

# LA COMMISSION D'ENQUÊTE PUBLIFIN : QUAND LE PARLEMENT WALLON SORT DE SA ROUTINE

par

Julian CLARENNE

Assistant à l'Université Saint-Louis – Bruxelles\*

1. Un simple coup d'œil dans le rétroviseur suffit à le constater : le Parlement wallon n'a jamais manifesté un intérêt démesuré pour le droit d'enquête. Jusqu'à l'éclatement du scandale *Publifin*, la commission d'enquête de 1992 sur les problèmes posés par la gestion des déchets en Région wallonne faisait office d'unique organe d'enquête parlementaire institué par l'assemblée régionale<sup>2</sup>. Débouchant systématiquement sur une décision de rejet ou une déclaration de caducité<sup>3</sup>, les propositions visant à instituer une commission d'enquête wallonne se sont faites de plus en plus rares, à tel point qu'aucune enquête parlementaire ne fut plus sollicitée depuis 2008<sup>4</sup>. Loin d'être l'apanage du Parlement wallon, ce phénomène de renoncement à l'utilisation du droit d'enquête<sup>5</sup> a plus largement touché l'ensemble des entités fédérées<sup>6</sup>.

2. À la lumière d'un tel contexte, l'institution par le Parlement wallon de la commission d'en-

quête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du groupe Publifin, en date du 15 février 2017<sup>7</sup>, n'a rien d'anodin : elle extirpe l'outil d'investigation parlementaire de l'état de désuétude dans lequel il était tombé. L'émergence consécutive d'une enquête parlementaire dans le giron bruxellois<sup>8</sup> suffit à réfuter l'idée selon laquelle la commission Publifin serait « l'exception qui confirme la règle »<sup>9</sup>. Sans pour autant présager l'avènement d'une mode de l'enquête parlementaire au niveau fédéré, nous croyons pouvoir affirmer que la commission Publifin insuffle un élan nouveau dans le recours à l'instrument, qui justifie de s'y attarder.

3. En s'intéressant aussi bien aux aspects procéduraux qu'aux éléments de fond de l'enquête parlementaire, la présente contribution procède à un examen global de l'organisation et du fonctionnement de la commission Publifin, révélateur des difficultés rencontrées et des avancées réalisées. Notre démarche consistera plus précisément à décrire les règles juridiques qui ont régi toutes les facettes de l'enquête parlementaire ainsi qu'à contextualiser le recours, de la création de la commission à la rédaction de ses conclusions. Ce n'est qu'à l'aune de ces éléments de description et d'explication que l'on sera en mesure d'évaluer le succès de l'instrument et sa plus-value dans le chef de l'institution parlementaire, au travers notamment de sa capacité à remplir les fonctions qui lui sont assignées.

Après avoir brièvement rappelé l'origine du scandale *Publifin* et les différentes étapes qui ont conduit à la mise sur pied d'une enquête parlementaire (I), nous reviendrons sur le contexte juri-

\* Membre du Centre Interdisciplinaire de Recherches Constitutionnelles (CIRC).

<sup>1</sup> Cette contribution a été présentée aux membres du Centre interdisciplinaire de recherches en droit constitutionnel et administratif (CIRC) lors d'un midi de discussion organisé le 16 février 2018. Que ceux-ci soient remerciés pour leurs commentaires et suggestions. L'auteur adresse des remerciements tout particuliers aux Professeurs Pierre-Olivier de Broux et Mathias El Berhoumi pour avoir consacré de leur temps à d'intenses discussions sur le sujet ainsi qu'à une relecture attentive du présent article.

<sup>2</sup> Voy. les rapports politique et administratif de la commission, du 4 octobre 1994 (*Doc.*, Parl. w., sess. 1992, n° 86/8 et 9).

<sup>3</sup> Voy. Chr. BERHENDT et F. VANRYKEL, « L'exercice du droit d'enquête au sein des parlements fédérés », *Les visages de l'État – Liber amicorum Yves Lejeune*, Bruxelles, Bruylant, 2017, p. 100, note 51.

<sup>4</sup> Il s'agissait de la proposition du 24 septembre 2008 visant à instaurer une commission d'enquête chargée d'investiguer sur les difficultés engendrées par le CWATUPE et singulièrement les infractions urbanistiques en Wallonie à la lumière notamment du dossier Paradisio, *Doc.*, Parl. w., 2008-2009, n° 838/1.

<sup>5</sup> La mise sur pied de commissions d'enquête wallonnes fut souvent rejetée au profit d'un recours à des commissions dites « spéciales ». L'on citera, à titre illustratif, les scandales de « la Carolorégienne » et du circuit de Spa-Francorchamps à la suite desquels plusieurs députés avaient proposé, en vain, la mise sur pied d'une enquête parlementaire. Finalement, le Parlement wallon fit le choix de traiter ces affaires au sein de commissions parlementaires existantes (en l'espèce, il s'agissait respectivement de la commission du Logement et la commission du Budget, des Finances et des Affaires générales), mais selon une procédure de travail spéciale. Pour plus de détails sur l'organisation de ces travaux, voy. le rapport relatif à la problématique de la situation financière des sociétés de logement (*Doc.*, Parl. w., sess. 2005-2006, n° 270) ainsi que le rapport relatif à la problématique du circuit automobile de Francorchamps (*Doc.*, Parl. w., sess. 2005-2006, n° 290/1 et 1bis).

<sup>6</sup> Pour un recensement complet des enquêtes parlementaires instituées par les parlements des entités fédérées, voy. Chr. BERHENDT et F. VANRYKEL, *op. cit.*, pp. 91 à 102.

<sup>7</sup> Proposition de résolution visant à instituer une commission d'enquête parlementaire chargée de faire la transparence et d'analyser le fonctionnement du groupe Publifin, déposée par M. Collignon (PS) et Fourny (cdH), *Doc.*, Parl. w., sess. 2016-2017, n° 742/1 à 4.

<sup>8</sup> L'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune institua la commission d'enquête parlementaire sur la gestion du Samusocial (Proposition du 16 juin 2017, *Doc.*, Ass. réun. C.C.C., sess. 2016-2017, n° B-81/1). Le 16 juin fut également adoptée une ordonnance relative aux enquêtes parlementaires de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, en vue de combler l'absence de législation fixant les modalités d'exercice du droit d'enquête dont l'institution parlementaire dispose en vertu de l'article 72 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

<sup>9</sup> Chr. BERHENDT et F. VANRYKEL, *op. cit.*, p. 102.

dique du droit d'enquête (II). Il conviendra ensuite d'exposer les différentes règles qui ont présidé à la constitution de la commission Publifin, de façon à percevoir les balises qui ont structuré son fonctionnement et son organisation (III). Un bref retour sera également effectué sur les péripéties juridiques qui ont jalonné le déroulement de l'enquête (IV). Pour terminer, il sera procédé à une présentation du rapport final déposé au greffe du Parlement début juillet 2017 (V).

## I. RÉTROACTES : DES AFFAIRES À LA COMMISSION D'ENQUÊTE

4. Afin de bien cerner l'objet de notre étude, il s'avère tout d'abord utile de revenir sur les antécédents de ce qui deviendra l'affaire *Publifin* (1), pour ensuite présenter les éléments déclencheurs du scandale (2). La première réaction parlementaire à celui-ci fut l'instauration d'une commission spéciale. Elle se révéla éphémère et fut rapidement remplacée par la commission d'enquête (3).

### 1. LES PRÉMICES

5. Au fil des années, l'intercommunale créée en 1923 sous le nom d'Association liégeoise d'Électricité (ALE) et dont la Province de Liège a toujours constitué l'actionnaire majoritaire n'a cessé de croître, jusqu'à acquérir un caractère interrégional en 2009, par suite de l'intégration dans son capital de la commune des Fourons. L'opération, approuvée par le ministre des Pouvoirs locaux, eut pour conséquence d'épargner à l'intercommunale tout contrôle de tutelle sur sa gestion, dès lors qu'aucun accord de coopération n'avait encore été conclu afin de régler la question des intercommunales dépassant les limites d'une région, ce qu'exigeait pourtant la loi spéciale de réformes institutionnelles<sup>10</sup>. Il faudra attendre le 1<sup>er</sup> juillet 2014, date d'entrée en vigueur de l'accord de coopération sur la tutelle des intercommunales interrégionales, pour que la Région wallonne recouvre ce contrôle sur ce qui était en passe de devenir Publifin<sup>11</sup>. Or c'est précisément au cours de cette longue période échappant à tout contrôle que les dirigeants de Publifin ont décidé de mettre en place les différents comités de secteur, dont

l'existence et le fonctionnement seront à l'origine du déclenchement du scandale.

L'expansion territoriale de l'intercommunale se double d'un élargissement constant de sa sphère d'activité, au moyen de la prise de participation dans diverses sociétés. Outre le domaine de l'énergie, dans lequel elle accentue son emprise par un regroupement des activités en son sein<sup>12</sup>, l'intercommunale va mener une importante politique de diversification de son objet social, en investissant dans de nouveaux domaines d'activités tels que les télécommunications et les médias, comme en attestent notamment la création du câblodistributeur VOO (2006) ainsi que l'acquisition des chaînes de télévision Be tv (2009) et des Éditions de l'Avenir (2013).

Intitulée Tecteo depuis 2006, l'intercommunale change de dénomination en 2014 et procède, dans un même temps, à quelques modifications dans sa structure. C'est ainsi qu'est créée la S.A. Finanpart, un holding privé officiellement destiné à accueillir d'autres partenaires publics et qui détient la quasi-totalité des actions de la société Nethys, filiale opérationnelle d'exploitation de l'intercommunale à laquelle cette dernière projette de transférer toute une série de ses activités. À l'époque déjà, certains parlementaires expriment leurs craintes quant aux effets d'une telle restructuration, qu'ils perçoivent comme l'expression d'une volonté de mettre le pouvoir décisionnel à l'abri de toute tutelle<sup>13</sup>.

L'intercommunale opéra sa mutation progressive en un holding financier dépourvu de toute activité opérationnelle par le truchement d'une délégation de la gestion opérationnelle et stratégique ainsi que du transfert de ses actifs vers ses filiales. Toutefois, l'apport par l'intercommunale des branches de gestionnaire du réseau de distribution de gaz et d'électricité à la société Nethys était conditionné à la modification des décrets « Électricité »<sup>14</sup> et « Gaz »<sup>15</sup> afin, notamment, de permettre à une personne morale de droit privé d'en être le gestionnaire. C'est finalement par la

<sup>12</sup> Soulignons notamment la fusion par absorption de Tecteo par l'Association Liégeoise du Gaz en 2010, dans le cadre de laquelle il sera d'ailleurs décidé de créer le comité de secteur 5 « Gaz », l'un des cinq comités dont le rapport de la commission d'enquête exposera les dysfonctionnements.

<sup>13</sup> À titre d'exemple, voy. la question orale de M. Hazée (Écolo) à M. Furlan (PS), ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville de l'époque, sur « la restructuration annoncée par Tecteo-Publifin », dans laquelle il déclare : « Il est dès lors difficile de ne pas voir dans cette annonce une volonté de contourner, à nouveau, de façon anticipée, la prochaine application de la législation wallonne [...]. Il est également difficile de ne pas comprendre la création d'un troisième étage dans la pyramide Tecteo, comme la volonté d'éloigner un peu plus le centre opérationnel des décisions et de l'activité des communes et de la tutelle » (C.R.L., Parl. w., sess. 2016-2017, séance du 21 janvier 2014, n° 73, p. 37).

<sup>14</sup> Décret wallon du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité, modifié par un décret du 11 avril 2014.

<sup>15</sup> Décret wallon du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz, modifié par un décret du 21 mai 2015.

<sup>10</sup> Article 92bis, § 2, d), de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

<sup>11</sup> Article 2, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, de l'Accord de coopération conclu le 13 février 2014 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux intercommunales interrégionales permettant à la Région wallonne de recouvrer la tutelle de Tecteo « et ce, quelle que soit sa dénomination à l'avenir ».

voie d'un dépôt d'amendements en séance plénière du Parlement wallon – technique permettant d'échapper au contrôle obligatoire de la section de législation du Conseil d'État – que les modifications décrétales nécessaires à l'accomplissement de l'opération de transfert précitée furent intégrées au décret modificatif, pour être adoptées majorité contre opposition<sup>16</sup>. L'opposition dénonça un texte décrétal adopté sous le joug de l'intercommunale, destiné à lui donner un blanc-seing dans l'accomplissement de ses projets de développement<sup>17</sup>.

6. Si les éléments qui précèdent témoignent du fait que l'évolution du Groupe Publifin en une structure complexe ne fut pas exempte de vives critiques de la part de certains observateurs et parlementaires, force est néanmoins de constater qu'elles ne furent, à l'époque, pas de nature à emporter une large réprobation médiatique et populaire.

## § 2. LE DÉCLENCHEMENT DU SCANDALE : DES RÉVÉLATIONS EN CASCADE

7. Le scandale *Publifin* éclate au crépuscule de l'année 2016, lorsque la presse francophone fait écho aux informations récoltées par l'échevin des finances d'une commune actionnaire de l'intercommunale, relatives aux rémunérations des mandataires publics siégeant en qualité d'administrateurs au sein de quatre comités de secteur créés par l'intercommunale Publifin. Il ressort des éléments communiqués qu'une série de ces élus locaux auraient perçu, du fait de leur mandat au sein de ces comités consultatifs, des émoluments mensuels fixes sans commune mesure avec les prestations réalisées en contrepartie<sup>18</sup>. En l'ab-

sence de toute obligation de présence, certains administrateurs présentaient un taux de fréquentation aux réunions particulièrement bas, alors même que l'activité au sein de ces comités de secteur se révélait quasi inexistante. Conséquence immédiate de ces révélations, le conseil d'administration de l'intercommunale annonce la suppression des trois comités de secteur instaurés en juin 2013<sup>19</sup> lors d'une assemblée générale extraordinaire. S'en suivra également l'ouverture par le Parquet général de Liège d'une information judiciaire pour faux, usage de faux et abus de biens sociaux<sup>20</sup>.

La polémique se propage ensuite sur le terrain du cumul des mandats et des rémunérations de mandataires publics au sein du groupe Publifin. Ainsi appert-il qu'une série de mandataires publics perçoivent, outre les rémunérations issues de mandat dérivé exercé au sein de l'intercommunale, une rétribution correspondant à l'exercice de mandats au sein de filiales privées de la structure publique. Parmi les détenteurs de ces multiples casquettes figurent l'ancien président de l'intercommunale André Gilles (PS), ainsi que les anciens vice-présidents Dominique Drion (cdH) et Georges Pire (MR), qui exerçaient par ailleurs respectivement les mandats locaux de député provincial, conseiller provincial et vice-président du conseil provincial de Liège. À l'instar des mandats au sein des comités de secteur, leur mandat de dirigeant de la société Nethys leur permit de percevoir des émoluments mensuels fixes, parfois nettement supérieurs à la somme perçue du fait de leur mandat au sein de l'intercommunale. Or, comme l'avait souligné le Conseil d'État dans un arrêt de 2012, cette rémunération supplémentaire n'était pas comptabilisée dans le calcul du respect du plafond légal de 150 % de l'indemnité parlementaire<sup>21</sup>, en raison de la nature privée du mandat exercé<sup>22</sup>.

Au cœur de la polémique apparaît en outre le bourgmestre d'Ans et directeur général de Nethys Stéphane Moreau (PS), déjà sous le feu des projecteurs lors de précédentes polémiques et présenté comme celui étant aux manœuvres

<sup>16</sup> Sept amendements furent déposés par MM. Tachenion (PS), Desgaign (Écolo) et Prévot (cdH) (projet de décret modifiant le décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité, amendements, *Doc.*, Parl. w., sess. 2013-2014, n° 1020/13). C'est au moyen du premier amendement que les trois députés, qui appartenaient à chacun des partis de la majorité de l'époque, ajoutèrent la possibilité pour une personne morale de droit privé d'être gestionnaire de réseau de distribution (GRD). Par la voix de M. Crucke, le MR, alors dans l'opposition, le qualifia d'amendement « Tecteo » résultant d'un lobbying de l'intercommunale liégeoise en vue de permettre le transfert des missions de GRD à une filiale échappant au contrôle public.

<sup>17</sup> Le député Crucke s'exprima comme suit : « Aujourd'hui, vous vous faites les porteurs d'une entreprise qui s'appelle Tecteo et qui, même en n'étant pas présente dans les bancs de ce Parlement, aura fait voter ce qu'elle veut, quand elle veut, où elle veut et comme elle le veut » (projet de décret modifiant le décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité, discussion générale, *C.R.I.*, Parl. w., sess. 2013-2014, séance du 11 avril 2014, n° 16, p. 142). « Tout est dorénavant permis à Tecteo. La diversification à outrance, un système tentaculaire douteux, un colosse aux pieds d'argiles » (p. 143). Au sein de la majorité, certains ont également exprimé leurs craintes quant à l'existence d'un lobbying de l'intercommunale dictant ses volontés au Parlement, à l'image du député Eerdeken (PS), qui déplora « une dérive incontrôlable » (p. 144).

<sup>18</sup> Il s'agit de révélations de l'échevin des finances de la commune d'Olne, Cédric Halin (cdH), parues dans *Le Vif/L'Express* du 20 décembre 2016. Plus de 2 millions d'euros auraient été déboursés afin de supporter les coûts des comités de secteur, créés en juin 2013.

<sup>19</sup> Il s'agissait du comité de secteur Énergie, du comité de sous-secteur Liège Ville et du comité de secteur Télécoms, créés par le conseil d'administration de Publifin le 21 juin 2013. Au moment de leur installation, les deux autres comités de secteur (4 Socolie et 5 gaz) avaient déjà cessé d'exister.

