

Jacques VELU, *Considérations sur les rapports entre les enquêtes parlementaires et les droits de l'homme*, Académie royale de Belgique, Mémoire de la Classe des Lettres, Collection in — 8°, 3^e série, Tome XX, 1999, 183 pages (diffuseur : Altera Diffusion, rue Émile Féron, 168, 1060 Bruxelles).

L'Académie royale de Belgique publie le texte intégral de l'exposé que le procureur général J. Velu a présenté à la Classe des Lettres en 1998 sous le titre « Enquêtes parlementaires et droits de l'homme ». On sait que M. Velu avait déjà consacré d'importantes réflexions aux rapports entre les commissions d'enquête parlementaire et le pouvoir judiciaire⁴. Élargissant le propos à la suite des travaux des commissions ayant enquêté sur l'affaire Dutroux, sur les meurtres de dix paras belges au Rwanda, sur les sectes ou sur les tueries du Brabant, le procureur général examine dans sa nouvelle étude divers problèmes liés aux limitations que les normes de droit international ou de droit interne régissant les droits de l'homme devraient apporter à la conduite des enquêtes parlementaires. Ces problèmes sont devenus préoccupants à partir des années 80, à la suite du phénomène d'accélération qu'a connu l'usage du droit d'enquête et de l'extension progressive de son champ d'application.

Dans une première partie, l'étude s'attache à montrer l'évolution de la position du législateur, de la doctrine et de la jurisprudence belges à propos de l'équilibre à trouver entre le souci d'assurer l'efficacité des commissions d'enquête parlementaire et la préoccupation de faire respecter par celles-ci les libertés fondamentales. Ce respect s'impose non seulement en raison des normes constitutionnelles et des principes généraux garantissant ces libertés, mais aussi en vertu des dispositions directement applicables des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, en particulier la Convention européenne de sauvegarde et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

La première partie de l'étude contient également quelques vues de droit comparé en la matière, spécialement à propos des commissions d'enquête du Congrès des États-Unis et du *Bundestag* allemand. Surtout, elle établit une typologie des violations des droits de l'homme qui pourraient être commises par les assemblées parlementaires ou leurs commissions dans l'exercice du droit d'enquête. Le procureur général Velu relève notamment que l'atteinte à ces droits fondamentaux peut découler indirectement d'un empiétement sur la sphère de compétence des autorités pénales ou disciplinaires ou de la poursuite d'un objectif étranger à la finalité constitutionnelle du droit d'enquête. À cet égard, l'auteur rappelle, avec le regretté R. Henrion, que cette finalité est de « s'informer soit pour vérifier l'action des gouvernements, soit pour préparer l'élaboration des lois »⁵. En principe, ni les assemblées ni leurs commissions d'enquête ne peuvent formuler des observations portant sur la responsabilité individuelle de personnes autres que des membres du gouvernement. Il en résulte que, lorsque « ces observations sont de nature à porter atteinte à l'honneur et à la réputation de ces personnes, de telles observations peuvent s'avérer incompa-

⁴ Voir J.T., 1993, 589 et s.

⁵ F. HENRION, « Enquêtes parlementaires et démocratie », *Bull. de la Classe des Lettres et des Sciences morales et politiques*, Académie royale de Belgique, 1992, pp. 117-131, ici p. 117.

tibles avec notamment l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques » (pp. 58 et 59).

Dans une seconde partie, l'auteur examine un certain nombre d'exemples ayant trait aux limites apportées à l'exercice du droit d'enquête parlementaire par quelques droits fondamentaux : les droits à l'intégrité physique de la personne, le droit à la liberté physique de celle-ci, les droits à une bonne administration de la justice et le droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance.

Une source traditionnelle de difficultés en la matière a trait au pouvoir d'une commission d'enquête de décerner un mandat d'amener ou un mandat d'arrêt. Le 30 juin 1996, le législateur qui a modifié la loi sur les enquêtes parlementaires a prévu l'intervention d'un magistrat pour l'accomplissement de certains actes d'instruction comportant une limitation de la liberté d'aller et venir, ce qui peut englober l'arrestation d'un témoin pour comparaître devant la commission. M. Velu relève que ce système est inconciliable tant avec l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme qu'avec l'article 12 de la Constitution.

Les lacunes de la protection des droits à une bonne administration de la justice dans les procédures suivies devant les commissions d'enquête apparaissent, par exemple, à propos du respect du droit de la défense. Celui-ci a été singulièrement malmené par les rapports de la « commission Dutroux » qui ont formulé des accusations sévères de manquement contre des personnes dont la plupart avaient été entendues sous serment comme témoins sans qu'elles aient eu l'occasion de s'expliquer sur ces accusations en public et devant les commissions. Comme le relève le procureur général, « le cas le plus significatif est sans doute celui du procureur du Roi à Bruxelles qui ... s'est vu reprocher de ne pas satisfaire aux conditions requises pour conduire son parquet alors qu'il n'avait jamais été informé de ce grief et qu'il n'avait pas eu, dès lors, la possibilité de faire valoir ses arguments » (p. 104).

Tout en se défendant d'être des juridictions, les commissions d'enquête parlementaire agissent ainsi comme si elles avaient le droit de mettre en accusation ou de condamner des témoins devant l'opinion publique. Certes, il est tout à fait compréhensible que les dysfonctionnements de l'appareil judiciaire aient soulevé de grands mouvements d'émotion collective et que certaines commissions aient cru pouvoir s'ériger en organes de contrôle externe de cet appareil; mais une bonne justice a besoin de garanties protectrices des droits des justiciables. Malheureusement, « les seuls éléments du procès équitable que le législateur belge a reconnu être applicables devant les commissions sont le droit d'une personne accusée d'une infraction pénale à ne pas être forcée de témoigner contre elle-même ou de s'avouer coupable et le droit de cette personne d'être présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie » (p. 107).

C'est aussi à propos du droit au respect de la vie privée et familiale que des problèmes surgissent, notamment en ce qui concerne la publicité des réunions des commissions et l'obligation de garder le secret se rapportant aux informations recueillies à l'occasion des réunions non publiques de celles-ci. Il est bien connu que les informations recueillies à l'occasion de réunions non publiques des commissions ont fait

l'objet de nombreuses « fuites » tant dans la presse écrite qu'à la radio et à la télévision.

La formulation d'observations quant aux responsabilités individuelles que révèle une enquête parlementaire soulève également de nombreuses difficultés dans les procédures judiciaires ou disciplinaires parallèles ou postérieures à cette enquête.

L'étude très fouillée du procureur général J. Velu s'achève sur le souhait que la loi sur les enquêtes parlementaires puisse être amendée afin de mieux répondre aux exigences des droits fondamentaux, sans néanmoins porter préjudice au bon fonctionnement des commissions.

Yves LEJEUNE

*
* *