



Journal des tribunaux

11 octobre 1997
116^e année - N° 5855

Bureau de dépôt : Charleroi X
Hebdomadaire, sauf juillet/août

Editeurs : LARCIER, rue des Minimes, 39 - 1000 BRUXELLES
Edmond Picard (1881-1899) - Léon Hennebicq (1900-1940) - Charles Van Reepinghe (1944-1966) - Jean Dal (1966-1981)

31 ISSN 0021-812X

L'ACTUALITE DES ENQUETES PARLEMENTAIRES FEDERALES

Dans une démocratie, la souveraineté appartient à la collectivité des citoyens. Clef de voûte d'un tel régime, l'assemblée parlementaire est le lieu par excellence où ceux-ci, à travers leurs représentants, exercent cette souveraineté. Les moyens nécessaires à cet exercice sont directement prévus par la Constitution. Le droit d'enquête est de ceux-là.

En vertu de l'article 56 de la Constitution, chaque Chambre a le droit d'enquête (1). Conformément à l'article 1^{er} de la loi du 3 mai 1880 relative aux enquêtes parlementaires, l'assemblée exerce ce droit par elle-même ou — ce qui est généralement le cas — par une commission formée dans son sein. En toute hypothèse, le titulaire du droit d'enquête reste l'assemblée elle-même.

Applicable au niveau fédéral, la loi du 3 mai 1880 a été substantiellement modifiée par la loi du 30 juin 1996 (2). A la suite de cette réforme, la Chambre des représentants a mis en place, le 17 octobre 1996, dans un contexte très émotionnel, une 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 » (3), communément qualifiée de « commission Dutroux ». D'autres commissions d'enquête ont été instituées, à la Chambre des représentants mais également au Sénat (4). Ces initiatives confirment, si besoin

en est, l'indiscutable regain d'intérêt que connaissent les enquêtes parlementaires.

La réforme législative du 30 juin 1996 confère une nouvelle actualité aux quatre questions fondamentales suscitées par ce procédé de travail parlementaire. Quelles sont les normes applicables (I) ? Quelles peuvent être les finalités d'une enquête (II) ? Quel est le statut d'une commission (III) ? Enfin, quelles suites doit-on donner au rapport établi par celle-ci aux termes de ses travaux (IV) ?

I. — LES NORMES

Toute enquête parlementaire est soumise au respect de plusieurs normes (5). Quelles sont-elles ?

Au premier rang, dans la hiérarchie des normes, il y a la Constitution.

L'on pense avant tout à la reconnaissance constitutionnelle du droit d'enquête conféré à chaque Chambre par l'article 56.

L'on songe aussi au catalogue des droits fondamentaux, dont la plupart sont énumérés au titre II, sous l'intitulé « Des Belges et de leurs droits » (6). Certains, comme le droit au res-

pect des adaptations nécessaires en matière d'organisation et de fonctionnement de l'appareil policier et judiciaire, en fonction des difficultés surgies lors de l'enquête sur « les tueurs du Brabant » (ci-après : « commission tueurs du Brabant »). Pour le Sénat, il faut citer la commission Rwanda.

(5) Sur l'application des normes internationales et, plus particulièrement, de la Convention européenne des droits de l'homme, voy. M. Verdussen, « Les assemblées législatives dans l'exercice de fonctions juridictionnelles et les droits de la défense : la situation en Belgique » (à paraître).

(6) Dans le même sens, voy. le rapport de la commission sur les sectes, fait par MM. Duquesne et Willems (ci-après : « rapport de MM. Duquesne et Willems »), qui rappelle en préliminaire que « les libertés fondamentales garanties par la Constitution sont intangibles et doivent être intégralement respectées » (Doc. parl., Chambre, sess. ord. 1996-1997, n° 313/7, p. 5).

S O M M A I R E

- L'actualité des enquêtes parlementaires fédérales, par D. de Bruyn 625
- Ressort - Assurance responsabilité automobile - Action directe de la victime contre l'assureur de l'auteur des faits - Action de l'assuré contre la victime - Constitutionnalité - Violation des articles 10 et 11 de la Constitution (Cour Arb., 18 mars 1997, note) 635
- Accident du travail - Lésion - Présomption légale (Cass., 3^e ch., 9 juin 1997) 636
- Accident du travail - Secteur public - Chemin du travail (Cass., 3^e ch., 9 juin 1997) 636
- Adage - Dispositions légales non obligatoires (Cass., 1^{re} ch., 5 septembre 1996) 638
- Harcèlement sexuel - Affirmations mensongères et diffamatoires - Intention de nuire (C.T. Bruxelles, ch. vac., 4 sept. 1996) 638
- Détention préventive - Accès au dossier de l'instruction - Question préjudicielle posée à la Cour d'arbitrage (Civ. Namur, réf., 17 juin 1997) 641
- Juge des référés - Loi sur les hôpitaux du 7 août 1987 - Médecin - Collaboration - Conseil médical (Civ. Bruxelles, réf., 28 mai 1997) ... 642
- Adultère - Constatations - Article 1016bis du Code judiciaire (Civ. Namur, prés., 2 mai 1997) 643
- Chronique judiciaire : Billet de la semaine - Bibliographie - Courriers des Revues - Echos - Dates retenues - Communiqué.

1997
625

(1) Au niveau fédéré, l'article 40 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 reconnaît à chaque Conseil le droit d'enquête. L'article 44 de la loi de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone du 31 décembre 1983 et l'article 28 de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises du 12 janvier 1989 rendent applicables, respectivement au Conseil de la Communauté germanophone et au Conseil de la Région de Bruxelles-capitale, l'article 40 de la loi spéciale du 8 août 1980.

(2) M.B., 16 juill. 1996.

(3) Doc. parl., Chambre, sess. ord. 1996-1997, n° 713/5. A ce sujet, voy. L'Affaire Dutroux - La Belgique malade de son système, Bruxelles, Complexe, 1997, 285 pp.

(4) Pour la Chambre des représentants, il convient de citer la commission « 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 » (ci-après : « commission sur les sectes ») et la commission « chargée de l'examen

LES CODES LARCIER
SONT À JOUR
AU 1^{er} JUILLET 1997

pect de la vie privée, sont directement applicables. Les nécessités de l'enquête ne sauraient donc justifier leur méconnaissance. D'autres requièrent l'intervention législative. Ainsi, il ne saurait être question, dans le cadre d'une enquête parlementaire, d'établir une infraction ou une peine, si ce n'est dans les cas et les conditions prévus par la loi (7).

L'on n'oublie pas que les commissions d'enquête doivent agir dans le respect de la séparation des pouvoirs, telle qu'elle est établie par la Constitution.

Dans le même ordre d'idées, elles sont tenues de respecter les règles de répartition des compétences établies par ou en vertu de la Constitution. Concrètement, cela signifie qu'une commission instituée au sein d'une assemblée fédérale n'est pas habilitée à enquêter dans des domaines ne relevant pas des compétences de l'autorité fédérale (8). Mais cette limitation n'empêche pas une collaboration entre des commissions d'enquête créées au sein d'assemblées parlementaires différentes. Au niveau fédéré, l'exemple en a été donné par la commission chargée, par le Conseil régional wallon, d'examiner les problèmes posés par la mise en décharge et par l'exploitation de décharges en Région wallonne. Dans son règlement d'ordre intérieur, cette commission avait explicitement prévu la collaboration avec toute commission d'enquête qui serait instituée en matière de déchets ou de santé publique (9). Cette faculté n'ayant pas été utilisée, l'on ignore encore les modalités pratiques que revêtirait une telle collaboration.

Au second rang, il y a la loi du 3 mai 1880 relative aux enquêtes parlementaires (10).

Cette loi établit les règles qui président aux pouvoirs et au fonctionnement des commis-

sions d'enquête. Avant qu'elle soit modifiée le 30 juin 1996, son application de plus en plus fréquente en avait révélé les lacunes essentielles (11). Que ce soit à propos du témoignage des magistrats ou de la communication des dossiers judiciaires (12), la question des rapports entre une commission d'enquête et le pouvoir judiciaire s'est posée avec acuité.

La modification de la loi ne fut pourtant pas une chose aisée : l'une après l'autre, les propositions de loi furent écartées (13). Finalement, un groupe de travail créé en 1991 et composé de membres de la Chambre des représentants et du Sénat parvint à un accord (14). Concrétisé par une proposition de loi (15), cet accord est à l'origine de la loi du 30 juin 1996. « Fruit d'un compromis entre des thèses souvent contradictoires, cette loi met fin à un certain nombre d'incertitudes qui régnaient dans le passé » (16). A l'instar de la loi du 3 mai 1880, elle ne prétend pas tout régler. D'une part, lorsqu'elle autorise notamment la commission et son président (17) — pour autant que celui-ci y soit habilité — à prendre toutes les mesures prévues par le Code d'instruction criminelle, la loi impose implicitement à la commission de respec-

ter celui-ci (18). Plus généralement, une commission doit observer toute autre loi relative à l'exercice de ses compétences. D'autre part, la loi laisse à l'assemblée concernée le soin d'établir les règles relatives à la composition et au mode de délibération de la commission et, surtout, le soin de décider, au cas par cas, de l'opportunité de l'institution d'une commission d'enquête. Comment en serait-il autrement ? Le pouvoir législatif, dont l'une des branches — le Roi et ses ministres — détient le pouvoir exécutif, pourrait difficilement « participer à l'opération qui consiste à déterminer dans quelles conditions et pour quelles finalités ils consentent à faire l'objet de contrôles » (19).

Au troisième rang, les règles établies par l'assemblée parlementaire visent le règlement de l'assemblée concernée, d'une part, et les règles particulières à chaque commission d'enquête, d'autre part.

Le règlement de l'assemblée détermine les normes applicables pour arrêter la composition de la commission et la mise à la disposition de celle-ci des moyens indispensables à l'accomplissement de sa mission. Il s'agit, pour la Chambre des représentants, du règlement adopté le 8 juin 1995 et, pour le Sénat, du règlement adopté le 7 avril 1995. Quant aux règles particulières à chaque commission, elles visent la détermination précise de ses membres, la définition sommaire de sa mission, ainsi que le délai imparti à ses travaux.

Au quatrième rang, l'on trouve les règles adoptées par la commission elle-même.

Il s'agit là d'une application « du principe selon lequel tout collège dispose du droit de s'imposer des règles de fonctionnement pour autant qu'il respecte les textes légaux et réglementaires qui régissent son activité » (20). C'est ainsi que, le 21 octobre 1996, la commission Dutroux a arrêté son règlement d'ordre intérieur. Modifié le 11 novembre 1996, ce règlement précise le principe légal de la publicité des réunions, le mode de convocation des témoins et des experts, l'établissement des comptes rendus des auditions, l'obligation de serment, le rythme des réunions, ainsi que les relations avec la presse.

Cela étant, le contrôle de la compatibilité d'un règlement d'ordre intérieur avec les normes hiérarchiquement supérieures est inexistant.

(7) Constitution, art. 12 et 14.

(8) A. Alen, e.a., « Advies over de vraagstukken die rijzen in geval van samenloop van een parlementair en een gerechtelijk onderzoek », *T.B.P.*, 1989, p. 6.

(9) *Doc. parl.*, Cons. rég. wallon, sess. extr. 1992, n° 86/7.

