

Commissions d'enquête parlementaires et autorité judiciaire

(document de travail provisoire)

Notre communication sera organisée en trois temps : après avoir esquissé une brève présentation du travail des commissions d'enquête parlementaire ¹, nous montrerons leur rapport au principe de la séparation des pouvoirs qui, s'il concernait initialement en France les relations entre le législatif et l'exécutif, a aujourd'hui pour conséquence l'impossibilité pour les parlementaires d'exercer leur pouvoir d'enquête sur des faits donnant lieu à des procédures judiciaires. Enfin, à partir d'exemples étrangers, essentiellement celui du concours des enquêtes parlementaire et judiciaire tel qu'il apparaît dans le système belge, nous réfléchirons aux avantages et limites du système français.

1- Les commissions d'enquête en France

Les commissions d'enquête ont été constitutionnalisées à l'article 51-2 ² de la Constitution par la réforme du 23 juillet 2008 ³. Cette constitutionnalisation n'est pas sans conséquence, la proposition en avait déjà été faite dans le cadre du rapport Vedel de 1993 ⁴ et le fait qu'elle n'ait pas été suivie à l'époque laissait à penser à certains auteurs que c'était lié à l'esprit du régime ⁵. Cette consécration marquerait une évolution dans la pratique du régime et dans le souci de revaloriser le rôle du Parlement.

La possibilité offerte au Parlement de créer des commissions d'enquête disposant pendant six mois ⁶ – une période souvent trop courte au regard des sujets traités – de pouvoirs importants s'inscrit dans le cadre du rôle du Parlement en matière d'information, de contrôle et d'évaluation des politiques publiques. Ces commissions participent largement de la revalorisation du Parlement.

Le rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République, intitulé *Une Vème République plus démocratique* constatait

¹ Le vocable de « commissions d'enquête » a été consacré par la loi n° 91-698 du 20 juillet 1991 (*J.O.R.F.*, 23 juill. 1991, p. 9727).

² Article 51-2 C : « Pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24, des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments d'information. La loi détermine leurs règles d'organisation et de fonctionnement. Leurs conditions de création sont fixées par le règlement de chaque assemblée ».

³ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008.

⁴ *Propositions pour une révision de la Constitution*, La Documentation Française, Collection des Rapports Officiels, Paris, 1993, p. 63.

⁵ VALLET E., « Les commissions d'enquête parlementaires sous la Cinquième République », *R.F.D.C.*, n° 54, 2003, p. 251.

⁶ Le délai était de quatre mois et a été porté à six avec la loi n° 77-807 du 19 juillet 1977 (*J.O.R.F.*, 20 juill. 1977, p. 3836).

que « le travail du Parlement ne peut retrouver efficacité et prestige que s'il repose sur un rôle accru des commissions de chacune des deux assemblées »⁷. Si cette affirmation concernait les commissions parlementaires en général, les commissions d'enquête n'ont pas été écartées des débats. Ainsi, les membres du Comité ont proposé⁸ la modification de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires afin de supprimer la règle interdisant la constitution de commissions d'enquête lorsque l'autorité judiciaire est saisie de faits sur lesquels ces commissions sont susceptibles d'enquêter sans se prononcer sur la responsabilité pénale, civile ou disciplinaire des personnes en cause. Cette proposition n'a pas été retenue.

Le fonctionnement et l'organisation des commissions d'enquête sont régis par les articles 137 à 144-2 du règlement de l'Assemblée nationale (dans le Titre II relatif au contrôle parlementaire)⁹. Les commissions d'enquête sont créées par l'intermédiaire d'une proposition de résolution¹⁰ qui doit « déterminer avec précision soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services ou entreprises publics dont la commission doit examiner la gestion »¹¹. Cette proposition ne peut donc qu'être le fruit d'une initiative parlementaire, qu'elle provienne d'un parlementaire ou d'un groupe parlementaire. Il est également précisé qu'il ne peut être créé de commission sur un objet traité par une commission permanente ou par une commission d'enquête avant expiration d'un délai d'un an à compter du terme de leurs travaux¹².

Les propositions de résolutions sont renvoyées à la commission permanente compétente afin qu'elle se prononce sur l'opportunité de la création de la commission d'enquête¹³, elle doit également examiner les conditions de recevabilité qui découlent de l'article 137 RAN. La commission dépose ensuite un rapport en vertu duquel elle se prononce sur l'adoption de la proposition de résolution. En cas d'adoption par la commission permanente, la proposition de résolution sera examinée par l'assemblée concernée.

