

PARLEMENT
DE LA
COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 1996-1997

7 OCTOBRE 1997

PROPOSITION DE DECRET

MODIFIANT LE DECRET DU 12 JUIN 1981
FIXANT LA PROCEDURE D'ENQUÊTE
DEPOSEE PAR M. **VAN EYLL** ET MME **PERSOONS**

DEVELOPPEMENTS

En vertu de l'article 40 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, le Parlement de la Communauté française peut exercer le droit d'enquête. Le Parlement s'est doté d'un décret du 12 juin 1981 pour fixer cette procédure d'enquête.

Cependant, ce décret comprend plusieurs dispositions totalement anticonstitutionnelles et contraires au principe de la séparation des pouvoirs. La présente proposition de décret tend précisément à rendre compatible le texte initial avec le prescrit constitutionnel et le principe de la séparation des pouvoirs.

Le texte actuel du décret s'inspire largement de la loi du 3 mai 1880 relative aux enquêtes parlementaires. Or, les Chambres fédérales ont modifié ce texte le 30 juin 1996 afin justement de rencontrer certaines critiques d'anticonstitutionnalité, de tenir compte des principes de droit international directement applicables et d'intégrer l'enseignement de l'arrêt de la Cour d'appel d'Anvers du 30 janvier 1992 (arrêt Transnuklear).

Dans cet arrêt, la Cour d'appel d'Anvers a prononcé la nullité des poursuites à charge de deux prévenus condamnés par la juridiction de première instance à cinq ans de prison, au motif, d'une part, que la commission a méconnu le droit de se taire aux témoins qui faisaient l'objet d'une instruction pour les mêmes faits et, d'autre part, que le juge d'instruction a utilisé le rapport de la commission d'enquête et retenu

contre ces personnes les déclarations qu'elles avaient faites sous serment. La Cour a estimé que, ce faisant, les prévenus n'ont pas eu le droit d'organiser leur défense comme ils l'auraient souhaité et que, partant, ils se sont vu refuser l'application de l'article 14.3.g du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de l'article 6.2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en vertu desquelles nul n'est contraint de faire sous serment des dépositions compromettantes pour soi-même.

Nous pensons qu'il est impératif de reprendre le prescrit de ces dispositions dans le texte du décret car, dans le cas d'espèce précité, les violations des droits de la défense par une commission d'enquête ont empêché l'aboutissement de la procédure judiciaire, malgré l'effet direct dans notre ordre juridique des dispositions précitées.

Il serait d'ailleurs souhaitable que le président de la commission d'enquête, avant chaque audition, rappelle aux témoins leur droit de se taire.

Les parlementaires fédéraux ont saisi l'occasion pour repenser fondamentalement la loi du 3 mai 1880. Il convient dès lors de rectifier les termes du décret initial et de s'inspirer, dans une certaine mesure, de la réflexion et des principales réformes adoptées au niveau fédéral.

L'étude de ces différentes mesures sera abordée dans le commentaire des articles qui suit.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Cet article n'appelle pas de commentaire.

Article 2

L'article deux prévoit que les séances de la commission d'enquête seront publiques. La rédaction actuelle est fallacieuse et peu pratique puisque l'article deux prévoit que, sauf exception, les séances où l'on entendra des témoins ou des experts sont publiques et que l'article sept dispose, par ailleurs, que les personnes qui participent aux travaux de la commission sont tenues au secret. Cette obligation de secret est peu compatible avec la publicité des séances de commission. Il vaut donc mieux prévoir que les séances seront, en principe, publiques et que lorsque la commission décidera le huis clos, les personnes qui y assisteront seront tenues au secret.

Pour ce qui concerne la sanction de la non-observation de l'obligation de secret, il nous semble qu'il est préférable de renvoyer au Règlement du Parlement plutôt que de renvoyer aux peines sanctionnant la violation du secret professionnel (article 458 du Code pénal), dans la mesure où l'application de ces dernières implique la levée de l'immunité du parlementaire et éventuellement l'application des dispositions relatives au délit de presse, ce qui semble fort lourd. Par contre, le Règlement du Parlement peut retenir des sanctions pécuniaires à charge des parlementaires qui auraient violé le secret.

Nous n'avons pas jugé utile de reprendre le dernier alinéa de l'article 3 nouveau de la loi fédérale dans la mesure où il enlève toute sécurité aux témoins qui souhaitent s'exprimer à huis clos devant la commission. Cette disposition prévoit que la commission peut lever l'obligation de secret sauf si elle s'est expressément engagée à la préserver. Il est peu probable que les témoins qui demandent à être entendus à huis clos demandent également à la commission de s'engager à préserver ce secret: le simple souhait d'un témoin d'être entendu à huis clos implique que celui-ci préfère que le contenu de ses déclarations ne soit pas divulgué à un moment ou à un autre.