(10) Au niveau fédéré, la plupart des entités ont fixé, par un décret, les règles relatives aux enquêtes parlementaires. Voy. le décret de la Communauté française du 12 juin 1981, *M.B.*, 9 sept. 1981; le décret régional wallon du 15 septembre 1982, *M.B.*, 22 janv. 1983; le décret flamand du 20 mars 1984, *M.B.*, 2 juin 1984; le décret de la Communauté germanophone du 17 janvier 1994, *M.B.*, 16 mars 1994; le décret de la Commission communautaire française du 16 décembre 1994, *M.B.*, 30 mai 1995. Ces décrets contiennent, pour l'essentiel, des normes identiques à la loi fédérale. L'on relèvera seulement la particularité du décret de la Communauté française qui prévoit, à l'article 12, que la mission d'une commission d'enquête instituée en son sein prend fin au plus tard à l'expiration du délai d'un an, à compter de sa création. Au demeurant, les décrets communautaires et régionaux ne pourraient octroyer à ces commissions des compétences qui, conformément à la Constitution, ne peuvent être exercées qu'en vertu d'une loi fédérale. C'est notamment le cas pour la visite domiciliaire (Const., art. 15) et la violation du secret des lettres confiées à la poste (Const., art. 29). Dans ce sens, le rapport fait au nom de la commission de la justice sur la proposition de loi modifiant la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires par M. Bourgeois (ci-après : « rapport de M. Bourgeois »), *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1995-1996, n° 1-148/3, p. 16.

(11) L'on songe particulièrement à l'examen par la commission d'enquête sur les tueurs du Brabant de la manière dont la lutte contre le banditisme et le terrorisme est organisée (*Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1988-1989, n° 59/1-10; *Ann. parl.*, Sénat, séance du jeudi 4 avril 1996, p. 913).

(12) A ce sujet, voy. L. Slachmuylder, « Note relative aux devoirs des magistrats appelés à témoigner devant la commission d'enquête parlementaire relative à la répression du terrorisme et du banditisme », *J.T.*, 1989, pp. 13-14; M. Uyttendaele, « Le pouvoir judiciaire et les commissions d'enquête : un dialogue difficile et nécessaire », *J.T.*, 1989, pp. 205-208.

(13) Proposition de loi déposée par M. De Beul, le 4 février 1982, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1981-1982, n° 91/1; proposition de loi déposée par MM. Henrion et Remacle, le 25 janvier 1985, *Doc. parl.*, Chambre, sess. 1984-1985, n° 1117/1; proposition de loi déposée par M. Van Elewyck, le 15 février 1988, *Doc. parl.*, Chambre, sess. extr. 1988, n° 92/1; proposition de loi déposée par Mme Onkelinx et M. Di Rupo, le 16 janvier 1989, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1988-1989, n° 675/1.

(14) Rapport du groupe de travail mixte de la Chambre et du Sénat chargé d'examiner la loi du 3 mai 1880 et présidé par MM. Mouton et Landuyt (ci-après : « rapport de MM. Mouton et Landuyt »), *Doc. parl.*, Sénat, sess. extr. 1991-1992, n° 429-1; *Doc. parl.*, Chambre, sess. extr. 1991-1992, n° 561/1.

(15) La proposition de loi déposée par MM. Arts et crts, le 9 juillet 1992 (*Doc. parl.*, Sénat, sess. extr. 1991-1992, n° 446/1), ne fut cependant pas discutée lors de la législature. Redéposée, après la dissolution des Chambres fédérales, par MM. Vandenberghe et crts, le 7 novembre 1995 (*Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1995-1996, n° 1-148/1), cette proposition fut discutée de façon conjointe avec la proposition de loi déposée par MM. Pinot et consorts, le 27 juin 1995, qui reprend celles qu'ils avaient déposées le 21 mai 1992 (*Doc. parl.*, Sénat, sess. extr. 1991-1992, n° 356-1; sess. extr. 1995, n° 1-31/1).

(16) J. Velu, « Représentation et pouvoir judiciaire » (discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation du 2 septembre 1996), *J.T.*, 1996, p. 644.

(17) L'assemblée et son président peuvent également prendre toutes les mesures d'instruction prévues par le Code d'instruction criminelle.

(18) Dans ce sens, voy. le rapport de M. Bourgeois, *op. cit.*, p. 13.

(19) F. Delpérée, « Propos sur la justice, ici et là », in *Liber Amicorum professeur émérite E. Krings*, Bruxelles, Story-Scientia, 1991, p. 534.

(20) M. Uyttendaele, « L'enquête parlementaire sur les événements tragiques qui se sont déroulés le 29 mai 1985 au stade du Heysel », *J.T.*, 1986, p. 360.

II. — LES FINALITES

La question des finalités de l'enquête parlementaire doit être examinée au regard des fonctions dévolues aux assemblées, d'une part, et au regard des missions réservées aux pouvoirs exécutif et judiciaire, d'autre part.

A. — Au regard des fonctions dévolues aux assemblées parlementaires

Au regard des fonctions reconnues aux assemblées, l'objectif d'une enquête parlementaire est double. L'article 13 de la loi du 3 mai 1880 en atteste, puisqu'il invite la commission à formuler dans le rapport public « ses observations quant aux responsabilités que l'enquête révèle », mais aussi « ses propositions sur une modification de la législation ».

Tout d'abord, une commission d'enquête participe à l'exercice de la fonction de contrôle politique. Cette prérogative consiste, pour une assemblée parlementaire, à exercer, par divers procédés, un contrôle sur l'action du gouvernement. L'on distingue, parmi les modes de contrôle, ceux susceptibles d'engager la responsabilité du gouvernement, comme l'interpellation, et ceux destinés simplement à renseigner l'assemblée, comme les questions écrites ou orales posées à un membre du gouvernement.

Au niveau fédéral, aux termes des articles 96, alinéa 2, et 101 de la Constitution, la Chambre des représentants dispose « d'un monopole en ce qui concerne les moyens institutionnels de contrôle pouvant aboutir à engager la responsabilité politique du gouvernement » (21). Dès lors, une question se pose. Ces dispositions n'emportent-elles pas une interdiction implicite pour le Sénat de mener une enquête liée au contrôle de l'activité gouvernementale ? La réponse, indubitablement négative, se fonde sur le texte même de la Constitution.

L'article 56 de la Constitution octroie à chaque Chambre, sans restriction ni exception, le droit d'enquête. Par ailleurs, l'article 100 reconnaît au Sénat le droit de requérir la présence des ministres pour l'exercice de son droit d'enquête. L'on ne saurait être plus clair.

N'est-il pas cependant possible de concilier deux réalités apparemment antinomiques ? Le rapport d'une commission d'enquête est susceptible d'entraîner la censure politique d'un ou de plusieurs membres du gouvernement. Les ministres sont responsables devant la seule Chambre des représentants. Le rapprochement entre ces deux constats est simple : si le rapport d'une commission sénatoriale révèle des responsabilités politiques, les membres de la Chambre des représentants interpellent, s'ils le souhaitent, les membres du gouvernement et l'assemblée y donnera telle suite que de droit.

Cette argumentation a d'autant plus de sens qu'à vrai dire, la distinction entre une commission d'enquête qui participe à l'exercice de la fonction législative et celle qui participe à l'exercice de contrôle politique est malaisée à établir d'emblée. C'est seulement au terme de ses travaux qu'une commission est susceptible de formuler des propositions sur une modification de la législation et des observations quant aux responsabilités politiques révélées par l'enquête. Au demeurant, l'on constate que les deux vont souvent de pair.

Ensuite, une commission d'enquête participe à l'exercice de la fonction législative. En réalité, le droit pour chaque parlementaire de suggérer l'institution d'une telle commission se présente

comme l'indispensable complément du droit d'initiative individuel (22). Qu'il soit nécessaire d'édicter des règles en vue de combler un vide juridique ou de modifier une législation inadéquate, la faculté de créer une commission d'enquête procure à l'assemblée la possibilité de légiférer à bon escient. Car, « bien légiférer, c'est d'abord s'informer de toutes les questions, souvent complexes, que soulève la matière à régler » (23). Une commission d'enquête est à même de démentir l'opinion selon laquelle le rôle des assemblées législatives consisterait essentiellement à approuver des initiatives gouvernementales (24).

Ainsi, la Chambre des représentants a chargé la commission Dutroux d'examiner les règles régissant la procédure pénale et l'organisation judiciaire et de faire à cet égard toutes suggestions et propositions d'amélioration législative et réglementaire (25). Dès l'instant où la commission a permis une véritable appréhension des dysfonctionnements provoqués par les règles énoncées, les réformes législatives qui s'ensuivront apparaîtront davantage comme le produit de la détermination de l'assemblée que comme le fruit de quelques propositions hasardeuses. Aux yeux du citoyen, cette mission revêt une importance non seulement juridique mais également sociale. Une des fonctions du droit n'est-elle pas la dialectique du juridique et du social (26) ?

Au-delà des fonctions de contrôle politique et d'élaboration de la loi, une commission d'enquête peut-elle participer à l'exercice des fonctions juridictionnelles de l'assemblée parlementaire (27), notamment dans le cadre de l'article 103 de la Constitution ? Lorsque la Chambre des représentants met en accusation un ministre ou un secrétaire d'Etat et permet ainsi à la Cour de cassation de les punir pour des faits pénalement répréhensibles, elle exerce une fonction juridictionnelle. Dans une telle conjoncture, l'on peut estimer qu'il n'y a pas lieu de créer une commission dotée de moyens d'investigation considérables, étant donné que le règlement de la Chambre des représentants prévoit expressément l'institution d'une com-

mission spéciale lorsque le président de la Chambre est saisi d'une demande de mise en accusation d'un ministre (28). L'on peut aussi considérer que cette commission spéciale n'empêche pas la Chambre des représentants d'examiner, par l'entremise d'une commission d'enquête, si les raisons pour mettre en accusation un ministre ou un secrétaire d'Etat sont suffisantes (29). A choisir, cette dernière option doit recevoir la préférence. Le cas échéant, le travail d'une commission d'enquête permettra de justifier de manière plus étayée l'éventuelle mise en accusation d'un membre du gouvernement. Sous quel prétexte refuserait-on à l'assemblée parlementaire ce instrument de travail ?

En définitive, il appert des finalités pouvant être assignées à une commission d'enquête que l'intervention de celle-ci se situe nécessairement en amont de l'exercice des fonctions parlementaires, soit avant que l'assemblée légifère ou contrôle l'activité gouvernementale.

B. — Au regard des missions réservées aux pouvoirs exécutif et judiciaire

En s'acquittant de sa tâche, une commission d'enquête pose un certain nombre d'actes de nature à affecter tant les missions du pouvoir exécutif que celles du pouvoir judiciaire.

1. — Au regard des missions du pouvoir exécutif

L'étendue de la participation d'une commission d'enquête à l'exercice de la fonction de contrôle politique peut aller jusqu'à la mise en cause éventuelle de la responsabilité politique du pouvoir exécutif, ou de l'un de ses membres, devant la Chambre des représentants.