<sup>20</sup> *Le Vif*, 9 septembre 2017.

<sup>21</sup> La base légale de cette règle varie selon la nature du mandat électif. Pour les parlementaires wallons, voy. l'article 31ter, § 1bis, de la loi du 8 août 1980. Pour les mandataires locaux, voy. les articles L1122-7, § 2, L1123-17, L2217-7, § 2, L2212-45, § 3, du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation (CDLD).

<sup>22</sup> C.E., 3 mai 2012, n° 219.146, *Desama*. Dans cet arrêt, le Conseil d'État avait affirmé que la fonction exercée par un mandataire public en raison de sa qualité de titulaire d'un mandat dérivé était un mandat « dérivé au second degré » n'entrant pas en ligne de compte dans le calcul du plafond salarial imposé par le CDLD.

de l'évolution de l'intercommunale. À l'instar des autres dirigeants du Groupe, les révélations quant au montant de sa rémunération au sein de la société Nethys sont source d'une vive indignation jusqu'à l'intérieur même de sa famille politique. Sous la pression des dirigeants de son parti, il choisit finalement de démissionner de son mandat local tout en se maintenant à la tête de la société.

L'affaire prend une plus large dimension encore quand la presse révèle que le chef de cabinet adjoint du ministre des Pouvoirs locaux, Claude Parmentier, bénéficie lui-même de ce cumul des mandats et des rémunérations d'administrateur de l'intercommunale Publifin et de la société Nethys et des rémunérations qui s'y rapportent, outre les émoluments qu'il perçoit de l'exercice de ses autres mandats rémunérés. Il apparaîtra en même temps comme l'un des piliers du groupe Publifin, ce qui fera naître dans son chef des soupçons de conflits d'intérêts.

8. Réuni en séance plénière le 18 janvier 2017, le Parlement wallon procède à un débat sur l'affaire *Publifin*, les comités de secteur et les rémunérations perçues au sein des intercommunales, débat au cours duquel la responsabilité politique du ministre des Pouvoirs locaux, présent pour répondre aux questions, est mise en cause à plusieurs reprises par les députés de l'opposition<sup>23</sup>. Les députés wallons sont unanimes quant à l'urgente nécessité d'opérer un examen approfondi du fonctionnement du Groupe Publifin et de prendre toutes les mesures concrètes de nature à pallier les problèmes révélés<sup>24</sup>. En revanche, la nature de l'instrument fait l'objet de profonds désaccords, les partis de la majorité en place (PS/cdH) préférant la mise sur pied d'une simple commission spéciale à la création d'une commission d'enquête.

Quelques jours plus tard, l'opposition dépose, pour la première fois dans l'histoire du Parlement wallon, une motion de méfiance à l'égard du Gouvernement wallon, exclusivement destinée à emporter la démission du ministre des Pouvoirs locaux en suite des reproches qui lui sont adressés dans son contrôle de l'intercommunale Publifin<sup>25</sup>. Le vote de ladite motion par l'assemblée

<sup>23</sup> Voy. not. l'analyse de M. Hazée sur les carences dans la mise en œuvre de réformes adoptées par le Parlement, affirmant que « la responsabilité du Gouvernement et du ministre est largement engagée puisqu'il a, lui-même, bloqué les réformes qui permettaient de reprendre le contrôle de ses structures » (*C.R.I.*, Parl. w., sess. 2016-2017, séance du 18 janvier 2017, n° 11, p. 59).

<sup>24</sup> Voy. not. la position du député PS : « M. Collignon a précisé d'emblée que les groupes de la majorité veulent aussi la clarté sur les dysfonctionnements et sur les errements en matière de rémunérations, notamment au sein des comités de secteur » (discussion générale, *C.R.I.*, Parl. w., sess. 2016-2017, séance du 1<sup>er</sup> février 2017, n° 13, p. 25) ; voy. égal. le débat précité, *ibid.*, séance du 18 janvier 2017, n° 11, pp. 53 et s.

<sup>25</sup> Prenant appui sur une série de constats de manquements dans la politique de gouvernance des intercommunales, la motion considérait que la faute politique

parlementaire sera finalement court-circuité par la démission du ministre, le 26 janvier 2017<sup>26</sup>.

Nullement apaisées par la démission du ministre, les revendications de l'opposition quant à la mise en place d'une enquête parlementaire vont se renforcer à mesure que le périmètre de la crise s'élargit et qu'une mise en lumière de la structure complexe que représente le Groupe Publifin s'avère inéluctable<sup>27</sup>.

### 3. DE LA COMMISSION SPÉCIALE À LA COMMISSION D'ENQUÊTE

9. En raison des désaccords persistants quant au choix de l'organe parlementaire approprié pour examiner le fonctionnement et la transparence du Groupe Publifin, deux propositions différentes sont déposées le même jour : l'une vise à instituer une commission d'enquête parlementaire dotée de puissants pouvoirs d'investigation<sup>28</sup>, l'autre porte création d'une commission spéciale démunie de pareils attributs<sup>29</sup>. Au nom d'une double volonté de faire preuve de célérité<sup>30</sup> et de ne pas interférer dans les procédures judiciaires en cours ou à

dont ces constats étaient constitutifs engageait « en premier lieu » la responsabilité du ministre des Pouvoirs locaux. Bien que formellement destinée à retirer la confiance accordée au Gouvernement en place, la motion visait en réalité à resserrer le gouvernement autour de sept des huit ministres en fonction, à l'exclusion du ministre Furlan. La nouvelle équipe ministérielle proposée était en effet parfaitement identique à l'équipe en place et ne mentionnait aucun remplaçant au ministre évincé (Motion de méfiance déposée à l'égard du Gouvernement wallon suite à l'attitude du ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement et de l'Énergie, 24 janvier 2017, *Doc.*, Parl. w., sess. 2016-2017, n° 728/1 et *Ibis*). Une première motion de méfiance, adressée au seul ministre, avait été jugée irrecevable par le président du Parlement car aucun successeur ne lui était proposé, comme exigé par l'article 71, alinéa 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. L'adoption de la motion de méfiance collective permit de contourner cette exigence du caractère constructif de la motion de méfiance individuelle.

<sup>26</sup> Il n'est pas rare qu'un ministre visé par une affaire démissionne en amont de l'enquête parlementaire. Dans l'affaire *Fortis*, les démissions préalables de deux ministres avaient été, selon certains commentateurs, l'effet d'un procès médiatique, « les médiatiques suspicions fonctionnant désormais comme une métaphore de la guillotine sous les applaudissements des citoyens » (M.-F. RIGAUX, « Les illusions perdues. Réflexions à propos du rapport de la commission Fortis », *J.T.*, n° 6347, 2009, p. 222).

<sup>27</sup> Cette dénomination a été privilégiée par la commission d'enquête afin d'inclure dans l'objet de l'investigation parlementaire, outre l'intercommunale Publifin, la société Nethys, ses filiales, sous-filiales et participations significatives, ainsi que toute société ou association qui y est liée (résolution visant à instituer une commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du Groupe Publifin, 15 février 2017, *Doc.*, Parl. w., sess. 2016-2017, n° 742/4, p. 2).

<sup>28</sup> Proposition de résolution visant à instituer une commission d'enquête parlementaire chargée de faire la transparence et d'analyser le fonctionnement du groupe Publifin ainsi que d'étudier, le cas échéant, d'éventuels dysfonctionnements au sein d'autres structures à participation publique, déposée par M. Hazée et Jéholet le 1<sup>er</sup> février 2017, *Doc.*, Parl. w., sess. 2016-2017, n° 734/1.

<sup>29</sup> Proposition de résolution portant création d'une commission spéciale chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du Groupe Publifin, déposée par M. Collignon et Fourny le 1<sup>er</sup> février 2017, *Doc.*, Parl. w., sess. 2016-2017, n° 736/1 et 2.

<sup>30</sup> Aux yeux du député Fourny, la commission spéciale permettait de remplir les mêmes objectifs qu'une commission d'enquête, « mais plus rapidement et en assurant la sécurité juridique » (Propositions de résolution précitées, discussion générale, *C.R.I.*, Parl. w., sess. 2016-2017, séance du 1<sup>er</sup> février 2017, n° 13, p. 26).

venir<sup>31</sup>, c'est la commission spéciale qui reçoit finalement les faveurs du Parlement wallon, à l'issue d'un vote majorité contre opposition<sup>32</sup>.

Toutefois, à peine la commission spéciale procède-t-elle à sa première audition – consacrée à la présentation par le Président du conseil d'administration de l'intercommunale de la structure du Groupe Publifin – que les faiblesses de l'outil parlementaire privilégié se font jour. Si André Gilles répond positivement à l'invitation des membres de la commission, il rappelle que sa présence devant eux dépend uniquement de son bon vouloir, en l'absence de tout pouvoir de contrainte dans le chef de la commission spéciale<sup>33</sup>. À plusieurs reprises au cours de son audition, il refuse de répondre clairement aux questions des députés, les renvoyant à la consultation de documents dont les députés critiqueront le caractère fragmentaire. La commission spéciale fait donc l'expérience de ses lacunes, dès lors qu'elle ne dispose d'aucun levier d'action de nature à contraindre quiconque à partager tous les renseignements nécessaires à l'établissement de la vérité. Dans le souci d'éviter d'être systématiquement confrontée à l'écueil du manque d'autorité caractéristique des commissions spéciales, la majorité finit par proposer la création d'une commission d'enquête en des termes qui, pour l'essentiel, sont identiques à ceux de la précédente proposition émise par l'opposition<sup>34</sup>.

10. Par la voie d'une résolution adoptée à l'unanimité le 15 février 2017, la commission d'enquête parlementaire « chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du Groupe Publifin » voit le jour, avec pour conséquence immédiate la cessation anticipée du mandat de la commission spéciale. La commission d'enquête entame ses travaux par la désignation de son

Bureau et des rapporteurs, ainsi que par l'adoption de son règlement d'ordre intérieur<sup>35</sup>. Quatre professeurs d'université spécialisés en droit public et économique ainsi qu'en matière comptable et financière<sup>36</sup> sont ensuite désignés en qualité d'experts afin d'offrir un soutien scientifique au Bureau et à la commission, à travers la préparation des travaux, la rédaction des rapports et leur présence durant les auditions.

## II. ÉLÉMENTS THÉORIQUES ESSENTIELS DU DROIT D'ENQUÊTE

11. Nous venons de rendre compte des différentes circonstances qui ont conduit le Parlement wallon à réactiver le droit d'enquête comme outil exceptionnel d'information, en dépit des réticences initiales. Dans l'optique d'offrir une compréhension complète de la mise sur pied de la commission Publifin, il nous faut désormais évoquer la base juridique qui sous-tend un tel droit, ainsi que les finalités à la poursuite desquelles il aspire (1). Nous proposons par ailleurs une esquisse des leviers d'action propres au droit d'enquête, afin de saisir les motifs de justification qui ont présidé au remplacement de la commission spéciale par la commission d'enquête comme réplique parlementaire au scandale *Publifin* (2).

### 1. LE FONDEMENT ET LES FINALITÉS D'UNE PRÉROGATIVE ESSENTIELLE

12. Le Parlement wallon tire son droit d'enquête de l'article 40 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, décalque fédéré de l'article 56 de la Constitution. En vertu du décret du 15 septembre 1982 relatif aux enquêtes parlementaires, les modalités d'exercice du droit d'enquête de l'assemblée parlementaire wallonne sont réglées par la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, modifiée par la loi du 30 juin 1996<sup>37</sup>. À défaut pour cette loi d'offrir un catalogue complet des règles relatives à l'organisation et au fonctionnement des commissions

<sup>31</sup> Au sujet de l'enquête judiciaire en cours, il convenait pour M. Fourny « d'assurer la prudence nécessaire pour éviter les interférences avec des poursuites judiciaires ultérieures ». M. Collignon agissait quant à lui le spectre d'une interférence « préjudiciable aux intérêts de la société » (*ibid.*, C.R.I., Parl. w., sess. 2016-2017, séance du 1<sup>er</sup> février 2017, n° 13, pp. 26 et 30).

<sup>32</sup> Voy. *ibid.*, C.R.I., Parl. w., sess. 2016-2017, séance du 1<sup>er</sup> février 2017, n° 13, pp. 24 et s. : M. Collignon exprime la volonté pour la majorité « d'avoir un travail constructif et d'aller au plus vite pour restaurer la confiance des citoyens » (p. 25). En réponse aux craintes de l'opposition selon lesquelles certains témoins se dédouaneraient ou certains documents ne seraient pas transmis, le député PS affirme que « la commission spéciale aura tous les pouvoirs et les permis d'avancer, que tout le monde viendra s'y exprimer » (p. 26).

<sup>33</sup> Soulignant les pouvoirs limités d'une commission spéciale par rapport à une commission d'enquête, M. Gilles dit ceci : « Je ne suis pas convoqué, je suis convié. Je viens parce que tel est mon bon plaisir et parce que je respecte votre Parlement et la commission que vous avez mise en place, pas parce que j'y suis contraint légalement n'est-ce pas. C'est la différence » (Commission spéciale chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du Groupe Publifin, audition de M. Gilles, Président du Conseil d'administration de Publifin, C.R.I., Parl. w., sess. 2016-2017, séance du 3 février 2017, n° 99, p. 33).

<sup>34</sup> Proposition de résolution visant à instituer une commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du Groupe Publifin, déposée par M. Collignon et Fourny, *Doc.*, Parl. w., sess. 2016-2017, n° 742/1 à 3.

<sup>35</sup> Voy. le règlement d'ordre intérieur de la commission d'enquête en annexe 2 du rapport fait au nom de la commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du Groupe Publifin par MM. G. Mouyard, P. Baurain et B. Lefebvre, *Doc.*, Parl. w., sess. 2016-2017, n° 861/1., pp. 70 et 71.

<sup>36</sup> Il s'agit d'un Professeur de l'Université Saint-Louis – Bruxelles (M. de Broux) et de trois Professeurs de l'Université de Liège (Mme Durviaux, M. Niessen et M. Olivier).

<sup>37</sup> Sur les grandes modifications apportées par cette loi, voy. not. F. MEERSCHAUT, « Het parlementair onderzoeksrecht van de federale wetgevende Kamers na de wet van 30 juni 1996 », M. VAN DER HULST et L. VENY (dir.), *Parlementair recht. Commentaar en teksten*, Gand, Mys & Breesch, 1997, pp. 1 à 161.

d'enquête, il convient en outre d'avoir égard aux règles établies par le Parlement au nom de son pouvoir d'auto-organisation<sup>38</sup>, qu'il s'agisse du règlement d'assemblée ou des règles spécifiques à chaque commission, adoptées aux fins de régler leur composition, leur mission et leur durée<sup>39</sup>. À ce cadre normatif s'ajoute encore le règlement d'ordre intérieur dont se dote chaque commission d'enquête à l'entame des travaux, afin de fixer ses propres règles de fonctionnement, pour autant qu'elles soient compatibles avec les normes hiérarchiquement supérieures<sup>40</sup>.

13. Reconnu à toutes les assemblées parlementaires du pays, exception faite du Sénat<sup>41</sup>, le droit d'enquête constitue un puissant outil d'information destiné à éclairer au mieux les représentants du peuple au moment d'exercer leurs fonctions<sup>42</sup>. Il s'agit essentiellement d'une prérogative accessoire des parlements dans l'exercice de leurs fonctions d'élaboration des lois et de contrôle de l'exécutif, dès lors qu'un tel instrument consiste à récolter les renseignements nécessaires à l'accomplissement de ces missions<sup>43</sup>. L'enquête parlementaire est donc une procédure permettant aux assemblées parlementaires de se documenter, en toute indépendance<sup>44</sup>, sur une série de faits qu'il convient

d'éclairer, aux fins d'émettre d'éventuelles observations en termes de modifications législatives à apporter ou de responsabilités politiques à engager<sup>45</sup>. Elle n'en demeure pas moins un instrument exceptionnel, auquel il convient de recourir en ultime instance, lorsqu'aucun autre moyen d'information n'est en mesure de traiter de manière satisfaisante la problématique en question<sup>46</sup>. Comme le résumait parfaitement Nicolas Lagasse et Xavier Baeselen, « le droit d'enquête est donc une des expressions du droit d'information des assemblées, dans le cadre de leur rôle de contrôle politique sur les gouvernements et de leur droit d'initiative, auquel elles ont recours lorsque les méthodes traditionnelles s'avèrent insuffisantes »<sup>47</sup>.

À la faveur de la modification législative de 1996, l'article 13 de la loi sur les enquêtes parlementaires fait désormais explicitement référence à la double finalité du procédé d'enquête au regard des missions essentielles dévolues aux assemblées, en ce qu'il affirme que dans son rapport final, la commission d'enquête « formule, le cas échéant, ses observations quant aux responsabilités que l'enquête révèle, et ses propositions sur une modification de la législation ». En ce sens, l'enquête ne constitue jamais plus qu'une étape préparatoire à l'élaboration des lois ou au contrôle de l'action gouvernementale<sup>48</sup>, intervenant nécessairement « en amont de l'exercice des fonctions parlementaires »<sup>49</sup>. *In fine*, c'est en effet à l'assemblée législative dûment informée que revient, à la lumière des résultats de l'enquête, le pouvoir de mener les réformes législatives suggérées ou de tirer les conséquences politiques de négligences ministérielles décelées.