Article 3

Le texte actuel du décret prévoit que la commission pourra exercer les mêmes pouvoirs

que ceux attribués au juge d'instruction. Le texte fédéral dispose, pour sa part, que la commission peut prendre toutes les mesures d'instruction prévues par le Code d'instruction.

Entre les deux textes, il existe davantage qu'une différence linguistique car le juge d'instruction peut, par exemple, décerner un mandat d'arrêt alors que cette mesure n'est pas citée par le Code d'instruction criminelle comme étant un acte d'instruction. En d'autres termes, le texte du décret confère à la commission des pouvoirs plus étendus que la loi.

Nous ne pensons pas qu'il rentre dans les compétences d'une commission d'enquête de délivrer des mandats d'arrêt. Ce type de mesure doit être réservé au pouvoir judiciaire dont la mission est la poursuite et le jugement des infractions. La commission a, elle, une autre finalité. Le droit d'enquête n'implique pas que les assemblées parlementaires soient autorisées à mener des poursuites. Le droit d'enquête est une des expressions du droit d'information des assemblées, qu'elles peuvent exercer soit dans le cadre de leur mission de contrôle politique sur les gouvernements, soit dans le cadre de leur droit d'initiative législative. Lorsqu'elle exerce son droit d'enquête, une assemblée poursuit ses missions traditionnelles de contrôle et de législation même si, ce faisant, elle a recours à des mesures d'instruction. Les assemblées recourent donc à l'enquête lorsque les méthodes traditionnelles s'avèrent insuffisantes.

Le deuxième et le troisième paragraphe ont trait à la désignation et au rôle du magistrat qui accomplira certains devoirs d'instruction pour la commission. A l'instar de la loi fédérale, l'article proposé prévoit que le recours à un magistrat pour l'accomplissement des devoirs d'instruction est facultatif pour autant que la commission ne décide pas de mesures coercitives. Dans ce dernier cas, la désignation d'un magistrat est obligatoire.

Le décret ne peut aller aussi loin que la loi fédérale en prévoyant que le magistrat désigné par le premier président de la Cour d'appel pourra agir en dehors de son ressort ou sera placé sous la direction du président de la commission. Ce faisant, le législateur décrétal traiterait de l'organisation judiciaire, matière qui ne lui a pas été attribuée et est réservée par la Constitution au législateur fédéral.

Il faut néanmoins faire remarquer que la Cour de cassation interprète très largement le

critère de circonstance grave et urgente en vertu duquel un magistrat instructeur peut exercer ses compétences en dehors de son ressort (article 62*bis* du Code d'instruction criminelle). Par ailleurs, le projet de loi relatif à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction, mieux connu sous le nom de « projet Franchimont » (à l'étude pour l'instant au parlement fédéral), prévoit que les juges d'instruction peuvent intervenir sur toute l'étendue du territoire.

Le paragraphe quatre proposé prévoit que les demandes de copies de dossiers judiciaires seront transmises au procureur général près la Cour d'appel ou à l'auditeur général près la Cour militaire.

Pendant, comme pour le paragraphe trois, le décret ne peut être aussi précis que la loi fédérale et prévoir qu'un collège arbitral composé du premier président de la Cour de cassation, du président de la Cour d'arbitrage et du premier président du Conseil d'Etat, tranchera le différend en cas de refus par le procureur général près la Cour d'appel ou l'auditeur général près la Cour militaire de communiquer les pièces à la commission.

Par contre, rien ne s'oppose à ce que le décret prévoie que la commission pourra exiger la production de documents à l'administration de la Communauté française.

Article 4

Comme nous l'avons exposé précédemment dans le commentaire de l'article deux, l'actuel article sept du décret est peu compatible avec le troisième alinéa de l'actuel article deux du décret. L'article deux prévoit que les séances où l'on entendra des témoins ou des experts sont publiques, à moins que la commission n'en décide autrement. Par ailleurs, l'article sept prévoit, lui, que toute personne qui participe aux travaux de la commission, à un titre quelconque, est tenue au secret. La publicité des séances s'accommode difficilement de l'obligation au secret. L'article sept actuel risque donc bien de rester une pure pétition de principe.

Le paragraphe premier proposé prévoit que l'obligation de secret s'impose au sujet de toute déclaration faite à huis clos.

Le second paragraphe proposé reprend l'enseignement principal de l'arrêt de la Cour d'appel d'Anvers du 30 janvier 1992 (arrêt Transnuklear), confirmé par la Cour de cassation le 6 mai 1993, à savoir qu'une personne peut refuser de témoigner si, ce faisant, elle est amenée à s'incriminer elle-même. Par ailleurs, il nous semble important de rappeler qu'un témoin peut refuser de répondre aux questions des commissaires qui l'amènent à devoir révéler certaines informations couvertes par le secret professionnel.

