

L'EXERCICE DU DROIT D'ENQUÊTE AU SEIN DES PARLEMENTS FÉDÉRÉS

Christian BEHRENDT

*Professeur ordinaire à l'Université de Liège
Professeur ordinaire à la Katholieke Universiteit Leuven
Assesseur au Conseil d'État*

et

Fanny VANRYKEL

Assistante au Service de droit public et constitutionnel de l'Université de Liège

En 1880, le rapporteur de la loi sur le droit d'enquête s'exprimait par ces mots :

« C'est qu'en effet cette prérogative [le droit d'enquête] est un organisme essentiel, nécessaire des gouvernements parlementaires. C'est en l'exerçant que les Chambres peuvent empêcher la corruption du régime électoral, constater les besoins du pays, appeler la lumière sur les situations obscures, réprimer les abus de pouvoir, prévenir les usurpations, en un mot, affirmer leur autorité souveraine sur la gestion des affaires publiques » (1).

Si le droit d'enquête fait l'objet d'une abondante littérature, aussi bien dans des traités de droit constitutionnel que dans des articles plus spécifiques (2), l'exercice de celui-ci par les Parlements fédérés demeure peu commenté (3). C'est à cette tâche que cette brève contribution entend modestement s'atteler. Elle est divisée en deux chapitres : le premier expose les éléments théoriques nécessaires à la compréhension du droit d'enquête au niveau des entités fédérées, tandis que le second, plus pratique, examine la mise en œuvre de ce droit par les parlements fédérés.

(1) Loi du 3 mai 1880, Rapport, *Pasinomie*, 1880, p. 183.

(2) Voy. not. Nicolas LAGASSE et Xavier BAESELEN, *Le droit d'enquête parlementaire*, Bruxelles, Bruylant, 1998, 313 pp.; Jonathan WILDEMEERSCH, « Quand le pouvoir judiciaire se mêle du pouvoir législatif... », *J.L.M.B.*, 2005, pp. 1600-1611; Marie-Françoise RIGAUX, « Les illusions perdues – Réflexions à propos du rapport de la commission Fortis », *J.T.*, 2009, pp. 221-223; Marc UYTENDAELE, « Leçon XIII – Les fonctions de contrôle du Parlement », in *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 347-375; Donatienne DE BRUYN, « L'actualité des enquêtes parlementaires fédérales », *J.T.*, 1997, pp. 625-635; Sébastien VAN DROOGHENBROECK, « Considérations sur les rapports entre les enquêtes parlementaires et les droits de l'homme », *J.T.*, 2003, p. 58; Marie-Françoise RIGAUX, « La responsabilité de l'État pour une faute commise par une commission d'enquête parlementaire », *J.T.*, 2005, pp. 598-602.

(3) Comme seule étude spécifique qui mérite d'être mentionnée, voy. Nicolas LAGASSE et Xavier BAESELEN, *op. cit.*, Chapitre X.

CHAPITRE I^{er}. ÉLÉMENTS THÉORIQUES RELATIFS AU DROIT D'ENQUÊTE DES PARLEMENTS FÉDÉRÉS

Le droit d'enquête est un instrument essentiel des régimes parlementaires. Il fournit au parlement « le pouvoir de s'éclairer et de se renseigner en toutes matières, politiques, administratives, économiques » (4), afin d'exercer pleinement les prérogatives législatives et de déceler les abus. Il consiste en la possibilité pour ce dernier de recueillir lui-même les informations nécessaires à l'accomplissement de ses missions. Ainsi, l'assemblée législative peut faire usage de son droit d'enquête dans le cadre de sa mission de contrôle du gouvernement – notamment en prélude à une éventuelle mise en cause de la responsabilité politique de celui-ci. La découverte d'un dysfonctionnement grave dans l'action des pouvoirs publics peut ainsi justifier la création d'une commission d'enquête parlementaire, celle-ci étant alors chargée de faire la lumière sur les causes du problème et sur les éventuelles responsabilités (politiques), ainsi que de réfléchir aux remèdes qui pourraient être envisagés. Le droit d'enquête n'est pas seulement un instrument de contrôle, il est également un mécanisme préparatoire à l'action législative, permettant au Parlement, dûment instruit, de bâtir son œuvre normative. On notera aussi qu'au contraire du droit d'interpellation ou de question, qui sont des droits individuels de chaque parlementaire, le droit d'enquête est une prérogative collective du parlement dans son ensemble (5).

Une commission d'enquête est investie de vastes prérogatives, sans toutefois que celles-ci ne soient illimitées. En effet, le principe est qu'une commission d'enquête possède tous les pouvoirs reconnus à un juge d'instruction (6), à l'exception du pouvoir de décerner un mandat d'arrêt (7). Ainsi, dans le cadre de sa mission, elle peut procéder à des perquisitions ou à des saisies de documents, entendre des témoins, descendre sur les lieux, décerner un mandat d'amener à l'égard d'un individu dans la perspective de son audition en tant que témoin, ou encore de mettre les communications d'un individu sur écoute, pourvu, bien entendu, que ces mesures d'instruction soient nécessaires à l'accomplissement de sa mission (8). En revanche, il est important de relever qu'une enquête parlementaire ne peut entraver le déroulement d'une procédure judiciaire en cours (9).