14. Dès lors que les finalités de l'enquête parlementaire s'inscrivent dans une fonction de soutien à l'exercice des compétences dévolues à chaque institution parlementaire, une commission d'enquête est par principe tenue d'inscrire ses travaux d'investigation dans le strict respect de la répartition des compétences matérielles et territoriales<sup>50</sup>. Une commission d'enquête ne pourrait ni contrôler l'action d'un ministre qui ne relève pas de l'exécutif de la collectivité politique à laquelle la commission appartient<sup>51</sup>, ni investiguer dans

<sup>38</sup> Au niveau fédéral, ce pouvoir est consacré par l'article 60 de la Constitution. L'article 3 de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires rappelle à ce propos que « la commission est constituée et elle délibère conformément aux règles établies par la Chambre ».

<sup>39</sup> D. DE BRUYN, « L'actualité des enquêtes parlementaires fédérales », *J.T.*, n° 5855, 1997, p. 626.

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> Le Sénat est dépourvu du droit d'enquête depuis la Sixième réforme de l'État. Sur l'article 56, alinéa 2, de la Constitution, voy. not. H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ (dir.), *La sixième réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 95.

<sup>42</sup> « Ce droit dont l'importance est capitale dans un régime démocratique se fonde sur la nécessité de donner aux assemblées parlementaires la possibilité de recueillir de manière efficiente des informations afin d'exercer en connaissance de cause les diverses fonctions qui leur sont imparties par ou en vertu de la Constitution » (J. VELU, *Considérations sur les rapports entre les commissions d'enquête parlementaire et le pouvoir judiciaire : discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation du 1<sup>er</sup> septembre 1993*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 12).

<sup>43</sup> Voy. not. F. DELPÉRIE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles/Paris, Bruylant/LGDJ, 2000, p. 809. Dans un avis donné le 28 décembre 1989 sur une proposition de loi complétant la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, le Conseil d'État a précisé que l'enquête parlementaire pouvait également soutenir l'exercice des fonctions budgétaire et d'approbation des traités des parlements (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 1988-1989, n° 675/2, p. 17). Au détour d'une analyse historique des premières commissions, il convient encore de noter que le droit d'enquête a également servi à l'exercice de la compétence de vérification des pouvoirs des Chambres. L'institution d'une commission d'enquête dans ce contexte fit cependant plus office d'arme politique que d'outil d'investigation destiné à améliorer l'exercice de ses fonctions judiciaires (J.-P. NANDRIN, « Le droit d'enquête parlementaire. Perspectives historiques », E. GUBIN, J.-P. NANDRIN, E. GERARD et E. WITTE (dir.), *Histoire de la Chambre des représentants de Belgique*, Bruxelles, Chambre des représentants, 2003, p. 300).

<sup>44</sup> « L'indépendance des assemblées implique qu'elles peuvent réunir elles-mêmes cette information, et ne soient pas obligées de recourir aux services du Pouvoir exécutif qu'elles surveillent et qui peut-être sera mis en cause » (P. WIGNY, *Droit constitutionnel : principes et droit positif*, Tome II, Bruxelles, Bruylant, 1952, p. 535). Voy. également *Pandectes belges*, « Enquête parlementaire », n° 3370, 1891, pp. 373 et 374, n° 3 et 4.

<sup>45</sup> Voy. not. D. DE BRUYN, *op. cit.*, p. 627.

<sup>46</sup> F. MEERSSCHAUT, « Parlementair onderzoekrecht en rechten van de mens : pleidooi voor een permanente waakzaamheid en afweging », A. REZSÓHÁZY et M. VAN DER HULST (dir.), *Le droit parlementaire et les droits fondamentaux*, Bruges, la Chartre, 2010, p. 133.

<sup>47</sup> N. LAGASSE et X. BAESELEN, *Le droit d'enquête parlementaire*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 7.

<sup>48</sup> F. DELPÉRIE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, *op. cit.*, p. 811.

<sup>49</sup> D. DE BRUYN, *op. cit.*, p. 627.

<sup>50</sup> Sur les limites matérielles et territoriales à la compétence d'enquête des entités fédérées, voy. N. LAGASSE et X. BAESELEN, *op. cit.*, pp. 270 à 283.

<sup>51</sup> Rien ne semble néanmoins empêcher une commission d'enquête de procéder, à titre purement informatif, à des auditions dont l'objet excède les limites

un domaine à l'égard duquel l'assemblée qui la crée n'a aucune compétence législative. Dans le prolongement de cette règle, il pourrait être considéré comme prohibé que le rapport public contienne des suggestions ou des critiques quant à l'exercice de compétences qui ne lui reviennent pas, encore qu'aucune sanction juridictionnelle ne puisse résulter d'un dépassement par une commission d'enquête des compétences qui lui sont dévolues. Sans ignorer le danger d'un excès de zèle parlementaire sur la légitimité et l'effectivité de l'ensemble du rapport, la légalité des recommandations adressées à un autre niveau de pouvoir ne nous semble cependant pas problématique, dans la mesure où il ne s'agit somme toute que d'une variante des résolutions parlementaires qui peuvent être adoptées à tout moment et en toute matière en vue de suggérer à l'une des autorités gouvernementales du pays de mener une action déterminée. En pratique, il n'est d'ailleurs pas rare que les commissions d'enquête fassent fi de cette restriction *ratione materie* du champ d'investigation en vue d'émettre des recommandations qui excèdent un tant soit peu leur domaine de compétences<sup>52</sup>.

## 2. LES LEVIERS D'ACTION DU DROIT D'ENQUÊTE

15. Au sein des assemblées parlementaires, les commissions d'enquête n'ont pas, tant s'en faut, le monopole de la récolte d'informations. Ainsi convient-il d'observer que les interpellations et les questions orales<sup>53</sup> permettent aux parlementaires réunis en séance plénière ou en commission permanente, soit d'exercer leur contrôle sur l'action gouvernementale, soit d'obtenir de la part du Gouvernement des renseignements utiles au travail législatif<sup>54</sup>. Force est toutefois de constater que le droit reconnu aux parlementaires de poser des questions à l'exécutif ne constitue pas toujours l'outil le plus adéquat pour saisir tous les aspects d'un

matérielles ou territoriales qui circonscrivent son champ d'action, comme par exemple l'audition du ministre d'une autre collectivité politique à titre de témoin devant la commission (*ibid.*, p. 273).

<sup>52</sup> Notons ainsi que dans le rapport de la commission d'enquête « Samusocial », l'Assemblée réunie de la COCOM s'est adressée au Gouvernement fédéral, lui suggérant notamment de renforcer les compétences des membres de l'Inspection des Finances ainsi que d'améliorer la transmission des rapports établis par eux au sujet d'organismes subventionnés à l'adresse des administrations, ministres et parlements concernés (Rapport fait au nom de la commission d'enquête parlementaire sur la gestion du Samusocial par MM. M. Colson et A. Maron, *Doc.*, Ass. réun. C.C.C., 2017-2018, n° B-81/3, p. 174). Concernant le rapport Publifin, voy. *infra* n° 33.

<sup>53</sup> Pour le Parlement wallon, voy. les articles 49, n° 1 et 141 n°s 1 et 2, de son règlement.

<sup>54</sup> Voy. à cet égard M. VAN DER HULST et K. MUYLLE, *Het federale Parlement, samenstelling, organisatie et werking*, Heule, INNI, 2017, p. 436. Bien que cet ouvrage soit consacré au Parlement fédéral, de nombreux développements relatifs aux commissions parlementaires conservent toute leur pertinence lorsqu'ils sont appliqués à un parlement fédéré.

dysfonctionnement observé dans la gestion des affaires publiques. D'une part, s'il est admis qu'une commission permanente consacre une séance à des échanges de vues et questions à propos d'une problématique déterminée, cette dernière ne doit nullement accaparer le temps de la commission au détriment du travail législatif et des autres sujets de société à traiter. À l'image du scandale *Publifin*, certains objets d'investigation sont d'une telle complexité qu'ils supposent que le Parlement y consacre un temps considérable, se prêtant donc mal à un traitement au sein d'une commission permanente. D'autre part, il arrive que des situations sur lesquelles les parlementaires souhaitent investiguer mettent aux prises des acteurs ne faisant pas partie de l'exécutif, et dont le témoignage peut s'avérer indispensable pour développer une compréhension complète du sujet d'enquête. Or, seuls les membres de l'exécutif ont l'obligation, en raison de leur responsabilité ministérielle, de se présenter au Parlement lorsqu'il en fait la demande et de répondre aux questions parlementaires. S'il est vrai qu'une commission permanente peut recueillir, oralement ou par écrit, l'avis de personnes étrangères au Parlement<sup>55</sup>, elle ne dispose en revanche d'aucun moyen de contrainte permettant d'assurer leur présence devant elle.

16. Lorsque l'instruction parlementaire approfondie d'un dossier spécifique nécessite d'y consacrer davantage de temps et de moyens humains, il est loisible aux assemblées de mettre sur pied une commission spéciale investie d'un mandat bien défini<sup>56</sup>. Contrairement aux commissions permanentes, les commissions spéciales n'ont pas pour tâche de discuter des projets ou propositions de décret, ni de traiter les questions et interpellations parlementaires, mais d'accomplir une mission parlementaire *ad hoc*<sup>57</sup>. En ce sens, les commissions d'enquête font partie intégrante de la catégorie des commissions spéciales, bien qu'elles en constituent une espèce unique.

17. La spécificité des commissions d'enquête réside dans le fait qu'elles disposent de pouvoirs plus étendus pour mener leur mission à bien. Alors que l'institution d'une commission spéciale n'offre guère de pouvoirs nouveaux aux parlementaires, le droit d'enquête leur donne l'opportunité de « prendre toutes les mesures d'instruction prévues par le Code d'instruction criminelle »<sup>58</sup>. Le recours à des moyens d'investigation étendus

<sup>55</sup> Article 130, n° 1, du règlement du Parlement wallon.

<sup>56</sup> Pour le Parlement wallon, voy. l'article 46 de son règlement.

<sup>57</sup> Voy. M. VAN DER HULST et K. MUYLLE, *op. cit.*, p. 151.

<sup>58</sup> Article 4, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires.

présente pour les commissions d'enquête l'avantage d'être dotées de toute une série de pouvoirs de contrainte. Dans le cadre de l'audition de témoins qui constitue généralement le cœur du travail d'instruction parlementaire, la commission d'enquête dispose par exemple du droit de citer des témoins à comparaître<sup>59</sup>, et de les entendre sous serment<sup>60</sup>. Sans préjudice du droit au silence, qu'ils peuvent invoquer dans deux hypothèses spécifiques<sup>61</sup>, les témoins sont tenus de se présenter devant la commission et de témoigner, faute de quoi ils sont sujets à des sanctions pénales<sup>62</sup>. Parmi les autres mesures d'instruction qu'une commission d'enquête peut accomplir, l'article 4, § 4, de la loi sur les enquêtes parlementaires énumère celles qui exigent l'intervention d'un magistrat instructeur, afin de garantir le respect des intérêts des parties concernées<sup>63</sup>. Les pouvoirs exceptionnels reconnus aux commissions d'enquête se justifient par le fait que la récolte des renseignements nécessaires à la découverte de la vérité ne doit pas dépendre de la bonne volonté de ceux qui les détiennent<sup>64</sup>.

Si les larges pouvoirs d'investigation reconnus aux commissions d'enquête constituent une plus-value considérable par rapport aux outils classiques dont dispose une commission spéciale, force est d'admettre qu'ils peuvent également constituer un frein dans le recours au droit d'enquête, dès lors qu'ils sont potentiellement attentatoires aux droits fondamentaux<sup>65</sup>. C'est pour cette raison que le droit d'enquête est envisagé comme un instrument de dernier ressort, à mobiliser lorsque les autres moyens d'information reconnus aux parlementaires s'avèrent insuffisants ou inadéquats pour parvenir aux résultats recherchés<sup>66</sup>.

18. Revenons maintenant sur les arguments avancés par la majorité parlementaire dans son choix initial de s'opposer à la mise sur pied d'une enquête parlementaire comme outil d'investigation sur l'affaire *Publifin*.

Nous croyons d'une part devoir émettre une certaine réserve quant au motif de refus tiré du risque d'ingérence de l'enquête parlementaire sur l'affaire *Publifin* dans les affaires du pouvoir judiciaire. L'existence corrélative d'une enquête parlementaire et d'une enquête judiciaire est une hypothèse légalement admissible, à la condition que la première n'entrave pas le déroulement de la seconde<sup>67</sup>. Le principe du concours trouve sa raison d'être dans le fait que les enquêtes parlementaire et judiciaire poursuivent des finalités propres, l'une visant fondamentalement à fournir à l'assemblée parlementaire concernée les informations nécessaires à l'exercice de ses fonctions, l'autre ayant pour but de déterminer l'existence d'infractions et de poursuivre les responsables. Dès lors qu'elle n'est pas habilitée à rechercher des responsabilités en matière pénale, la commission d'enquête a le devoir de transmettre les indices d'infractions pénales au Parquet, qui assure le relai judiciaire et entame les éventuelles poursuites<sup>68</sup>. Il reste qu'en pratique, la question de la compatibilité entre les deux enquêtes n'a eu de cesse de déchaîner les passions doctrinales, notamment à la faveur de l'enquête parlementaire sur le Fortisgate à laquelle quatre experts mandatés par la commission avaient conseillé de mettre fin au motif que « les conditions dans lesquelles la commission d'enquête parlementaire peut exercer sa mission en parallèle avec des procédures judiciaires » n'étaient pas réunies<sup>69</sup>. C'est l'identification d'incompatibilités flagrantes avec le principe

<sup>59</sup> Article 8, alinéa 3, de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires.

<sup>60</sup> Article 8, alinéa 5, de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires. Voy., sur ce point M. VAN DER HULST et K. MUYLLE, *op. cit.*, p. 561.

<sup>61</sup> En vertu de l'article 8, alinéa 9, de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, le secret professionnel visé à l'article 458 du Code pénal et le droit de ne pas s'auto-incriminer peuvent constituer des causes de justification du droit de se taire. Pour un commentaire des deux hypothèses, voy. M. VAN DER HULST et K. MUYLLE, *op. cit.*, pp. 562 et 563 ; N. LAGASSE et X. BAESELEN, *op. cit.*, pp. 185 à 211.

<sup>62</sup> Article 8, alinéa 9, de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires.

<sup>63</sup> Pour une description des devoirs d'instruction devant toujours être confiés à un magistrat, voy. M. VAN DER HULST et K. MUYLLE, *op. cit.*, pp. 566 à 569.

<sup>64</sup> Voy. *Pandectes belges*, « Enquête parlementaire », n° 3370, 1891, p. 373, n° 2.

<sup>65</sup> Pour une analyse des rapports entre le droit d'enquête parlementaire et les droits fondamentaux, voy. J. VELU, *Considérations sur les enquêtes parlementaires et les droits de l'homme*, Bruxelles, Académie Royale de Belgique, 1999, 183 p. ; F. MEERSCHAUT, « Parlementair onderzoekrecht en rechten van de mens... », *op. cit.*, pp. 123 à 152.

<sup>66</sup> Dans un avis au cours duquel la section de législation du Conseil d'État détermine les différences entre les commissions d'enquête parlementaire et les commissions spéciales, la mission des commissions d'enquête est présentée comme suit : « consacrer un examen approfondi à des faits inquiétants ou à des abus présumés bien définis, pour lesquels les moyens normaux du contrôle

parlementaire (questions, interpellations, interventions dans les débats) se sont avérés insuffisants » (avis du Conseil d'État donné le 6 avril 1990 sur une proposition de loi portant des mesures tendant à promouvoir l'exercice du droit d'enquête parlementaire, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 1988-1989, n° 860/1, p. 13).

<sup>67</sup> Article 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires.

<sup>68</sup> Article 10 de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires. Voy., sur cet article, I. VOS, « Kan een parlementaire onderzoekscmissie individuele verantwoordelijkheid vaststellen ? », *T.B.P.*, 1999, p. 103 ; D. DE BRUYN, *op. cit.*, p. 632.

<sup>69</sup> Dans leur rapport du 2 février 2009, joint en annexe des conclusions de la commission, les experts motivèrent notamment leur avis négatif par le fait que l'objet d'investigation était une procédure juridictionnelle en cours dont l'examen avait pour but de rechercher d'éventuelles responsabilités individuelles dans l'exercice de la fonction juridictionnelle (Rapport fait au nom de la commission d'enquête parlementaire par MM. R. Landuyt, P.-Y. Jeholet et Mme K. Lalieux, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2008-2009, n° 52-1711/7, pp. 76 à 106). Les publicistes se sont affrontés sur la question, par cartes blanches interposées. Voy. d'une part « Les limites d'une commission parlementaire d'enquête », article paru dans *Le Soir* du 11 février 2009 et co-rédigé par O. DE SCHUTTER, H. DUMONT, J. ENGLEBERT, R. ERGEC, B. LOMBAERT, Y. LEJEUNE, K. LEMMENS, M. NIHOUL, J.-C. SCHOLSEM, F. TULKENS, et d'autre part, « La Commission d'enquête Fortis : mission impossible ? », article paru dans *Le Soir* du 16 février 2009 et co-rédigé par B. BLÉRO, A.-E. BOURGAUX, E. BRIBOSIA, P.-F. DOCQUIR, F. GOSSELIN, L. KENNES, P. LAUVAUX, J. SAUTOIS, J. SOHIER, M. UYTENDAELE, J. VANDE LANOTTE, E. VAN DEN HAUTE, T. WYNGAARD.

de séparation des pouvoirs qui avait conduit les experts à cette conclusion d'incompatibilité. À la lumière de ce précédent, et dans la mesure où l'existence d'une entrave à l'enquête judiciaire en contravention à la loi et au principe de séparation des pouvoirs dépend nécessairement de la manière dont la commission d'enquête a concrètement accompli son travail, une proscription préventive du recours au droit d'enquête nous semble devoir reposer sur des indices sérieux de violation d'une règle ou d'un principe de nature fondamentale. À défaut, l'effectivité du droit d'enquête ne risque-t-elle pas d'être considérablement menacée dès lors qu'une enquête parlementaire porte fréquemment en soi les germes d'une procédure judiciaire simultanée ? En l'espèce, il convient de noter que le déroulement concomitant des enquêtes parlementaire et judiciaire n'a pas abouti à une méconnaissance manifeste des droits fondamentaux des personnes concernées, et ce en dépit des vives critiques émises par la société Nethys quant au fonctionnement de la commission<sup>70</sup>. Si, contrairement à ce qui fut décidé ailleurs<sup>71</sup>, les témoins ne pouvaient être assistés par un avocat durant leur audition, la présidente de la commission leur a systématiquement rappelé leur droit de se taire dans l'hypothèse où ils craignaient que leurs déclarations puissent être utilisées contre eux dans le cadre d'une procédure pénale ultérieure. Fut par ailleurs garantie la confidentialité entourant les auditions à huis clos organisées en vue d'assurer la protection de la vie privée ou le secret des affaires. Enfin, aussitôt ses conclusions déposées, la commission d'enquête inventoria dans un procès-verbal lapidaire transmis au procureur général près la cour d'appel de Liège les indices d'infractions pénales que le travail d'enquête avait révélés<sup>72</sup>.

