à l'époque de création récente puisque ces services furent instaurés par une circulaire du 13 juillet 1993, le rapport préconise d'adopter « une loi déterminant le statut et les possibilités d'accès aux dossiers répressifs au personnel d'encadrement et d'assistance des services d'accueil des victimes auprès des parquets », « de réglementer leur mission et leur possibilité d'intervention dans la procédure judiciaire », « la conclusion d'un accord de coopération entre l'Etat fédéral et les Communautés afin de permettre une meilleure synergie », « que le contrôle interne du parquet soit organisé de manière à ce que le chef de corps puisse s'assurer de la bonne organisation de l'accueil des victimes », etc.¹¹⁷. En ce qui concerne le droit d'accès à leur dossier pénal des victimes et de leurs proches, le rapport fait une série de recommandations s'inscrivant dans le contexte du projet de loi du 19 décembre 1996 relatif à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction, à l'époque en discussion au sein de la commission de la Justice de la Chambre¹¹⁸. La commission précise les droits fondamentaux de la victime, considérant que les exceptions au principe de l'accès au dossier « ne peuvent être prévues que dans le but de protéger la vie privée de tiers ou dans l'intérêt de l'enquête »¹¹⁹. Sur la position plus juste qui devrait être accordée à la victime dans le procès pénal, la commission considère que « dans le procès pénal, une revendication majeure des victimes, qui paraît devoir être entièrement rencontrée, est l'égalité des parties sur base du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination »¹²⁰. La commission est ainsi d'avis qu'un « statut de la personne lésée », qui permettrait d'être tenu au courant des suites et de l'évolution de l'affaire mais qui ne se verrait pas pour autant attribuer la qualité de partie civile, devrait être créé.

Toutefois, malgré ces développements assez précis, on doit constater que les références qui sont développées à l'arsenal législatif existant à l'époque afin de protéger les enfants ne se sont pas accompagnées de mentions ou de développements des textes fondamentaux en matière de droits de l'enfant, comme la Convention internationale des droits de l'enfant, qui avait été adoptée par l'Assemblée générale des Nations-Unies le 20 novembre 1989, avant d'être signée par la Belgique en janvier 1990 puis finalement ratifiée le 16 décembre 1991, soit plusieurs années avant le début des travaux de cette commission d'enquête¹²¹, et qui avait par ailleurs été déjà mentionnée par la Commission « sectes ». Cette Convention avait également été abondamment

¹¹³ 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, pp. 159 et suivantes.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 162.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 163.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 159.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 160.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 162.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 162.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 163.

¹²¹ Convention internationale des droits de l'enfant, 20 novembre 1989, New-York.

commentée par la commission nationale contre l'exploitation sexuelle des enfants, commission dont le rapport final avait elle aussi inspiré la proposition de révision de la Constitution afin d'y insérer l'article 22bis. La commission d'enquête aurait également pu citer les principes généraux de droit existant qui encadrent toute procédure touchant à un mineur, dont le principe cardinal de l'intérêt supérieur de l'enfant.

X. La question de l'audition des mineurs (et de majeurs) victimes de faits sexuels sera abordée lors d'un rapport complémentaire produit par la commission d'enquête le 16 février 1998, l'objectif de ce rapport intermédiaire étant de se pencher sur les « protections éventuelles »¹²². Dans le cadre de ce rapport complémentaire, la commission se penche donc sur la problématique de l'audition des victimes de délits sexuels et de pédophilie, auditions qui doivent « être effectuées avec beaucoup de précautions dans le souci d'aider ces victimes »¹²³. A nouveau, elle ne citera pas les textes en matière de droits fondamentaux applicables à cette question¹²⁴.

3. La Commission Kazakhgate et les droits de la défense

X. La Commission Kazakhgate, a considéré que les droits de la défense des justiciables dans le cadre de la procédure de transaction pénale n'étaient pas assez protégés et/ou pouvaient l'être encore plus. Les recommandations en question concernent (i) la mise en avant d'une formation spécifique sur la transaction pénale en tant que mode alternatif de règlement des conflits en justice, (ii) la mise en place d'une procédure détaillée pour la désignation du magistrat de liaison (dont le rôle sera de faire le lien entre les tâches du gouvernement et les autorités des justices) et (iii) l'enregistrement à l'identique des transactions pénales afin que ce mode de règlement des conflits soit appliqué de manière aussi uniforme que possible et un enregistrement détaillé afin d'assurer une publicité et un contrôle des transactions conclues¹²⁵.

5. La lutte contre le terrorisme et contre les discriminations au prisme des droits fondamentaux dans les travaux de la Commission « attentats »

X. S'agissant de la Commission « attentats », mise en place après les attaques terroristes du 22 mars 2016, dont les travaux finaux prendront la forme de quatre rapports intermédiaires, elle produira un premier rapport qui aborde la problématique de l'assistance aux victimes ainsi que celle du rôle joué par les services de secours. Ce premier rapport met fortement l'accent sur le besoin des victimes « d'être informées directement de l'état de la situation »¹²⁶ et émet donc comme recommandation d'éviter toute « victimisation secondaire »¹²⁷, en proposant une série

¹²² Rapport complémentaire du 16 février 1998 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 » 713/8 – 96/97, p. 6.

¹²³ *Ibid.*, p. 171.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 171.

¹²⁵ *Ibid.*, §§ 870 à 874, pp. 317-318.

¹²⁶ Rapport intermédiaire et provisoire sur le volet « assistance et secours » du 3 août 2016, DOC 54 1752/006, p. 96.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 96.

de mesures¹²⁸. Le rapport se déclare soucieux de respecter le droit européen. Ainsi, « les victimes doivent pouvoir bénéficier d'un suivi psychosocial et juridique gratuit, proposé de façon proactive et spontanée, notamment basé sur les compétences attribuées aux entités fédérées »¹²⁹. Les recommandations mentionnent également la directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité, qui « garantit notamment le droit à l'information, le droit à une assistance gratuite et des secours assurés par des services de secours entraînés »¹³⁰, sans cependant en tirer de plus amples conclusions.