(4) Oscar ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, tome II, Liège et Paris, Dessain et Giard & Brière, 1908, p. 417.

(5) André ALEN et Koen MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, 2^e éd., Malines, Kluwer, 2011, p. 185.

(6) Ce principe est consacré au niveau fédéral à l'article 4, § 1^{er}, de la loi de 1880.

(7) L'impossibilité pour une commission d'enquête de pouvoir délivrer un mandat d'arrêt est affirmée de manière quasi unanime par la doctrine ; à notre sens à raison car l'article 12, alinéa 3, de la Constitution précise que « nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge ». À l'évidence, par l'utilisation du mot « juge », le Pouvoir constituant visait un juge de l'Ordre judiciaire, une commission d'enquête ne pouvant être qualifiée de la sorte.

(8) En ce sens, C.E. (sect. lég.), avis L.18.885/8 du 3 octobre 1989, *Doc. parl.*, Chambre, 1988-1989, n° 675/2, p. 27.

(9) Article 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires. Voy., sur ce point aussi, Nicolas LAGASSE et Xavier BAESELEN, *op. cit.*, pp. 92-95.

Le droit d'enquête est garanti au niveau fédéral par l'article 56, alinéa 1^{er}, de la Constitution, dont le libellé original de 1831 a été modifié lors de la sixième réforme de l'État afin d'en retirer la prérogative au Sénat (10). Par le passé, la Chambre et le Sénat – ce dernier avant qu'il ne perde cet attribut – l'ont mise en œuvre à de nombreuses reprises et dans des domaines assez variés mais d'importance pour la société ; l'on peut ainsi songer à la commission d'enquête sur les tueries du Brabant (11), l'affaire Dutroux (12), le génocide rwandais (13), la faillite de la Sabena (14), l'affaire Fortis (15), le nucléaire (16) et, bien sûr, à la récente Commission d'enquête parlementaire sur les attentats du 22 mars à Bruxelles (17).

Une commission d'enquête est créée à l'aide d'une proposition qui est déposée à la Chambre des représentants – ou au Sénat avant 2014 – par un ou plusieurs parlementaires et qui est approuvée ensuite en séance plénière (18). Cette proposition détermine les missions de la commission, sa durée, ainsi que le nombre de ses membres (généralement entre 11 et 17). Afin d'assurer une représentation adéquate des groupes politiques dans la commission d'enquête parlementaire, celle-ci est composée d'après la clé d'Hondt (19). Quant à la durée des travaux de la commission, c'est-à-dire le champ d'application *ratione temporis* de ses larges prérogatives, il faut préciser que la commission cesse en toute hypothèse d'exister en cas de dissolution de l'assemblée législative qui a ordonné l'enquête (20). À l'inverse,

(10) Le Sénat dispose désormais de la possibilité, nettement plus modeste, d'établir « un rapport d'information » (§ 2).

(11) Le rapport de la première commission (*Tueries du Brabant I*), daté du 30 avril 1990, est publié aux *Doc. parl.*, Chambre, sess. extr. 1988, n^{os} 59/8, 59/9 et 59/10, celui de la seconde commission (*Tueries du Brabant II*), daté du 14 octobre 1997, est publié aux *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1995-1996, n^o 573/7.

(12) Le rapport de cette commission, daté du 14 avril 1997, est publié aux *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1996-1997, n^o 713/6 ; un rapport complémentaire de cette commission, daté du 16 février 1998, est publié aux *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1996-1997, n^o 713/8.

(13) Le rapport de cette commission, daté du 6 décembre 1997, est publié aux *Doc. parl.*, Sénat, 1-611/7.

(14) Le rapport de cette commission, daté du 29 janvier 2003, est publié aux *Doc. parl.*, Chambre, 50^e législature, n^o 1514/3.

(15) Le rapport de cette commission, daté du 29 janvier 2003, est publié aux *Doc. parl.*, Chambre, 50^e législature, n^o 1514/3.

(16) Le rapport de cette commission, daté du 27 juin 1991, est publié aux *Doc. parl.*, Sénat, sess. extr. 1988, n^o 113/26.

(17) La Commission fera rapport à la Chambre au plus tard le 31 décembre 2016 ; Proposition visant à instituer une commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les circonstances qui ont conduit aux attentats terroristes du 22 mars 2016 dans l'aéroport de Bruxelles-National et dans la station de métro Maelbeek à Bruxelles, y compris l'évolution et la gestion de la lutte contre le radicalisme et la menace terroriste, *Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n^o 1752/001.