De la sorte, une commission d'enquête est susceptible de porter son attention sur les actions — individuelles et collectives — de tous les membres du gouvernement, qu'ils soient ministres ou secrétaires d'Etat. Il s'agit de constater les faits et d'évaluer la politique menée par le pouvoir exécutif; les déclarations ministérielles peuvent ainsi être confrontées à la réalité (30). C'est précisément dans cet ordre d'idées que la commission sur la tragédie du Heysel en 1985 émit certaines critiques à l'encontre du ministre de l'Intérieur (31). Par contre, prétextant la participation à l'exercice du contrôle politique, une commission d'enquête ne pourrait s'arroger le droit d'examiner, dans la perspective de ce contrôle, les agissements d'un ancien membre du gouvernement. Il faut l'affirmer sans ambages : la responsabilité po-

(28) Règlement de la Chambre des représentants, art. 25bis, al. 2.

(29) Dans ce sens, voy. A. Alen, « Advies over de vraagstukken... », *op. cit.*, p. 4; M. Verdussen, *Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 533.

(30) A. Alen, « Advies over de vraagstukken... », *op. cit.*, p. 3.

(31) Rapport de la commission « chargée d'examiner les causes, les circonstances et les leçons à tirer des événements tragiques qui se sont déroulés au stade du Heysel lors de la rencontre de football Liverpool-Juventus de Turin le mercredi 29 mai 1985 » (ci-après : « commission Heysel »), *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1984-1985, n° 1232/1.

(21) Th. Bosly, « Le contrôle politique », in *La Belgique fédérale* (dir. F. Delpérée), Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 395.

(22) *Pand. b.*, v° « Enquêtes parlementaires », p. 373.

(23) R. Ergec, *Introduction au droit public*, t. I, *Le système institutionnel*, 2^e éd., Kluwer, Story-Scientia, 1994, p. 159.

(24) A ce sujet, voy. A. Alen, « Scheiding of samenwerking der machten ? », *Academia Analecta*, Mededelingen van de Koninklijke Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten van België, Klasse der Letteren, 1990/1, p. 29; R. Henrion, « Sur les enquêtes parlementaires », *Journ. proc.*, n° 76, 10 janv. 1986, p. 7.

(25) *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1996-1997, n° 713/5.

(26) F. Ost et M. van de Kerchove, *Le système juridique entre ordre et désordre*, Paris, P.U.F., coll. Les voies du droit, 1988, p. 159.

(27) Pour un avis positif, voy. J. Velu, *Droit public*, t. I, *Le statut des gouvernants*, Bruxelles, Bruylant, 1986, pp. 866-867; M. Uyttendaele, « L'enquête... », *op. cit.*, 1986, p. 358; du même auteur, *Institutions fondamentales de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, coll. Les inédits de droit public, 1997, p. 116. *Contra* : F. Delpérée, *Droit constitutionnel*, t. II, *Le système constitutionnel*, vol. 2, *Les fonctions*, Bruxelles, Larcier, 1988, p. 358.

litique d'un ancien ministre ne saurait être retenue. A l'issue de son mandat, le membre du gouvernement redevient un être politiquement irresponsable.

Une commission d'enquête est également susceptible de fixer son regard bien au-delà, sur le comportement des administrations placées sous le contrôle, hiérarchique ou de tutelle, de l'exécutif. Parmi les administrations soumises à l'autorité hiérarchique des ministres, l'on compte les administrations centrales et les régies. Parmi les administrations soumises à l'autorité de tutelle des ministres, l'on trouve notamment les établissements publics. Dans le sillage du ministre de la Justice, l'on cite, par exemple, les services de police qui, pour l'exécution des missions de police judiciaire, sont placés sous son autorité (32). Dans la lignée du ministre de l'Intérieur, l'on songe notamment à la gendarmerie qui, en vue du maintien et du rétablissement de l'ordre public, peut être mise en mouvement sur les ordres du ministre (33).

Toutefois, bien que la loi ne le précise pas, l'on ne saurait trop insister sur le fait qu'à la suite du rapport d'une commission d'enquête, seule la responsabilité politique du gouvernement ou de l'un de ses membres peut être mise en cause par l'assemblée. A aucun titre, la responsabilité — disciplinaire, pénale ou civile — des agents des administrations ne peut être épinglée par une assemblée parlementaire et, *a fortiori*, par une commission d'enquête.

Comment ce principe s'applique-t-il au ministre public ? Fonctionnellement indépendant, mais organiquement rattaché au pouvoir exécutif, le ministre public est soumis à l'autorité du ministre de la Justice (34). Lui seul peut adresser des directives et des injonctions générales. Il peut également, en vertu de l'article 274 du Code d'instruction criminelle, enjoindre au procureur général d'engager des poursuites. Si ces officiers répondent disciplinairement des actes qu'ils accomplissent, la responsabilité politique de ces actes est *in fine* assumée par le ministre de la Justice qui doit en répondre devant les assemblées parlementaires (35). Par conséquent, « si contrôle il y a, ce contrôle doit être exercé par l'entremise du ministre de la Justice lui-même, qui est en quelque sorte l'interlocuteur privilégié de la Chambre des représentants » (36).

Les conclusions du rapport de la commission Dutroux respectent-elles cette exigence constitutionnelle ? L'on en doute dès lors que « le rapport parle clairement, à l'égard d'officiers du ministère public, de "responsabilité engagée", de "manque de conscience profession-

nelle", d'"omissions", de manquements "au devoir de minutie" ou encore de "mauvais choix" » et ce, « sans parler de l'anathème à l'égard du procureur du Roi » de Bruxelles (37).

2. — Au regard des missions du pouvoir judiciaire

A plus d'une reprise, le fonctionnement du pouvoir judiciaire a intéressé les commissions dans leur mission d'enquête. L'histoire révèle néanmoins que cet intérêt a souvent été perçu comme une véritable immixtion des assemblées parlementaires dans la sphère judiciaire (38).

Depuis la modification législative du 30 juin 1996, l'article 1^{er}, alinéa 2, de la loi sur les enquêtes parlementaires prévoit explicitement que « les enquêtes menées par les Chambres ne se substituent pas à celles du pouvoir judiciaire, avec lesquelles elles peuvent entrer en concours, sans toutefois en entraver le déroulement ». L'on tire trois enseignements de cette disposition énigmatique.

Premièrement, le législateur met l'accent sur la différence de finalité des deux types d'enquête. L'objectif sera de participer à l'exercice des fonctions judiciaires ou à l'exercice des fonctions parlementaires. En aucun cas, les membres d'une commission ne peuvent agir en lieu et place des personnes qui mènent une enquête judiciaire. Cette interdiction s'impose avec d'autant plus de force qu'au-delà du respect des compétences réservées par la Constitution au pouvoir judiciaire, c'est le droit du justiciable à être jugé par un tribunal indépendant et impartial qui est en jeu (39).

Cette disposition législative s'inscrit parfaitement dans la continuité du principe — constitutionnel — de la séparation des pouvoirs. En réalité, il n'aurait pu en être autrement. L'application de ce principe empêche le pouvoir législatif « de préciser l'attribution des autres pou-

voirs [ou] la manière dont ils exercent leurs fonctions » (40). Il en résulte qu'une commission ne pourrait avoir pour objet ou pour effet d'habiliter une assemblée législative à exercer des fonctions qui reviennent en propre à d'autres autorités publiques (41). Si les moyens d'investigation d'une commission d'enquête sont étendus, ils n'en sont pas moins, comme l'a relevé le Conseil d'Etat, limités par « les sphères des compétences assignées, par la Constitution, aux autres institutions publiques ou pouvoirs » (42). En ce sens, le droit d'enquête n'est pas absolu (43).

Deuxièmement, une enquête parlementaire ne peut entraver le déroulement d'une enquête judiciaire. Il n'est pas question pour une commission de se comporter comme s'il y avait une « primauté juridique des assemblées législatives sur le judiciaire; celles-ci ne peuvent exercer un contrôle sur lui sous prétexte qu'étant élues, elles procéderaient de la légitimité populaire » (44). Au contraire, selon l'article 10 de la loi sur les enquêtes parlementaires, les procès-verbaux constatant des indices ou des présomptions d'infractions doivent être transmis au procureur général près la cour d'appel pour qu'il y soit donné « telle suite que de droit ».

Troisièmement, dans le souci de ne pas vider l'enquête parlementaire d'une majeure partie de sa substance, le législateur, à l'inverse de son homologue français (45), admet explicitement le principe du concours d'une enquête parlementaire avec une enquête judiciaire (46). C'est à tout moment qu'une commission d'enquête peut être instituée au sein d'une assemblée parlementaire.

L'entreprise est risquée. Car, « il est clair que la tenue d'une enquête parlementaire portant sur les mêmes faits qu'une instruction judiciaire risque d'entraver celle-ci, compte tenu des pouvoirs d'investigation conférés à la commission » (47). Au surplus, la concomitance de l'enquête parlementaire et de l'enquête judi-

(32) Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, art. 5.

(33) Loi du 2 décembre 1957 sur la gendarmerie, art. 14, al. 1^{er}.

(34) Sur la position constitutionnelle du ministre public, voy. notam., M. Verdussen, « Le statut constitutionnel du ministre public », *Juger*, 1997, pp. 10-17.

(35) M. Verdussen, *Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal*, op. cit., p. 345.

(36) M. Verdussen, « Le statut constitutionnel du ministre public », op. cit., p. 16. Voy. égalem., F. Delpérée, « Le ministère public et les assemblées législatives, fédérales, communautaires et régionales », in *Un ministère public pour son temps* (actes du colloque tenu au Palais de justice de Bruxelles les 7 et 8 octobre 1994), Bruxelles, 1994, p. 201.

(37) M. Verdussen, « Les errances constitutionnelles du rapport de la commission Dutroux », *La Libre Belgique*, 3-4 mai 1997.

(38) Sur les concours des enquêtes parlementaire et judiciaire, voy. notam., A. Alen, e.a., « Advies over de vraagstukken... », op. cit., pp. 3-10; F. Dumon, « De scheiding der Staatsmachten - De grondwettelijke onafhankelijkheid van de rechterlijke macht - De parlementaire onderzoekscommissies », *R.W.*, 1990-1991, pp. 169-176; W.J. Ganshof van der Meersch, R. Delange, F. Dumon et R. Charles, « De grondwettelijke onafhankelijkheid van de rechterlijke macht », *R.W.*, 1990-1991, pp. 16-20; E. Krings, « Enkele beschouwingen betreffende rechtsstaat, scheiding der machten en rechterlijke macht », *R.W.*, 1989-1990, pp. 169-186; M. Van Der Hulst, « Parlementaire onderzoekscommissies en hun verhouding tot de rechterlijke macht », *T.B.P.*, 1991, pp. 12-16.

(39) A. Alen, « Advies over de vraagstukken... », op. cit., p. 4. En allant jusqu'à défendre la primauté de l'enquête judiciaire sur l'enquête parlementaire, l'auteur invoque le droit à un procès équitable, qui doit être garanti, les compétences réservées au pouvoir judiciaire et les principes fondamentaux de la procédure pénale belge, selon lesquels l'enquête judiciaire en matière pénale n'est pas publique (« Scheiding... », op. cit., p. 65). Dans le même sens, voy. B. Maréchal, « Gerechtig en parlementair onderzoek », *T.B.P.*, 1996, p. 328.

(40) F. Delpérée, « Propos sur la justice, ici et là », op. cit., p. 536.

(41) F. Delpérée, *Droit constitutionnel*, t. II, vol. 2, op. cit., p. 358.

(42) Avis du Conseil d'Etat du 3 octobre 1989 sur la proposition de loi complétant la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, *Doc. parl.*, Chambre, sess. 1988-1989, n° 675/2, pp. 19-20.