<sup>70</sup> Certains membres des comités de secteur de l'intercommunale Publifin furent auditionnés par la commission d'enquête alors qu'ils avaient été préalablement entendus par les inspecteurs de la brigade financière. Cette pratique n'est pas attentatoire aux droits de la défense, pour autant que le président de la commission rappelle aux témoins leur droit de se taire s'ils craignent que leur témoignage les expose à des poursuites pénales (voy. M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge : regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 402).

<sup>71</sup> À la demande de certains témoins, la commission d'enquête bruxelloise « Samusocial » avait quant à elle autorisé la présence d'un avocat lors des auditions pour que celui-ci puisse, le cas échéant, les conseiller en cours d'audition (Rapport, *Doc.*, Ass. réun. C.C.C., *op. cit.*, p. 15). Dans cette configuration, l'avocat se substitue en quelque sorte à l'expert dans sa mission d'interrompre les parlementaires qui poseraient des questions auxquelles il serait impossible de répondre sans risquer de s'auto-incriminer. S'il est admis que le droit pour une personne auditionnée d'être assistée par un avocat, consacré par la loi dite Salduz du 13 août 2011, ne s'impose pas aux commissions d'enquête parlementaire, il nous paraît en revanche judicieux d'en offrir malgré tout la possibilité, dans la mesure où l'avocat sera plus à même qu'un expert désigné par la commission de garantir l'effectivité du droit pour la personne de ne pas témoigner contre elle-même.

<sup>72</sup> Dans le procès-verbal, la commission d'enquête se limite à énumérer les faits, les infractions pénales dont ils sont susceptibles d'être constitutifs (prise d'intérêt, concussion, abus de confiance, abus de biens sociaux et recel d'abus

D'autre part, il fut soutenu que la commission spéciale présentait l'avantage de fournir des résultats plus rapides qu'une commission d'enquête<sup>73</sup>. Rien ne permet pourtant d'affirmer de manière absolue qu'une commission spéciale est rapide et efficace ni qu'une commission d'enquête est, par nature, chronophage. S'il existe des exemples de commissions d'enquête s'étant embourbées dans de longues et parfois inutiles investigations<sup>74</sup>, d'autres témoignent au contraire d'une aptitude à réaliser un travail rapide et efficace, en total respect du délai fixé par la proposition instituant la commission<sup>75</sup>. Dès lors que le délai dans lequel le rapport d'enquête doit être rendu est laissé à la totale discrétion du parlement, tous les scénarios temporels sont d'ailleurs permis, de l'enquête diligente à l'enquête interminable.

Il est vrai que les prérogatives dont dispose une commission d'enquête, telle que la possibilité de réaliser des perquisitions, des saisies ou des écoutes téléphoniques, peuvent avoir pour effet de ralentir les travaux d'investigation parlementaire. Et qu'à l'inverse, une commission spéciale ne saurait souffrir de retards comparables, puisqu'elle est par nature dépourvue de ces moyens d'instruction. Cependant, ce sont les besoins de l'enquête qui commandent, en principe, de recourir aux techniques d'investigation précitées, et les ralentissements potentiels qu'elles entraînent dans le travail d'une commission s'avèrent dès lors justifiés. Ainsi, malgré la célérité de son travail, une commission spéciale ne se présente pas toujours comme un instrument approprié à la recherche de la vérité<sup>76</sup>.

19. Apparaît alors la question décisive au moment de faire le choix entre une commission

de biens sociaux), ainsi que l'identité des auteurs potentiels de ces faits. Elle précise en outre que le procès-verbal ne constitue que « sa propre interprétation de faits constatés dans son rapport, sur la base des informations qui ont été portées à sa connaissance durant ses travaux. Ils ne peuvent être considérés comme établis de manière définitive et incontestable pour les besoins d'une action pénale ».

<sup>73</sup> Voy. *supra*, n° 8.

<sup>74</sup> Ce fut notamment le cas de la précédente Commission d'enquête du Parlement wallon sur les problèmes posés par la gestion des déchets en Région wallonne, initialement prévue pour une durée d'un an (voy. article 7 de la résolution portant création d'une commission d'enquête sur les problèmes posés par la gestion des déchets en Région wallonne, 15 juillet 1992, *Doc.*, Parl. w., sess. 1992, n° 86/7, p. 11). Créée le 15 juillet 1992, la commission rendra finalement ses rapports politique et administratif le 4 octobre 1994 (*Doc.*, Parl. w., sess. 1992, n° 86/8 et 86/9).

<sup>75</sup> Voy. par exemple la commission d'enquête sur les événements tragiques qui se sont déroulés le 29 mai 1985 au stade du Heysel. Pour une analyse des travaux de cette commission, voy. M. UYTENDAELE, « L'enquête parlementaire sur les événements tragiques qui se sont déroulés le 29 mai 1985 au stade du Heysel », *J.T.*, n° 5382, 1986, pp. 357 à 370.

<sup>76</sup> Voy. par exemple le remplacement de la commission spéciale Rwanda par la commission d'enquête concernant les événements du Rwanda le 24 avril 1997, en raison notamment de l'impossibilité d'auditionner certains témoins (Proposition visant à instituer une commission d'enquête parlementaire concernant les événements du Rwanda, discussion et vote d'articles, *Ann. parl.*, Sén., 1996-1997, n° 1-104, séance du 24 avril 1997, p. 382).

spéciale et une commission d'enquête parlementaire : les leviers d'action qui sont attachés au droit d'enquête sont-ils indispensables pour aboutir aux objectifs poursuivis ? Force est d'admettre qu'il est laborieux de pouvoir juger, par avance et de manière abstraite, de la nécessité de disposer de tels outils<sup>77</sup>. Dans le cadre de l'affaire *Publifin*, deux visions figurant le rapport majorité opposition se sont initialement affrontées. Alors qu'il paraissait, aux yeux de l'opposition, indispensable de détenir le pouvoir de contraindre, le cas échéant, les personnes réticentes à venir témoigner ou à produire certaines pièces, la majorité – et plus spécifiquement les députés socialistes – s'était engagée à ce que les mandataires de leur parti visés par le scandale témoignent devant la commission spéciale<sup>78</sup>. Le consensus autour de la mise en place d'une commission d'enquête fut seulement atteint à la faveur de l'expérience, à la suite de la mise en exergue, lors de l'audition d'André Gilles<sup>79</sup>, des obstacles dus au manque de moyens à disposition de la commission spéciale. Encore nous faut-il admettre qu'à côté de ce critère de la nécessité technique interviennent d'autres facteurs dans l'examen de l'opportunité de la mise sur pied d'une commission d'enquête. Probablement l'intérêt médiatique qu'a suscité l'éclatement du scandale a-t-il ainsi permis de convaincre les plus réticents à franchir le pas.

### III. LA CONSTITUTION DE LA COMMISSION PUBLIFIN : UNE PHASE DÉCISIVE

20. Malgré les atermoiements de la majorité, la résolution instituant la commission d'enquête *Publifin* fut adoptée à l'unanimité des députés du Parlement wallon<sup>80</sup>. Cette résolution détermine la composition (1), la durée (2) et les missions (3) de l'organe d'enquête. Légalement peu balisée, la

fixation de ces règles procédurales a une portée significative sur la conduite de l'enquête parlementaire.

#### 1. UNE COMPOSITION INCLUSIVE

21. Conformément au règlement du Parlement wallon<sup>81</sup>, la désignation des membres de la commission doit se faire à la représentation proportionnelle des groupes politiques reconnus<sup>82</sup>. S'il est de règle que les membres effectifs de la commission soient désignés conformément à cette exigence, rien n'empêche toutefois une commission d'enquête de compter en son sein des membres n'ayant pas de voix délibérative<sup>83</sup>. Loin d'être purement symbolique, ce statut de membre avec voix consultative confère à ses bénéficiaires des prérogatives plus larges que celles qui sont reconnues aux parlementaires n'appartenant pas à la commission. Outre le droit reconnu à tout parlementaire d'assister aux réunions – publiques ou à huis clos – de la commission<sup>84</sup>, les membres avec voix consultative peuvent véritablement participer à ses travaux et recevoir l'ensemble des documents de l'enquête<sup>85</sup>.

22. C'est par le recours à ce tempérament à l'application stricte des règles de composition que toutes les familles politiques furent finalement représentées au sein de la commission d'enquête. Au cours des discussions relatives à la répartition des sièges de la commission *Publifin*, il est vite apparu légitime, aux yeux des trois groupes politiques reconnus, que les écologistes puissent participer activement aux travaux de la commission, compte tenu du fait que les Verts avaient été les premiers à réclamer la mise en place d'une telle enquête<sup>86</sup>. Dans la foulée, les autres partis

<sup>77</sup> Il est intéressant de constater qu'au niveau fédéral, cette difficulté fut surmontée dans le cadre de la commission spéciale « Fraude fiscale internationale/Panama Papers », par la rédaction dans son règlement d'ordre intérieur d'un article 9 prévoyant qu'une commission d'enquête pourrait être créée si les limites des compétences de la commission venaient à entraver ses missions. Les parlementaires firent usage de cette possibilité en adoptant le 15 mars 2017 une proposition visant à instituer une commission d'enquête parlementaire chargée de finaliser la mission de la commission spéciale (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2016-2017, n° 54-2344/004). Les pouvoirs de la commission d'enquête s'avéraient en l'occurrence indispensables afin d'obtenir des informations sur les dossiers de régularisation couvertes par le secret professionnel. Sur base du droit d'enquête, ces informations purent finalement être consultées par les commissaires au sein d'une « data room ».

<sup>78</sup> Voy. les propos tenus en ce sens par le député Collignon (*C.R.I.*, Parl. w., sess. 2016-2017, séance du 1<sup>er</sup> février 2017, n° 13, p. 26).

<sup>79</sup> Sur les difficultés rencontrées lors de l'unique audition organisée par la commission spéciale, voy. *supra*, n° 8.

<sup>80</sup> Proposition de résolution visant à instituer une commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du groupe *Publifin*, vote nominatif, *C.R.I.*, Parl. w., sess. 2016-2017, séance du mercredi 15 février 2017, n° 14, p. 118.

<sup>81</sup> Quant à la question de la composition des commissions d'enquête, l'article 55 du règlement du Parlement wallon prévoit que « les règles relatives aux commissions spéciales sont d'application ». Or, en vertu de l'article 46 du même règlement, il est précisé que la désignation des membres d'une commission spéciale se fait à la représentation proportionnelle des groupes politiques reconnus.

<sup>82</sup> Article 33, n° 3, du règlement du Parlement wallon : « Un groupe politique doit, pour être reconnu, comprendre cinq membres au moins et communiquer au Bureau la liste de ses membres et le nom de son président ».

<sup>83</sup> M. VAN DER HULST et K. MUYLLE, *op. cit.*, p. 555. Parmi les commissions d'enquête fédérales existant au moment de l'institution de la commission *Publifin*, aucune d'entre elles n'avaient fait droit à cette technique. Ce n'est qu'en aval, lors de l'institution de la commission d'enquête « Panama Papers » en mars 2017 et de la commission d'enquête bruxelloise « Samusocial » en juin 2017, que l'on procéda à nouveau à la désignation de membres sans voix délibérative.

<sup>84</sup> Voy. en ce sens l'article 3, alinéa 2, de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, qui permet toutefois au Parlement ou à la commission d'en disposer autrement. Pour un commentaire critique de cet article, voy. F. MEERSSCHAUT, « Het parlementair onderzoeksrecht van de federale wetgevende Kamers na de wet van 30 juni 1996 », *op. cit.*, p. 38.

<sup>85</sup> M. VAN DER HULST et K. MUYLLE, *op. cit.*, p. 555.

<sup>86</sup> Afin que le parti écologiste soit doté d'un membre effectif au sein de la commission, le MR et le cdH avaient affirmé être prêts à lui céder un de leurs sièges. Une proposition similaire avait été formulée dans le cadre de la

auxquels l'application du règlement ne réservait aucun siège ont également revendiqué d'être représentés au sein de la commission. À la suite d'un avis juridique remis par trois constitutionnalistes, destiné notamment à donner la mesure des possibilités en matière de répartition des sièges<sup>87</sup>, un consensus se forma au sein du Bureau élargi du Parlement wallon pour ajouter trois membres avec voix consultative aux douze membres effectifs<sup>88</sup>.

L'ensemble des droits reconnus à ces membres avec voix consultative fait l'objet d'un inventaire précis dans le règlement d'ordre intérieur de la commission Publifin. Il est tout d'abord rappelé qu'ils disposent, à l'instar des autres membres de la commission, du droit de s'exprimer lors des réunions de l'enquête parlementaire. Réservée aux membres de la commission, cette prérogative constitue une originalité de la commission d'enquête, en ce qu'elle déroge à la règle générale de fonctionnement des commissions parlementaires en vertu de laquelle tout député a le droit d'être entendu au cours des réunions des commissions et comités parlementaires dont il ne fait pas partie<sup>89</sup>. Les membres de la commission d'enquête disposent par ailleurs d'un droit absolu à la consultation des procès-verbaux d'auditions, contrairement aux parlementaires n'appartenant pas à la commission, qui n'ont pas accès aux comptes rendus des auditions à huis clos auxquelles ils n'ont pas assisté<sup>90</sup>. De même, il faut être membre de la com-

composition de la commission d'enquête sur les événements du Heysel. Le groupe socialiste avait proposé que Mme Spaak, instigatrice de la commission d'enquête, occupe un des sièges qui lui revenait en vertu du principe de la proportionnalité. Celle-ci avait décliné, arguant du fait qu'un siège avec voix consultative lui serait certainement reconnu. Tel ne fut pourtant pas le cas (M. UYTENDAELE, « L'enquête parlementaire sur les événements tragiques qui se sont déroulés le 29 mai 1985 au stade du Heysel », *op. cit.*, p. 359).

<sup>87</sup> Interrogés sur la question de savoir s'il était possible pour un groupe politique reconnu de céder un siège à un parti qui n'y a formellement pas droit, trois constitutionnalistes – M. Verdussen, J. Sohler et Chr. Berhendt – rendirent des avis contradictoires, le premier considérant que le règlement du Parlement wallon ne le permettait pas, alors que les deux autres n'y voyaient pas d'obstacle juridique, en vertu de la souveraineté de la séance plénière (*La Libre Belgique*, 9 février 2017).

<sup>88</sup> Stéphane Hazée pour le groupe Écolo, Frédéric Gillot pour le PTB, André-Pierre Puget comme député indépendant puis du parti J'existe. Outre les 15 membres effectifs, 14 membres suppléants ont été désignés. L'asymétrie entre membres effectifs et membres suppléants s'explique par le fait qu'il ne pouvait être suppléé au siège du député indépendant (Composition de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du groupe Publifin, *C.R.I.*, Parl. w., sess. 2016-2017, séance du mercredi 15 février 2017, n° 14, p. 118).

<sup>89</sup> Article 59, point 2, du règlement du Parlement wallon : « Les députés peuvent assister aux réunions des commissions ou de comité dont ils ne font pas partie et y être entendus mais sans voix délibérative, sauf pour le cas où l'article 47, point 4, du présent règlement trouve à s'appliquer ». Contrairement à ce qui est prévu à l'article 39, alinéa 3, du règlement de la Chambre des représentants, il n'existe pas, au niveau wallon, d'interdiction pour les parlementaires qui ne font pas partie de la commission d'enquête de prendre part aux discussions de celle-ci. La restriction *ratione personae* inscrite dans le règlement d'ordre intérieur de la commission Publifin se présente donc comme une dérogation au règlement du Parlement wallon.

<sup>90</sup> Sur la question du huis clos, voy. A. ALEN, F. DELPÉRÉE, A. DE NAUW, J.-C. SCHOLSEM, « Les commissions d'enquêtes parlementaires et le huis clos », *R.B.D.C.*, 1997, pp. 277 à 283.

mission pour pouvoir consulter les documents communiqués à la commission, qu'il s'agisse de documents judiciaires ou administratifs. En faisant usage de la faculté dont il disposait de désigner des membres sans voix délibérative, le Parlement wallon s'est ainsi assuré, sans porter atteinte au principe de représentation proportionnelle, que chaque groupe politique non reconnu puisse, par l'entremise de son député commissaire, accéder aux pièces, intervenir dans les débats et poser des questions aux témoins auditionnés. Il a de ce fait dérogé à sa politique particulièrement exclusive en matière de composition des commissions parlementaires qui ne laisse que très peu de place aux minorités politiques.