(18) Voy., p. ex., la proposition du 17 octobre 1996 visant à instituer une commission d'enquête sur l'affaire Dutroux, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1996-1997, n^o 713/5, ou encore la proposition du 21 novembre 2001 visant à instituer une commission d'enquête sur la faillite de la Sabena, *Doc. parl.*, Chambre, 50^e législature, n^o 1514/1.

(19) Articles 19, § 2, et 158 du règlement de la Chambre des représentants.

(20) Article 13, alinéa 2, de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires.

une simple clôture de la session a seulement pour effet d'en suspendre les travaux, à moins que l'assemblée en décide autrement (21).

Au niveau des entités fédérées, le droit d'enquête a préexisté à l'adoption de la loi spéciale de réformes institutionnelles de 1980 (ci-après « LSRI ») ; en effet, les conseils des Communautés culturelles française et néerlandaise, installées en 1971, disposaient déjà du droit d'enquête (22). Le conseil de la Communauté culturelle allemande s'est, quant à lui, vu octroyer cet attribut en 1973 (23). Cette prérogative constitutionnelle, à l'origine fédérale, leur a été accordée sans contestation et à l'unanimité (24). Elle a ensuite été octroyée aux autres assemblées du pays, au fur et à mesure de leur création. À l'heure actuelle, chacune des assemblées législatives fédérées dispose d'un droit d'enquête. Ainsi, les Parlements flamand, wallon et de la Communauté française, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, l'Assemblée réunie de la COCOM ainsi que le Parlement de la Communauté germanophone sont investis de cette prérogative (25). L'assemblée de la COCOF peut, pensons-nous, également faire usage du droit d'enquête dans les matières dont l'exercice lui a été transféré par la Communauté française en application de la clause de Saint-Quentin (26).

Les différentes assemblées législatives du pays ont adopté, chacune pour ce qui la concerne, une norme législative tendant à préciser les modalités de l'exercice du droit d'enquête. La procédure d'enquête parlementaire au sein de la Chambre des représentants est réglée en détail par la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires ; celle-ci a été profondément remaniée en 1996. Les législateurs fédérés se sont mis au diapason du législateur fédéral, à l'exception de la COCOM qui n'a pas adopté de norme en la matière (27).

(21) Article 13, dernier alinéa, de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires.

(22) Article 16 de la loi spéciale du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise, *Moniteur belge*, 23 juillet 1971.

(23) Voy. l'article 51 de la loi du 10 juillet 1973 relative au Conseil de la communauté culturelle allemande, *Moniteur belge*, 14 juillet 1973.

(24) *Doc. parl.*, Chambre, 1977-1978, n° 461 ; *Doc. parl.*, Sénat, sess. extr. 1979, n° 261 ; *Doc. parl.*, Sénat, 1979-1980, n° 434 ; *Doc. parl.*, Chambre, 1979-1980, n° 627.

(25) Articles 40 de la LSRI, 28 et 72, alinéa 2, de la LSBxl et 44 de la LGerm.

(26) À notre sens, cette position de principe est confortée par l'article 3, § 2, du décret spécial sur la Communauté française du 5 juillet 1993 (*Moniteur belge*, 10 septembre 1993), aux termes duquel « la Commission communautaire française [a] les mêmes compétences que celles attribuées à la Communauté ».

(27) Le décret de la Communauté française du 12 juin 1981 fixant la procédure d'enquête (*Moniteur belge*, 9 septembre 1981), le décret de la Communauté germanophone du 17 janvier 1994 fixant le fonctionnement des commissions d'enquête instituées au sein du Conseil de la Communauté germanophone (*Moniteur belge*, 16 mars 1994), le décret de la COCOF du 14 janvier 1999 abrogeant et remplaçant le décret du 16 décembre 1994 fixant la procédure d'enquête (*Moniteur belge*, 3 février 1999), l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 2001 relative aux enquêtes parlementaires (*Moniteur belge*, 28 novembre 2001) ainsi que le décret de la Communauté flamande du 1^{er} mars 2002 portant organisation de l'enquête parlementaire (*Moniteur belge*, 7 mai 2002) reproduisent d'une manière relativement fidèle les prescriptions de la loi du 3 mai 1880. Le décret de la Région wallonne du 15 septembre 1982 relatif aux enquêtes parlementaires (*Moniteur belge*, 22 janvier 1983) se contente quant à lui de rendre applicable au Parlement wallon les prescriptions de la loi du 3 mai 1880. Seule

Après avoir abordé le droit d'enquête des Parlements fédérés sous un angle théorique, nous allons maintenant, dans un second chapitre, passer en revue l'exercice en tant que tel du droit d'enquête par les Parlements fédérés.

CHAPITRE II. L'EXERCICE DU DROIT D'ENQUÊTE PAR LES PARLEMENTS FÉDÉRÉS

Il nous sera permis de présenter d'abord la situation au sein des Parlements de Communauté, avant de nous intéresser à ceux des Régions.