(43) *Contra* : Pand. b., v° « Enquête parlementaire », p. 373.

(44) R. Henrion, « L'amalgame », *Journ. proc.*, n° 172, 4 mai 1990, p. 10.

(45) Article 6-I de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, modifiée à plusieurs reprises. Voy. P. Avril et J. Gicquel, *Droit parlementaire*, 2^e éd., Paris, Montchrestien, 1996, p. 244.

(46) Rapport fait au nom de la commission de la justice sur le projet de loi modifiant la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires et l'article 458 du Code pénal par M. Van Parys (ci-après : « rapport de M. Van Parys », *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1995-1996, n° 532/4, p. 9. Sinon, l'interdiction d'instituer une enquête parlementaire serait par trop fréquente: la simple constitution de partie civile suffirait à empêcher toute initiative en ce sens (rapport de MM. Mouton et Landuyt, *Doc. parl.*, Chambre, sess. extr. 1991-1992, n° 561/1, p. 7).

(47) Avis du ministre de la Justice, cité dans le rapport de M. Van Parys, op. cit., p. 2.

ciaire pourrait paradoxalement avoir un effet tel que cette dernière resterait sans suite (48). Pourtant, à bien y regarder, le risque n'est pas démesuré. Le concours d'une enquête parlementaire et d'une enquête judiciaire n'équivaut pas au contrôle de la première sur la seconde. Que ce soit au niveau de l'information, de l'instruction ou de la décision pénale, une commission d'enquête — faut-il le répéter ? — ne peut être investie d'une mission de contrôle direct des magistrats (49).

Ce concours possible entre les deux types d'enquête permet à une commission d'examiner — et non de contrôler — le déroulement d'une enquête judiciaire, en vue de participer à l'exercice de la fonction de contrôle politique ou à l'exercice de la fonction législative. C'est précisément dans cette dernière perspective qu'a été instituée la commission d'enquête Dutroux, chargée de se prononcer « sur les adaptations qu'il conviendrait d'apporter à l'organisation et au fonctionnement de l'appareil policier et judiciaire » (50).

Pour l'accomplissement de cette mission, des moyens peuvent être mis à la disposition de la commission. La commission Dutroux, par exemple, a disposé, d'une part, des rapports de « l'enquête sur les enquêtes judiciaires », rédigés notamment par des membres du ministère public, à la requête du ministre de la Justice et, d'autre part, d'un certain nombre de dossiers judiciaires (51). La séparation des pouvoirs n'exige-t-elle pas une collaboration des pouvoirs ? (51bis).

III. — LE STATUT

L'ensemble des règles qui définissent la situation d'une commission d'enquête régit tant son statut organique que son statut fonctionnel.

A. — Le statut organique

Il revient à chaque assemblée parlementaire d'arrêter le statut organique des commissions d'enquête formées en son sein, conformément à la loi du 3 mai 1880. Force est pourtant de constater que les règlements des Chambres fédérales sont laconiques sur ce point.

(48) A. Alen, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Deurne, Kluwer, 1995, p. 175.

(49) Dans ce sens, voy. F. Delpérée, « La séparation des pouvoirs, aujourd'hui », *A.P.T.*, 1990, p. 129.

(50) *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1995-1996, n° 713/5.

(51) Rapport fait au nom de la commission d'enquête parlementaire sur la manière dont l'enquête dans ses volets policier et judiciaire a été menée dans l'affaire « Dutroux-Nihoul et crts » par M. Landuyt et Mme de 'T Serclaes (ci-après : « rapport de M. Landuyt et Mme de 'T Serclaes »), *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1996-1997, n° 713/6, p. 11.

(51bis) Voy. E. Liekendaal, « La séparation des pouvoirs à l'aube du troisième millénaire » (discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation du 1^{er} septembre 1997, *J.T.*, pp. 553-564).

Il revient également à chaque assemblée d'adopter l'acte fondateur d'une commission. A en croire la pratique en vigueur à la Chambre des représentants et au Sénat, il s'agit simplement de voter la proposition de résolution dont l'assemblée est saisie. Vu le caractère collectif du droit d'enquête (52), cette résolution doit, en vertu de l'article 53 de la Constitution, recueillir la majorité absolue des suffrages (53).

Au moment de créer une commission d'enquête, l'assemblée se prononce sur sa composition, ainsi que sur sa mission et sur le délai imparti à ses travaux.

S'agissant de la composition de la commission, le nombre et le choix de ses membres sont des décisions prises par l'assemblée dans le respect de son règlement.

Dans un souci d'efficacité, ce nombre varie généralement entre neuf et quinze membres (54). En vertu du règlement de la Chambre des représentants et du Sénat, les nominations se font selon la règle de la représentation proportionnelle des groupes politiques (55). L'application de la règle « donne des résultats très différents selon que le nombre des commissaires est, ou non, important » (56). Singulièrement, une application stricte de la règle peut même conduire à l'exclusion de l'auteur de la proposition de création de la commission (57).

(52) Dans ce sens, voy. l'avis du Conseil d'Etat du 13 février 1990 sur la proposition de loi portant des mesures tendant à promouvoir l'exercice du droit d'enquête parlementaire, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1989-1990, n° 860/2.

(53) En revanche, au Conseil de la Communauté française, l'adoption d'un décret est l'usage. A titre d'exemple, le décret du 6 avril 1984 instituant une commission parlementaire d'enquête sur les problèmes du quart-monde (*M.B.*, 11 mai 1984) ou le décret du 5 juillet 1985 portant création d'une commission d'enquête sur la situation des agents francophones dans les services publics et organismes subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics (*M.B.*, 10 sept. 1985). N'est-ce pas curieux lorsque l'on connaît, d'une part, la participation du gouvernement à la promulgation d'un décret et, d'autre part, la participation d'une commission d'enquête à l'exercice du contrôle politique ? Le gouvernement de la Communauté française n'exerce-t-il pas de la sorte un contrôle sur la constitution d'une commission d'enquête parlementaire ?

(54) La commission Heysel comptait neuf membres (*Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1984-1985, n° 1232/1); la commission sur les sectes comptait onze membres (*Ann. parl.*, Chambre, sess. ord. 1996-1997, séance du 28 mars 1996, p. 1579); la commission Dutroux compte quinze membres et un observateur (*Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1996-1997, n° 713/4, p. 2). Certaines commissions sont composées d'un plus grand nombre de membres, comme la commission « chargée d'étudier la portée, les causes et les conséquences des fraudes et des infractions au traité de non-prolifération qui auraient éventuellement été commises par le Centre d'étude de l'énergie nucléaire (C.E.N.) ou par d'autres entreprises connexes », qui comptait dix-huit membres (*Doc. parl.*, Chambre, sess. extr. 1988, n° 26/5).

(55) Règlement de la Chambre des représentants, art. 12; règlement du Sénat, art. 76.

(56) M. Uyttendaele, « L'enquête... », *op. cit.*, p. 358.

(57) L'on se souviendra que l'application du principe de proportionnalité n'a pas permis pas de retenir un siège en faveur du groupe politique F.D.F., lors de la

Outre la règle de la représentation proportionnelle, divers facteurs politiques entrent en ligne de compte dans la composition d'une commission.

L'on pense avant tout aux incompatibilités. C'est ainsi que les membres de la Chambre des représentants qui entretenaient des liens familiaux avec des magistrats concernés par l'affaire Dutroux ont été écartés de la commission.

L'on songe aussi au consensus politique qui doit précéder le vote de la motion constitutive d'une commission. Récemment encore, des discussions animées ont eu lieu sur l'opportunité de créer une commission d'enquête sénatoriale chargée d'examiner les circonstances et les responsabilités entourant l'assassinat des dix paras belges et le génocide qui a suivi au Rwanda, en 1994. En vue de poursuivre la tâche entamée par le groupe *ad hoc*, le Sénat institua, le 23 janvier 1997, une commission spéciale, étant entendu que « quand la procédure parlementaire normale n'est pas suffisante, pour mieux atteindre ses objectifs, la commission spéciale peut, à la demande d'un tiers de ses membres, décider, à la majorité de ses membres, de faire usage des compétences prévues à l'article 56 de la Constitution et dans la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires » (58). Le 24 avril 1997, la commission spéciale se mua en une commission d'enquête. Cela entraîna, d'une part, une augmentation du nombre de ses membres et, d'autre part, un élargissement de ses compétences (59).

Après que les membres de la commission ont été désignés par l'assemblée parlementaire, il leur appartient de procéder à la nomination d'un président, ainsi qu'à celle des membres du bureau (60).

S'agissant du rôle assigné à la commission, il est également défini — parfois de façon sommaire — par l'assemblée. Au cours de l'enquête, rien n'empêche celle-ci de l'élargir ou de le diminuer (61).

De surcroît, l'assemblée octroie sans délai à la commission les moyens indispensables à l'accomplissement de sa mission, en conformité avec son règlement. Cela lui permet, entre autres, d'accorder des indemnités, suivant le tarif des frais en matière civile, aux personnes dont le concours a été requis pour l'enquête, comme les témoins et les experts (62).

S'agissant de la durée de vie de la commission, elle est arrêtée dès le début par l'assemblée.

création de la commission Heysel. Cela eut pour conséquence que Mme Spaak, qui était à l'origine de l'institution de la commission, ne put en faire partie (*Ann. parl.*, Chambre, sess. ord. 1984-1985, séance du 6 juin 1985, pp. 2833 et s.).

(58) *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1996-1997, n° 1-526/1.

(59) *Le Soir*, 24 avril 1997.

(60) Le bureau est composé du président, des vice-présidents et du ou des rapporteurs. A propos de la nomination ces derniers, voy. l'article 18, § 3, du règlement de la Chambre des représentants et l'article 27 du règlement du Sénat.

(61) Rapport de M. Bourgeois, *op. cit.*, p. 12.

(62) Concernant les témoins, voy. l'arrêté royal du 27 juillet 1972 relatif à la taxe des témoins en matière civile ainsi qu'à la perception et à la restitution des provisions prévues par l'article 953, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire. Concernant les experts, voy. l'article 982 du Code judiciaire.

Créée pour examiner une situation déterminée, une commission d'enquête est par nature une commission spéciale (63). Le cas échéant, l'assemblée peut proroger ce délai.

De la sorte, créée le 17 octobre 1996, pour une durée de trois mois, la commission Dutroux a obtenu de la Chambre des représentants une première prolongation de son mandat jusqu'au 15 mars 1997 (64), puis une seconde jusqu'au 15 avril 1997 (65). Dans le rapport rendu public à cette date, la commission a demandé l'autorisation de la Chambre pour poursuivre ses travaux dans le domaine des protections éventuelles. Au départ, prévu jusqu'au 30 septembre 1997 (66), ce délai a encore été prolongé jusqu'au 31 décembre 1997 (66bis). La commission sur les sectes a connu le même sort lorsqu'à deux reprises, la Chambre des représentants a accepté de prolonger son mandat (67).

B. — Le statut fonctionnel

La loi du 3 mai 1880 détermine avec précision la manière dont une commission d'enquête s'acquitte de ses fonctions, que ce soit à propos de la publicité des séances, de l'audition des témoins ou encore de la communication des dossiers judiciaires. Elle se permet, en revanche, d'être plus laconique lorsqu'elle renvoie au Code d'instruction criminelle pour les autres mesures d'instruction.