23. Si la plupart des membres de la commission spéciale bénéficièrent d'un siège au sein de la commission d'enquête, certains députés en furent cependant écartés<sup>91</sup>, en suite de l'exigence posée par les partis de la majorité de ne pas désigner de député issu d'une des circonscriptions électorales de la Province de Liège, dans un souci d'éviter tout soupçon de conflits d'intérêts dans le chef de membres de la commission. Ce critère objectif d'exclusion reposait sur le postulat que la proximité politique territoriale des députés liégeois avec les mandataires du Groupe Publifin était susceptible d'augmenter le risque de collusion entre eux. Une telle démarche politique de filtrage dans la composition de la commission d'enquête entre clairement en contradiction avec le principe démocratique de représentativité, selon lequel les élus régionaux représentent l'ensemble des citoyens de l'entité fédérée et pas uniquement les citoyens de leur circonscription électorale. S'il présente le mérite d'offrir à la commission une apparence d'indépendance nécessaire afin d'assurer la crédibilité du travail d'investigation aux yeux de l'opinion publique, il n'est pas exclu que ce choix politique ait en revanche rendu le monde politique liégeois particulièrement critique à l'égard du rapport d'enquête et des politiques de mise en œuvre qui l'ont suivi<sup>92</sup>.

## 2. LA DURÉE LIMITÉE DE L'ENQUÊTE : UN FACTEUR DE CRÉDIBILITÉ ?

24. Outre sa composition, la résolution devait régler la question du délai accordé à la commission

<sup>91</sup> Il s'agit de Christophe Collignon et Pierre-Yves Jeholet, tous deux élus dans une circonscription de la province de Liège. Deux autres députés renoncèrent à leur siège au sein de la commission d'enquête pour d'autres motifs.

<sup>92</sup> S'exprimant sur les évolutions décrétales avancées et leur impact sur l'avenir de Resa, le bourgmestre de Liège Willy Demeyer déclara en date du 28 février 2018 que « [l]e conseil communal de Liège n'adhère pas aux conclusions de la commission d'enquête du parlement wallon, dans la mesure où tous les Liégeois ont été écartés des débats. Leur seul droit était de comparaître comme des accusés » (*Le Soir*, 28 février 2018).

pour faire rapport. Au vu des précédentes critiques relatives aux potentielles lenteurs d'une commission d'enquête, qui avaient servi d'argumentaire à la majorité pour échapper une première fois à l'enquête parlementaire<sup>93</sup>, il paraissait important que le travail d'enquête soit bouclé le plus rapidement possible. L'histoire des enquêtes parlementaires révèle en effet que plus le délai de publication du rapport est bref, plus la commission se focalise sur l'essentiel, palliant ainsi les risques d'excéder ses compétences et de négliger les missions formellement déterminées<sup>94</sup>. La célérité s'imposait avec d'autant plus d'évidence qu'elle avait fait défaut en 1992, lors des travaux de la première commission d'enquête wallonne qui n'avaient abouti à un rapport qu'à l'issue de deux ans d'investigations.

En vertu du point 5 de la résolution, la commission d'enquête Publifin fut chargée d'accomplir ses travaux dans un délai de cinq mois à compter du jour de son installation, sans préjudice de la possibilité pour le Parlement de lui allouer un délai supplémentaire. Alors que la maîtrise du temps est généralement un élément sur lequel majorité et opposition s'achoppent, il est intéressant de constater que la fixation d'une période d'enquête relativement courte ne fit l'objet d'aucune contestation au sein de l'assemblée. Les députés avaient vraisemblablement un intérêt commun à ce que l'institution parlementaire offre une réaction rapide et efficace à un scandale qui entachait la confiance de l'opinion à l'égard des institutions politiques wallonnes. L'éclatement en juin 2017 de la crise politique francophone n'a nullement altéré le rythme de travail de la commission, qui parvint, au-delà des tensions partisans, à déposer son rapport final le 3 juillet 2017, soit 12 jours avant l'échéance du terme.

25. Il est intéressant de constater que si le Parlement wallon n'était pas, à l'instar de ses homologues au sein des autres entités fédérées, un parlement « de législature », la commission n'aurait fort probablement pas résisté à la crise politique qui a frappé le monde politique francophone durant l'été 2017 – si tant est qu'elle ait eu lieu au vu des effets collatéraux qu'elle aurait emportés sur le déroulement de l'enquête. À supposer en effet qu'une dissolution anticipée de l'assemblée eut été possible et soit intervenue à cette période, la commission Publifin aurait dû cesser ses travaux avant l'expiration du délai, en application de l'article 13, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi de 1880. Il aurait

alors fallu que l'assemblée nouvellement élue crée une nouvelle commission pour clôturer le travail d'enquête. L'éventuelle commission nouvellement constituée aurait largement dépassé l'échéance initialement prévue pour le dépôt des conclusions. Or, le respect des délais constituait précisément l'un des enjeux à relever afin de démontrer la capacité de l'institution parlementaire à répondre avec célérité aux attentes des citoyens et restaurer ainsi leur confiance en elle.

### 3. LES BALISES DU TRAVAIL D'INVESTIGATION

26. Dans sa résolution instituant la commission d'enquête Publifin, le Parlement wallon fixa également les missions dont la commission était investie. En premier lieu, la commission était invitée à procéder à une analyse complète de l'organisation et du fonctionnement des organes du Groupe Publifin, en examinant leur mode de désignation, leurs mécanismes décisionnels ainsi que les rémunérations perçues et le contrôle de celles-ci<sup>95</sup>. Riche de ces constats relatifs au fonctionnement de l'intercommunale et de ses filiales, la commission devait ensuite « étudier les éventuels dysfonctionnements au sein des organes de contrôle », en ce compris au sein de l'autorité de tutelle<sup>96</sup>. Il était également demandé à la commission d'identifier les services ou organes « complices » de la situation, dans la mesure où ils auraient omis d'informer les autorités compétentes de tels dysfonctionnements, alors qu'ils en avaient connaissance<sup>97</sup>. Si ces deux missions participent d'une véritable démarche d'identification des responsables des dysfonctionnements potentiels, encore convient-il de souligner l'absence de tout mandat explicite pour la commission d'établir, le cas échéant, les responsabilités politiques relatives aux éventuelles irrégularités commises. Notons d'ores et déjà que la commission ne s'est *in fine* pas privée de constater dans son rapport des manquements dans le chef du ministre des Pouvoirs locaux en charge de la tutelle sur les intercommunales, même si la démission de ce dernier amputait le contrôle parlementaire de la sanction politique suprême que constitue le retrait de la confiance au ministre ou à son gouvernement<sup>98</sup>.

La rédaction de recommandations destinées à « améliorer les mécanismes de fonctionnement,

<sup>93</sup> Voy. débat sur Publifin, les comités de secteur et les rémunérations au sein des intercommunales, *C.R.I.*, Parl. w., sess. 2016-2017, séance du 18 janvier 2017, n° 11.

<sup>94</sup> Voy. sur ce point M. UYTENDAELE, « L'enquête parlementaire sur les événements tragiques qui se sont déroulés le 29 mai 1985 au stade du Heysel », *op. cit.*, p. 359.

<sup>95</sup> Article 1. I. de la résolution visant à instituer une commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du Groupe Publifin, 15 février 2017, *Doc.*, Parl. w., sess. 2016-2017, n° 742/4, p. 2.

<sup>96</sup> Article 1. II. de la résolution précitée, 15 février 2017, *Doc.*, Parl. w., sess. 2016-2017, n° 742/4, p. 2.

<sup>97</sup> Article 1. III. de la résolution précitée, 15 février 2017, *Doc.*, Parl. w., sess. 2016-2017, n° 742/4, p. 2.

<sup>98</sup> Voy. *infra*, n° 37.

de bonne gouvernance, de transparence et de contrôle du Groupe Publifin et, le cas échéant, le contrôle d'activités publiques sous forme d'intercommunales ou de toute autre structure publique » constituait l'ultime mission de la commission, consécutive aux constats opérés par les investigations préalables<sup>99</sup>. Les recommandations devaient proposer un socle juridique de nature à réformer la gouvernance intercommunale et à remédier aux dysfonctionnements observés. En appelant à l'adoption de décrets et d'arrêtés, la commission était ainsi en mesure d'apporter sa due contribution à l'activité normative.

#### IV. LE DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE : UNE DÉMONSTRATION DE FORCE(S)

27. En dépit des pouvoirs reconnus à la commission Publifin, sa faculté à satisfaire les attentes qui pesaient sur elle n'en dépendait pas moins du déroulement concret des investigations. Dans les faits, la commission d'enquête se singularisa par la diversité des moyens d'instruction mobilisés (1). Si elle semble avoir mieux évité l'écueil de l'ingérence dans la procédure judiciaire que d'autres commissions d'enquête, le comportement de membres de la commission dans la conduite de leurs travaux, et en particulier le non-respect des droits de la défense, fut cependant critiqué par la société Nethys, qui cita cinq parlementaires en justice (2).

##### 1. LES MOYENS D'INVESTIGATION MOBILISÉS PAR LA COMMISSION

28. Durant les cinq mois impartis à la commission pour enquêter sur le Groupe Publifin, la commission d'enquête et son Bureau se réunirent respectivement à 29 et 33 reprises. Si c'est essentiellement par la voie de l'audition de témoins qu'elle procéda aux investigations<sup>100</sup>, la commission fut également amenée à exercer une série de mesures d'instruction propres au droit d'enquête.

Parmi les larges pouvoirs d'investigation reconnus aux commissions d'enquête, il est à noter que l'accomplissement de certaines mesures d'instruction listées par l'article 4, § 4, de la loi sur les enquêtes parlementaires requiert l'intervention

obligatoire d'un magistrat<sup>101</sup>. Qu'il s'agisse d'un conseiller à la cour d'appel ou d'un juge au tribunal de première instance, la commission doit se nantir de l'assistance d'un magistrat, sous peine d'amputer son pouvoir d'action réel. C'est donc en vue d'avoir toute latitude que la commission Publifin sollicita immédiatement du premier président de la cour d'appel de Liège la désignation de deux magistrats instructeurs, qui furent placés sous la direction de la présidente de la commission d'enquête.

Les magistrats furent ainsi mandatés par le Bureau de la commission de faire vérifier, par l'intermédiaire d'un médecin légiste, la réalité de l'état de santé d'André Gilles, qui avait présenté un certificat médical afin de justifier son absence lors d'une audition de la commission<sup>102</sup>. En s'assurant de la véracité du motif de non-comparution de l'intéressé, la commission d'enquête semble avoir recherché à démontrer sa détermination à lutter contre toute tentative d'obstruction à l'enquête par le biais de manœuvres frauduleuses. La convocation de monsieur Gilles devant la commission fut finalement reportée, après que l'incompatibilité de son état de santé avec l'audition initialement prévue eut été confirmée.

29. Par la suite, des devoirs d'instruction supplémentaires furent sollicités par la commission en raison de la transmission d'un procès-verbal de la police judiciaire de Liège relatif à une série de faits susceptibles de constituer des infractions pénales concernant le Groupe Publifin, indiquant que deux membres dirigeants auraient « réalisé, ou fait réaliser, toute une série de documents demandés par la commission d'enquête parlementaire, et qui n'existaient pas » et en auraient fait disparaître d'autres<sup>103</sup>. En conséquence de cette information communiquée à l'initiative du procureur général près la cour d'appel de Liège, la commission sollicita des magistrats qu'ils procèdent à la saisie des supports électroniques utiles à ses travaux, à l'identification de certains échanges téléphoniques, à l'identification de la présence de certains administrateurs au siège de l'intercommunale, ainsi qu'à une enquête sur les comptes bancaires des sociétés du Groupe Publifin<sup>104</sup>. En

<sup>99</sup> Article 1. IV. de la résolution précitée, 15 février 2017, *Doc.*, Parl. w., sess. 2016-2017, n° 742/4, p. 2.

<sup>100</sup> Parmi les témoins auditionnés, on retrouve différents membres de l'intercommunale et de la société Nethys, mais également les dirigeants des fédérations provinciales liégeoises des trois forces politiques francophones traditionnelles ainsi que quelques ministres. Pour la liste complète des témoins auditionnés, voy. *Doc.*, Parl. w., sess. 2016-2017, n° 742/4, pp. 8 à 11.

<sup>101</sup> L'article 4, § 4, de la loi sur les enquêtes parlementaires dispose comme suit : « Lorsque les mesures d'instruction comportent une limitation de la liberté d'aller ou de venir, une saisie de 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 ». Pour un commentaire de cet article, voy. D. DE BRUYN, *op. cit.*, p. 633.

<sup>102</sup> Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du groupe Publifin, *C.R.I.C.*, Parl. w., sess. 2016-2017, séance du mardi 21 février 2017, n° 113, p. 3.

<sup>103</sup> Communication officielle de la commission d'enquête parlementaire à l'issue de la réunion à huis clos du 9 mars 2017.

<sup>104</sup> Rapport, *Doc.*, Parl. w., sess. 2016-2017, n° 861/1, p. 12.

exécution de ces devoirs d'instruction, des perquisitions furent menées au siège de l'intercommunale Publifin ainsi qu'au centre informatique de la société Nethys<sup>105</sup>, conduisant à la saisie d'une série de documents. Si l'analyse des supports saisis ne fit état d'aucune preuve de fabrication frauduleuse de documents à l'attention de la commission d'enquête, il en ressortit toutefois que certains fichiers avaient fait l'objet d'une suppression systématique<sup>106</sup>. Faute de temps, la commission ne put approfondir ces indices de dissimulation, qui furent transmis au Parquet général<sup>107</sup>.

30. À la lumière de ces constats, il nous paraît intéressant de soulever que, quel que soit le résultat des devoirs d'instruction réalisés, leur mobilisation effective permet non seulement de justifier l'utilité de la commission d'enquête, mais en outre de contribuer à l'affirmation de sa puissance et à la préservation de son autorité. Si les membres de la commission n'ont cessé de rappeler qu'ils ne sont pas des juges, il n'empêche que leur travail emprunte les formes du procès et que la mission dont ils sont investis les installe dans une position d'autorité sans pareille, dès lors qu'ils siègent dans le seul organe parlementaire doté de pouvoirs de contrainte. Exploiter les virtualités de ces pouvoirs participe ainsi à la théâtralisation des travaux de cette commission et à une forme d'exaltation de la puissance d'un organe symbolisant l'amorce d'un renversement du rapport de force entre le Parlement et le Gouvernement. Dans un régime politique marqué par le primat de celui-ci sur celui-là, cette reconnaissance de pouvoirs d'investigation considérables à une poignée d'élus a vocation à permettre à l'institution parlementaire de s'émanciper momentanément de l'emprise du pouvoir exécutif. Sans nier la tentative du Gouvernement wallon de « court-circuiter » son travail d'enquête<sup>108</sup>, la commission Publifin a fait

la démonstration de sa capacité à prendre l'ascendant politique sur un dossier d'intérêt public sensible, en déployant son autorité à l'égard de l'ensemble des responsables politiques concernés. Au-delà de ces aspects symboliques, l'influence qu'exerce une telle autorité sur ceux dont la commission requiert la présence et le concours peut être décisive dans l'obtention d'une série d'informations indispensables à la manifestation de la vérité.

## 2. LES MOYENS D'ACTION MOBILISÉS CONTRE LA COMMISSION

31. En réaction aux devoirs d'instruction réalisés dans le cadre de l'enquête parlementaire, les avocats de la société Nethys vont, par correspondance, adresser à l'attention de la commission Publifin une série de remarques et aspirations quant au fonctionnement de cette dernière et plus particulièrement en lien avec le respect des droits fondamentaux de la société. À l'occasion d'un courrier du 20 avril 2017, Nethys sollicite la communication du rapport intermédiaire « afin de pouvoir formuler, dans un délai raisonnable, ses observations sur le rapport »<sup>109</sup>. Si cette demande sera logiquement rejetée au motif que la commission est seule compétente pour rédiger les rapports d'enquête, la démarche est en revanche révélatrice de la tentative de résistance que la société exercera tout au long de l'enquête à l'égard d'une puissance d'investigation parlementaire abusant à son estime des pouvoirs mis à sa disposition.

32. Estimant ses droits lésés, la société dépose en date du 10 mai une citation à comparaître devant la chambre civile du tribunal de première instance de Namur à l'égard de cinq députés de la commission d'enquête<sup>110</sup>. Il est reproché aux parlementaires d'avoir bafoué, tant lors des travaux de la commission que dans les médias, les droits de la défense de Nethys et tenu à son encontre ainsi qu'à l'égard de ses membres des propos calomnieux portant atteinte à leur droit à la réputation et à l'honneur<sup>111</sup>. En réaction à cette action en

<sup>105</sup> Conformément au droit de la commission de prendre toutes les mesures d'instruction prévues par le Code d'instruction criminelle, il lui était loisible de perquisitionner dans quelque lieu que ce soit tout objet qu'elle jugeait utile à la manifestation de la vérité. C'était la première fois qu'une commission d'enquête wallonne avait recours à cette mesure d'instruction. Au fédéral, en revanche, il a fréquemment été fait appel au magistrat-instructeur pour procéder aux perquisitions souhaitées. Pour un recensement des perquisitions et saisies organisées dans le cadre des enquêtes parlementaires, voy. M. VAN DER HULST et S. VAN DER JEUGHT, « Praktische aspecten van de werking van de parlementaire onderzoekscommissies », *Parlementair recht. Commentaar en teksten*, Gand, Mys & Breesch, 1997, pp. 197 à 200.