Les conditions de travail de ces commissions d'enquête sont prévues par l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Les commissions d'enquête disposent des mêmes prérogatives que les commissions des finances telles qu'elles découlent des articles L. 132-4 et L. 135-5 du Code des juridictions financières. Ainsi, il est prévu que « les rapporteurs des commissions d'enquête exercent leur mission sur pièces et sur place. Tous les renseignements de nature à faciliter

⁷ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *Une V^e République plus démocratique*, Documentation française, Paris, 2008, p. 46.

⁸ Proposition n° 40. Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *Une V^e République plus démocratique*, Documentation française, Paris, 2008, pp. 51 et 117.

⁹ Article 11 du règlement du Sénat qui renvoie, pour davantage de précision, à l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

¹⁰ Article 140 du règlement de l'Assemblée nationale (ci-après RAN) et article 11 du règlement du Sénat.

¹¹ Article 137 du RAN. Notons que cette définition reprend les éléments de l'ancienne distinction qui existait entre les commissions d'enquête et les commissions de contrôle.

¹² L'objectif est ici de rationaliser la pratique de l'enquête parlementaire en la mettant à l'abri des changements de majorité.

¹³ Art. 140 RAN.

cette mission doivent leur être fournis. Ils sont habilités à se faire communiquer tous documents de service, à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat, et sous réserve du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs ».

En outre, l'article 6-III de l'ordonnance susmentionnée précise les modalités d'organisation des auditions et les sanctions encourues par les personnes qui refuseraient de déposer ou de prêter serment devant la commission d'enquête¹⁴. Rappelons toutefois que sous la Cinquième République, aucune poursuite n'a jamais été engagée pour l'un de ces motifs par le président d'une commission malgré de nombreux refus à l'obligation de témoignage¹⁵.

C'est l'une des difficultés quant à la place réelle des commissions d'enquête dans notre système institutionnel. Si elles constituent de réels organes d'investigation dotés de pouvoirs importants, elles n'en demeurent pas moins avant tout des organes politiques. Pour reprendre les mots d'Elisabeth Vallet, l'objectif des commissions d'enquête est le maintien du « difficile équilibre entre l'institution qu'elles représentent, l'esprit qu'elles incarnent, le rôle que la société civile en attend »¹⁶.

2- Commissions d'enquête parlementaire et séparation des pouvoirs

Dès 1931, dans sa thèse sur les commissions d'enquête parlementaire, Pierre Bégouin affirmait que « c'est le principe de la séparation des pouvoirs qui domine toute la question des enquêtes parlementaires »¹⁷. Précisons toutefois qu'à l'époque, la principale objection concernait les rapports entre le législatif et l'exécutif. Il semblait logique que le Parlement puisse enquêter en toute matière dans lesquelles il intervient au titre de ses compétences propres, c'est-à-dire

¹⁴ Art. 6-III de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires : « La personne qui ne comparait pas ou refuse de déposer ou de prêter serment devant une commission d'enquête est passible d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 7 500 €. Le refus de communiquer les documents visés au deuxième alinéa du II est passible des mêmes peines. Dans les cas visés aux deux précédents alinéas, le tribunal peut en outre prononcer l'interdiction, en tout ou partie, de l'exercice des droits civiques mentionnés à l'article 131-26 du code pénal, pour une durée maximale de deux ans à compter du jour où la personne condamnée a subi sa peine. En cas de faux témoignage ou de subornation de témoin, les dispositions des articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal sont respectivement applicables. Les poursuites prévues au présent article sont exercées à la requête du président de la commission ou, lorsque le rapport de la commission a été publié, à la requête du Bureau de l'assemblée intéressée.

IV. – Les auditions auxquelles procèdent les commissions d'enquête sont publiques. Les commissions organisent cette publicité par les moyens de leur choix. Toutefois, elles peuvent décider l'application du secret ; dans ce cas, les dispositions du dernier alinéa du présent article sont applicables. L'assemblée intéressée peut décider, par un vote spécial, et après s'être constituée en comité secret, de ne pas autoriser la publication de tout ou partie du rapport d'une commission d'enquête. Sera punie des peines prévues à l'article 226-13 du code pénal toute personne qui, dans un délai de vingt-cinq ans, sous réserve des délais plus longs prévus à l'article L. 213-2 du code du patrimoine, divulguera ou publiera une information relative aux travaux non publics d'une commission d'enquête, sauf si le rapport publié à la fin des travaux de la commission a fait état de cette information.

¹⁵ GICQUEL J. & J.-E., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 24^{ème} éd., Montchrestien, Paris, 2010, p. 313.