Le deuxième rapport, qui portait également sur le volet « assistance et secours », propose de s'extraire du vide législatif dans lequel se trouvait la Belgique au lendemain du 22 mars 2016, le système mis en place jusque-là ne traitant que globalement l'aide aux victimes d'actes de terrorisme, et recommande ainsi « que, pour l'avenir, la Belgique se dote d'un système qui, au lieu d'offrir une aide subsidiaire qui contraint la victime à s'adresser elle-même aux organismes publics ou privés chargés de l'indemniser, prévoie la création d'un fonds qui pourra lui allouer, dans les délais les plus brefs, des aides et indemnités, à charge de récupérer ce qui est dû par les compagnies d'assurance »¹³¹.

Le troisième rapport provisoire porte quant à lui sur le volet « architecture de la sécurité »¹³². Ce rapport se concentre sur la problématique de la lutte contre le terrorisme et expose cette mission en établissant un lien direct avec le droit à la vie des citoyens¹³³. Les auteurs du rapport considèrent également que « si nos lois s'avéraient incapables de nous prémunir contre le terrorisme, c'est le socle même des droits et libertés fondateurs de notre démocratie qui s'effondrerait »¹³⁴. Malgré cette nécessité de lutter contre le terrorisme, l'enjeu dégagé par la Commission est de ne pas sacrifier sur l'autel de la lutte contre le terrorisme le socle des valeurs fondant notre démocratie : « sans doute faudra-il se demander si la lutte efficace contre le terrorisme ne justifie pas de préciser les limites du secret professionnel, du secret de l'instruction, du secret des informations classifiées, du respect de la vie privée. Mais il faudra, chaque fois, mesurer la proportionnalité des sacrifices imposés à ces principes fondamentaux, respecter, en matière pénale, le principe de légalité en vertu duquel “Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit” (article 12, alinéa 2, de la Constitution) et “Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi” (article 14), de préciser les conditions d'application des mesures nouvelles et d'organiser des mesures de contrôle »¹³⁵. On doit toutefois remarquer que les auteurs du rapport ne tirent rien de particulier de cette constatation de l'existence d'un conflit entre plusieurs droits.

¹²⁸ *Ibid.*, pp. 96-97.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 98.

¹³⁰ *Ibid.*, p. 98.

¹³¹ Deuxième rapport intermédiaire et provisoire sur le volet « assistance et secours » du 4 mai 2017, DOC 54 1752/007, p. 26.

¹³² Troisième rapport intermédiaire et provisoire sur le volet « architecture de la sécurité » du 15 juin 2017, DOC 54 1752/008.

¹³³ *Ibid.*, p. 19.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 20.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 54.

De plus, ce troisième rapport – tout comme le quatrième, comme nous le verrons – aborde les droits fondamentaux comme un outil empêchant les futures radicalisations. En ce qui concerne l'application des peines et plus particulièrement des peines privatives de liberté, « la commission tient à souligner l'importance qu'elle accorde à la libération conditionnelle qui permet de préparer la réinsertion sociale du condamné en vue de prévenir la récidive », qu'il s'agit de concilier avec « l'impératif de protection de la population »¹³⁶. La Commission constate également que, dans certains cas, les condamnés à une peine privative de liberté qui sont libérés “en fin de peine” et qui n'ont pas bénéficié d'une libération conditionnelle peuvent, compte tenu de leur radicalisation, représenter une menace sérieuse pour la société. Étant donné qu'ils ont purgé leur peine et que la radicalisation n'est pas en soi une infraction, il va sans dire qu'ils ne peuvent plus être privés de liberté. Il n'en demeure pas moins qu'il faut être attentif à d'éventuels risques de sécurité. Aussi les mesures administratives nécessaires permettant de neutraliser au maximum ces risques de sécurité doivent-elles pouvoir être prises dans le respect de l'État de droit¹³⁷. Le rapport ne mentionne toutefois pas les balises qui devraient encadrer les mesures administratives envisagées afin de respecter l'Etat de droit, qu'il s'agisse du principe de légalité ou tout particulièrement la nécessité et adéquation des mesures.

Le quatrième et dernier rapport intermédiaire porte quant à lui sur le volet « radicalisme »¹³⁸. Dans ce rapport, la question des droits fondamentaux est mise au service de la lutte contre le terrorisme, permettant de neutraliser dans une certaine mesure la montée des radicalismes. En ce qui concerne le lien entre radicalisation et prison¹³⁹, il s'agit notamment de déterminer « dans quelle mesure l'emprisonnement et la prison ne peuvent pas/ ne doivent pas être considérés comme des vecteurs “généraux” du radicalisme/radicalisme violent, indépendamment des faits délictueux ayant justifié le recours à la solution pénitentiaire »¹⁴⁰. Le rapport fait également le lien avec la possible situation isolée ou marginalisée des détenus¹⁴¹. Suite à ces différentes constatations, la commission d'enquête recommande « de manière générale, de conserver à l'esprit cette dualité d'objectifs (neutralisation temporaire et réinsertion à terme) et de systématiquement rechercher l'équilibre le plus abouti entre eux deux, en considérant que cet équilibre constitue le seul garant d'un dispositif réellement efficace à court, moyen et long terme en matière de risques de passage à l'acte violent »¹⁴².