1. Parlement de la Communauté française

Dans les années 1980, il existait, en Communauté française, un véritable « âge d'or » du droit d'enquête. En effet, entre 1982 et 1986, pas moins de six commissions d'enquête ont été instaurées par le Parlement de la Communauté française (28). Pour l'instauration de telles commissions, le Parlement a privilégié l'adoption d'un décret, procédure qui, on le verra, constitue plutôt l'exception que la règle. On remarquera le caractère incongru du recours à la figure du décret en vue de l'exercice par le Parlement de son droit d'enquête. Le recours au décret ne garantit pas adéquatement l'indépendance de l'assemblée vis-à-vis du gouvernement. En effet, pour exister, un décret requiert sanction et promulgation, deux actes du gouvernement, lequel est justement susceptible de faire l'objet de la procédure d'enquête en question. En d'autres mots, l'institution d'une commission d'enquête par décret revient à accorder au gouvernement un veto à une procédure qui, le cas échéant, vise à contrôler son action, ce qui méconnaît l'essence même du droit d'enquête. Pour éviter cette difficulté, il est préférable de passer par une proposition, comme au Parlement fédéral, ou par une motion, comme au Parlement flamand – c'est-à-dire des actes qui n'impliquent à aucun stade un acte formel du gouvernement. On remarquera également qu'un décret peut faire l'objet d'un recours devant la Cour constitutionnelle.

Depuis 1989, l'exercice du droit d'enquête par le Parlement de la Communauté française s'est tari; en trente ans, seul un nombre réduit de propo-

la COCOM n'a pas adopté de norme en la matière alors qu'elle dispose également du droit d'enquête (article 72, alinéa 2, de la LSBxl).

(28) Décret du 17 juin 1988 créant une commission d'enquête sur la situation des mineurs tombant dans le champ d'application de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et aux améliorations qui pourraient y être apportées, *Moniteur belge*, 12 juillet 1988; décret du 11 décembre 1986 créant une commission d'enquête sur la situation des personnes âgées au sein de la Communauté française, *Moniteur belge*, 4 mars 1987; 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, *Moniteur belge*, 10 septembre 1985; décret du 29 avril 1985 créant une Commission d'enquête sur la situation des mineurs tombant dans le champ d'application de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et aux améliorations qui pourraient y être apportées, *Moniteur belge*, 5 juin 1985; décret du 6 avril 1984 instituant une commission parlementaire d'enquête sur les problèmes du quart monde, *Moniteur belge*, 11 mai 1984.

sitions de décret a été déposé et aucune d'entre elles n'a abouti (29). Le droit d'enquête n'a donc plus connu d'application en Communauté française depuis presque trente ans.

La première commission d'enquête instituée au sein du Parlement de la Communauté française portait sur la situation des mineurs placés en institutions spécialisées en application de la loi du 8 avril 1965 (30). À la suite des nombreux sévices et mauvais traitements subis par des mineurs placés dans des homes et dont les faits avaient été abondamment relatés par la presse, il s'agissait de faire le point sur les problèmes et difficultés que soulevait l'application de la loi de 1965 et de proposer les réformes qui s'imposaient. Cet objectif a été réitéré à plusieurs reprises ; une nouvelle commission a été instaurée sur la même thématique en 1988 (31). En 1994 puis 1996, la situation des mineurs relevant de l'aide à la jeunesse a fait l'objet de deux nouvelles propositions de décret créant une commission d'enquête qui n'ont cependant pas été adoptées (32). La situation des populations précarisées – dites du « quart monde » – a également été étudiée par le Parlement de la Communauté française (33).

En 1985, une commission d'enquête portant sur la situation des francophones dans les services publics bruxellois dont l'activité relevait de matières bicommunautaires a été instaurée à la suite d'une proposition de décret déposée par le FDF et le RW (34). À l'estime de ses auteurs, il apparaissait que ces agents étaient victimes de discriminations à l'occasion de recrutements ou de promotions. La commission d'enquête visait à faire le point sur la question et mettre en place des initiatives pour remédier à ces dysfonctionnements allégués.

(29) Proposition de décret du 10 novembre 1992 « instituant une commission d'enquête sur la maltraitance des enfants », *Doc.*, Parlement de la Communauté française, 1992-1993, n° 68 ; Proposition de décret du 22 décembre 1994 « créant une commission d'enquête sur la situation des mineurs relevant de l'aide à la jeunesse, sur l'organisation et le fonctionnement des institutions et services subsidiés collaborant au secteur de l'aide à la jeunesse ainsi que sur les améliorations qui pourraient être apportées à la législation et à la réglementation actuelles », *Doc.*, Parlement de la Communauté française, 1994-1995, n° 199 ; Proposition de décret du 23 avril 1996 « créant une commission d'enquête sur la gestion administrative et budgétaire de l'Agence de Prévention du Sida », *Doc.*, Parlement de la Communauté française, 1995-1996, n° 82 ; Proposition de décret du 16 octobre 1996 « créant une commission d'enquête sur la maltraitance des enfants, sur la situation des mineurs relevant de l'aide à la jeunesse, sur l'organisation et le fonctionnement des institutions et services subsidiés collaborant au secteur de l'aide à la jeunesse ainsi que sur les améliorations qui pourraient être apportées à la législation et à la réglementation actuelles », *Doc.*, Parlement de la Communauté française, 1996-1997, n° 114.

