

CHAMBRE DES REPRESENTANTS DE BELGIQUE

18 Mars 2009

MOTION

en conclusion du rapport de la commission d'enquête parlementaire sur le respect de la Constitution, en particulier le principe de la séparation des pouvoirs, et des lois dans le cadre des procédures judiciaires entamées à l'encontre de la sa FORTIS.

(Déposée par MM. Jean-Marc NOLLET, Renaat LANDUYT et Stefaan VAN HECKE)

Vu les pages 1 à 67 du rapport de la commission d'enquête parlementaire sur le respect de la Constitution, en particulier le principe de la séparation des pouvoirs, et des lois dans le cadre des procédures judiciaires entamées à l'encontre de la sa FORTIS (1711/007), en particulier le tableau repris aux pages 22 à 67 ;

La Chambre,

I. Adopte les conclusions suivantes :

1. au sujet de la 1^{ère} phase, relative à la procédure en première instance,

Les contacts entre cabinets ministériels et membres de l'ordre judiciaire ne sont pas prévus par la loi, sauf ceux du ministre de la justice avec le procureur général de la Cour de cassation, les procureurs généraux de la cour d'appel et le procureur fédéral.

Les contacts, qui ont été mis en évidence par les travaux de la commission d'enquête parlementaire, entre des membres de cabinets ministériels et le parquet de Bruxelles, plus particulièrement le substitut du Procureur du roi chargé de donner son avis dans le dossier Fortis dans lequel l'Etat belge, s'il n'y est pas partie, y a cependant des intérêts, ont mis en péril le principe de la séparation des pouvoirs.

2. au sujet de la deuxième phase, relative à la procédure en appel, jusqu'au prononcé de l'arrêt,

Il ressort des travaux de la Commission que la période comprise entre la prise en délibéré et le prononcé de l'arrêt a été entachée d'incidents répétés. Ces incidents font l'objet de procédures pénales et disciplinaires ainsi que d'une enquête de la Commission d'avis et d'enquête réunie du Conseil supérieur de la Justice. Il appartient en outre à la Chambre, suivant la mission confiée à la Commission d'enquête parlementaire, d'examiner les faits dans leurs aspects problématiques au regard de la séparation des pouvoirs.

De l'inventaire établi, il ressort que les interventions se multiplient au fil de l'après-midi du vendredi 12 décembre 2008.

Le collaborateur chargé au cabinet du ministre de la justice des contacts éventuels avec le ministère public exerce une fonction tout à fait particulière. Il met en œuvre les compétences strictement réservées au ministre de la justice. A ce titre, il est dans une relation privilégiée et exclusive avec celui-ci.

Le fil des événements révèle des interventions directes, répétées et de plus en plus pressentes auprès de ce collaborateur.

Il ressort des différents témoignages recueillis sous serment par la Commission d'enquête que de nombreux contacts directs et indirects entre membres du pouvoir exécutif et magistrats ont été opérés à l'approche du prononcé de l'arrêt de la 18^{ème} chambre de la cour d'appel de Bruxelles.

A cet égard, il est particulièrement inquiétant que des injonctions, certaines illégales, émanant du cabinet du Ministre de la Justice, sous l'influence des cabinets des Finances et du Premier ministre, aient été données au Procureur Général près la cour d'appel de Bruxelles, et ce dans le but de permettre à une des parties de parvenir à ses fins.

La Chambre note toutefois que, dans ce dernier cas, un contre-ordre a été donné immédiatement, par téléphone et par SMS, après que le Ministre de la Justice ait été informé d'une telle action de son cabinet et qu'il l'ait réprouvée.

Néanmoins, il faut aussi constater que, pour le Procureur général près la cour d'appel de Bruxelles, l'appel téléphonique du cabinet du ministre de la Justice et l'appel précédent du Premier président de la cour d'appel donnaient des éléments suffisants pour faire application de l'article 29 du Code d'instruction criminelle et ouvrir une enquête. En d'autres termes, le Procureur général était déjà convaincu qu'il était fait usage d'informations illégales.

La Chambre s'étonne qu'à aucun moment ni les membres des trois cabinets ministériels concernés, ni les ministres eux-mêmes, lorsqu'ils ont fait l'objet de démarches ou qu'ils ont été informés des démarches associant leurs collaborateurs, n'aient eu recours à l'article 29 du code d'instruction criminelle afin de dénoncer ces faits.

Pour la Chambre, il est manifeste que les nombreux contacts entretenus ce jour là par les membres de cabinets ministériels concernés ont eu pour objet d'empêcher

que l'arrêt de la 18ème Chambre de la Cour d'appel de Bruxelles puisse être prononcé au jour prévu par son siège.

Pour la Chambre, il est manifeste que ces contacts et l'utilisation qui en a été faite ont mis en péril le principe de la séparation des pouvoirs et sont d'autant plus graves que l'Etat est intéressé à la cause.