Il est remarquable de constater que la commission d'enquête se prononce sur l'état des prisons belges, qui vaut à la Belgique plusieurs condamnations d'organes européens et internationaux : « la commission d'enquête constate, comme le fait le plan de lutte contre le radicalisme dans les prisons du ministre de la Justice, que les conditions de vie carcérale, sensu lato, forment un premier facteur de risque pour ce qui est d'une radicalisation intervenant dans le contexte carcéral. La commission d'enquête constate que des initiatives ont été prises, en Belgique, au cours des dernières années, afin d'améliorer les conditions de détention, sans pour autant que

¹³⁶ *Ibid.*, p. 391.

¹³⁷ Troisième rapport intermédiaire et provisoire sur le volet « architecture de la sécurité du 15 juin 2017, DOC 54 1752/008, p. 403.

¹³⁸ Quatrième rapport intermédiaire et provisoire sur le volet « radicalisme » du 23 octobre 2017, DOC 54 1752/009.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 74.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 74.

¹⁴¹ *Ibid.*, pp. 81-82.

¹⁴² *Ibid.*, pp. 100-101.

celles-ci n'aient réglé ce problème et permettent à l'État de rencontrer les standards européens en la matière. La commission d'enquête recommande que les initiatives visées au point #119 soient poursuivies et approfondies et que, dès lors et de manière générale, soit soutenue de façon prioritaire toute initiative relevant de la politique criminelle et, plus spécifiquement de la politique pénitentiaire, qui vise à améliorer les conditions de détention, d'une part, et la prise en charge des détenus au cours de la détention, d'autre part. La recommandation formulée au point #120 inclut une impérative réflexion sur la taille, l'implantation et l'organisation des établissements pénitentiaires présents et à venir, ce qui dépasse largement (mais tout en l'incluant) la seule question de la surpopulation carcérale »¹⁴³.

D'autres recommandations sont adoptées concernant l'exercice du droit de visites des détenus, la possibilité d'offrir des « groupes de paroles » au sein des prisons pour les détenus soupçonnés de se radicaliser ou encore l'élargissement des options de formation proposées. La question des droits fondamentaux contre la radicalisation est encore explorée par la suite, au sujet des personnes issues de l'immigration ou réfugiées, souvent marginalisées et expérimentant de la discrimination sous forme de « droits d'entrée », notamment à l'embauche¹⁴⁴ - la commission explicitant le concept de discrimination et de discrimination à l'embauche -, ou encore en abordant la question de la radicalisation à l'école¹⁴⁵. Elle développe également une étude de l'« auto-discrimination » (« l'auto-discrimination est le fait de ne plus postuler à certain emplois, pourtant objectivement accessibles, par conviction d'une discrimination systématique rendant la démarche inutile »¹⁴⁶). La commission y accorde de l'importance puisque ses travaux ont « démontré 'l'effet de levier' que peut exercer le niveau d'intégration sur le ressenti d'une discrimination (...). Le sentiment de discrimination peut être l'objet d'une instrumentalisation à des fins de radicalisme »¹⁴⁷.

De l'avis de la commission, la thématique du lien entre le sentiment de discrimination et la question de l'emploi soulève deux questions particulières : celle de l'organisation de lieux de prière au sein du cadre professionnel, et le rapport que ceci entretient avec la liberté d'expression. Ces questions sont traitées dès le départ sous l'angle des difficultés qui s'y attachent, « pointant le fait que, souvent, les employeurs sont 'perdus' face à cette question »¹⁴⁸, d'autant plus qu'« il n'existe aucune obligation d'organiser un lieu de culte sur le lieu de travail, a fortiori de façon exclusive pour un culte déterminé; ce choix semble devoir être envisagé comme relevant de la liberté de l'employeur »¹⁴⁹. De manière similaire « la question de la liberté d'expression a elle aussi été investiguée par la commission d'enquête, considérant qu'elle n'est pas un droit absolu et sans aucune limite, notamment eu égard à un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme qui a soutenu qu'on ne pouvait se prévaloir de la liberté d'expression contenu dans la Convention pour bafouer d'autres libertés garanties par ce même

¹⁴³ *Ibid.*, pp. 100-101.

¹⁴⁴ Quatrième rapport intermédiaire et provisoire sur le volet « radicalisme » du 23 octobre 2017, DOC 54 1752/009, pp. 145-149.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 149.

¹⁴⁶ *Ibid.*, pp. 149-150.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 150.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 151.

¹⁴⁹ *Ibid.*, 151.

texte. Il ressort des auditions que la Belgique aurait un plafond de tolérance assez haut, comparativement à d'autres pays (...) »¹⁵⁰.

En ce qui concerne les recommandations adressées par la commission, cette dernière est d'avis que « mener des tests de situation constitue le seul moyen d'objectiver d'éventuelles discriminations liées à l'emploi et, par conséquent, de confronter les ressentis avec les résultats de ces tests, quel qu'en soit le sens, sans cependant préjuger de l'efficacité d'une telle confrontation »¹⁵¹. Elle est également d'avis que ce souci d'objectivation et de lutte contre les discriminations à l'embauche soit intégré dans les missions de l'Institut national des droits de humains¹⁵².

Concernant les liens entre radicalisme et école, « la commission d'enquête recommande, dans le plus strict respect de la liberté de culte et de la liberté d'enseignement, que l'enseignement de la religion et de la morale soit dispensé en respectant la Constitution, les droits de l'homme et nos valeurs démocratiques et en favorisant le dialogue interphilosophique »¹⁵³, sans que la commission ne développe plus avant ce point¹⁵⁴.