<sup>106</sup> « L'examen des supports électroniques saisis par la police judiciaire, et en particulier le relevé des fichiers supprimés sur certains ordinateurs de Nethys, relevé effectué par la police judiciaire, font par contre apparaître une suppression systématique, le 22 février, "d'un objet" dans les "annexes signées" et dans d'autres documents d'un répertoire intitulé "COMITÉ DE NOMINATION ET DE RÉUNION" (sic) » (Rapport, *Doc.*, Parl. w., sess. 2016-2017, n° 861/1, p. 12).

<sup>107</sup> *C.R.I.*, Parl. w., sess. 2016-2017, séance du mercredi 12 juillet 2017, n° 25, p. 12.

<sup>108</sup> Sur la relation de concurrence entre le Gouvernement et le Parlement par rapport aux leçons à tirer du scandale *Publifin*, voy. *infra*, n° 34.

<sup>109</sup> Pour un résumé du contenu des courriers des conseils de la société Nethys adressés à la commission le 28 mars, le 12 avril et le 20 avril 2017, voy. Rapport, *Doc.*, Parl. w., sess. 2016-2017, n° 861/1, pp. 12 et 13.

<sup>110</sup> Sont cités à comparaître : la présidente Mme Zrihen ainsi que M. Prévot, Crucke, Fourny et Hazée.

<sup>111</sup> Voy. sur ce point, un extrait de la citation : « Les auditions se prolongent durant des heures de manière inacceptable, les commissaires portent un jugement irréfléchi sur la manière dont certains témoins présentent leur exposé respectif, procèdent à des attaques *ad personam*, traitent les dirigeants de Nethys comme des accusés plutôt que comme des témoins et violent la présomption d'innocence des personnes entendues et de Nethys [...]. La Commission d'enquête parlementaire a également porté atteinte au principe du contradictoire, à diverses reprises, en refusant notamment de communiquer des informations et des pièces à Nethys ». Pour consulter la citation dans son intégralité, voy. [http://www.lavenir.net/cnt/dmf20170510\\_01002352/nethys-reclame-50-000-euro-de-dedommagement-a-5-deputes](http://www.lavenir.net/cnt/dmf20170510_01002352/nethys-reclame-50-000-euro-de-dedommagement-a-5-deputes).

dommages et intérêts, le Parlement wallon décide, fait exceptionnel, de se joindre à la cause au moyen d'une intervention volontaire dans le cadre de la procédure judiciaire<sup>112</sup>. Plus qu'une simple solidarité de circonstance à l'égard des députés visés par la citation, la résolution parlementaire fixant une telle intervention visait à réaffirmer l'importance du droit d'enquête et à défendre la liberté d'expression des parlementaires dans un régime démocratique, face à une citation perçue comme « une entreprise de délégitimation d'une commission d'enquête parlementaire et, par la force des choses, de l'assemblée parlementaire elle-même »<sup>113</sup>. Il était ainsi objecté que l'action se heurtait aux articles 58 et 120 de la Constitution, en vertu desquels les parlementaires wallons jouissent d'une liberté d'expression absolue dans l'exercice de leurs fonctions.

Quelques mois après la publication du rapport, la société Nethys se désistera finalement de son action<sup>114</sup>, évitant ainsi au juge de devoir se prononcer sur l'épineuse question de savoir si les déclarations faites dans les médias étaient couvertes par le régime de l'irresponsabilité parlementaire<sup>115</sup>.

## V. LE RAPPORT : CLAP DE FIN POUR LA COMMISSION PUBLIFIN

33. La commission fit le choix de dresser un rapport intermédiaire à l'issue d'une première phase d'investigations. Rendre compte de cette dynamique en deux temps dans la rédaction du rapport permet de mieux appréhender l'esprit dans lequel l'enquête parlementaire fut conduite (1). Parmi les multiples problématiques traitées par ce rapport, les constats qui y sont dressés soulèvent la question de la responsabilité politique des anciens

ministres (2) et les recommandations qui y sont formulées interrogent l'effectivité de leur mise en œuvre (3). Ultime étape de l'enquête parlementaire sur l'affaire *Publifin*, le vote du rapport en séance plénière du Parlement wallon témoigne de l'esprit consensuel dans lequel les travaux ont été menés, alors que le contexte politique n'était pas propice à la concorde (4).

### 1. LES ENJEUX D'UN RAPPORT EN DEUX TEMPS

34. Deux mois avant le dépôt de son rapport final le 3 juillet 2017, la commission d'enquête publia un rapport intermédiaire, élaboré au sein du Bureau et avec l'aide des experts<sup>116</sup>. Qualifiées de simple « document de travail » par les commissaires, ces conclusions à mi-parcours faisaient office de bilan informel liminaire, destiné à rendre compte des premières réflexions et recommandations de la commission d'enquête. Le rapport intermédiaire fut communiqué quelques jours à peine après l'organisation par le Gouvernement wallon d'une conférence de presse présentant une batterie de mesures destinées à renforcer le cadre juridique en matière d'éthique et de bonne gouvernance<sup>117</sup>. Cette réforme initiée par l'Exécutif répondait à la promesse, formulée le 26 janvier 2017 par le ministre-président Magnette, d'opérer une véritable « révolution » de la gouvernance wallonne, qui était selon lui de nature à rendre l'enquête parlementaire sans objet. Par le biais de ces initiatives destinées à démontrer le dynamisme gouvernemental face à la problématique, l'Exécutif wallon s'inscrivait là dans un rapport de concurrence avec l'institution parlementaire. Politiquement, la commission d'enquête avait donc un intérêt réel à démontrer la plus-value de son travail par rapport aux propositions gouvernementales, afin de justifier le temps parlementaire consacré aux investigations sur le Groupe Publifin. La publication du rapport intermédiaire permit finalement de confirmer qu'outre la réalisation d'un état des lieux minutieux du fonctionnement du Groupe Publifin, la commission d'enquête s'attela à la rédaction de recommandations qui dépassaient largement le champ d'action des propositions gouvernementales, circonscrites aux questions de transparence, d'encadrement et de contrôle des mandats et des rémunérations<sup>118</sup>.

<sup>112</sup> Proposition de résolution relative à une intervention volontaire dans le cadre d'une action civile introduite devant le tribunal civil de première instance de Namur le 23 mai 2017, *C.R.I.*, Parl. w., sess. 2016-2017, séance du 22 mai 2017, 2016-2017, n° 21, p. 2. Cette faculté pour le Parlement de faire intervention volontaire trouve son fondement dans l'article 48bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

<sup>113</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>114</sup> Le 11 septembre 2017, Nethys annonce par voie de communiqué que son Conseil d'administration « à l'unanimité et dans un souci de sérénité, a décidé ce jour de se désister dans le cadre de la cause introduite au tribunal civil de Namur en relation avec la Commission d'enquête parlementaire » (*La Libre Belgique*, 12 septembre 2017).

<sup>115</sup> L'étendue de la protection offerte aux parlementaires dépend de ce que recouvre l'exercice de fonctions parlementaires. Selon une lecture classique de l'article 58 de la Constitution, les élus qui s'expriment dans les médias n'agissent pas dans l'exercice de leurs fonctions et leurs propos ne sont dès lors pas couverts par le régime de l'irresponsabilité parlementaire. Faisant état des évolutions du rôle des assemblées parlementaires, certains auteurs ont récemment plaidé pour une interprétation plus extensive de l'article, afin que soient couverts « tous les propos qui participent d'un débat d'intérêt général, dans tous les domaines, quel que soit le lieu où le parlementaire s'exprime » (M. EL BERHOUMI et C. ROMAINVILLE, « Pour des parlementaires plus irresponsables », *J.T.*, n° 23, 2017, p. 451).

<sup>116</sup> Rapport intermédiaire de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du Groupe Publifin, document de travail, datant du 10 mai 2017.

<sup>117</sup> La conférence de presse fut organisée le 27 avril 2017.

<sup>118</sup> La réforme gouvernementale proposée se structurait en quatre axes : la transparence des mandats et rémunérations, l'encadrement strict des rémunérations, l'extension des incompatibilités de mandat et le renforcement des contrôles et des sanctions.

Malgré l'accueil médiatique relativement favorable dont il a bénéficié, le rapport intermédiaire de la commission d'enquête ne fit pas l'unanimité dans le monde politique francophone. Sans pour autant tirer à boulets rouges sur les conclusions partielles, le PTB s'en distanca, estimant qu'il subsistait des questions sans réponse et que certaines recommandations n'allaient pas assez loin<sup>119</sup>. Ces critiques permettaient d'identifier les efforts qu'il restait à fournir dans le chef de la commission pour emporter le soutien sans réserve de l'ensemble des forces politiques du Parlement au rapport final. Si, formellement, les députés dépourvus de voix délibérative au sein de la commission d'enquête n'ont aucune influence sur le vote du rapport final, leur soutien aux conclusions de l'enquête est de nature à jouer un rôle déterminant dans la légitimité qui leur est allouée.

35. À l'issue des investigations qui furent menées dans la seconde phase de l'enquête parlementaire, la commission d'enquête présenta un rapport abouti de 73 pages, riche de 82 recommandations. Les commissaires ont distingué méthodiquement, au sein de chacune des sept parties du rapport<sup>120</sup>, les constats effectués dans le cadre des investigations et les recommandations spécifiques élaborées en collaboration avec les experts. Le rapport se dote d'une ultime partie relative à la formulation de recommandations générales.

Il n'est pas ici question d'offrir une analyse exhaustive de l'ensemble des enseignements du rapport. Les lignes qui suivent visent surtout à révéler la logique et l'esprit d'un rapport qui réclame des réformes profondes dont l'achèvement ne nécessite pas seulement le recours à l'outil normatif, mais également des démarches volontaires dans le chef des organes du Groupe Publifin et de leurs membres. À travers une tentative de classification des différentes recommandations formulées par la commission d'enquête, nous révélerons en quoi le rapport final se présente comme un travail parlementaire tant porteur d'espairs que de désillusions potentielles.

## 2. LES CONSTATS : DES DYSFONCTIONNEMENTS ET DES RESPONSABILITÉS

36. Chaque problématique traitée a conduit la commission et ses experts à rendre compte, à travers une étude juridique des faits, des diverses

pratiques dans l'organisation et le fonctionnement de l'intercommunale et de ses filiales. Ces constats devaient servir non pas à identifier des fautes civiles ou pénales mais à améliorer la législation et les pratiques administratives en matière de gouvernance intercommunale, ainsi qu'à soulever d'éventuelles responsabilités politiques. La commission d'enquête a toutefois relevé une série d'irrégularités dans les décisions et pratiques du Groupe.

Sur la question de l'existence des comités de secteur, le rapport s'attache à démontrer le caractère illégal de la création de ces organes consultatifs, de leur maintien ainsi que la fixation de la rémunération de leurs membres. La commission fait également état du caractère disproportionné des rémunérations des membres des comités de secteur par rapport aux prestations qu'ils ont accomplies. Il est éclairant d'observer que la commission d'enquête se déclare incapable, au terme de ses travaux, d'expliquer avec certitude la finalité poursuivie par la création des comités de secteur au sein de l'intercommunale Publifin, se bornant à constater le décalage manifeste entre les missions que l'on avait tendance à leur prêter et la réalité du terrain, attestant du manque de qualification des membres composant ces comités par rapport aux secteurs concernés<sup>121</sup>.

Dans la suite de son rapport, la commission d'enquête conclut que la restructuration du Groupe Publifin a été réalisée aux fins de contourner certaines obligations juridiques. Tout en rappelant le caractère légal de la prise de participations d'une intercommunale dans une société, à tout le moins lorsqu'elle constitue un moyen de contribuer à la réalisation de son objet social, la commission dénonce les manœuvres de Publifin, dont l'apport de branches d'activités à des sociétés filiales eut pour objectif d'échapper aux contraintes juridiques mises en place par le Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation<sup>122</sup>. Outre cette forte diversification des activités sans lien avec l'intérêt communal, la commission constate un phénomène de déplacement du pouvoir, confisqué par les organes de l'intercommunale, voire de ses filiales. Une série d'initiatives diverses

<sup>119</sup> <http://ptb.be/articles/rapport-du-bureau-de-la-commission-publifin-le-verre-moitie-vide>.

<sup>120</sup> Partie 1 : Comités de secteur ; Partie 2 : Rémunérations des administrateurs et gestionnaires de l'intercommunale et de ses filiales ; Partie 3 : Notion d'intérêt communal ; Partie 4 : Contrôle régional ; Partie 5 : Exercice des pouvoirs au sein de l'intercommunale et de ses filiales ; Partie 6 : Les marchés publics dans le Groupe Publifin ; Partie 7 : Le GRD gaz et électricité « Resa ».

<sup>121</sup> Rapport, *Doc.*, Parl. w., sess. 2016-2017, n° 861/1, p. 19. Ce constat ne concerne pas les deux comités de secteur consultatifs dans le cadre de la fusion par absorption de la Socolie par l'ALE ainsi que la fusion entre Tecteo et l'intercommunale ALG.

<sup>122</sup> *Ibid.*, p. 34 (propos de la Professeure Durviaux) : « dans le cas d'espèce, le démantèlement d'une structure existante avec l'apport de ses diverses branches d'activités à des sociétés filiales ne respecte pas cette disposition [L1512-5], puisqu'il ne s'agit pas de contribuer à la réalisation de l'objet social, mais bien de confier à une société privée un objet déterminé de l'intercommunale en s'exonérant des contraintes juridiques (et notamment du contrôle démocratique des associés communaux et provinciaux) prévues par le CDLD. Dans la pratique, la réorganisation de Tecteo est manifestement contraire à la lettre et à l'esprit du CDLD ».

menées par les dirigeants du Groupe ont eu « pour effet d'échapper à plusieurs législations, notamment la tutelle, et d'affaiblir la capacité de contrôle des communes »<sup>123</sup>. Étayé par de nombreuses preuves du montage opéré par le Groupe, le rapport livre un constat de la volonté des dirigeants qui souhaitaient vider l'intercommunale de sa substance à travers une délégation de la gestion stratégique et opérationnelle à Nethys, et l'éloigner du centre réel de décision en multipliant les étages de la structure<sup>124</sup>. De ces constats, la commission d'enquête en déduit que « le pouvoir a ainsi été progressivement déplacé et concentré au sein d'un petit groupe de personnes au sein des instances de Nethys (conseil d'administration et comité de direction) »<sup>125</sup>. Par un phénomène de vases communicants, cette concentration des pouvoirs était assortie d'un affaiblissement corrélatif des contre-pouvoirs présents au sein des organes de l'intercommunale. Le rapport présente donc clairement les finalités qui ont motivé les différentes opérations de complexification de la structure.

37. Le rapport ne passe par ailleurs pas sous silence la question des responsabilités ministérielles dans le déploiement de l'affaire *Publifin*. À plusieurs reprises, la commission fait le constat de l'inaction du Gouvernement régional et, plus spécifiquement, de la négligence fautive du ministre des Pouvoirs locaux dans l'exercice effectif du contrôle de tutelle sur l'intercommunale.

C'est au sujet du plafond des rémunérations des mandataires politiques que la commission d'enquête va soulever une première fois la responsabilité politique de l'ancien ministre des Pouvoirs locaux<sup>126</sup>. Le rapport fait en effet état de la décision du ministre de ne pas suivre la proposition, formulée par son conseil et soutenue par la Cellule de contrôle des mandats placée sous son autorité, de soumettre un projet de décret interprétatif destiné à intégrer dans le calcul du plafond légal des rémunérations des élus locaux la somme perçue en raison de mandats dérivés au second degré<sup>127</sup>, comme c'est le cas des mandats détenus au sein de Nethys. Or, c'est précisément en excluant les sommes octroyées pour l'exercice de ces mandats « dérivés de dérivés » du calcul du plafond fixé à

150 % de l'indemnité parlementaire que certains mandataires ont pu dépasser ce seuil en toute légalité.

La commission d'enquête va une nouvelle fois exciper des manquements du ministre des Pouvoirs locaux dans son évaluation de la possibilité pour Tecteo de devenir interrégionale sans qu'un accord de coopération soit conclu. Contre l'avis de son administration, le ministre approuva cette transformation de l'intercommunale, qui fut par conséquent soustraite au contrôle de tutelle régionale<sup>128</sup>. Or, souligne la commission, « c'est durant la période où la tutelle n'a plus été exercée que la plupart des dysfonctionnements constatés ont eu lieu et se sont mis en place »<sup>129</sup>. En 2014, alors que la Région retrouvait sa compétence de tutelle à l'égard de l'intercommunale par suite de la conclusion de l'accord de coopération relatif aux intercommunales interrégionales, la commission d'enquête note encore qu'aucune initiative ne fut prise par l'administration du ministre aux fins de réinvestir le contrôle sur Publifin<sup>130</sup>.

Au titre d'un dernier grief à l'égard du ministre, la commission examine la question de l'exercice, par son chef de cabinet adjoint, de la fonction d'administrateur et de membre exécutif de l'intercommunale Publifin et de ses filiales. Qualifiant ce conflit d'intérêts apparent d'« anomalie flagrante », la commission note qu'elle revêt « une dimension particulière compte tenu des carences soulignées dans l'action du ministre en lien avec l'objet de la commission d'enquête »<sup>131</sup>.