Trois questions demeurent, car elles concernent des faits intimement liés aux enquêtes pénales et disciplinaires en cours :

- les informations dont il est fait usage sont elles illégales ou non, au regard du secret du délibéré (« affaire Schurmans ») ?
- les circonstances dans lesquelles la modification du siège de la 18ème chambre aurait été suggérée indiquent-elles des pressions ou non ?
- la requête en réouverture des débats avait-elle pour objectif de retarder, voire d'empêcher le prononcé de l'arrêt au fond ?

Pour cette raison, la commission d'enquête parlementaire devra reprendre ses travaux dès que possible, c'est-à-dire dès que les enquêtes seront terminées.

3. au sujet de la troisième phase, relative à la réaction du gouvernement et du ministre de la Justice, après le prononcé de l'arrêt,

Au lendemain du prononcé de l'arrêt, le Procureur général près la cour d'appel rédige et remet au ministre de la justice un rapport en vue d'introduire une demande en annulation pour excès de pouvoir fondée sur l'art. 1088 du code judiciaire. Alors qu'il s'agit d'une compétence qui lui est attribuée de manière exclusive, le ministre de la Justice révèle immédiatement la teneur de ce rapport au Premier ministre.

La Chambre relève l'attitude du ministre de la justice qui, après réflexion, ne donne pas instruction au Procureur général de faire usage de la dénonciation pour abus de pouvoir, en considérant qu'il appartient d'abord aux parties d'épuiser leurs voies de recours, mais surtout, que l'Etat étant partie à la cause, une telle décision aurait donné une apparence d'instrumentalisation de cette procédure au profit d'une des parties.

Cependant, la Chambre relève des faits indiquant qu'il a été porté atteinte à l'indépendance du ministre de la justice dans l'exercice de cette compétence réservée.

Il ressort des travaux de la commission que le Gouvernement, apparemment en présence et sur base d'une note des avocats de la SFPI, a non seulement demandé au ministre de la Justice d'entamer la procédure telle que prévue à l'art. 1088 du code judiciaire, mais qu'on a en outre conditionné l'introduction d'un recours en tierce opposition à l'introduction de cette procédure, faisant ainsi la confusion entre la

fonction d'imperium du ministre de la justice et l'intérêt des parties. A ce jour, l'Etat belge n'a pas introduit de recours en tierce opposition.

La Chambre relève enfin que, revenant sur son refus, le ministre de la Justice a finalement cédé et communiqué le rapport du Procureur général au Gouvernement. Celui-ci a pu l'utiliser à des fins de communication et pour motiver le pourvoi en cassation de la SFPI.

*

* *

La Chambre,

II. Formule les recommandations suivantes :

1. Partant du constat que des fonctionnaires du ministère public sont détachés non seulement auprès du ministre de la Justice, mais aussi manifestement auprès d'autres ministres, la Chambre estime que la loi devrait interdire à l'avenir le détachement de fonctionnaires du ministère public auprès d'autres ministres que le ministre de la Justice.

2. Partant du constat qu'au cours d'un procès, des interventions ont lieu auprès de procureurs et de juges, la Chambre estime qu'il est urgent de rédiger, à l'intention des collaborateurs des cabinets et de leurs ministres, un code de déontologie précisant que ces pratiques sont inadmissibles. Il convient d'éviter à tout moment que le ministre de la Justice ou tout autre ministre intervienne dans des procédures individuelles.

3. Partant du constat que le contrôle du fonctionnement de la justice par le ministre de la Justice a été interprété de manière à permettre, au cours d'un procès, de contrôler le fonctionnement des juges et de formuler des suggestions à cet égard, il convient de préciser d'urgence dans la loi que ces pratiques sont inadmissibles. Le fait que les procureurs qui sont placés sous l'autorité du ministre peuvent exercer un contrôle sur les juges ne semble pas permettre de bien garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire. Le contrôle du fonctionnement de la justice doit s'effectuer autrement que par les procureurs. Il ressort en effet clairement des constatations qu'il en faut très peu pour donner l'apparence qu'il y a eu influence ou pression. Les procureurs deviennent vite juge et partie, surtout dans les litiges où l'État est partie. Dans la pratique, cela s'avère donner lieu à des situations qui mettent en péril la séparation des pouvoirs, et en particulier l'indépendance du pouvoir judiciaire. Les juges doivent pouvoir prendre des décisions sans la moindre apparence de pression. Il convient de légiférer en la matière.

4. Le constat que les procureurs et les juges peuvent, en quelque sorte, se rendre du bureau de l'un à celui de l'autre, conduit, selon les constatations, à des situations qui mettent en péril la séparation des pouvoirs. Il est donc indiqué que les procureurs – tout comme chez nos voisins néerlandais et allemands – établissent leur étude en dehors du tribunal. Le tribunal est l'enceinte où les juges doivent pouvoir dire le droit en toute indépendance.

5. Partant du constat que les différentes procédures disciplinaires pendantes à la Cour d'appel de Bruxelles risquent de ne pas aboutir, la commission estime qu'il convient de dessaisir la Cour d'appel de Bruxelles de ces procédures.