6. *L'approche centrée sur les droits humains de la Commission spéciale « Covid » du Parlement bruxellois*

X. La commission du parlement de la Région de Bruxelles-Capitale offre l'exemple le plus intéressant de l'exercice de la fonction législative en relation avec la protection de libertés fondamentales par une commission spéciale. Mise en place le 25 septembre 2002, la commission spéciale covid-19 mena une série d'auditions jusqu'au 4 février 2021¹⁵⁵. Les propositions de recommandations sont réparties au sein des volets suivants : sécurité, coordination et pouvoirs locaux (1), action sociale et santé (2), économie et emploi (3) et les aspects transversaux (4). Ce dernier volet reprend notamment les recommandations qui suivent¹⁵⁶ et qui seront adoptées par le Parlement et l'Assemblée réunie le 5 mars 2021¹⁵⁷ :

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 152.

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 152.

¹⁵² *Ibid.*, p. 156.

¹⁵³ Quatrième rapport intermédiaire et provisoire sur le volet « radicalisme » du 23 octobre 2017, DOC 54 1752/009, p. 188.

¹⁵⁴ "La commission d'enquête recommande, dans le plus strict respect de la liberté de culte et de la liberté d'enseignement, que l'enseignement de la religion et de la morale soit dispensé en respectant la Constitution, les droits de l'homme et nos valeurs démocratiques et en favorisant le dialogue interphilosophique. À cet égard, la commission d'enquête prône l'intégration d'autres dimensions philosophiques et éthiques, ainsi que d'éléments liés à l'histoire culturelle et à la citoyenneté, susceptibles de contribuer à réduire la césure et la polarisation entre individus, dont les auditions ont démontré le rôle déterminant dans l'émergence du radicalisme/radicalisme violent".

¹⁵⁵ Rapport du 1^{er} mars 2021 fait au nom de la commission spéciale consacrée à la gestion de la pandémie de Covid-19 par le Gouvernement régional bruxellois et le Collège réuni de la Commission communautaire commune, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, A-325/1 et B-62/1, partie 1, p. 9.

¹⁵⁶ *Ibid.*, partie 4, p. 1075.

¹⁵⁷ Recommandations de la Commission spéciale consacrée à la gestion de la pandémie de Covid-19 par le Gouvernement de la Région de Bruxelles Capitale et le Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale adoptées par le Parlement et par l'Assemblée réunie le 5 mars 2021, A-325/2 et B-62/2.

- Recommandation 1 : « d’assurer que toute mesure de restriction de libertés répond à une grille d’analyse qui garantit les droits fondamentaux selon trois critères fondamentaux : la légalité, la légitimité et la nécessité de cette mesure ; la nécessité est envisagée sous l’angle de la proportionnalité de la mesure en lien avec la situation » ;
- Recommandation 2 : « de garantir un contrôle démocratique accru par le Parlement et le Conseil d’État des mesures prises par le gouvernement en temps de crise, dans l’hypothèse de nouveaux pouvoirs spéciaux, qui ne devraient être accordés qu’en dernier recours (impossibilité pour le Parlement de se réunir), les décisions prises par arrêté du gouvernement doivent répondre à trois impératifs : déterminer un objectif légitime clair, déterminer les matières visées et fixer une durée limitée » ;

X. Ces recommandations sont directement motivées par l’audition du 26 novembre 2020 de Pierre-Arnaud Perrouy et Manuel Lambert, respectivement directeur et conseiller juridique à la Ligue des droits humains¹⁵⁸. Elles illustrent l’enrichissement de la culture juridique – et tout particulièrement de la culture des droits fondamentaux - qui peut surgir, notamment, à travers les auditions d’acteurs ciblés.

Section IV. Un exemple étranger : le développement d’une « culture des droits » par le *Joint Committee on Human Rights*

X. Dès lors que le constat des trois premières sections est celui de l’absence ou du faible développement d’une « culture des droits » au sein des commissions parlementaires, à l’exception notable de la Commission spéciale « Covid » du Parlement Bruxellois, il nous a paru intéressant de nous tourner vers des organes parlementaires qui se distinguent par le développement d’une telle culture, afin d’en comprendre les ressorts.

X. Surmontant son aversion historique pour les catalogues de protection des droits et libertés¹⁵⁹, le Royaume Uni s’est progressivement doté d’instruments de contrôle de ces droits¹⁶⁰, dont le *Human Rights Act* (HRA) du 9 novembre 1998, entré en vigueur le 2 octobre 2000. C’est dans le contexte spécifique d’un ordre juridique dualiste et structuré à partir du principe de la souveraineté parlementaire que le droit parlementaire sera réaménagé dans l’objectif

¹⁵⁸ Rapport du 1^{er} mars 2021 fait au nom de la commission spéciale consacrée à la gestion de la pandémie de Covid-19 par le Gouvernement régional bruxellois et le Collège réuni de la Commission communautaire commune, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, A-325/1 et B-62/1, partie 3, pages 896 et suivantes.

¹⁵⁹ Antipathie bien résumé dans la formule “[we] have no need of a Bill of Rights because we have freedom”, cite dans J. L. HIEBERT, “Parliament and the Human Right Act: Can the JCHR help facilitate a culture of rights?”, *Int’l J. Con. Law*, Vol. 4, n°1, 2006, p. 1.

Voy. aussi C. ROYNIER, *Le problème de la liberté dans le constitutionnalisme britannique*, Paris, Classiques Garnier, 2020.

¹⁶⁰ Pour diverses raisons, dont l’écart important entre les engagements internationaux du Royaume-Uni et leur traduction dans l’ordre juridique interne, exposées dans J.L. HIEBERT, “Parliament and the Human Right Act: Can the JCHR help facilitate a culture of rights?”, *op.cit.*, pp. 1-2.

d'organiser un « *parliamentary rights model* »¹⁶¹. Il s'agit plus précisément d'un modèle hybride, articulant contrôles juridictionnels et parlementaires, modèle reposant sur le dialogue entre les différentes branches et les « *dialectical tensions* » entre ces branches.¹⁶² Dans ce modèle, « *rights will be protected not simply through after-the-fact evaluations by Courts but by establishing opportunities and obligations for political rights review by ministers, parliamentarians, and public authorities, that are distinct from, and prior to, judicial review* »¹⁶³ ; une telle « *weak form* » of judicial review « *openly acknowledge the power of legislatures to provide constitutional interpretations that differ from (...) the constitutional interpretations provided by courts* »¹⁶⁴.