Si le rapport fait également état de manquements dans l'action du ministre de l'Économie de l'époque, en ce que M. Marcourt avait omis de désigner un administrateur public au sein du conseil d'administration de Publifin<sup>132</sup>, seul le ministre des Pouvoirs locaux a vu sa responsabilité politique individuelle engagée par la commission. Or, à l'inverse de M. Furlan, M. Marcourt était encore ministre (de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et des Médias) au moment du dépôt des conclusions de la commission d'enquête. Sans nier que la commission ait pu légitimement croire que les négligences respectives des deux ministres justifiaient une différence de gradation dans la sévérité des conclusions émises à leur égard, mettre en cause la responsabilité d'un ministre en fonction aurait à l'évidence été plus laborieux, dès lors qu'il aurait fallu en tirer les conséquences politiques. À l'inverse, l'opéra-

<sup>123</sup> *Ibid.*, p. 42.

<sup>124</sup> *Ibid.*, p. 43 : « L'organisation du Groupe (58 sociétés dont 13 avec un capital supérieur à 25 millions d'euros) apparaît aujourd'hui inutilement complexe, avec 4 étages (voire 6 à 8 étages en prenant en compte toutes les participations) ».

<sup>125</sup> *Ibid.*

<sup>126</sup> « À la lumière de cet épisode, la responsabilité politique de l'ancien ministre des Pouvoirs locaux dans l'exclusion des mandats dits "privés" du plafond de rémunération prévu par le CDLD est indéniable » (*ibid.*, p. 26).

<sup>127</sup> Pour rappel, il s'agit de mandats exercés en raison de mandats qui sont eux-mêmes dérivés d'un mandat local.

<sup>128</sup> Rapport, *Doc.*, Parl. w., sess. 2016-2017, n° 861/1, p. 37.

<sup>129</sup> *Ibid.*, p. 38.

<sup>130</sup> *Ibid.*, p. 39.

<sup>131</sup> *Ibid.*, p. 40.

<sup>132</sup> *Ibid.*

tion consistant à pointer les erreurs d'un ministre n'étant plus en fonction était politiquement plus confortable.

La commission d'enquête pouvait-elle néanmoins engager la responsabilité politique d'un ancien ministre ? Force est de constater que la doctrine constitutionnelle classique défend l'idée de l'irresponsabilité politique des anciens ministres, en raison de l'impossibilité pour l'assemblée compétente de leur enjoindre de démissionner de la fonction dans l'exercice de laquelle une faute politique leur serait reprochée<sup>133</sup>. D'aucuns en ont d'ailleurs conclu qu'« 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 »<sup>134</sup>.

Cette prétendue interdiction pour un organe parlementaire de contrôler l'exercice des fonctions d'un ancien ministre semble en réalité reposer sur une assimilation entre la responsabilité politique et la sanction de la démission<sup>135</sup>. Mais ne s'enferme-t-on pas là dans une conception trop restrictive du concept de responsabilité politique en faisant de la sanction son critère déterminant ? Plus que la sanction politique, n'est-ce pas le contrôle que l'assemblée exerce sur l'action ministérielle et l'obligation correspondante du ministre de s'en expliquer qui constitue le cœur de la responsabilité ? Au travers d'un tel contrôle les gouvernants seraient en effet contraints, par l'intermédiaire du Parlement, de répondre de la conduite de leurs affaires ministérielles devant l'opinion publique<sup>136</sup>. Si l'on souscrit à cette conception plus extensive de cette idée de responsabilité politique, le contrôle par une commission d'enquête de la manière dont un ancien ministre a exercé ses fonctions est alors loin d'être dénué de sens, dans la mesure où il oblige celui-ci à informer sur la manière dont il a exercé ses fonctions passées et concourt ainsi à la manifestation de la vérité politique que l'enquête parlementaire a pour tâche de révéler<sup>137</sup>. En dépit de l'absence de toute sanction

politique, le rapport d'enquête permet de porter à la connaissance du public ce que la commission considère comme des fautes politiques commises par le ministre dans le cadre de son mandat antérieur. En ce qu'elle peut être constitutive d'un blâme public, cette « mise au fait » des erreurs politiques passées est déjà une sanction en soi, qui pourrait même, selon le degré de désapprobation populaire à l'égard des erreurs commises, déboucher sur une sanction électorale<sup>138</sup>. Dans l'histoire des enquêtes parlementaires belges, l'on retrouve d'autres rapports d'enquête ayant pointé l'existence d'une responsabilité politique dans le chef d'anciens ministres<sup>139</sup>. Au vu de ces expériences, les enquêtes parlementaires apparaissent comme une terre fertile du développement d'une sorte de responsabilité politique « posthume »<sup>140</sup>, en vertu de laquelle les anciens ministres ne seraient plus à l'abri de tout contrôle parlementaire de leurs agissements passés, pour peu toutefois qu'ils soient en mesure d'en rendre compte devant les élus. Reconnaître une telle compétence de contrôle politique aux commissions d'enquête offre par ailleurs à celles-ci la possibilité de poser des balises à l'action du nouveau ministre, balises qui pourront ultérieurement servir de repère au contrôle parlementaire de son action.

En l'espèce, il est à noter qu'aucun député, ni même l'ancien ministre visé par les griefs, n'a reproché à la commission d'enquête Publifin ses conclusions en termes de responsabilités politiques lors du débat en séance plénière sur le vote du rapport d'enquête.

38. Soulignons encore qu'à travers son enquête, la commission a mis au jour de nombreuses anomalies qu'il ne lui revenait cependant pas de traiter. C'est pour cette raison que le rapport fut transmis au Parquet général et qu'il devait en aller de même à l'égard d'autres autorités publiques dont le domaine de compétence était susceptible de couvrir certaines situations mises en lumière

<sup>133</sup> M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge*, op. cit., p. 410 ; N. LAGASSE et X. BAESELEN, op. cit., p. 9. Dans la doctrine française, voy. P. SÉGUR, « Qu'est-ce que la responsabilité politique ? », *Revue du droit public*, 1999/6, p. 1623, qui convient que « la démocratie conserve la nécessité de jeter la pleine lumière sur l'activité gouvernementale passée, mais que l'information parlementaire n'emporte aucunement la responsabilité politique » et en conclut qu'« après la cessation des fonctions ministérielles, il n'y a plus et il ne doit pas y avoir de responsabilité politique ».

<sup>134</sup> D. DE BRUYN, op. cit., p. 628.

<sup>135</sup> « La responsabilité politique suppose la sanction, positive ou négative, cette dernière conduisant à l'interruption prématurée du mandat ou de l'exercice d'une fonction » (P. SÉGUR, op. cit., p. 1620).

<sup>136</sup> Sur le lien entre le concept de responsabilité et l'exigence de répondre de ses actes, voy. P. AVRIL, « Responsabilité et accountability », O. BEAUD et J.-M. BLANQUER (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes & Cie, 1999, p. 85.

<sup>137</sup> Dans son avis précité du 28 décembre 1989 sur une proposition de loi complétant la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, le Conseil

d'État rappelle que « la représentation nationale a le droit et surtout le devoir de recueillir tous renseignements utiles afin de découvrir la vérité et, si besoin est, de prendre des mesures législatives ou d'appeler les gouvernements à se justifier, selon le cas » (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 1988-1989, n° 675/2, p. 18).

<sup>138</sup> O. BEAUD, *Le sang contaminé*, Paris, P.U.F., 1999, pp. 163 et 164.

<sup>139</sup> Dans le rapport de la commission Dutroux, la responsabilité de l'ancien ministre de la Justice, M. Wathelet, a été mis en cause (Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la manière dont l'enquête, dans ses volets policiers et judiciaires a été menée dans l'affaire « Dutroux-Nihoul et consorts », *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 1996-1997, n° 713/6, p. 150). De même, le rapport de la commission sur la crise de la dioxine a conclu à la responsabilité politique des ministres de l'Agriculture et de la Santé Publique, qui avaient démissionné un an plus tôt (Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur l'organisation de la production de viande, de produits laitiers et d'œufs en Belgique et sur les responsabilités politiques dans le cadre de la crise de la dioxine, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 1999-2000, n° 0018/006 pp. 305 et 306).

<sup>140</sup> Ce concept est proposé et défendu par Olivier Beaud en vue de qualifier la responsabilité politique des anciens ministres lorsqu'ils rendent des comptes de leur fonction antérieure (O. BEAUD, op. cit., p. 157).

par la commission<sup>141</sup>. Ce passage de témoin à d'autres autorités témoigne du fait que l'enquête parlementaire n'est qu'un point de départ sur lequel une série d'autorités de natures diverses sont invitées à se baser afin d'accomplir les missions qui leur reviennent.

### 3. LES RECOMMANDATIONS FACE AU DANGER DE L'INERTIE

39. Élaborées au départ des dysfonctionnements observés dans les pratiques du Groupe Publifin, les recommandations peuvent se classer en deux types : celles qui s'adressent au pouvoir législatif à des fins d'amélioration du cadre normatif relatif à la transparence, au fonctionnement, à la bonne gouvernance et au contrôle des intercommunales, et celles qui s'adressent au Groupe Publifin afin de l'inviter à opérer des changements immédiats dans son propre fonctionnement<sup>142</sup>. Par le biais de ses 31 recommandations<sup>143</sup>, le volet consacré à l'exercice des pouvoirs au sein de l'intercommunale et de ses filiales révèle particulièrement bien cette double dimension du rapport, en ce qu'il combine des recommandations directement destinées à corriger les dysfonctionnements observés au sein du Groupe Publifin<sup>144</sup> et des propositions constitutives d'une réforme plus globale de la gouvernance intercommunale<sup>145</sup>. S'il n'est pas toujours aisé de proposer une réforme juridique cohérente à la lumière de ces seules circonstances de fait sans tomber dans une géné-

ralisation oiseuse<sup>146</sup>, la commission semble dans l'ensemble y être parvenue, en poursuivant un objectif clair : éviter que l'affaire Publifin ne se reproduise<sup>147</sup>. C'est à cette fin que la commission formule ainsi une série de propositions tendant à renforcer l'effectivité des contre-pouvoirs, à travers par exemple un renforcement des pouvoirs d'information et de contrôle des administrateurs et des organes communaux<sup>148</sup>.

40. Bien qu'aucune des recommandations contenues dans ce rapport ne soit formellement obligatoire, leur mise en œuvre effective est particulièrement difficile à obtenir lorsque les organes de l'intercommunale et de ses filiales en sont les destinataires. En effet, le Parlement dont la commission d'enquête est un organe ne dispose d'aucun pouvoir de contrôle quelconque à l'égard de Publifin et, *a fortiori*, de ses dérivés. Cette absence totale de pouvoir de contrainte dans le chef des parlementaires dans l'exécution des recommandations tranche à cet égard nettement avec les pouvoirs de contrainte exceptionnels dont la commission d'enquête dispose au cours de ses travaux.

En dépit de ce constat, des solutions ont été développées par la commission d'enquête afin de conférer aux propositions de cette catégorie un caractère plus contraignant. À plusieurs reprises, la commission sollicite, dans l'hypothèse où les destinataires d'une recommandation n'en respecteraient pas les termes, l'adoption de mesures de tutelle coercitives de nature à aboutir au résultat souhaité<sup>149</sup>. C'est donc *in fine* à l'exécutif que

<sup>141</sup> Étaient notamment visées par le rapport : l'Inspection sociale, l'ONSS, l'INASTI, la tutelle, la CWaPE, le secrétariat général du SPW et, bien évidemment, les communes et province associées. Selon l'un des rapporteurs en séance plénière du Parlement, l'Inspection sociale pouvait s'intéresser au fait que les cotisations sociales de travailleurs indépendants au service de Nethys avaient été prises en charge de manière rétroactive par la société (C.R.I., Parl. w., sess. 2016-2017, séance du mercredi 12 juillet 2017, n° 25, p. 17). Dans l'une de ses recommandations, la commission invitait à ce que l'Inspection sociale soit saisie « des constats ayant suscité le questionnement de la commission au regard du droit social, notamment la prise en charge par l'entreprise, avec effet rétroactif, des lois sociales payées par le directeur général en tant qu'indépendant ; ainsi que le statut d'indépendant de membres du Comité de direction » (Rapport, *Doc.*, Parl. w., sess. 2016-2017, n° 861/1, p. 29). Au-delà du fait que cette recommandation n'a pas été accomplie, il convient de noter qu'à la faveur de la réforme du paysage de l'Inspection sociale, cette dernière a été démantelée à dater du 1<sup>er</sup> juillet 2017, pour être intégrée dans les services d'inspection de l'ONSS et de l'INASTI. Pour plus de détails sur cette question, voy. D. DUMONT, C. NAGELS et G. VAN LIMBERGHEN (dir.), n° spécial « Le nouveau paysage des inspections sociales », *Revue belge de sécurité sociale*, vol. 59, n° 2, 2017, à paraître.

<sup>142</sup> La commission d'enquête souhaite ainsi par exemple « engager le Conseil d'administration de Publifin à renouveler intégralement le Conseil d'administration de Nethys (et de Finanpart dans l'attente de sa suppression) » (Rapport, *Doc.*, Parl. w., sess. 2016-2017, n° 861/1, p. 47).

<sup>143</sup> *Ibid.*, pp. 46 et 47.

<sup>144</sup> La commission préconise par exemple d'écarter les personnes dont la responsabilité est engagée dans les manquements et dysfonctionnements identifiés dans le présent rapport des organes de l'ensemble des filiales du Groupe Publifin » (*ibid.*, p. 47).

<sup>145</sup> Voy., parmi d'autres, la recommandation visant à « objectiver le recrutement du management des intercommunales via un décret (profil de fonction, appel public, sélection objectivée) » (*ibid.*, p. 47).

<sup>146</sup> La commission Fortis a par exemple été critiquée par certains commentateurs, en raison de son incapacité à prendre le recul nécessaire par rapport au contexte de l'affaire afin de proposer une réforme utile et cohérente. « Quel crédit alors apporter à des suggestions qui ont été faites sans prendre la distance nécessaire ni mesurer l'ampleur véritable de l'éventuel dysfonctionnement constaté ? » (M.-F. RIGAUX, *op. cit.*, p. 223).

<sup>147</sup> Quelques mois avant son adoption le projet de décret Gouvernance/GRD rédigé par le ministre Crucke en vue de la mise en œuvre d'une série de recommandations de la commission Publifin avait toutefois été critiqué par certains comme une punition générale à tous les gestionnaires de réseau de distribution pour les erreurs d'un seul. Voy. sur ce point « Les dommages collatéraux de l'affaire Publifin », article paru dans *Le Soir* du 15 février 2018.

<sup>148</sup> Ainsi est-il notamment suggéré de « renforcer la capacité effective des membres du conseil d'administration des intercommunales en matière de contrôle des filiales, directes ou indirectes » ou encore de reconnaître la faculté pour 1/3 des conseillers communaux de demander une audition d'un représentant d'intercommunale au sein du conseil communal, en tout temps » (Rapport, *Doc.*, Parl. w., sess. 2016-2017, n° 861/1, p. 47).

<sup>149</sup> C'est notamment le cas de la recommandation ayant trait au remboursement des rémunérations induit par les membres des comités de secteur. Il était demandé au conseil d'administration de l'intercommunale d'organiser le remboursement volontaire de ces sommes, en raison du caractère insuffisant des prestations accomplies en contrepartie. En cas de refus des membres concernés, le CA devait alors saisir le juge compétent qui, seul, aurait pu exiger le remboursement contraint des sommes induit versées en réparation du préjudice subi par l'intercommunale, après avoir établi l'existence d'une faute en lien causal avec ce dommage. À défaut pour l'organe visé de mettre la recommandation à exécution, la commission suggérait de « prendre toutes les mesures de tutelle coercitives pour aboutir au résultat » (Rapport, *Doc.*, Parl. w., sess. 2016-2017, n° 861/1, p. 24). Cette recommandation a été appliquée, le CA de l'intercommunale ayant conclu avec les anciens membres

revient naturellement le rôle de contrôler la mise en œuvre par l'intercommunale des mesures sollicitées par la commission. En raison du caractère éphémère de la commission d'enquête, dont la clôture des travaux met fin à son existence, il s'avère judicieux qu'elle anticipe l'échec possible de sa proposition principale par l'inscription d'une recommandation subsidiaire. Cette technique de recommandation à deux niveaux n'est qu'un indice parmi d'autres d'une forte volonté de faire œuvre utile.

41. L'une des réformes législatives phares envisagée par ce rapport – qui sera d'ailleurs concrétisée par le décret « gouvernance »<sup>150</sup> – concerne le renforcement des règles en matière de cumul des mandats et des rémunérations, en réponse aux abus qui furent constatés dans le chef d'un certain nombre de dirigeants et administrateurs du Groupe Publifin. Une série d'interventions législatives suggérées visent avant tout à élargir le champ d'application *ratione personae* des règles existantes, afin notamment qu'une série d'incompatibilités en vigueur s'appliquent également aux mandats détenus au sein d'un organe de direction de filiales privées d'une intercommunale. Ainsi est-il par exemple prévu de rendre ces mandats incompatibles avec les fonctions de membre d'un collège communal ou provincial. En matière de rémunérations, la commission demande de légiférer dans le sens d'une intégration des rémunérations liées de ces mandats dits « dérivés de dérivés » dans le calcul du plafond des rémunérations des élus locaux<sup>151</sup>. Une intervention législative est également sollicitée en matière de rémunération des fonctions dirigeantes des intercommunales et de leurs filiales, afin notamment d'appliquer le plafond de 245 000 EUR brut par an, et à condition toutefois de rester « dans les limites des prérogatives du législateur wallon »<sup>152</sup>. De manière paradoxale, la commission conditionne la mise en œuvre d'une recommandation à la compétence du pouvoir législatif de la Région

wallonne, alors que l'ensemble de ses suggestions doivent en principe elles-mêmes s'inscrire dans le respect des compétences de l'entité fédérée. En procédant de la sorte, elle laisse au destinataire de la recommandation le soin de vérifier lui-même que l'exécution de la mesure proposée relève de sa compétence et se permet ainsi de s'aventurer en toute légalité dans une zone d'incertitude juridique.