1. — Le principe de la publicité

Consacré par l'article 3 de la loi du 3 mai 1880, le principe de la publicité des réunions d'une commission d'enquête bénéficie tant aux membres de l'assemblée dont elle est l'émanation qu'aux personnes extérieures à celle-ci.

D'une part, tout membre de l'assemblée au sein de laquelle une commission est formée a le droit d'assister à l'enquête, à moins que l'assemblée ou la commission ne décide le contraire.

La consécration législative de cette prérogative individuelle était inéluctable dans la mesure où c'est à chaque Chambre que la Constitution reconnaît le droit d'enquête. Au demeurant, « dans certains cas, la composition d'une commission d'enquête parlementaire ne permet pas à l'ensemble des familles politiques présentes au sein de l'assemblée de participer activement aux travaux de celle-ci » (68). Dans cette conjoncture, le droit d'assister aux réunions de la commission revêt plus de sens encore.

La teneur de ce droit n'étant pas précisée par le législateur, emporte-t-il le droit d'intervenir

dans les discussions et de poser des questions aux témoins ? La question appelle une réponse négative. La confusion entre le droit de participer et celui d'assister aux réunions est à exclure. Dans ce sens, le règlement d'ordre intérieur de la commission Dutroux a explicitement prévu que « chaque membre de la Chambre qui n'est pas membre de la commission d'enquête peut assister aux réunions de la commission, y compris celles qui se tiennent à huis clos, sans toutefois pouvoir y prendre la parole » (69).

D'autre part, les réunions sont ouvertes au public, bien que la commission puisse à tout moment décider le contraire.

La publicité de l'enquête est peu surprenante. Car, si les membres d'une commission d'enquête représentent la Nation, il paraît normal, dans un régime démocratique, que celle-ci puisse suivre les travaux de la commission. La retransmission télévisuelle des séances fait d'ailleurs ressortir les vertus de cette publicité maximale (70). Celle-ci n'en devient pas moins source d'embarras dès l'instant où une commission d'enquête peut prendre toutes les mesures prévues par le Code d'instruction criminelle (71). L'on imagine, par exemple, l'absurdité de la publicité de la séance au cours de laquelle il serait décidé inopinément de perquisitionner chez une personne.

Le législateur a — heureusement, oserait-on dire ? — assorti le principe de la publicité d'une exception considérable. Le huis clos peut être ordonné par l'assemblée ou la commission, à l'égard des parlementaires, et par la commission seulement, à l'égard des personnes extérieures à l'assemblée. Dans l'esprit du législateur, ce huis clos doit être motivé d'une manière fonctionnelle (72). C'est le cas lorsqu'il s'agit de recueillir de la part de témoins réticents certains renseignements ou de protéger des informations dont la publicité pourrait nuire au bon déroulement de l'instruction judiciaire concomitante, voire compromettre la sécurité de certaines personnes. C'est également le cas lorsque la publicité des séances aurait comme conséquence de donner à des suspects le temps de fuir ou de détruire des preuves compromettantes (73).

Et le législateur de préciser que les membres de l'assemblée sont tenus au secret en ce qui concerne les informations recueillies à l'occasion de réunions non publiques. Cela vise entre autres tous les renseignements obtenus lors des auditions à huis clos des témoins, à tout le moins tant que la commission n'a pas rendu son rapport public (74). Les règlements d'ordre intérieur imposent généralement qu'un compte rendu de ces auditions soit déposé au secrétariat de la commission, où il peut être consulté par ses membres, voire par tous les membres de l'assemblée (75).

Certes, l'obligation de secret est relative à plus d'un titre (76).

Tout d'abord, au regard du régime, prévu à l'article 58 de la Constitution, de l'irresponsabilité des parlementaires pour les opinions exprimées dans l'exercice de leurs fonctions, on peut se demander si celui qui a violé le secret du huis clos est passible d'une condamnation pénale, telle celle prévue à l'article 458 du Code pénal. Deux interprétations sont concevables. L'une met l'accent sur la qualité de parlementaire qui peut apparaître comme un élément constitutif de l'infraction, quelles que soient les circonstances de fait ou de lieu dans lesquelles elle a été commise. L'opinion exprimée en violation du huis clos représente, en effet, un manquement à une obligation inhérente à l'exercice des fonctions parlementaires. Dans ce cas, le mandataire public qui ne respecterait pas la règle du huis clos pourrait bénéficier, dans les termes les plus larges, de l'irresponsabilité pénale et civile. L'autre interprétation s'inscrit plutôt dans le prolongement du commentaire traditionnellement donné à l'article 58 de la Constitution. Elle s'interroge sur le contexte particulier dans lequel les faits répréhensibles ont pu être commis. Ce n'est que si la violation de la règle du huis clos intervient « à l'occasion des opinions et votes émis dans l'exercice de ses fonctions », *in concreto* dans l'enceinte parlementaire, lors des travaux de l'assemblée, que le parlementaire pourra se prévaloir du régime constitutionnel de l'irresponsabilité (77).

Ensuite, quand bien même une infraction pénale pourrait être retenue à charge du mandataire public ayant violé l'obligation de secret, le régime, prévu à l'article 59 de la Constitution, de l'inviolabilité parlementaire apparaît non seulement comme une sérieuse entrave au renvoi et à la citation directe de ce parlementaire devant une cour ou un tribunal, mais aussi à son arrestation, sauf pour l'assemblée dont il fait partie à autoriser ces actes de poursuites.

Dans l'état actuel des choses, il n'en reste pas moins que, s'il trahit le secret du huis clos, le membre de la commission sera sanctionné conformément au règlement de l'assemblée à laquelle il appartient. Il s'agit d'une sanction disciplinaire. Car, il faut savoir qu'en imposant cette obligation de secret, le législateur a renoncé à l'assortir de sanctions, préférant confier aux assemblées elles-mêmes le soin de prévoir celles-ci.

C'est ainsi qu'en réponse à l'injonction du législateur, le Sénat a modifié son règlement le 9 janvier 1997. L'article 70bis prévoit désormais la faculté de réprimer le sénateur — peu importe qu'il soit membre ou non d'une commission d'enquête — qui aurait révélé des informations recueillies à l'occasion d'une réunion non publique. L'examen d'un cas de violation du secret peut être demandé soit par un tiers des membres de la commission au moyen d'une lettre adressée à son président, soit par le prési-

(63) Dans ce sens, voy. l'avis du Conseil d'Etat du 13 février 1990, *op. cit.*

(64) *Info. parl.*, Chambre, 21 février 1997, n° 311, p. 37.

(65) *Info. parl.*, Chambre, 7 mars 1997, n° 313, p. 33.

(66) Rapport de M. Landuyt et Mme de 'T Serclaes, *op. cit.*, p. 190.

(66bis) Réunion des chefs de groupes et du président de la commission, le 28 août 1997, à Knokke.

(67) Rapport de MM. Duquesne et Willems, *op. cit.*, p. 8.

(68) A. Noël et P. Vandernacht, « Chronique nationale - L'activité parlementaire des Chambres fédérales en 1993 », *R.B.D.C.*, 1994, p. 412.

(69) *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1996-1997, n° 713/6, p. 26.

(70) A ce sujet, voy. notam., C. Dautrelepon, « Information - Désinformation - Illusion de la transparence ? », in *L'Affaire Dutroux...*, *op. cit.*, pp. 199-213.

(71) Dans le même sens, voy. F. Delpérée, « Propos sur la justice, ici et là », *op. cit.*, p. 535.

(72) Rapport de M. Bourgeois, *op. cit.*, p. 24.

(73) Rapport de MM. Mouton et Landuyt, *op. cit.*

(74) Pour plus d'explications, voy. *infra*.

(75) A ce sujet, voy. les règlements d'ordre intérieur

de la commission Dutroux et de la commission sur les sectes (*Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1996-1997, n° 713/6 et n° 313/7).

(76) B. Maréchal, *op. cit.*, p. 328.

(77) A ce sujet, voy. la consultation rédigée, à la demande de la Chambre des représentants du 4 juin 1997, par les professeurs A. Alen, F. Delpérée, A. De Nauw et J.-C. Scholsem, *R.B.D.C.*, 1997/3 (à paraître). Voy. également le rapport de M. Van Parys, *op. cit.*, p. 23.

dent lui-même. Après avoir entendu à huis clos le sénateur intéressé, si la commission conclut que les faits invoqués sont suffisamment établis, elle peut, à la majorité des deux tiers de ses membres, décider de lui infliger un avertissement ou un blâme, voire proposer à l'assemblée de l'exclure de la commission. Si l'assemblée ne retient pas cette dernière suggestion, le président déclare l'incident clos. Par contre, si la proposition est adoptée par l'assemblée à la majorité des deux tiers des suffrages, l'intéressé est définitivement exclu des réunions de la commission et remplacé sans délai par un autre membre du même groupe politique. A cet égard, il pourrait cependant advenir que le groupe politique soit dans l'impossibilité de pourvoir à un tel remplacement. Cette éventualité n'est pas à exclure, dès lors qu'au Sénat, un groupe politique peut être formé de deux membres; à la Chambre des représentants, il faut au minimum cinq mandataires publics pour pouvoir constituer un groupe politique (78).

Si l'on n'a pu que regretter la révélation d'éléments recueillis à huis clos à l'occasion de la sortie de presse du livre d'un membre, fût-il démissionnaire, de la commission Dutroux (79), cet événement a permis de mettre en exergue la lacune existant sur ce point dans le règlement de la Chambre des représentants.

Non autorisée à combler cet hiatus mais soucieuse du respect du secret du huis clos, la commission Dutroux a traité de cette problématique dans son règlement d'ordre intérieur. A l'issue de chaque réunion à huis clos, la commission, dans son ensemble, se concerte sur les données qui peuvent être révélées à la presse. Le président fait cette communication aux journalistes immédiatement après la réunion, en présence de tous ses membres. Il reste que, si ceux-ci s'engagent formellement à ne pas dévoiler des informations non publiques, dans le cas contraire, ils ne pourraient être sanctionnés par le règlement d'ordre intérieur de la commission. La loi exige que cela soit prévu par le règlement de l'assemblée elle-même.

Le 5 juin 1997, la Chambre des représentants a modifié son règlement. En vertu de l'article 55bis nouveau, le membre qui enfreint l'obligation de secret perd jusqu'à la fin de la législature le droit d'assister et de participer aux travaux de toute commission d'enquête. Comme la sanction frappe la personne du parlementaire et non son groupe politique, le membre suspendu d'une commission est remplacé au sein de celle-ci par un membre du même groupe. La décision est prise par le président de l'assemblée, après que celui-ci ait recueilli l'avis de la commission et entendu l'intéressé. Si la violation du secret intervient après que la commission a cessé d'exister, le président recueille l'avis de la commission des poursuites quant à la question de savoir si l'obligation de secret a été violée.

Bien entendu, la question de l'opportunité d'une sentence prononcée par des pairs, de tendances politiques diverses, reste ouverte.

A l'égard des personnes autres que les membres d'une assemblée qui, à un titre quelconque, assistent ou participent aux réunions non

publiques de la commission, le législateur s'est avéré plus directif. Ces personnes sont tenues de prêter le serment de respecter le secret des travaux et seront punies, en cas de violation, conformément aux dispositions de l'article 458 du Code pénal qui incrimine la violation du secret professionnel.

Aux termes de la loi, la commission peut lever l'obligation de secret, sauf si elle s'est expressément engagée à le préserver. Mais quel est encore le sens d'un secret qui peut, à tout moment, être révélé ?