A. Le fonctionnement du JCHR et la diffusion d'une « culture des droits »

X. L'objectif poursuivi par l'organisation du *Joint Committee on Human Rights* (JCHR) a été la diffusion d'une culture des droits dans toutes les institutions publiques. Chaque ministre est chargé de vérifier si les projets législatifs qu'il promeut respectent et garantissent les droits et libertés. Lorsqu'un projet implique des atteintes envers les droits et libertés, le ministre responsable dudit projet doit en faire rapport au Parlement et se justifier¹⁶⁵ (s. 19, HRA) : l'idée est de responsabiliser l'exécutif sur l'enjeu du respect des droits et libertés, de formaliser cette responsabilité, de s'assurer que l'exécutif a pris en compte les implications de ses projets et de ses politiques pour les droits et de stimuler la discussion parlementaire des projets de l'exécutif autour de l'enjeu du respect et de la garantie des droits¹⁶⁶. Quant au Parlement, il est également chargé d'une responsabilité spécifique de prévention et de garantie en matière de droits et libertés.

Le JCHR est l'organe central de cette responsabilité. Cet organe a été constitué par le parlement en janvier 2001 et est composé de 12 membres dont 6 de la *House of Commons* et 6 de la *House of Lords* reflétant ainsi l'équilibre politique de chacune des chambres, et non la majorité du Gouvernement¹⁶⁷. Il assure plusieurs missions. *Primo*, il est chargé de contrôler de manière systématique la compatibilité des projets législatifs déposés par le Gouvernement avec les droits et libertés, d'analyser si ces projets sont susceptibles de participer au renforcement des droits et de contrôler la réponse offerte par le Gouvernement aux jugements (internationaux ou nationaux) constatant une violation des droits au Royaume-Uni. Le JCHR peut ainsi alerter le Parlement sur les projets et les politiques qui peuvent impliquer des atteintes aux droits et

¹⁶¹ J.L. HIEBERT, "New Constitutional Ideas: Can New Parliamentary Models Resist Judicial Dominance When Interpreting Rights?", 82, *Tex. Law Rev.*, 2004, p. 1963.

¹⁶² J. L. HIEBERT, "Parliament and the Human Right Act: Can the JCHR help facilitate a culture of rights?", *op.cit.*, p. 5.

¹⁶³ *Ibid.*, pp. 2-3.

¹⁶⁴ M. TUSHNET, "New forms of judicial review", 38 *Wake Forest L. Rev.*, 2003 813. Dans *Weak Courts, Strong Rights. Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law* (Princeton University Press, 2009) Mark Tushnet défend la thèse selon laquelle les droits sociaux peuvent être mieux protégés dans des « *weak form* » de « *judicial review* » que dans les formes classiques.

¹⁶⁵ J. L. HIEBERT, "Parliament and the Human Right Act: Can the JCHR help facilitate a culture of rights?", *op.cit.*, p. 6.

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 13.

¹⁶⁷ A. KAVANAGH, "Chapter 6. The Joint Committee on Human Rights: A Hybrid Breed of Constitutional Watchdog", in M. Hunt, HJ. Hooper and P. Yowell (eds), *Parliaments and Human Rights: Redressing the Democratic Deficit*, Hart, 2015, p. 117.

libertés. Dans ce cadre, il prend régulièrement l'initiative d'entamer un dialogue avec l'exécutif, exigeant des justifications et des informations plus précises lorsqu'il lui paraît qu'un projet est susceptible d'entraîner des conséquences négatives pour les droits et libertés¹⁶⁸. Ceci lui permet d'inciter le gouvernement à intégrer véritablement l'enjeu des droits dans ses décisions. *Secundo*, il analyse en particulier les projets de *Remedial Orders*, proposés par le Gouvernement pour corriger une législation qui a fait l'objet d'une « *declaration of incompatibility* » (s. 4, HRA) par les juridictions supérieures, c'est-à-dire qui a été considérée comme portant atteinte à des droits garantis. Cette déclaration permet aux juridictions supérieures d'analyser et de confirmer si une disposition légale est incompatible avec les droits et libertés, mais plutôt que de corriger l'incompatibilité ou de rendre la disposition inapplicable, les juridictions supérieures laissent le soin au Parlement et au Gouvernement d'intervenir pour corriger la disposition légale en question. Ces projets de correction sont nommés *Remedial Orders*. Lors de l'analyse de ces projets, le JCHR joue un rôle crucial et les projets ne seront approuvés par le Parlement qu'après analyse menée par celui-ci.¹⁶⁹ *Tertio*, chargé de la mission générale d'examiner toutes les questions générales posées par le respect des droits au Royaume-Uni, il peut conduire des enquêtes thématiques¹⁷⁰ – la dernière en date, sur les propositions de réformes du HRA suite au Brexit où le JCHR a mis le Parlement et le Gouvernement en garde du risque de fragilisation de la protection des droits et libertés.

X. Le processus d'analyse mis en place par le Parlement au travers du JCHR implique que, dans un premier temps, le rapport établi par le Gouvernement conformément à la section 19 du HRA soit transmis au JCHR. L'obligation d'émettre un rapport implique la saisie du JCHR qui analysera le rapport et le projet de loi préparé par le Gouvernement. Suite à cette analyse le JCHR pourra poser différentes questions et émettre certaines remarques sur le rapport et le projet. Une réunion est alors généralement organisée entre l'équipe ayant établi le projet de loi et le JCHR. Le procès-verbal des réunions et les échanges sont en principe également publiés par le JCHR afin d'assurer une réaction attentive de la part du Gouvernement aux remarques qu'il aurait formulées. Ceci étant dit, les recommandations/avis/rapports établis par le JCHR ne sont pas contraignants pour le Gouvernement et le Parlement¹⁷¹.