(30) Décret du 29 avril 1985, *précité*.

(31) Décret du 17 juin 1988, *précité*. Le rapport de cette commission, daté du 27 novembre 1996, est publié aux *Doc. parl.*, Conseil de la Communauté française, 1996-1997, n° 114/4.

(32) La première a été frappée de caducité et l'autre rejetée. Proposition de décret du 22 décembre 1994, *précitée* ; Proposition de décret du 16 octobre 1996, *précitée*.

(33) Décret du 6 avril 1984, *précité*. Le rapport de cette commission, daté du 20 juin 1985, est publié aux *Doc. parl.*, Conseil de la Communauté française, 1984-1985, n° 207/1.

(34) Décret du 5 juillet 1985, *précité*. Le rapport de cette commission, daté du 12 juin 1985, est publié aux *Doc. parl.*, Conseil de la Communauté française, 1984-1985, n° 178/2.

Enfin, en 1986, constatant que la situation des séniors – dont le nombre au sein de la population croissait d'année en année – le Parlement de la Communauté française a décidé, dans le cadre de sa compétence en matière troisième âge, d'instaurer une commission d'enquête sur la situation des personnes âgées (35).

2. Parlement flamand

En Flandre, on remarque un certain engouement des parlementaires à proposer l'institution de commissions d'enquête. À la différence du Parlement de la Communauté française, ils agissent par la voie de motions qui doivent recueillir la majorité des suffrages exprimés mais non la sanction du gouvernement, ce qui est préférable sur le plan des principes. Une trentaine de propositions ont été déposées à cette fin depuis 1971 (36). Elles ont concerné un large éventail de questions de société : conflit d'intérêt (37), questions de gestion administrative (38) ou de marchés publics (39), ainsi que sur les éventuels dysfonctionnements, par exemple, dans l'attribution

(35) Décret du 11 décembre 1986, *précité*. Le rapport de cette commission, daté du 17 octobre 1986, est publié aux *Doc. parl.*, Conseil de la Communauté française, 1986-1987, n° 35/2.

(36) Voy. not. motion du 20 avril 1993, *Doc.*, Parlement flamand, 1992-1993, n° 318/1 ; du 30 novembre 1994, *Doc.*, Parlement flamand, 1994-1995, n° 641/1 ; du 7 décembre 1994, *Doc.*, Parlement flamand, 1994-1995, n° 648/1 ; du 22 octobre 1996, *Doc.*, Parlement flamand, 1996-1997, n° 452/1 ; du 18 novembre 1996, *Doc.*, Parlement flamand, 1996-1997, n° 480/1 ; du 21 janvier 1997, *Doc.*, Parlement flamand, 1996-1997, n° 524/1 ; du 28 mai 1997, *Doc.*, Parlement flamand, 1996-1997, n° 680/1 ; du 13 juin 1997, *Doc.*, Parlement flamand, 1996-1997, n° 702/1 ; du 28 janvier 1998, *Doc.*, Parlement flamand, 1997-1998, n° 907/1 ; du 22 octobre 1998, *Doc.*, Parlement flamand, 1998-1999, n° 1189/1 ; du 10 mai 2000, *Doc.*, Parlement flamand, 1999-2000, n° 291/1 ; du 23 mars 2001, *Doc.*, Parlement flamand, 2000-2001, n° 639/1 ; du 24 avril 2001, *Doc.*, Parlement flamand, 2000-2001, n° 679/1 ; du 19 juin 2002, *Doc.*, Parlement flamand, 2001-2002, n° 1250/1 ; du 20 juin 2002, *Doc.*, Parlement flamand, 2001-2002, n° 1258/1 ; du 10 juillet 2006, *Doc.*, Parlement flamand, 2005-2006, n° 920/1 ; du 10 octobre 2007, *Doc.*, Parlement flamand, 2007-2008, n° 1339/1 ; du 16 septembre 2005, *Doc.*, Parlement flamand, 2004-2005, n° 468/1 ; du 19 septembre 2007, *Doc.*, Parlement flamand, 2006-2007, n° 1317/1 ; du 31 juillet 2008, *Doc.*, Parlement flamand, 2007-2008, n° 1817/1 ; du 19 octobre 2009, *Doc.*, Parlement flamand, 2009-2010, n° 164/1 ; du 20 octobre 2009, *Doc.*, Parlement flamand, 2009-2010, n° 167/1 ; du 20 octobre 2009, *Doc.*, Parlement flamand, 2009-2010, n° 168/1 ; du 22 septembre 2010, *Doc.*, Parlement flamand, 2009-2010, n° 658/1 ; du 5 octobre 2011, *Doc.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1269/1 ; du 13 octobre 2011, *Doc.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1294/1 ; du 9 novembre 2011, *Doc.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1349/1 ; du 2 avril 2014, *Doc.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2519/1 ; du 24 février 2015, *Doc.*, Parlement flamand, 2014-2015, n° 259/1.