2. — L'audition des témoins

En vertu de l'article 8 de la loi du 3 mai 1880, modifié le 30 juin 1996, une commission d'enquête peut appeler tout un chacun comme témoin afin qu'il atteste la véracité de certains faits (80). En réalité, ce moyen d'investigation représente l'essentiel de son activité (81). Il en est la principale caractéristique.

L'insistance du législateur à affirmer que chacun peut être appelé à venir témoigner met fin aux réticences manifestées jadis par des personnes tenues au secret professionnel et, plus particulièrement, par certains magistrats (82). Dorénavant, qu'il ait le statut de magistrat, de gendarme, d'agent de la police judiciaire ou quelque autre statut, la situation du témoin entendu par une commission d'enquête est assimilable à celle d'un témoin en justice (83). En clair, il est soumis aux mêmes obligations que n'importe quel témoin interrogé par un juge d'instruction (84). Parmi ces obligations, l'on en épingle deux.

En premier lieu, la personne citée comme témoin est tenue de comparaître. En conformité avec la loi, le règlement d'ordre intérieur de la commission sur les sectes, comme celui de la commission Dutroux, dispose que « les témoins et les experts seront convoqués par simple lettre et ne seront cités par huissier de justice, dans un délai raisonnable, qu'au cas où,

sans raison valable, ils ne se rendraient pas à la convocation » (85). Si le témoin ne satisfait pas à la citation, il se rend passible, suivant la loi du 3 mai 1880, d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de cinq cents francs à dix mille francs (86). Peu importe qu'il risque d'être poursuivi pour une infraction en rapport avec les faits sur lesquels porte l'enquête : l'obligation de comparution est absolue (87).

En second lieu, le témoin prête le serment de dire toute la vérité et rien que la vérité. A l'instar du président de la commission, il signe le procès-verbal de son témoignage, soit immédiatement, soit au plus tard quinze jours à dater de la fin de l'audition, après que la lecture lui en ait été faite et qu'il ait affirmé persister en ses déclarations. Aucun interligne ne pourra être fait. Les ratures et renvois seront approuvés et paraphés par le président et le témoin. Si le témoin refuse de signer ses dépositions, il en sera fait mention au procès-verbal. Si la personne entendue s'est rendue coupable d'un faux témoignage, lors d'une séance — publique ou secrète — d'une commission d'enquête, elle sera punie d'un emprisonnement de deux mois à trois ans et privée de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité pendant cinq ans au moins et dix ans au plus (88). Mais, pour cela, il est impératif que les procès-verbaux constatant des indices ou des présomptions d'une telle infraction soient transmis, par la commission, au procureur général près la cour d'appel.

Mis à part ces obligations, le témoin a, dans certains cas, le droit de se taire. Ce droit s'exprime d'une façon différente, selon que le témoin est dépositaire d'un secret professionnel ou susceptible de faire l'objet d'une instruction judiciaire.

Tout d'abord, en sa qualité de dépositaire — par état ou par profession — d'un secret professionnel, un témoin a le droit, mais non l'obligation, de se taire au sujet des faits couverts par ce secret. A condition que, compte tenu des éléments de la cause, il ne détourne pas le secret professionnel de son but (89), « le praticien reste le seul juge du point de savoir s'il doit en conscience déposer au sujet des faits dont il a eu connaissance en raison de l'exercice de sa profession. Selon le précepte moral connu, il écouterait la voix de sa conscience; elle est son juge » (90).

Parmi les dépositaires d'un secret professionnel, les magistrats, comme les juges d'instruction

(80) Dans le cadre de la commission Rwanda, instituée au sein du Sénat, la question a été posée de savoir si la commission — qu'elle soit spéciale ou d'enquête — pourrait interroger des proches collaborateurs du Roi. Voy. les consultations rédigées, respectivement les 8, 17 et 18 février 1997, par A. Alen, J.-C. Scholsem et le Service des affaires juridiques et de documentation du Sénat, *R.B.D.C.*, 1997/1, pp. 79-96.

(81) M. Uyttendaele, « L'enquête... », *op. cit.*, p. 360.

(82) Sur la problématique de l'audition des magistrats, voy. notam., R. Lallemand, « Le devoir de parler, le droit au silence », *Journ. proc.*, n° 141, 30 décembre 1988, pp. 6-7; L. Slachmuylder, « Note relative aux devoirs des magistrats... », *op. cit.*, pp. 13-14; Ph. Toussaint, « Quelque chose de pourri au Royaume de Belgique ? », *Journ. proc.*, n° 140, 16 déc. 1988, p. 7; M. Uyttendaele, « Le Parlement : juge des juges ? », *Le Vif/L'Express*, 6 janv. 1989; du même auteur, « L'audition des magistrats par les commissions parlementaires d'enquête - Réflexions suggérées par un article de Robert Henrion », *Journ. proc.*, n° 151, 19 mai 1989, pp. 4-5; J. Velu, « Considérations sur les rapports entre les commissions d'enquête et le pouvoir judiciaire », *J.T.*, 1993, pp. 590-592.

(83) J. Velu, « Considérations... », *op. cit.*, p. 590.

(84) Sur l'audition des témoins par le juge d'instruction, voy. les articles 71 à 86 du Code d'instruction criminelle.

(85) Rapport de MM. Duquesne et Willems, *op. cit.*, p. 10.

(86) Le législateur s'est révélé plus contraignant qu'en matière judiciaire où la sanction, si le témoin ne satisfait pas à la citation, est au maximum de cent francs d'amende (C. instr. crim., art. 80).

(87) Dans ce sens, voy. J. Velu, « Considérations... », *op. cit.*, p. 520.

(88) « Il y a lieu de noter néanmoins que le faux témoignage devant le juge d'instruction n'est pas puni pénalement » (H.-D. Bosly, *Eléments de procédure pénale*, Bruxelles, Academia/Bruylant, 1992, p. 123).

(89) Cass., 23 sept. 1986, *Pas.*, 1987, I, p. 89.

(90) P. Lambert, *Le secret professionnel*, Bruxelles, Nemesis, 1985, pp. 55-56. Dans le même sens, voy. J. Velu, « Représentation et pouvoir judiciaire », *op. cit.*, p. 644. Pour ce qui concerne la jurisprudence, voy. Cour ass. Brabant, 9 avril 1992, *J.T.*, 1992, p. 442.

(78) Règlement de la Chambre des représentants, art. 10, § 5.

(79) P. Moriau et S. Kalisz, *Les cahiers d'un commissaire*, Bruxelles, Luc Pire, 1997, 320 pp.

tion ou les officiers du ministère public, sont fréquemment appelés à témoigner devant une commission d'enquête. Sans être explicitement visées par l'article 458 du Code pénal, ces personnes, qui concourent à l'instruction judiciaire, sont effectivement considérées comme tenues au secret de celle-ci. Par conséquent, hors les hypothèses où elles sont appelées à témoigner en justice ou devant une commission d'enquête, auquel cas elles peuvent garder le silence (91), et ceux où la loi les oblige à faire connaître ces secrets, elles sont empêchées « de révéler, à qui que ce soit, le moindre renseignement recueilli au cours de l'instruction judiciaire ou ayant trait à celle-ci » (92). Par contre, les fonctionnaires qui constatent des irrégularités dans l'exercice de leur fonction ne sont pas, comme tels, considérés comme dépositaires d'un secret professionnel (93).

Ensuite, que ce soit à l'occasion d'une réunion publique ou à portes fermées, le témoin, qui en faisant une déclaration conforme à la vérité risque de s'exposer à des poursuites pénales, peut refuser de témoigner.

Récemment consacré par le législateur, ce droit se fait l'écho, d'une part, de l'article 14, alinéa 3, littéra g, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, appliqué par la Cour de cassation dans l'arrêt *Transnuklear* du 6 mai 1993 (94), et, d'autre part, de la jurisprudence de la Commission et de la Cour européennes des droits de l'homme (95). Il est généralement défini comme le droit au silence, soit comme « le droit pour une personne de se taire si elle est accusée d'une infraction ou plus simplement de refuser de répondre si cette réponse est susceptible de l'incriminer » (96). S'il n'est pas exigé du témoin qu'il prouve le risque d'incrimination, il faut à tout le moins que cette allégation ne soit pas dépourvue de tout crédit (97). Cependant, lorsqu'un témoin refuse de faire, sous serment, une déclaration qui pourrait être compromettante pour lui, cela fait naître à son encontre une présomption négative qui

pourra donner lieu à une information judiciaire. Le droit au silence ne procure donc qu'une protection relative (98).

Lors des auditions de témoins, le rôle des membres d'une commission d'enquête connaît certaines limites. Le respect de la séparation des pouvoirs leur impose, d'une part — on le rappelle —, de ne pas contrôler le pouvoir judiciaire, c'est-à-dire de ne pas interroger les magistrats, convoqués comme témoin, au sujet d'actes déterminés qui constituent l'objet direct de leur fonction juridictionnelle (99) et, d'autre part, de ne pas faire eux-mêmes œuvre juridictionnelle (100). « Il convient de rappeler que la commission ne se prononce pas en matière pénale ni en matière disciplinaire et qu'elle n'exerce pas davantage la fonction de juge d'instruction. Elle entend des témoins et non des suspects » (101). Il n'y a aucune raison qu'il en aille autrement, d'autant que le procureur général près la cour d'appel assure l'indispensable relais judiciaire en recueillant les procès-verbaux constatant des indices ou des présomptions d'infractions, qui lui sont transmis par la commission. Cette idée est confirmée par la modification législative de 1996 à la suite de laquelle il ne revient même plus à la commission d'apprécier si les faits dont elle a eu connaissance sont de nature à constituer une infraction; des indices ou des présomptions d'infractions suffisent. Et quand bien même ils ignoreraient cette limite, les membres d'une commission d'enquête devraient à tout le moins œuvrer dans le respect des principes généraux du droit et plus particulièrement des droits de la défense. N'est-ce pas là un impératif essentiel dans un Etat de droit ?

Les questions — parfois inquisitoriales (102) — des membres des commissions d'enquête amènent à s'interroger sur la valeur du témoignage recueilli par une commission et invoqué devant une juridiction pénale. De l'arrêt *Transnuklear* de la Cour de cassation, cité ci-dessus, l'on retient deux éléments.

S'agissant des témoignages *forcés*, ceux-ci ne peuvent être ajoutés au dossier répressif, en vue d'une instruction ultérieure, sous peine de violer de manière irréparable les droits de la défense.

S'agissant des témoignages qualifiés, au contraire, de *libres*, la Cour de cassation a considéré qu'« une déclaration faite sous serment devant une commission d'enquête parlementaire ne peut, légalement, être invoquée contre

celui qui l'a faite; elle ne vaut qu'à titre de renseignement et il peut la révoquer librement ». Cela équivaut à prétendre que le témoignage devant une commission d'enquête n'a aucune valeur probante et a par conséquent une valeur différente de celle d'un témoignage en justice. Rien n'est pourtant moins sûr. Le seul témoignage, voire l'aveu de certains faits, devant une commission d'enquête n'est pas un motif suffisant pour échapper à une condamnation pénale. Selon l'avis du procureur général émérite Jacques Velu, « un prévenu ne saurait échapper à une condamnation pénale du seul fait que dans une enquête parlementaire où il était entendu sous serment, il a avoué les faits délictueux » (103). Un élément conforte cette idée : si des indices ou des présomptions d'infractions, commises par un témoin, sont mis à jour lors d'une audition par une commission d'enquête, celle-ci est tenue, par l'article 10 de la loi, de transmettre le procès-verbal d'audition à qui de droit. En conclusion, de deux choses l'une : soit il y a une véritable contradiction entre, d'une part, l'arrêt de la Cour de cassation et, d'autre part, l'avis du procureur général émérite Jacques Velu, lui-même conforté par l'article 10 de la loi; soit il y a une différence entre le témoignage qui représente un aveu judiciaire et les autres types de témoignages. Cette seconde hypothèse est néanmoins hasardeuse.