B. Les facteurs de développement d'une « culture des droits » dans un organe parlementaire

X. L'accomplissement de ces différentes missions par le JCHR est un défi majeur dans un système parlementaire marqué par la discipline de parti, le rôle majeur joué par ces partis, la prédominance de l'exécutif, l'environnement très partisan qui implique des discussions parfois très éloignée de l'idéal de la délibération rationnelle et la survenance de conflits de loyauté

¹⁶⁸ Voy. J.L. HIEBERT, "Parliament and the Human Right Act: Can the JCHR help facilitate a culture of rights?", *op.cit.*, p. 19.

¹⁶⁹ Voy. J.L. HIEBERT, "Parliament and the Human Right Act: Can the JCHR help facilitate a culture of rights?", *op.cit.*, p. 2.

¹⁷⁰ J.L. HIEBERT and J.B. KELLY, *Parliamentary Bills of Rights: The Experiences of New Zealand and the United Kingdom*, Cambridge University Press 2015 et Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2002 (2)152B.

¹⁷¹ A. KAVANAGH, "Chapter 6. The Joint Committee on Human Rights: A Hybrid Breed of Constitutional Watchdog", in M. Hunt, HJ. Hooper and P. Yowell (eds), *Parliaments and Human Rights: Redressing the Democratic Deficit*, Hart, 2015, p. 123.

(loyauté envers le parti v. loyauté envers les missions exercées en corps)¹⁷². Eu égard au fait que le JCHR ne reflète pas la majorité du Gouvernement, les décisions/rapports adoptés par le JCHR l'ont toujours été sur une base consensuelle¹⁷³. Un autre défi est celui de l'équilibre entre deux ordres de missions – de nature systématique et thématique¹⁷⁴. Pourtant, même si l'évaluation du système du HRA est parfois réalisée en demi-teinte, les travaux du JCHR ont généralement promu, selon la littérature disponible sur la question, l'usage par le Parlement d'une étude placée sous le prisme des droits et libertés et permis de développer une approche des projets soumis à l'analyse du Parlement centrée sur les droits humains¹⁷⁵. Les recherches qualitatives montrent la valeur symbolique d'un comité spécifiquement dédié aux questions de droits et libertés, qui « *[keeps] human rights alive within the parliamentary culture* » et qui applique une « *human rights lens* » à tous les domaines du droit et des politiques publiques¹⁷⁶. Ces recherches montrent aussi l'efficacité du travail mené par un comité spécialisé, qui peut donc recruter « *a high quality legal staff with human rights expertise* »¹⁷⁷. Les rapports produits par le JCHR ont conduit à des débats mieux informés au Parlement¹⁷⁸, et ont contraint le Gouvernement à mieux justifier les projets de lois et les politiques publiques au regard des droits et libertés¹⁷⁹. Les recommandations du JCHR ont également été traduites dans un nombre considérable d'amendements¹⁸⁰.

X. A partir de l'expérience britannique, on peut considérer que la réussite de la mission de diffusion d'une culture des droits à partir d'un comité parlementaire paraît dépendre des éléments suivants. D'abord, les rapports doivent être perçus comme étant sous-tendus par des délibérations non partisans : il s'agit ainsi, notamment, d'aménager une place suffisante à l'opposition. Ensuite, l'impact des travaux du comité est déterminé par le calendrier dans lequel il intervient : l'enjeu est d'intervenir en temps utile). En outre, le comité ou la commission doit être « *generally independent of government influence* » dans son fonctionnement. Dans la même perspective, le comité doit être en mesure d'imposer le respect des autres parlementaires ;

¹⁷² J.L. HIEBERT, "Parliament and the Human Right Act: Can the JCHR help facilitate a culture of rights?", *op.cit.*, p. 11.

¹⁷³ A. KAVANAGH, "Chapter 6. The Joint Committee on Human Rights: A Hybrid Breed of Constitutional Watchdog", in M Hunt, HJ Hooper and P Yowell (eds), *Parliaments and Human Rights: Redressing the Democratic Deficit*, Hart, 2015, p. 117.

¹⁷⁴ A. DONALD, P. LEACH, "Role of Parliaments following ECHR Judgments", in M Hunt, HJ Hooper and P Yowell (eds), *Parliaments and Human Rights: Redressing the Democratic Deficit*, Hart, 2015, p. 69; P. YOWELL, "The Impact of the Joint Committee on Human Rights on Legislative Deliberation", in JL Hiebert and JB Kelly, *Parliamentary Bills of Rights: The Experiences of New Zealand and the United Kingdom*, Cambridge University Press 2015; JL HIEBERT, 'Interpreting a Bill of Rights: The Importance of Legislative Rights Review' (2005) 35 *British Journal of Political Science* 235; LESTER, 'Parliamentary Scrutiny of Legislation Under the Human Rights Act 1998' (2002) 33 *Victoria University of Wellington Law Review* 1, 16–21 Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2002 (2)152B.

¹⁷⁵ P. YOWELL, "The Impact of the Joint Committee on Human Rights on Legislative Deliberation", in M Hunt, HJ Hooper and P Yowell (eds), *Parliaments and Human Rights: Redressing the Democratic Deficit*, Hart, 2015, pp. 156-158.

¹⁷⁶ A. DONALD, P. LEACH, "Role of Parliaments following ECHR Judgments", *op. cit.*, p. 69.