42. La dernière partie relative aux recommandations générales fait prendre toute la mesure de l'étoffe du rapport final, en tant qu'expression la plus évidente de cette préoccupation permanente de la commission qu'il soit tiré profit des fruits de son travail. C'est ainsi que la commission souhaite qu'il soit remédié au constat de l'impunité de fait dont bénéficient les auteurs d'une série de pratiques jugées illégales, en raison de l'absence de toute sanction pénale ou administrative. Aux fins de combler ce vide juridique, et de réprimer à l'avenir ceux qui se joueraient des lois, il est dès lors demandé au Gouvernement wallon de « produire une étude sur l'instauration de sanctions administratives ou pénales en cas de violation du cadre légal »<sup>153</sup>.

Par ailleurs, la commission d'enquête met en place une politique de suivi, adaptée selon la nature du destinataire de la recommandation. D'une part, l'intercommunale est chargée, à propos des recommandations la visant directement, du dépôt trimestriel d'un rapport de suivi auprès du Parlement wallon<sup>154</sup>. Dans l'hypothèse où les organes du groupe ne donneraient pas suite à ces recommandations, « la commission d'enquête engage le Gouvernement, et si besoin le législateur, à prendre toutes les mesures de tutelle requises »<sup>155</sup>. D'autre part, ce sont les « ministres compétents » qui sont investis de la tâche de donner corps aux autres recommandations. À l'instar de l'intercommunale, les ministres doivent rendre compte du suivi des recommandations par le truchement d'un rapport-bilan, dans lequel toute mise à l'écart, fut-elle partielle, d'une proposition inscrite dans le rapport devra faire l'objet d'une justification détaillée. Ce n'est pas la première fois qu'une commission d'enquête instaure cette dernière obligation de rapportage ministériel afin

des comités de secteur des conventions de transaction pour un montant total de 283 000 EUR. Si certains partis se sont satisfaits d'un tel résultat, d'autres étaient en revanche plus critiques dans la mesure où les sommes à rembourser n'avaient été calculées que sur base du taux de présence aux réunions, alors que le rapport visait également les prestations lors de ces réunions (voy. sur cette question « Publifin : PS, Écolo et... cdH critiquent le suivi des recommandations de la commission d'enquête », article paru dans *La Libre Belgique*, le 10 janvier 2018).

<sup>150</sup> Il s'agit du décret wallon du 29 mars 2018 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supra-locales et de leurs filiales.

<sup>151</sup> Rapport, *Doc.*, Parl. w., sess. 2016-2017, n° 861/1, p. 26.

<sup>152</sup> *Ibid.*, p. 29. Plusieurs recommandations ont fait l'objet de cette formulation prudente. Voy. par exemple la proposition visant à « soumettre les mandataires non élus aux mêmes règles de plafonnement de revenus que les mandataires élus dans les limites des prérogatives des Parlement et Gouvernement wallons » (p. 26).

<sup>153</sup> *Ibid.*, p. 64.

<sup>154</sup> À l'occasion de la remise du second rapport trimestriel fin janvier 2018, une nouvelle polémique surgit en raison de l'apparente falsification du document. Une phrase fut en effet ajoutée à l'une des annexes du rapport entre son adoption par le conseil d'administration de Publifin et son dépôt auprès des autorités politiques régionales, suggérant de faire bénéficier Nethys du régime d'exception à l'application du plafond de 245 000 EUR imposé aux rémunérations des dirigeants des intercommunales et de leurs filiales. Voy. not. *Le Soir*, 1<sup>er</sup> février 2018. Cette polémique eut pour conséquence d'entraîner la démission du président du conseil d'administration de Publifin.

<sup>155</sup> Rapport, *Doc.*, Parl. w., sess. 2016-2017, n° 861/1, p. 64.

d'assurer le suivi de ses travaux. Dans son rapport de 2009, la commission d'enquête fédérale sur les grands dossiers de fraude fiscale avait également demandé « aux ministres compétents de faire rapport annuellement à la Chambre sur la mise en œuvre des recommandations »<sup>156</sup>. Il est arrivé, par le passé, que l'on procède à la transformation de la commission d'enquête en commission de suivi, afin de superviser le respect des recommandations qu'elle avait elle-même formulées<sup>157</sup>. Ce n'est pas le choix qui a été opéré par la commission Publifin, qui fait du Parlement wallon le gardien des travaux de la commission d'enquête en l'instituant comme organe de réception de ce rapport de suivi.

#### 4. LE VOTE DU RAPPORT : CONSENSUS EN PÉRIODE DE CRISE

43. Au terme d'une dernière réunion de la commission d'enquête en date du 3 juillet 2017, le rapport fut approuvé par l'ensemble des membres votants, et soutenu par les membres avec voix consultative<sup>158</sup>. Il fit ensuite l'objet d'une discussion publique en séance plénière du Parlement en date du 12 juillet 2017. Ce fut l'occasion pour les divers orateurs de souligner la qualité du travail d'investigation de la commission et l'esprit consensuel dans lequel il avait été accompli. À l'estime du député Crucke (MR), les enjeux de l'affaire étaient tels qu'ils justifiaient que les parlementaires sortent de la logique de confrontation entre majorité et opposition afin d'assumer, dans l'intérêt de la Région et de l'ensemble des citoyens, les tâches confiées à la commission<sup>159</sup>. En raison de sa capacité à dépasser cette logique, la commission Publifin constituait pour lui « la victoire du dialogue. C'est l'union de sensibilités politiques différentes, c'est la recherche du compromis »<sup>160</sup>. Le député Fourny (cdH) ne dit pas autre chose lorsqu'il souligna que « le travail qui a été effectué est un travail de fond, sérieux, qui a été fait dans un cadre consensuel au-delà des clivages politiques et de l'esprit partisan qui pouvait animer les uns et les autres et qui aurait conduit,

inévitablement, à une rupture de confiance et à un non-aboutissement »<sup>161</sup>.

Un projet de motion fut déposé par les cinq membres du Bureau de la commission en conclusion de ce débat, invitant le Parlement à prendre connaissance du rapport et à exprimer son adhésion aux conclusions de l'enquête<sup>162</sup>. Cette motion fut adoptée à une large majorité des députés wallons, l'unanimité étant à peine altérée par l'abstention du député Furlan, ancien ministre des pouvoirs locaux dont la responsabilité politique était directement soulevée dans le rapport final<sup>163</sup>. Il justifia son abstention comme suit : « Cela n'a rien à voir avec la qualité du rapport ni avec son contenu, mais étant juge et partie dans ce dossier, j'estimais qu'il était plus raisonnable de ma part de m'abstenir dans ce dossier ».

L'approbation unanime du rapport n'était pourtant pas acquise par avance, comme en témoignent les critiques du PTB quant au caractère incomplet du rapport intermédiaire, dont il s'était publiquement désolidarisé<sup>164</sup>. En définitive, ce parti apporta son soutien au rapport final, moyennant la précision que les recommandations de la commission d'enquête devaient nécessairement être adjointes d'une série de mesures de bonne gouvernance complémentaires<sup>165</sup>. De même, le contexte politique n'était pas non plus propice à un rassemblement des factions politiques autour du rapport. Le vote du Parlement sur le rapport intervenait dans une période d'instabilité politique et de tensions partisans exacerbées, en suite de la volonté exprimée par le président du cdH le 19 juin de rompre le pacte de coalition avec le PS, son partenaire de majorité au niveau régional wallon. Alors qu'un certain nombre de dossiers étaient bloqués dans l'attente d'une nouvelle majorité<sup>166</sup>, le consensus dont le rapport d'enquête faisait l'objet ne fut pas remis en cause lors du vote au Parlement. Lors de la discussion générale autour de la déclaration de politique régionale du nouveau Gouvernement, le

<sup>161</sup> *Ibid.*, p. 52.

<sup>162</sup> La motion était rédigée comme suit : « Le Parlement de Wallonie [...] prend connaissance du rapport de la commission d'enquête [...] ; adhère aux « Constatations, analyses et recommandations » de la commission d'enquête, telles qu'elles figurent dans le titre 2 de son rapport (projet de motion déposé en conclusion du débat sur le rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du Groupe Publifin, *Doc.*, Parl. w., sess. 2016-2017, n° 871/1).

<sup>163</sup> *Ibid.*, n° 25, p. 151.

<sup>164</sup> *Voy. supra*, n° 34.

<sup>165</sup> *Ibid.*, pp. 55 et 56.

<sup>166</sup> À propos des incidences de la crise sur le travail parlementaire, voy. J. CLARENNE et S. VANDENBOSCH, « Le rôle des Parlements et des partis en période de crise : enjeux démocratiques », *R.B.D.C.*, 2018, à paraître. En Région wallonne, la crise prit formellement fin avec le changement d'équipe gouvernementale, opéré par le biais de l'adoption d'une motion de méfiance constructive déposée en application de l'article 71 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles à l'encontre du Gouvernement (26 juillet 2017, *Doc.*, Parl. w., n° 878/1) votée le 28 juillet 2017 en séance plénière du Parlement wallon.

<sup>156</sup> Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les grands dossiers de fraude fiscale, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2008-2009, n° 0034/004, p. 271. Dans la foulée, la mise en place d'un groupe de travail chargé de traduire en texte de loi les modifications législatives proposées avait également été recommandée.

<sup>157</sup> *Voy. M. VAN DER HULST et K. MUYLLE, op. cit.*, p. 475.

<sup>158</sup> Rapport, *Doc.*, Parl. w., sess. 2016-2017, n° 861/1, p. 65.

<sup>159</sup> « Il y a des dossiers, j'en suis convaincu, qui ne sont pas des dossiers où des majorités et d'oppositions doivent se retrouver uniquement sur un point idéologique. Il y a des dossiers qui simplement doivent relever de l'honneur et de la fierté de cette Wallonie » (*C.R.I.*, Parl. w., sess. 2016-2017, séance du mercredi 12 juillet 2017, n° 25, p. 63).

<sup>160</sup> *C.R.I.*, Parl. w., sess. 2016-2017, séance du mercredi 12 juillet 2017, n° 25, p. 27.

ministre-président Borsus (MR) réaffirma par ailleurs qu'il était convenu d'appliquer l'ensemble des propositions de la commission Publifin<sup>167</sup>.

44. Sans aller jusqu'à spéculer sur les facteurs, notamment politiques, qui seraient à même de justifier cette union de circonstance au moment du vote du rapport, il nous semble que les commissions d'enquête, en ce qu'elles investissent les parlementaires qui en font partie d'une mission qui dépasse les intérêts partisans, gagnent en crédibilité lorsqu'elles sont en mesure de s'exprimer d'une seule voix. Toute dissonance dans la voix d'une commission d'enquête fait resurgir les affiliations politiques des uns et des autres et dépouille son rapport de l'apparence d'objectivité que celui-ci est en mesure de revêtir. En échappant à de tels désaccords, le rapport a acquis une force légitimatrice tant auprès des citoyens que du gouvernement, qui permet à ce jour l'exécution d'une série de réformes auxquelles il appelait, en dépit des obstacles qui se dressent devant leur mise en œuvre effective<sup>168</sup>.

## CONCLUSION

45. Durant de nombreuses années, les parlementaires wallons ne semblent pas avoir vu dans le droit d'enquête une ressource appropriée à l'exercice de leurs fonctions. Cette perception est probablement révolue. Au terme de ce regard rétrospectif sur la commission Publifin, le droit d'enquête au Parlement wallon signe un retour gagnant, tant il fut fait la démonstration de la plus-value de l'instrument dans la recherche de la vérité. La nécessité du recours à l'instrument d'enquête s'est imposée avec d'autant plus de force que la commission d'enquête est née des cendres de la commission spéciale, qui avait rapidement révélé les limites de ses pouvoirs dans l'exécution de ses missions de renseignement.

Il est en outre advenu du travail d'enquête un rapport fort et consensuel, en phase avec les objectifs initialement fixés. D'une part, la commission d'enquête a développé, au fil des auditions et autres moyens d'investigation, une connaissance

profonde du système, lui permettant notamment de mettre le doigt sur des pratiques légalement ou éthiquement condamnables dans la conduite du Groupe Publifin et d'identifier les responsables politiques des déficiences du système. D'autre part, la commission a proposé au travers de nombreuses recommandations consignées dans le rapport, des solutions immédiates et concrètes aux dysfonctionnements observés ainsi qu'une réforme plus globale de la gouvernance intercommunale.

Les résultats de l'enquête parlementaire sur le Groupe Publifin ont exposé à quel point l'outil peut se révéler être un accessoire fécond à la fonction législative, non seulement comme précieux outil préliminaire de collecte d'information, mais aussi et surtout comme moyen remarquable de formation d'une volonté législative collégiale. De même, il appert des conclusions du rapport que le droit d'enquête, dont la manifestation de la vérité politique constitue l'essence, peut contribuer à l'exercice serein de la fonction de contrôle de l'activité gouvernementale. À l'heure où la fonction parlementaire est fortement altérée par la discipline de parti et la loyauté gouvernementale, la commission Publifin est donc la preuve qu'il subsiste des espaces de travail au sein desquels les députés peuvent réinvestir pleinement les missions qui leur sont propres<sup>169</sup>, en échappant à l'emprise du pouvoir exécutif et en s'élevant au-dessus du clivage majorité/opposition<sup>170</sup>. Si, en l'espèce, le contexte a assurément contribué à ce dépassement, dans la mesure où les trois partis traditionnels avaient été éclaboussés par le scandale *Publifin*, il n'est pas certain qu'un tel consensus aurait pu être atteint autour d'un rapport similaire sans passer par l'intermédiaire du droit d'enquête.

46. L'intérêt du mécanisme de l'enquête parlementaire serait toutefois fortement altéré si les recommandations restaient lettre morte. Doit nécessairement s'ensuivre une phase de concrétisation des mesures proposées, qui ne constituent finalement qu'un point de départ des réformes législatives à mener et des comportements à faire évoluer afin d'améliorer le fonctionnement des intercommunales. Alors que cette phase est censée échapper aux commissions d'enquête, la commission Publifin s'en est précisément préoccupée en anticipant l'éventuelle inertie des destinataires des recommandations, et plus particulièrement des

<sup>167</sup> C.R.I., Parl. w., sess. 2016-2017, séance du vendredi 28 juillet 2017, n° 26, p. 49.

<sup>168</sup> À l'heure de clore cette contribution, il était encore trop tôt pour dresser un bilan définitif quant à la mise en œuvre des recommandations, dont une série devait encore être exécutée. Face à l'inertie du Groupe par rapport à une série de mesures à prendre, le Parlement wallon adopta une motion le 9 mai 2018, demandant au Gouvernement « de mettre en demeure les instances de Publifin-Nethys de mettre en œuvre, sans plus attendre, les recommandations de la Commission d'enquête » (Motion déposée en conclusion de l'interpellation de Monsieur Hazée à Madame De Bue, Ministre des Pouvoirs locaux, du Logement et des Infrastructures sportives sur « l'évolution du dossier Publifin-Nethys », Doc., Parl. w., 2017-2018, n° 1096/2).

<sup>169</sup> Pour d'autres « espaces de jeu », voy. H. DUMONT et M. EL BERHOUMI, « Prendre plus au sérieux la fonction législative des parlementaires », *R.B.D.C.*, 2014/3-4 p. 348.

<sup>170</sup> Comme l'a justement conclu Mme Zrihen, présidente de la commission d'enquête, au sujet de l'affaire *Publifin*, « il ne s'agit pas seulement d'un scandale, il s'agit d'une opportunité de montrer que la fonction parlementaire peut être tout autre, une autre manière de gouverner » (C.R.I., Parl. w., sess. 2016-2017, séance du mercredi 12 juillet 2017, n° 25, p. 57).

organes du Groupe Publifin, par la mise en place d'une méthode d'extension éventuelle des pouvoirs de tutelle ainsi qu'une politique de rapportage. Si certaines mesures ont été exécutées sans ambages, à l'instar du renouvellement complet des conseils d'administration de Finanpart et Publifin, et que la plupart des recommandations sont en cours de réalisation, d'autres se sont en revanche révélées beaucoup plus complexes à mettre en œuvre<sup>171</sup>. Reste à savoir si les précautions prises par la commission afin d'en garantir l'exécution permettront d'aboutir à l'accomplissement des recommandations les plus délicates.

<sup>171</sup> C'est notamment le cas des recommandations visant à renouveler le comité de direction de Nethys et à écarter les personnes responsables des dysfonctionnements observés des organes des filiales du Groupe Publifin. Malgré une large majorité de la classe politique en faveur du départ de Stéphane Moreau, administrateur-délégué de la société Nethys et membre du comité de direction, son éviction s'avérait particulièrement complexe à mettre en œuvre sur le plan juridique.

47. À l'avenir, il reste à souhaiter que les parlementaires soient soucieux de respecter l'intérêt supérieur que l'instrument doit contribuer à défendre, à savoir le bon fonctionnement des institutions et des pouvoirs. La commission d'enquête ne constitue un outil de revalorisation du rôle du Parlement qu'à condition de faire correspondre son travail à ce dessein supérieur, à défaut de quoi elle peut à l'inverse saper la crédibilité de l'institution parlementaire. Les dérives résultant du détournement du droit d'enquête à des fins de visibilité médiatique sont connues<sup>172</sup>. Le droit d'enquête est une arme à double tranchant, qu'il importe de manier avec prudence.

<sup>172</sup> P. MAGNETTE, « Le régime parlementaire. De l'orléanisme au fédéralisme », in P. DELWIT, J.-M. DE WAELE et P. MAGNETTE (dir.), *Gouverner la Belgique*, Paris, P.U.F., 1999, p. 96.