Par contre, les déclarations d'une personne devant une commission d'enquête peuvent toujours être « invoquées en justice comme éléments de preuve contre les tiers » (104).

3. — La communication des dossiers judiciaires

L'accès d'une commission d'enquête aux dossiers judiciaires a longtemps représenté la pierre d'achoppement des rapports entre les assemblées parlementaires et le pouvoir judiciaire (105). Dans le respect du principe de la séparation des pouvoirs (106), la loi du 30 juin 1996 entend mettre un terme à la polémique. A cette occasion, le législateur ne s'est pas rallié à la proposition du collège des procureurs généraux qui suggérait l'instauration, au début de l'enquête parlementaire, d'une procédure de concertation obligatoire entre la commission, d'une part, et le ministère public, d'autre part, quitte à ce que des accords soient conclus, à un stade ultérieur, sur l'échange de nouvelles données (107).

(91) Le droit de se taire ne couvre pas tous les faits dont ces personnes peuvent avoir connaissance : « vragen met betrekking tot de toepassing van de wetgeving, het algemeen beleid van het openbaar ministerie en de wenselijkheid de bestaande wetgeving te wijzigen, zijn in de regel door het beroepsgeheim niet gedekt » (A. Alen, « Advies over de vraagstukken... », *op. cit.*, p. 8).

(92) M. Franchimont, A. Jacobs et A. Masset, *Manuel de procédure pénale*, éd. Collection scientifique de la Faculté de droit de Liège, éd. du Jeune barreau de Liège, 1989, p. 272.

(93) A. Alen, « Advies over de vraagstukken... », *op. cit.*, p. 6.

(94) Cass., 6 mai 1993, *Pas.*, 1993, I, p. 452.

(95) Comm. eur. dr. h., 13 oct. 1992, *K. c. l'Autriche*, req. n° 16002/90, *Rev. trim. dr. h.*, 1994, p. 243; Cour eur. dr. h., arrêt *Funke c. la France*, 25 févr. 1993; arrêt *John Murray c. le Royaume-Uni*, 8 févr. 1996; arrêt *Saunders c. le Royaume-Uni*, 17 déc. 1996. A ce sujet, voy. notam., B. Boulloc, R. de Béco et P. Legros, *Le droit au silence et la détention provisoire*, actes de la journée d'étude du 18 septembre 1996, organisée à Paris par les Instituts des droits de l'homme des barreaux de Paris et de Bruxelles, Bruxelles, Bruylant/Nemesis, 1997, 134 pp.

(96) O. Klees, « De l'obligation de témoigner au droit au silence », obs. sous Comm. eur. dr. h., 13 oct. 1992, *op. cit.*, p. 255.

(97) J. Velu, « Considérations... », *op. cit.*, p. 592.

(98) *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1995-1996, n° 1-148/3, p. 37.

(99) J. Velu, « Considérations... », *op. cit.*, p. 591.

(100) « Les assemblées parlementaires peuvent être tentées d'assumer (...) des responsabilités de justice et d'utiliser à cet effet les prérogatives souveraines qui leur reviennent. A chaque fois, elles risquent, cependant, de commettre une erreur de parcours. La justice est indépendante ou elle n'est pas la justice. La justice rendue par des corps politiques ne saurait rester qu'exceptionnelle » (F. Delpérée, « Quelques propos sur la justice et la politique », *J.T.*, 1997, p. 74). Dans le même sens, voy. H. Dumont, « Pour passer de la crise à la réforme », *Le Soir*, 7-8 juin 1997.

(101) *Info. parl.*, Chambre, 7 février 1997, n° 310, p. 3.

(102) Voy. F. Ringelheim, « Feux sur la justice », in *L'Affaire Dutroux...*, *op. cit.*, pp. 72-73.

(103) J. Velu, « Considérations... », *op. cit.*, p. 592.

(104) *Idem.*

(105) S'agissant de l'accès d'une commission aux dossiers administratifs, l'article 4, § 6, de la loi du 3 mai 1880 dispose que lorsque des renseignements doivent être demandés en matière administrative, la commission adresse une demande écrite au ministre ou au secrétaire d'Etat compétent, qui y donne suite immédiatement.

(106) Le Conseil d'Etat a considéré, dans son avis sur la proposition de loi de Mme Onkelinx et de M. Di Rupo complétant la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires (*Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1988-1989, n° 675/2, p. 26), que la communication des dossiers judiciaires à une commission d'enquête n'était pas contraire au principe de la séparation des pouvoirs.

(107) J. Velu, « Considérations... », *op. cit.*, p. 593. Cette proposition a été évincée par le législateur sous le prétexte qu'une obligation légale de concertation

L'article 4, § 5, de la loi du 3 mai 1880, substantiellement modifié par la loi du 30 juin 1996, en dispose autrement. Désormais, lorsque des renseignements doivent être demandés en matière criminelle, correctionnelle, policière et disciplinaire, la commission adresse au procureur général près la cour d'appel, à l'auditeur général près la cour d'appel ou à l'auditeur général près la Cour militaire, une demande écrite en vue de se faire délivrer une copie des devoirs d'instruction et autres actes de procédure dont elle estime avoir besoin. Le magistrat concerné répond à cette sollicitation en toute indépendance, après avoir opéré une balance des intérêts en présence. Personne, en ce compris le ministre de la Justice, n'est autorisé à lui donner d'injonction. Mais, s'il refuse d'accéder à la demande, sa décision doit être motivée. Cette motivation résidera la plupart du temps dans la protection du secret de l'instruction judiciaire. N'y a-t-il pas quelque paradoxe à motiver ce qui doit justement rester caché (108) ?

Si la Chambre, la commission ou leur président essuient un refus, ils peuvent toujours introduire un recours auprès d'un collège *ad hoc*, constitué du premier président de la Cour de cassation, du président de la Cour d'arbitrage et du premier président du Conseil d'Etat. La composition imaginée pour ce collège résulte d'un compromis. Il ressort, en effet, des travaux préparatoires de la loi du 30 juin 1996 que le choix des parlementaires a longtemps oscillé entre la Cour d'arbitrage, d'une part, et la chambre des mises en accusation, d'autre part, pour finalement aboutir à la création d'un organe nouveau, composé de magistrats issus des juridictions suprêmes de l'Etat (109). Cela étant, l'on perçoit mal la logique qui a présidé au choix de ces hauts magistrats.

Appelé à statuer sur la transmission des devoirs d'instruction et des actes de procédure confidentiels, ce collège — dont deux membres sur trois n'appartiennent pas au pouvoir judiciaire — siège à huis clos et règle la procédure. S'il le souhaite, il peut entendre, dans les plus brefs délais, le président de la commission et le magistrat concerné. Il tranche le conflit de manière définitive et par décision motivée rendue en séance publique, en tenant compte des intérêts en présence et, en particulier, du respect des droits de la défense.

pourrait donner l'illusion qu'une commission d'enquête est soumise à la tutelle du collège des procureurs généraux (rapport de M. Bourgeois, *op. cit.*, p. 28).

(108) Dans le même sens, voy. J. Velu, « Considérations... », *op. cit.*, p. 594.

(109) Le choix de la Cour d'arbitrage a été écarté, sous le prétexte qu'il appartient plus aux instances judiciaires elles-mêmes d'intervenir. Mais, dans la mesure où il ne s'agit pas de trancher un conflit interne au pouvoir judiciaire mais plutôt un conflit entre ce pouvoir et une assemblée parlementaire, il en a été de même pour la chambre des mises en accusation. Le choix du collège *ad hoc* s'inspire de la commission, composée des premiers présidents de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat ainsi que du doyen de l'Ordre national des avocats, compétente pour connaître des recours formés contre les décisions prises par le ministre de la Justice relatives à l'indemnité octroyée suite à la détention détentive inopérante et instituée par l'article 28, § 4, de la loi du 13 mars 1973 (rapport de M. Van Parys, *op. cit.*, p. 15).

La procédure de recours rencontre deux écueils.

Le premier est d'ordre constitutionnel. Lorsque le législateur prévoit l'éventuelle réformation de la décision du magistrat par le collège *ad hoc*, ne doit-on pas y voir une atteinte au principe de l'indépendance du ministère public (110) ? Car, bien que cette indépendance fonctionnelle s'exprime généralement à l'égard du pouvoir exécutif, la participation du ministère public au bon déroulement de la justice n'autorise pas *in se* le contrôle des autres pouvoirs sur les membres du ministère public.

Le second est d'ordre pratique. Le législateur a prévu la possibilité d'un débat contradictoire devant le collège *ad hoc* mais, sauf le cas où le magistrat violerait le secret de l'instruction, comment « envisager un débat contradictoire sur la communication d'un dossier alors que ni la juridiction saisie, ni les parties, ne pourraient en prendre connaissance puisque sa communication serait l'objet du litige. Comment, en d'autres termes, décider si un secret peut être levé, alors qu'on ignore en quoi il consiste ? » (111). Au demeurant, le président de la commission n'est pas en droit d'exiger de consulter le dossier. Le débat contradictoire se déroule-t-il encore à « armes égales » ?

4. — Les autres mesures d'instruction

Avant la modification législative du 30 juin 1996, l'article 4 de la loi du 3 mai 1880 prêtait à équivoque lorsqu'il prévoyait que les pouvoirs attribués au juge d'instruction par le Code d'instruction criminelle appartenaient à la commission d'enquête. Une telle formule entretenait l'idée d'une assimilation de l'enquête parlementaire à l'enquête judiciaire. Cette interprétation heurtait de plein fouet le principe de la séparation des pouvoirs. A cet égard, il n'est plus besoin de rappeler que les mêmes moyens d'investigation ont une finalité différente selon qu'ils sont exercés par un juge d'instruction ou par une commission d'enquête (112). Depuis la modification législative, la référence au juge d'instruction a fait place à la référence aux mesures d'instruction prévues par le Code d'instruction criminelle.

Conformément à la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements, la commission peut également charger les comités permanents P et R d'effectuer les enquêtes nécessaires. Cette compétence est particulièrement relevante pour des vérifications ne constituant pas en soi des actes d'instruction (113).

Pour l'accomplissement des devoirs d'instruction, préalablement déterminés par la commission, celle-ci a la possibilité de déléguer ses pouvoirs d'investigation. A cette fin, elle adresse une requête au premier président de la cour d'appel. Celui-ci a alors l'obligation de désigner un ou plusieurs conseillers à la cour d'appel ou un ou plusieurs juges du tribunal de première instance, dans le ressort duquel les devoirs doivent être accomplis. S'il l'estime

opportun, le magistrat désigné agit en dehors de son ressort et étend son instruction à l'ensemble du Royaume. Cette formule offre la garantie de faire exécuter les devoirs par une personne jouissant des compétences appropriées.