¹⁷⁷ *Ibidem*.

¹⁷⁸ P. YOWELL, *op.cit.*, p. 160.

¹⁷⁹ P. YOWELL, *op.cit.*, pp. 160-161.

¹⁸⁰ P. YOWELL, *op.cit.*, pp. 161-162.

ses rapports doivent être pris au sérieux¹⁸¹. Enfin, l'organisation du JCHR est pointé à de nombreux endroits comme un facteur crucial expliquant le développement d'une culture des droits au sein de ce comité. Il est composé de parlementaires provenant de deux chambres différentes, assisté d'un staff bien doté, possédant des compétences spécifiques et reconnues en matière de droits fondamentaux, ainsi que de deux experts de grande réputation, engagés à titre principal pour assister le JCHR.

Conclusions

X. Le contraste entre la contribution d'un comité comme le *JCHR* à la garantie des droits et celle des commissions d'enquête parlementaire en Belgique est saisissant.

D'abord, force est de constater qu'il n'existe pas de « culture des droits » dans le fonctionnement des commissions d'enquête parlementaire. On peut plus généralement se demander si une telle culture existe de manière générale dans le fonctionnement de nos institutions politiques, peu prompts par exemple à identifier de manière expresse les droits fondamentaux affectés par un projet ou une proposition de loi.¹⁸²

Ensuite, on peut constater que les commissions d'enquête parlementaire paraissent éprouver davantage de difficultés à développer une approche centrée sur les droits fondamentaux dans l'accomplissement des fonctions élective et de contrôle que lorsque leurs travaux se rapportent davantage à la fonction législative -entendue au sens large- et de soutien, c'est-à-dire lorsqu'elles émettent des recommandations pour l'avenir. Ainsi, l'enquête apparaît davantage comme un outil permettant de repérer quelques dysfonctionnements structurels, d'élaborer des recommandations à cet égard, plutôt que comme un instrument d'identification de responsabilités politiques précises en matière de violation des droits fondamentaux.

Dans la même perspective, on peut remarquer que les commissions d'enquête parlementaire manifestent davantage de facilités à s'engager dans une approche fondée sur les droits humains lorsqu'elles traitent de lacunes, de vides législatifs, et de la traduction d'obligations positives. *A contrario*, elles ne s'engagent pas dans une telle approche fondée sur les droits humains lorsqu'il s'agit de qualifier expressément une situation de violation des droits, des obligations plutôt négatives induites de ces droits.

En outre, aucune commission d'enquête n'a cadré son travail ou une partie de celui-ci sur le test des restrictions aux droits fondamentaux. On ne retrouve que quelques exemples très limités de développement de raisonnements ancrés sur ce test.

Enfin, les commissions d'enquête n'ont pas été, jusqu'ici, à quelques exceptions près, le lieu d'une réflexion sur la (re)définition des droits et libertés, de leurs limites, de leurs mécanismes de garantie.

X. A notre estime, cette absence de « culture des droits » et d'une analyse fondée, en partie au moins, sur une approche centrée sur les droits humains, est susceptible d'emporter certains

¹⁸¹ J.L. HIEBERT, 'Parliament and the Human Rights Act: Can the JCHR Help Facilitate a Culture of Rights?', *op.cit.*, p. 15.

¹⁸² A nouveau, le contraste avec l'expérience d'autres systèmes juridiques peut être saisissante. Ainsi, l'art. 141 de la Loi suisse sur le parlement (LParl) fait obligation au Conseil fédéral de rendre rapport sur l'influence sur les droits fondamentaux d'une législation (https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2003/510/fr#art_141). La même obligation est établie à l'article 111 al. 3 Lparl pour le Parlement (https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2003/510/fr#art_111).

effets. D’abord, elle peut impliquer l’absence d’une vision globale sur l’état des droits humains en Belgique, qui est susceptible d’alimenter le manque d’ambition du Constituant en la matière. Le cas des droits de l’enfant est emblématique à cet égard. On peut poser l’hypothèse que l’absence de cadrage des travaux de la Commission Dutroux par le droit international et européen en matière de droits de l’enfant a pu renforcer une vision « pointilliste » de ces droits, n’aboutissant qu’à la seule reconnaissance du droit à l’intégrité psychique et sexuelle dans la Constitution. Ensuite, l’absence d’intégration d’une grille de lecture centrée sur les droits humains peut impliquer un manque d’informations sur la situation des droits humains en Belgique ainsi qu’un manque de publicité sur cette situation. En outre, dans certains cas, la mobilisation des balises fournies par le droit européen et le droit international des droits humains pour évaluer une situation donnée aurait pu constituer une valeur ajoutée, en particulier lorsque les travaux des Commissions révèlent que ces dernières étaient en recherche d’un cadre d’analyse.

X. Dans les lignes qui précèdent, nous avons également constaté à plusieurs reprises le rôle potentiellement décisif de l’opposition dans la garantie des droits¹⁸³. On pourrait à ce stade formuler l’hypothèse d’un lien entre l’ampleur des droits de l’opposition et la performance des Parlements comme mécanisme de garantie des droits, qu’il s’agirait de vérifier dans des recherches ultérieures.

De manière générale, la fonction précise assumée par les commissions d’enquête paraît dépendante de la place réservée à l’opposition et des droits qui lui sont réservés.

X. Nous nous risquerons à clôturer cette étude avec quelques pistes d’amélioration de la prise en compte des droits humains dans les commissions d’enquête parlementaire. Certaines recommandations, *de lege feranda*, nous nous fonderons sur les travaux d’Alice Donald et Philip Leach et sur la recommandation de l’Assemblée parlementaire du Conseil de l’Europe sur le rôle des Parlements nationaux dans la garantie des droits.