¹⁶ VALLET E., « Les commissions d'enquête parlementaires sous la Cinquième République », *R.F.D.C.*, n° 54, 2003, p. 251.

¹⁷ BEGOUIN P., *Les commissions d'enquête parlementaire*, éd. Domat-Montchrestien, Paris, 1931, p. 13.

l'établissement de règles générales et impersonnelles¹⁸. Ainsi compris, son pouvoir d'enquête interférerait nécessairement avec l'exécutif en ce qu'il aurait pour vocation essentielle de contrôler l'exécution de sa mission par le pouvoir exécutif. A l'époque, l'enquête parlementaire avait pour principal objectif un contrôle « moral » sur les parlementaires et l'exécutif¹⁹.

La pratique française de l'enquête parlementaire a été considérée à une époque comme revêtant « dans une certaine mesure l'aspect d'une excroissance située en marge des cadres constitutionnels »²⁰. En effet, les commissions d'enquête parlementaire ont, dans l'histoire institutionnelle française, eu essentiellement pour objectif de contrôler les « faits scandaleux » auxquels se sont retrouvés mêlés des parlementaires ou des membres de cabinet, notamment pour des affaires les reliant aux milieux financiers²¹. Dans ces différentes affaires, qui ont par ailleurs donné lieu à des enquêtes judiciaires, le Parlement avait usé de son pouvoir d'enquête vis-à-vis de l'opinion publique en espérant que le discrédit jeté sur ses membres serait ainsi diminué.

Ces affaires, largement utilisées par les partis dans des perspectives purement politiciennes concernaient essentiellement des questions de moralité. Pour reprendre les mots de M. Savary, l'auteur de la proposition relative à l'enquête ordonnée le 31 décembre 1907 sur la liquidation des biens des établissements ecclésiastiques : « Nous croyons seulement que les faits allégués qui peuvent être jugés définitivement par la justice civile, qui peuvent ne pas constituer des infractions à la loi pénale, doivent tout au moins être examinés quant à leur existence même et au point de vue moral, par une enquête parlementaire »²². A cette époque, les commissions d'enquête avaient une vocation quasi-exclusivement politique et pouvaient laisser penser à un clientélisme partisan.

Il en va différemment sous la Cinquième République qui a voulu rompre avec « l'odeur de souffre » qui entourait ces travaux sous les Républiques précédentes et qui aboutissait fréquemment à des crises institutionnelles et gouvernementales. Les commissions d'enquête sont aujourd'hui beaucoup plus techniques²³. Un « droit de tirage »²⁴ a également été institué afin de permettre à l'opposition d'être à l'origine de la création de telles commissions.

¹⁸ BEGOUIN P., *Les commissions d'enquête parlementaire*, éd. Domat-Montchrestien, Paris, 1931, p. 24 : « Les Assemblées qui ont l'intégralité du pouvoir législatif, qui ne sont pas limitées au droit d'accepter ou de rejeter en bloc sans discussion les projets du gouvernement, ont nécessairement le pouvoir d'enquête et doivent pouvoir prétendre l'exercer elles-mêmes en refusant de s'en remettre purement et simplement à l'enquête gouvernementale ».

¹⁹ Cette conception rejoint celle de la loi hollandaise du 5 août 1850 instaurant le droit d'enquête qui était alors considéré comme le corollaire du droit d'interpellation (VAN RAALTE V. S. A., « Note sur les Commissions d'enquête parlementaire dans les Pays-Bas », *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1893, p. 283).

²⁰ BEGOUIN P., *Les commissions d'enquête parlementaire*, éd. Domat-Montchrestien, Paris, 1931, p. 177.

²¹ Commission de 1832 sur le déficit Kesner, commission de 1887 sur les trafics de décorations, commissions de 1892 et 1897 sur l'affaire du canal de Panama, enquête de 1904 sur la tentative de corruption du Président du Conseil à propos de l'affaire des Chartreux, l'enquête ordonnée le 31 décembre 1907 sur la liquidation des biens des établissements ecclésiastiques, etc.

²² Cité par BEGOUIN P., *Les commissions d'enquête parlementaire*, éd. Domat-Montchrestien, Paris, 1931, p. 54.

²³ Pour des exemples récents : Commission d'enquête sur la gestion des entreprises publiques afin d'améliorer le système de prise de décision ; Commission d'enquête sur l'application des mesures préconisées en matière de sécurité du transport maritime des produits dangereux ou polluants et l'évaluation de leur efficacité ; Commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale ; Commission d'enquête relative à l'influence des mouvements à caractère sectaire et aux conséquences de leurs pratiques sur la santé psychique et mentale des mineurs.