(37) Voy., par exemple, la motion « tot uitoefening van het recht van onderzoek naar mogelijke partijdigheid en belangenvermenging bij de Vlaamse Regering tijdens de besluitvorming rond Uplace », *Doc.*, Parlement flamand, 2014-2015, n° 259/1.

(38) Voy., par exemple, la motion de Filip Dewinter et Jan Penris « tot uitoefening van het recht van onderzoek naar het beleid van de Vlaamse overheid ten opzichte van de Gemeentelijke Holding », *Doc.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1269/1.

(39) Voy., par exemple, la motion intitulée « Onderzoek naar het gunningsdossier met betrekking tot een consultancyopdracht voor beleidsstrategisch advies bij het kabinet-Moerman. Motie van de heer Jurgen Verstrepen tot uitoefening van het recht van onderzoek », *Doc.*, Parlement flamand, 2006-2007, n° 1317/1.

des logements sociaux (40). Parmi celles-ci, quatre, à notre connaissance, ont effectivement abouti.

La première concernait l'Opera voor Vlaanderen (41). Il s'agissait de déterminer comment l'intercommunale flamande, qui avait alors été décrite comme «[een] schoolvoorbeeld hoe men een instelling die met gemeenschapsgeld werkt, niet moet besturen », avait pu se retrouver dans la situation financière qu'elle connaissait (42). La commission était notamment chargée d'analyser la gestion administrative et financière de l'intercommunale depuis sa fondation et de décrire la conduite de ses différents fondateurs.

Un an plus tard, une commission d'enquête a été instaurée sur le plan régional de Hal-Vilvorde et les modifications qui allaient y être apportées (43).

En 1993, c'est la gestion des fonds de la Kempense Steenkolenmijnen (KS) – société active dans le secteur des mines de charbon dont les parts étaient détenues par la Communauté flamande – qui a retenu l'attention des parlementaires flamands (44). Le rôle de la commission d'enquête était de rédiger un rapport sur la gestion des fonds de la KS et la politique qui y avait été menée, afin de faire la lumière sur certains événements, tel le licenciement de son manager Kulf, ainsi que de localiser les fonds.

Pour finir, en mai 2000, le Parlement flamand a instauré une commission d'enquête parlementaire chargée de déterminer les responsabilités politiques éventuelles dans l'octroi de crédits au secteur maritime. Il s'agissait plus précisément d'enquêter sur les éventuelles négligences commises dans l'attribution et la gestion des fonds publics sur les navires de mer et des crédits de navires et/ou dans l'exercice de la supervision fonctionnelle ou financière qui y avait été exercée (45). L'affaire, abondamment commentée par les quotidiens flamands, impliquait de nombreuses personnalités qui par ailleurs faisaient l'objet d'une procédure judiciaire, ainsi que plusieurs entreprises anversoises : l'ABC Containerline détenue par le Belgo-Israélien Tsvi Rosenfeld, la société publique Gimvindus et la SNCI (NMKN), aujourd'hui dissoute. En parallèle se déroulaient une procédure civile entre Gimvindus

(40) Motion intitulée « Onderzoek naar mogelijke onregelmatigheden met betrekking tot de toekenning van de sociale woningen, de mogelijke onrechtmatige verrijking van bestuurders en medewerkers uit de sociale huisvestingssector en de mogelijke onrechtmatige uitgaven van bepaalde huisvestingsmaatschappijen of de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij zelf. Motie van de heren Jan Penris en Filip Dewinter tot uitoefening van het recht van onderzoek », *Doc.*, Parlement flamand, 2000-2001, n° 679/1.

(41) Le rapport de cette commission, daté du 26 mars 1987, est publié aux *Doc. parl.*, Conseil flamand, 1986-1987, n° 141/2.

(42) http://theater.ua.ac.be/etc/page.py?f=1988-09_jg6_nr23_02-04.xml, consulté le 18 février 2017.

(43) Le rapport de cette commission, daté du 30 mars 1990, est publié aux *Doc.*, Parlement flamand, 1989-1990, n° 115/2.

(44) Le rapport de cette commission, daté du 23 septembre 1993, est publié aux *Doc.*, Parlement flamand, 1992-1993, n° 318/2.

(45) Le rapport de cette commission, daté du 26 mars 1987, est publié aux *Doc.*, Parlement flamand, 1999-2000, n° 291/6.

et la SNCI, ainsi qu'une procédure d'instruction, avec lesquelles la commission ne pouvait pas interférer.