6. Partant du constat que les procureurs peuvent faire emporter sans problème des dossiers du greffe du tribunal, la Chambre estime qu'il faut interdire cette pratique d'urgence. C'est le greffier en chef qui est responsable du dossier et des pièces du procès. Il convient de vérifier si, dans la pratique, ce principe est respecté scrupuleusement partout.

7. Partant du constat que l'avocat de l'Etat belge, Me Van Buggenhout, intervient à différents moments de la procédure et des contacts sans qu'apparaisse clairement qui il représente, ni l'étendue de sa mission, il conviendrait de définir et de préciser les règles en matière de désignation des avocats par les cabinets ministériels, tant au regard des marchés publics que de l'organe compétent pour désigner l'avocat et pour définir les missions et démarches qui lui sont confiées.

8. L'enquête révèle que les juges et les procureurs sont très « accessibles », même lorsqu'il s'agit des dossiers qu'ils traitent ou ont à traiter. Pour eux aussi, une déontologie claire en la matière est nécessaire. Il semble que la réglementation actuelle n'empêche pas les risques ponctuels pour la séparation des pouvoirs, comme la Chambre le constate avec beaucoup d'inquiétude. Le droit disciplinaire applicable aux juges et aux procureurs doit être adapté afin de pouvoir résister aux risques constatés pour la séparation des pouvoirs.

9. Partant du constat que la séparation des pouvoirs, en particulier l'indépendance du pouvoir judiciaire, a parfois été mise en péril et que rien n'a été prévu pour le signaler, l'organisation d'un point de contact s'impose. Pour ce faire, on pourrait créer un service de médiation justice, éventuellement au sein du Conseil supérieur de la justice, où chacun pourrait signaler les irrégularités. Selon la même idée, la Chambre estime qu'il peut être défini dans la constitution et/ou dans le code judiciaire à quelles conditions et selon quelles modalités un chef de corps peut, dans le cadre et le respect de la nécessaire coopération entre les pouvoirs, adresser au pouvoir législatif, à l'exécutif et/ou au conseil supérieur de la justice, des observations relatives à des difficultés rencontrées.

10. Partant du constat que le ministre de la Justice s'est concerté avec ses collègues concernant l'application d'un pouvoir réservé qui lui est accordé en sa qualité de ministre de la Justice, il convient d'interdire cette pratique à l'avenir. Des « règles déontologiques » claires pourraient être rédigées à cette fin. À cet égard, la Chambre rappelle le caractère exclusif du pouvoir conféré au ministre de la Justice de faire ou non usage de la procédure prévue à l'article 1088 du Code judiciaire. L'on exclura ainsi que l'introduction éventuelle d'une tierce opposition par l'État belge dans un procès dans lequel il est directement ou indirectement partie prenante, dépende de l'exercice ou non par le ministre du pouvoir que lui confère l'article 1088 du Code judiciaire. L'inverse est inconciliable avec le principe de la séparation des pouvoirs et constitue, dans le chef du ministre de la Justice, une confusion des rôles de gardien de l'État de droit, d'une part, et de partie prenante, d'autre part. Une telle confusion est contraire au principe d'un procès équitable et équilibré.

11. La Commission a fait le constat que les missions de la justice sont parfois considérablement gênées dans les matières financières à cause de l'impératif de secret qui semble s'imposer aux acteurs économiques pour certaines informations, relatives notamment à leurs liquidités, sous peine d'être ipso facto sanctionnés par les marchés. Il y a lieu de se pencher sur une révision de la législation sur la surveillance et l'information des marchés financiers afin de veiller à la transparence des informations financières des entreprises.

12. Partant du constat que d'aucuns mettent en doute qu'une commission d'enquête parlementaire sur le fonctionnement de la justice soit encore possible depuis la création du Conseil supérieur de la Justice, il y a lieu d'adopter d'urgence une loi interprétative pour lever toute ambiguïté à ce sujet. Il convient par ailleurs de lever expressément tout doute quant au fait qu'une commission d'enquête puisse ou non exiger qu'un dossier relatif à un procès civil lui soit communiqué.

13. Partant du constat qu'un avocat a refusé de prêter serment devant la commission d'enquête et a invoqué à cet égard la déontologie du barreau, il convient d'urgence de lever, par le biais d'une loi, toute équivoque à ce sujet. Dans le même sens, il y a lieu de préciser que le secret professionnel ne peut être invoqué de manière générale pour se soustraire à l'obligation de comparaître. Ces précisions iront dans un sens analogue à celui des dispositions du code judiciaire et de la jurisprudence.

Le dépôt de ces 13 recommandations ne veut pas dire que nous ne pouvons pas partager certaines des recommandations reprises aux pages 70 à 73 du rapport. Toutefois, nous estimons que nombre de recommandations retenues par la commission pèchent par manque de courage dans ce qui s'en dégage.

Jean-Marc NOLLET
(Ecolo-Groen!)

Renaat LANDUYT
(sp.a)

Stefaan VAN HECKE
(Ecolo-Groen!)