L’Assemblée recommande que les parlements « établissent des structures parlementaires adéquates pour garantir le suivi et le contrôle rigoureux et régulier du respect des obligations internationales en matière de droits de l’homme », « dont les compétences doivent être clairement définies et consacrées par la loi ». Ces compétences devraient englober : « la vérification systématique de la compatibilité des projets de loi avec les obligations internationales en matière de droits de l’homme » ; « l’obligation faite aux gouvernements de soumettre régulièrement des rapports consacrés aux arrêts pertinents de la Cour européenne des droits de l’homme et à leur exécution » ; « l’initiative de propositions de loi et d’amendements à la législation » et « des pouvoirs d’assignation de témoins et de communication de documents dans le cadre de leurs compétences ». Ces commissions devraient être « chargées de veiller à ce que les parlements soient convenablement conseillés et informés sur les questions relatives aux droits de l’homme ».¹⁸⁴

¹⁸³ Voy. pour davantage d’explication et d’évaluation du rôle de l’opposition, le rapport d’Anne-Stéphanie Renson et Céline Romainville.

¹⁸⁴ Assemblée parlementaire du Conseil de l’Europe, « Annexe – Principes fondamentaux du contrôle parlementaire des normes internationales relatives aux droits de l’homme de la Recommandation - Les parlements nationaux: garants des droits de l’homme en Europe », Résolution 1823, adoptée le 23 juin 2011, publiée dans *Les parlements nationaux, garants des droits de l’homme en Europe – Manuel à l’usage des parlementaires*, accessible sur : <https://edoc.coe.int/fr/assemblee-parlementaire/7769-les-parlements-nationaux-garants-des-droits-de-lhomme-en-europe.html> , pp. 101-102.

Au-delà de l'organisation de structures adéquates pour protéger les droits humains, l'enjeu est celui de la formation aux droits de l'homme des parlementaires¹⁸⁵, et de l'accès de ces structures parlementaires à une expertise indépendante en matière de droits humains, et à des « ressources suffisantes » pour garantir « l'appui d'un secrétariat spécialisé »¹⁸⁶. Un élément clé quant à l'institutionnalisation du contrôle parlementaire est également la qualité et le nombre des conseillers au service du Parlement et des parlementaires.

L'Assemblée souligne également l'importance de la coopération avec les autres institutions chargées des droits humains (nationales, européennes, internationales) et avec la société civile, en particulier les ONGs.

X. Si l'Assemblée parlementaire ne pose donc pas de choix particulier sur la forme institutionnelle que revêt le contrôle par les Parlements des droits de l'homme, certains organes plaident néanmoins pour une certaine forme d'organisation du travail parlementaire dans ce domaine. Ainsi, Alice Donald et Philippe Peach notent que « the Assembly's Committee on Legal Affairs and Human Rights has, in its various reports, resolutions, and recommendations, indicated a preference for either a specialized or hybrid approach over a cross-cutting model—at least for parliaments that are initiating human rights oversight or developing it from a low base »¹⁸⁷. Ces auteurs attirent néanmoins l'attention sur les potentiels risques d'une telle approche:

« since parliamentary bodies that have a stated human rights remit may, in practice, be moribund due to lack of expertise, resources, or political will (...) Further, concentrating human rights expertise within a specialized committee or sub-committee runs the concomitant risk of discouraging the integration of human rights and related rule of law issues across the entire range of a parliament's functions and structures. The risk of creating a human rights 'silo' within a national parliament is exacerbated by the fact that parliamentary human rights committees, where they exist, tend to be viewed by parliamentarians as being of lower status than some other committees (such as committees on justice or legal affairs), as reflected in their size, formal powers, and informal standing »¹⁸⁸.

X. Comme le souligne la Déclaration de Bruxelles de Mai 2015, des facteurs décisifs pour l'effectivité des mécanismes parlementaires de contrôle des droits et libertés sont ceux de la qualité, la fréquence, la complétude et la ponctualité des rapports du Gouvernement et du partage de l'information en matière de droits et libertés. Ces facteurs déterminent largement l'engagement des Parlements dans le contrôle du respect, de la protection et de la réalisation des droits et libertés garantis par des Traités internationaux, dès lors que les interlocuteurs naturels des organes internationaux de garantie des droits restent les exécutifs. Par exemple, la diffusion des plans gouvernementaux concernant l'exécution des condamnations par la Cour européenne est une bonne pratique qui pourrait être généralisée¹⁸⁹.

X. Finalement, nous pouvons pointer une priorité souvent énoncée pour renforcer la garantie par les Parlements des droits et libertés est « to equip parliamentarians to recognize and act

¹⁸⁵ *Ibid.*

¹⁸⁶ *Ibid.*

¹⁸⁷ A. DONALD, P. LEACH, "Conclusion", in A. DONALD, P. LEACH (dir.), *Parliaments and the European Court of Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 304.

¹⁸⁸ A. DONALD, P. LEACH, "Conclusion", *op.cit.*, p. 305.

¹⁸⁹ A. DONALD, P. LEACH, "Conclusion", *op.cit.*, p. 307.

upon the obligations and opportunities afforded by their role within the Convention system »¹⁹⁰. Ceci implique une prise de conscience de la part des parlementaires, une connaissance minimale du rôle des Parlements dans les systèmes nationaux et internationaux de protection des droits fondamentaux, et une vision positive de l'intérêt qu'il peut y avoir à contribuer au respect des droits et libertés dans leur mandat de parlementaire. Sur ce point, les résultats de notre recherche amènent à penser qu'il reste encore du chemin avant que les parlementaires ne prennent tout à fait conscience de leur rôle dans la garantie des droits, et ne le prennent au sérieux.

¹⁹⁰ A. DONALD, P. LEACH, "Conclusion", *op.cit.*, p. 308.