Article 5

L'article neuf actuel semble ignorer totalement le principe de la séparation des pouvoirs. Comme nous l'évoquions déjà plus haut, une commission d'enquête parlementaire n'a pas pour objet d'exercer des poursuites. En tant qu'émanation de l'assemblée qui l'a organisée, elle a une mission de contrôle politique et d'amélioration de la législation, même si, ce faisant, elle a recours à des mesures d'instruction.

Par conséquent, il est erroné de prévoir, comme c'est le cas dans la rédaction actuelle que les poursuites sont exercées à la requête du président de la commission ou, lorsque la mission de celle-ci, a pris fin, à la requête du président du Parlement.

De la même manière, une commission d'enquête ne pourra pas constater des infractions. Tout au plus pourra-t-elle rendre compte au pouvoir judiciaire d'indices et de présomptions. Devra donc également être modifié le passage qui prévoit que les procès-verbaux constatant les infractions sont transmis au procureur général près la Cour d'appel du ressort de laquelle elles auront été commises, pour y être donné telle suite que de droit.

D. VAN EYLL.
C. PERSOONS.

PROPOSITION DE DECRET

MODIFIANT LE DECRET DU 12 JUIN 1981 FIXANT LA PROCEDURE D'ENQUETE

Article 1^{er}

Le présent décret règle une matière visée aux articles 127, 128 et 129 de la Constitution.

Art. 2

L'article 2 du décret du 12 juin 1981 fixant la procédure d'enquête est remplacé par ce qui suit :

« *Article 2.* — Le Parlement exerce le droit d'enquête conformément aux dispositions suivantes et aux dispositions du règlement du Parlement.

Les enquêtes menées par le Parlement ne se substituent pas à celles du pouvoir judiciaire avec lesquelles elles peuvent entrer en concours, sans toutefois en entraver le déroulement.

Tout membre du Parlement a le droit d'assister à l'enquête de la commission, à moins que le Parlement ou la commission ne décide le contraire.

Les réunions de la commission sont publiques. La commission peut cependant à tout moment décider le contraire. »

Art. 3

L'article 3 du même décret est remplacé par ce qui suit :

« *Article 3.* — § 1^{er}. Le Parlement ou la commission, ainsi que leurs présidents, pour autant que ceux-ci y soient habilités, peuvent prendre toutes les mesures d'instruction prévues par le Code d'instruction criminelle.

§ 2. Pour l'accomplissement des devoirs d'instruction qui devront être déterminés préalablement, le Parlement ou la commission peuvent adresser une requête au premier président de la cour d'appel, qui désigne un ou plusieurs conseillers à la cour d'appel ou un ou plusieurs juges au tribunal de première instance du ressort dans lequel les devoirs d'instruction doivent être accomplis.

§ 3. Lorsque les mesures d'instruction 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, l'intervention du magistrat désigné conformément au § 2 est obligatoire.

Les articles 36 à 39 et 90^{ter} à 90^{novies} du Code d'instruction criminelle relatifs à la saisie de biens matériels et à l'écoute, à la prise de connaissance et à l'enregistrement de communications et de télécommunications privées sont applicables par le magistrat visé à l'alinéa précédent.

§ 4. Lorsque des renseignements doivent être demandés en matière criminelle, correctionnelle, policière et disciplinaire, la commission adresse au procureur 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 des actes de procédure dont elle estime avoir besoin.

§ 5. Lorsque des renseignements doivent être demandés en matière administrative, la commission adresse une demande écrite au ministre compétent, qui y donne suite immédiatement. »

Art. 4

L'article 7 du même décret est remplacé par ce qui suit :

« *Article 7.* — § 1^{er}. Les membres de la commission ainsi que ceux qui, à un titre quelconque, y assistent ou participent aux travaux sont tenus au secret en ce qui concerne les informations recueillies à l'occasion des réunions non publiques de la commission. Toute violation de ce secret sera sanctionnée conformément au règlement du Parlement.

§ 2. Sans préjudice de l'invocation du secret professionnel visé à l'article 458 du Code pénal, tout témoin qui, en faisant une déclaration conforme à la vérité, pourrait s'exposer à des poursuites pénales, peut refuser de témoigner. »

Art. 5

L'article 9 du même décret est remplacé par ce qui suit :

« *Article 9.* — Les procès-verbaux constatant des indices ou des présomptions d'infraction

tions seront transmis au procureur général près la cour d'appel pour y être donnée telle suite que de droit. S'il s'agit du ressort de la Cour d'appel de Bruxelles, et que le procureur général n'est pas du rôle linguistique français, les procès-verbaux seront transmis au premier de ses substituts du rôle français. »

D. VAN EYLL.
C. PERSOONS.