3. Parlement de la Communauté germanophone

La Communauté germanophone a fait usage de son droit d'enquête à trois reprises. La première commission d'enquête a été instituée en 1980 par le Conseil culturel allemand (46), sur la base de l'article 51 de la loi du 10 juillet 1973 (47). Elle concernait l'écoute de conversations téléphoniques au siège du Parlement. En 1994, deux commissions d'enquêtes ont été instituées, cette fois par le Parlement de la Communauté germanophone. La première visait des attributions frauduleuses de subsides dans le domaine des sports et de la culture (48). La commission était notamment chargée d'enquêter sur les cas connus d'escroquerie, d'en déterminer les conséquences sur

l'image de la Communauté germanophone, ainsi que les contrôles qui auraient dû être mis en place. La seconde touchait à la Fondation Niermann. Cette fondation avait été créée par un riche homme d'affaires rhénan, Hermann Niermann, avec pour mission d'« améliorer la condition des minorités ethniques pour qu'elles cessent d'être une pomme de discorde entre les nations » (49). Dans les années 80, plusieurs sources ont révélé que la fondation aurait été noyauté par des membres de l'extrême droite qui lui auraient également versé des subsides. L'affaire a fait polémique de part et d'autre de la frontière belgo-allemande, donnant lieu à des interpellations au Parlement de Rhénanie-du-Nord-Westphalie et au Bundestag, ainsi qu'à l'instauration d'une commission d'enquête par le Parlement de la Communauté germanophone. La commission d'enquête avait notamment pour rôle de déterminer les liens de la fondation avec l'extrême droite et d'identifier le rôle des titulaires de charges parlementaires et du Gouvernement dans l'enquête sur l'affaire dite « Niermann » (50).

4. Parlement wallon

Le Parlement wallon a très peu recouru au droit d'enquête, tant en termes de propositions de création de commissions d'enquêtes que de commissions effectivement instituées. Comme en Flandre, c'est la voie de la motion qui a été choisie pour instaurer une commission d'enquête.

Il ressort de nos recherches qu'une dizaine de propositions ont été introduites au sein du Parlement wallon en vue d'instaurer une commission

(46) Décision du 7 juillet 1980, *Doc. parl.*, Conseil de la Communauté culturelle allemande, 82 (1979-1980) Nr. 1.

(47) *Voy. supra.*

(48) Décision du 9 mars 1994, *Doc. parl.*, Conseil de la Communauté germanophone, 111 (1993-1994) Nr. 4.

(49) *Voy.* <http://archives.lesoir.be/l-affaire-niermann-resurgit-a-eupen-le-fantome-rhenan-d-t-19950627-Z09PRC.html>, consulté le 18 février 2017.

(50) Décision du 16 octobre 1995, *Doc. parl.*, Communauté germanophone, 1995-1996, n° 21/1.

d'enquête (51). Les problématiques envisagées par celles-ci concernaient des thématiques centrales de la vie en société : la politisation des mandats au sein de la haute fonction publique, les dysfonctionnements au sein de diverses agences et administrations wallonnes et l'étude des retombées régionales des interventions à caractère économique de l'État. Si la grande majorité de ces propositions – comme celle visant à instaurer une commission d'enquête « chargée d'examiner l'ampleur des dysfonctionnements au sein de l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées (AWIPH) et d'en déterminer les responsabilités » – ont été rejetées ou sont devenues caduques, certaines ont néanmoins mené à l'instauration d'une commission dite « spéciale » (52). Tel a, par exemple, été le cas de la proposition de commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner l'ampleur des dysfonctionnements au sein de la Société wallonne du logement et d'en déterminer les responsabilités, qui a été introduite à plusieurs reprises, et la proposition de commission d'enquête parlementaire chargée d'établir la vérité des faits et les responsabilités dans le dossier du Grand Prix de Formule 1 (53).

La seule commission d'enquête à avoir été instituée à ce jour par le Parlement wallon s'est déroulée en 1992. À l'heure où nous clôturons notre contribution (18 février 2017), une seconde commission portant sur l'examen du fonctionnement et de la transparence du groupe intercommunal Publifin vient de voir le jour (54), et ce suite aux travaux jugés infructueux d'une commission dite spéciale sur la même thématique.

La commission d'enquête de 1992 a trait aux problèmes posés par la mise en décharge des déchets et par l'exploitation des décharges en Région wallonne (55). Dans les années précédant la création de la commission,

(51) Proposition de résolution du 24 septembre 2008, *Doc.*, Parlement wallon, 2008-2009, n° 838/1 ; proposition de résolution du 30 avril 2004, *Doc.*, Parlement wallon, 2007-2008, n° 778/1 ; proposition de résolution du 29 novembre 2006, *Doc.*, Parlement wallon, 2006-2007, n° 500/1 ; proposition de résolution du 5 juillet 2006, *Doc.*, Parlement wallon, 2005-2006, n° 277/1 ; proposition de résolution du 20 juin 2006, *Doc.*, Parlement wallon, 2005-2006, n° 425/1 ; proposition de résolution du 1^{er} décembre 2005, *Doc.*, Parlement wallon, 2005-2006, n° 277/1 ; proposition de résolution du 21 novembre 2005, *Doc.*, Parlement wallon, 2005-2006, n° 271/1 ; Proposition de résolution du 22 septembre 2005, *Doc.*, Parlement wallon, 2005-2006, n° 215/1 ; proposition de résolution du 22 septembre 2005, *Doc.*, Parlement wallon, 2005-2006, n° 216/1 ; proposition de résolution du 25 juin 1992, *Doc.*, Parlement wallon, sess. extr. 1992, n° 86/1 ; proposition de résolution du 7 février 1991, *Doc.*, Parlement wallon, 1990-1991, n° 227/1 ; proposition de résolution du 21 avril 1982, *Doc.*, Parlement wallon, 1981-1982, n° 20/1.