Pour certains devoirs d'instruction, la délégation est obligatoire. Lorsque des mesures comportent une limitation de la liberté d'aller ou de venir, une saisie de biens matériels, une perquisition ou l'écoute, la prise de connaissance et l'enregistrement de communications et de télécommunications privées, la commission a l'obligation de requérir du premier président de la cour d'appel la désignation d'un magistrat; l'intervention de celui-ci est imposée par la loi.

La particularité d'un tel système réside dans le fait que ce membre du pouvoir judiciaire est placé sous la direction du président de la commission d'enquête. Même s'il est désigné par son supérieur hiérarchique, le magistrat ne peut faire rapport à son chef de corps sur l'accomplissement des devoirs d'instruction qui lui sont demandés (114). C'est à l'intention du président de la commission qu'il établit un rapport écrit consignait les résultats de son instruction (115).

La soumission du magistrat au président de la commission ne signifie pas pour autant qu'il agit à sa guise au moment d'accomplir les mesures d'instruction prescrites. Concernant la saisie de biens matériels comme l'écoute, la prise de connaissance et l'enregistrement de communications et de télécommunications privées, le magistrat désigné doit agir conformément aux articles 35 à 39 et 90ter à 90novies du Code d'instruction criminelle. En réalité, cette précision législative, particulière à ces mesures d'instruction, est superflue. Car, il paraît inconcevable que le magistrat désigné n'agisse pas dans le respect des règles de droit international et de droit interne qui établissent certaines garanties au profit du citoyen. Le contraire serait déconcertant. Ainsi, il ne pourrait être question pour le magistrat de délivrer un mandat d'arrêt; placé sous la direction du président de la commission, il ne répond pas au critère de l'indépendance exigée par l'article 12, alinéa 3, de la Constitution. De même, s'il fait une perquisition, celle-ci doit se dérouler en conformité avec la loi du 7 juin 1969 fixant le temps pendant lequel il ne peut être procédé à des perquisitions ou visites domiciliaires. Ces considérations valent également pour les mesures d'instruction directement exécutées par la commission ou par son président.



Deux questions doivent être examinées. Quand l'enquête parlementaire prend-elle fin ? De quelle manière ?

L'enquête menée par une commission parlementaire s'achève soit prématurément, soit à terme.

(114) *Ibidem*, p. 73.

(115) Rapport de M. Bourgeois, *op. cit.*, p. 76.

De façon prématurée, les pouvoirs de la commission cessent *ex abrupto* en cas de dissolution de l'assemblée qui a ordonné l'enquête. Il revient alors à la chambre nouvellement constituée de désigner, si elle le souhaite, une nouvelle commission chargée de poursuivre les travaux. En revanche, en cas de clôture de la session parlementaire, les pouvoirs de la commission sont simplement suspendus, à moins que l'assemblée n'en décide autrement.

A terme, « la commission consigne la relation de ses travaux dans un rapport public. Elle acte ses conclusions et formule, le cas échéant, ses observations quant aux responsabilités que l'enquête révèle, et ses propositions sur une modification de la législation ». A cette occasion, sauf si elle s'est engagée envers le témoin à préserver le secret, elle décide souverainement de divulguer les informations recueillies à l'occasion de réunions non publiques de la commission, sans mentionner ni les sources de ces renseignements, ni l'identité des personnes impliquées (116).

S'agissant des responsabilités révélées par l'enquête, celles-ci sont exclusivement de nature politique. En aucun cas, la commission n'est autorisée à s'ériger en accusateur et encore moins en juge (117).

S'agissant des propositions sur une modification de la législation, celles-ci n'ont, en principe, pas d'autres limites que celles tirées des règles de répartition des compétences établies par ou en vertu de la Constitution.

Participant à l'exercice de la fonction législative, la commission Dutroux a formulé, dans le premier volet de son rapport (118), de précieuses recommandations relatives aux victimes et au fonctionnement des systèmes policier et judiciaire (119). Elles méritent d'être relevées dans la mesure où elles annoncent les prémisses d'importants changements législatifs.

La participation de la commission Dutroux à l'exercice de la fonction de contrôle politique est, par contre, plus ambiguë. Car, lorsqu'elle dénonce des manquements individuels dans la manière dont les enquêtes judiciaires sur les enlèvements d'enfants mineurs ont été menées dans le cadre de « l'affaire Dutroux-Nihoul et consorts » et qu'elle pointe du doigt une trentaine de personnes, parmi lesquelles de nombreux magistrats, policiers ou gendarmes, les responsabilités ainsi révélées ne sont point de nature politique mais de nature disciplinaire (120). La commission agit-elle encore dans

le cadre de ses compétences ? Le doute est permis.

Présenté en séance plénière à l'assemblée qui a ordonné l'enquête, le rapport doit-il être voté ?

Le législateur laisse la question ouverte. En revanche, le règlement du Sénat prévoit explicitement que ni le rapport ni les conclusions qu'il renferme éventuellement ne sont mis aux voix en séance plénière, sans préjudice des motions qui peuvent être introduites en conclusion de la discussion dudit rapport (121). Le règlement de la Chambre des représentants, quant à lui, ne résout pas la question.

Exposée à la Chambre des représentants le 15 avril 1997, la première partie du rapport de la commission Dutroux a fait l'objet d'un triple vote relatif à l'approbation des constatations, des recommandations et des conclusions du rapport, à l'acceptation de la demande de la commission de voir son mandat prolongé jusqu'au 30 septembre 1997 en vue d'une enquête sur « les protections éventuelles », ainsi qu'à l'entérinement de la demande de la commission d'examiner une fois par trimestre, dans sa composition actuelle et au cours de la présente législature, l'exécution des recommandations (122).

Quant au rapport de la commission sur les sectes, la Chambre des représentants approuva les conclusions et les recommandations du rapport, mais décida que le tableau synoptique des organisations à caractère sectaire ne faisait pas partie de ces conclusions et ne pouvait donc faire l'objet d'une quelconque approbation ou désapprobation par la Chambre (123).

La mission d'une commission d'enquête s'arrête au moment de la relation de ses travaux dans un rapport public. En revanche, la mission de l'assemblée commence dès qu'il lui en est donné connaissance. Les suites qu'il lui revient de réserver au rapport varient selon que l'enquête est liée à l'exercice de la fonction législative ou à l'exercice de la fonction de contrôle politique.

Si le rapport met en cause la responsabilité du gouvernement ou de l'un de ses membres, une interpellation par un membre de la Chambre des représentants s'ensuivra logiquement. En conclusion du débat relatif à cette interpellation, les membres de l'assemblée pourront déposer soit une motion pure et simple, soit une motion de méfiance, constructive ou non, soit une motion de recommandation. Le gouvernement, quant à lui, peut déposer une motion de confiance (124).

Si le rapport formule des observations quant à une modification de la législation, l'élabora-

tion d'une formule qui en permettrait le suivi au-delà de la législature n'est pas envisageable (125). La loi est claire : en cas de dissolution de l'assemblée qui a ordonné l'enquête, la commission n'a plus aucun pouvoir. Il n'y a pas à tergiverser sur ce point. Il restera dès lors à l'assemblée parlementaire de tirer les conclusions du rapport en adoptant — en temps utile — les propositions de lois jugées nécessaires. Car, en cas de dissolution, les propositions, qui n'ont pas encore été adoptées, sont considérées comme non avenues (126).

V. — CONCLUSION

Si les enquêtes parlementaires jouissent aujourd'hui d'une incontestable modernité, leur mise en œuvre se heurte, plus que jamais, à de sérieuses difficultés (127).

Certes, la récente modification de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires a le mérite de mieux délimiter, par rapport au pouvoir judiciaire, les moyens d'investigation des commissions. C'est ainsi que toutes les mesures d'instruction prévues par le Code d'instruction criminelle peuvent être prises au cours d'une enquête parlementaire, et ce, alors même que celle-ci n'a pas les mêmes finalités qu'une enquête judiciaire. Une question reste néanmoins ouverte : n'est-il pas malaisé, en définitive, de respecter la différence de finalités entre les deux types d'enquête dès l'instant où les moyens d'investigation sont identiques ?

Quant à la commission Dutroux — « chargée d'examiner la manière dont l'enquête, dans ses volets policiers et judiciaires, a été menée dans l'affaire Dutroux-Nihoul et consorts » —, elle s'exposait d'emblée à des complications. L'accomplissement de sa mission rendait inéluctable un regard sur le fonctionnement du pouvoir judiciaire et compromettrait, par ce fait même, le principe de non-ingérence dans l'exercice des responsabilités de ce pouvoir.

Si la logique intrinsèque aux travaux d'une commission d'enquête est la recherche de la vérité, aux fins de légiférer, de contrôler, voire de réprimer, la commission ne peut ignorer la logique extrinsèque qui la sous-tend. Dans le cadre de ses compétences, elle doit être attentive à ne pas porter atteinte aux attributions du pouvoir judiciaire.

Donatienne de BRUYN

(116) *Ibidem*, pp. 66 et 114.

(117) « Editorial », *J.T.*, 1997, p. 282.

(118) Le second volet du rapport de la commission Dutroux, relatif aux protections éventuelles, sera rendu public au plus tard le 31 décembre 1997 (Réunion des chefs de groupes et du président de la commission, le 28 août 1997, à Knokke).

(119) Pour un résumé de ces recommandations, voy. *Info. parl.*, Chambre, 18 avril 1997, n° 317, pp. 18-24. Voy. J. Leclercq, « En marge du rapport de la commission. Les dysfonctionnements étaient inéluctables », *J.T.*, 1997, pp. 324-325.

(120) En établissant des responsabilités personnelles, la commission met « les autorités disciplinaires — en l'occurrence le ministre de la Justice — devant le fait accompli », qui plus est en méconnaissant plusieurs « garanties élémentaires d'éthique procédurale » (M. Verdussen, « Les errances consti-

tutionnelles du rapport de la commission Dutroux », *op. cit.*). Voy. également, M. Franchimont, « Je préfère des désordres à une injustice », *La Libre Belgique*, 24 avril 1997; J. Lenoble et M. Maesschalck, « Les faiblesses du rapport Dutroux : crise et exigences démocratiques », *La Libre Belgique*, 30 avril-1^{er} mai 1997.

(121) Règlement du Sénat, art. 70, 4^o.

(122) *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1996-1997, n° 713/7.

(123) Motion déposée par MM. Tant, Lefèvre, Michel, Tavernier, Dewael, Eerdekens et Vanvelthoven, *Info. parl.*, Chambre, 9 mai 1997, n° 320, p. 21.

(124) Voy. les articles 90 à 92 *nonies* du règlement de la Chambre des représentants.

(125) Voy., par exemple, le rapport de M. Landuyt et Mme 'T Serclaes (*op. cit.*, p. 191), dans lequel la commission Dutroux « envisage également une formule permettant d'assurer le suivi des conclusions au-delà d'une législature et formulera, en temps opportun, des propositions à ce sujet ».

(126) Loi du 3 mars 1977 relative aux effets de la dissolution des Chambres législatives à l'égard des projets et propositions de loi antérieurement déposés.

(127) Voy. les interventions de C. Matray, G. Haarscher, X. Mabille et F. Tulkens à la table ronde sur la commission d'enquête parlementaire Dutroux, *Journ. proc.*, n° 332, 19 sept. 1997, pp. 10-19.