(52) À la différence d'une commission d'enquête, une commission spéciale n'est pas investie de pouvoirs extraordinaires d'enquête. Sur la distinction entre les commissions d'enquête et les commissions ordinaires, voy. C.E. (sect. lég.), avis du 13 février 1990 sur une proposition de loi « portant des mesures tendant à promouvoir l'exercice du droit d'enquête parlementaire », *Doc. parl.*, Chambre, 1989-1990, n° 860/2, pp. 12 et s.

(53) Proposition de résolution du 22 septembre 2005, et proposition de résolution du 22 septembre 2005, *précitées* ; proposition de résolution du 21 novembre 2005, *précitée*.

(54) Proposition de résolution du 15 février 2017, *Doc.*, Parlement wallon, 2016-2017, n° 742/3

(55) Les rapports de cette commission, datés respectivement des 15 juillet 1992 et 4 octobre 1994, sont publiés aux *Doc.*, Parlement wallon, sess. extr. 1992, nos 86/7-86/9.

plusieurs affaires avaient défrayé la chronique – Mellery, Anton, Mont-St-Guibert – ayant de graves conséquences sous forme de pollutions très importantes de nombreuses décharges et de leurs environs. La Région wallonne a donc décidé, dans le cadre de sa compétence en matière de traitement des déchets, d'instaurer une commission d'enquête parlementaire pour une durée d'un an, en vue de faire la lumière sur ces questions et remédier aux lacunes, carences et insuffisances constatées.

5. Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et assemblées législatives de la COCOF et de la COCOM

Le Parlement bruxellois n'a jamais fait usage de son droit d'enquête. Cinq propositions visant à créer une commission d'enquête y ont pourtant été déposées :

- proposition visant à instituer une commission d'enquête parlementaire chargée de déterminer les conditions et les conséquences de la mise en place du service Medi 100, ainsi que d'évaluer les risques éventuels du système pour les patients qui font appel au service public d'aide médicale urgente (56) ;
- proposition visant à instaurer une commission d'enquête parlementaire sur la problématique des immeubles abandonnés en région bruxelloise (57) ;
- proposition visant à instaurer une commission d'enquête parlementaire sur la gestion de l'incendie sur le site des anciennes cokeries du Marly (58) ;
- proposition visant à instaurer une commission d'enquête parlementaire sur la gestion et le fonctionnement du service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale (59) ;
- proposition visant à instaurer une commission d'enquête parlementaire sur la gestion et la sécurité des tunnels routiers en Région bruxelloise (60).

Malgré l'apparente importance des problématiques visées par ces propositions, aucune d'entre elles n'a été adoptée.

La COCOM et la COCOF n'ont également jamais mis en œuvre leur droit d'enquête, la COCOM n'ayant d'ailleurs pas adopté de norme en la matière (61).

(56) Proposition du 19 décembre 1994, *Doc. parl.*, Cons. Rég. Bxl.-Cap., 1994-1995, n° A-356/1.

(57) Proposition du 30 août 2001, *Doc. parl.*, Cons. Rég. Bxl.-Cap., 2000-2001, n° A-205/1.

(58) Proposition 24 décembre 2003, *Doc. parl.*, Cons. Rég. Bxl.-Cap., 2003-2004, n° A-511/1.

(59) Proposition du 20 mai 2005, *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., 2004-2005, n° A-145/1.

(60) Proposition du 26 janvier 2016, *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., 2015-2016, n° A-293/1.

(61) *Voy. supra.*

BRÈVES REMARQUES CONCLUSIVES

Si le droit d'enquête parlementaire est bien assis d'un point de vue législatif et constitutionnel en droit belge, la présente étude démontre que les assemblées fédérées y recourent rarement. On constate que c'est au Parlement flamand que le plus de propositions (motions) visant à instaurer une commission d'enquête ont été déposées. Par ailleurs, c'est au sein du Parlement de la Communauté française que le plus de commissions d'enquête se sont déroulées ; aujourd'hui, le droit d'enquête y est toutefois tombé en désuétude. Les autres entités fédérées du pays n'ont, quant elles, que très rarement exercé cette prérogative, la récente commission d'enquête au Parlement wallon sur l'affaire Publifin constituant l'exception qui confirme la règle.

Sous la coordination de
Pierre D'ARGENT, David RENDERS et Marc VERDUSSEN

Les visages de l'État

Liber amicorum
Yves Lejeune



bruylant