Si les pouvoirs accordés aux commissions sont relativement importants, notamment au travers du droit de citation directe ²⁵ et des pouvoirs spécifiques attribués aux rapporteurs ²⁶, ils rencontrent une limite importante concernant les faits donnant lieu à une procédure judiciaire.

L'article 139 du règlement de l'Assemblée nationale issu de la résolution n° 292 du 27 mai 2009 dispose que lorsqu'est déposée une résolution tendant à la création d'une commission d'enquête — cette dernière doit être notifiée au garde des Sceaux.

L'article 139 de préciser que « 2. Si le garde des sceaux fait connaître que des poursuites judiciaires sont en cours sur les faits ayant motivé le dépôt de la proposition, celle-ci ne peut être mise en discussion. Si la discussion est déjà commencée, elle est immédiatement interrompue. 3. Lorsqu'une information judiciaire est ouverte après la création de la commission, le Président de l'Assemblée, saisi par le garde des sceaux, en informe le président de la commission. Celle-ci met immédiatement fin à ses travaux ».

Dans la pratique, lorsqu'est déposée une proposition de résolution visant à la création d'une commission d'enquête parlementaire, le Président de l'Assemblée nationale en informe le garde des Sceaux qui doit lui mentionner l'existence passée ou présente de poursuites judiciaires ²⁷. La difficulté ici est qu'une très grande précision dans les faits déterminant la proposition de résolution contraindrait le garde des Sceaux à ouvrir une information judiciaire qui immédiatement aboutirait au blocage de l'initiative parlementaire. Dans cette optique, il paraît difficilement envisageable d'imaginer que puisse être créée une commission sur un sujet concernant directement les libertés publiques.

Ces commissions d'enquête – qui participent à la fonction de contrôle et d'évaluation dévolue au Parlement – voient ainsi leur champ d'investigation et de compétence limité de manière importante dans le souci de garantir le principe d'indépendance de l'autorité judiciaire. Cette interdiction ne va pas sans poser des difficultés pratiques. Les sujets saisis par les commissions d'enquête, de par leur importance et leur gravité, sont généralement propices à l'ouverture de procédures judiciaires. Néanmoins, si le principe est clair, son application semble

²⁴ Ainsi, la possibilité d'inscrire à l'ordre du jour d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête a été reconnue conventionnellement à chaque groupe politique. Ce droit, tombé en désuétude, a été renforcé et consacré par la réforme du Règlement du 27 mai 2009. Désormais, chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire peut demander une fois par session ordinaire, à l'exception de celle précédant le renouvellement de l'Assemblée, qu'un débat sur la création d'une commission d'enquête ait lieu en séance publique. Pour être rejetée, la création de la commission d'enquête doit faire l'objet d'un vote négatif des trois cinquièmes des membres de l'Assemblée, seuls les députés qui y sont défavorables prenant part au vote.

²⁵ Les personnes convoquées sont tenues de déposer sous réserve des dispositions relatives au secret professionnel prévues aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal. Par ailleurs, les sanctions prévues en cas de faux témoignage ou de subornation de témoin sont applicables aux enquêtes parlementaires ; les poursuites judiciaires sont exercées à la demande du président de la commission d'enquête ou à la demande du Bureau de l'Assemblée, lorsque le rapport a été publié. En revanche, les personnes entendues sont protégées, depuis la loi n° 2008-1187 du 14 novembre 2008, des actions en diffamation, injure ou outrage pour les propos tenus devant une commission d'enquête, sauf s'ils sont étrangers à l'objet de l'enquête.

²⁶ Ces derniers exercent leurs missions sur pièces et sur place et doivent obtenir tous les renseignements de nature à faciliter leur mission ; ils sont habilités à se faire communiquer tout document de service, à l'exception de ceux revêtant un caractère secret, concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, et sous réserve du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs.

²⁷ Si rien dans le règlement du Sénat ne prévoit de procédure similaire, elle s'est largement instaurée dans la pratique de la Haute Assemblée.

laisser une certaine marge de manœuvre au Parlement puisque c'est aux assemblées de décider s'il existe un risque réel d'empiètement sur les compétences de l'autorité judiciaire ²⁸.

Il convient de ne pas exagérer la portée réelle de ce dispositif, les assemblées disposant d'une certaine marge d'appréciation. Ainsi, lors de l'examen de la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'affaire Luchaire (relative à des ventes d'armes à l'Iran en 1981 et 1986 par la société éponyme), la Commission des lois de l'Assemblée nationale a estimé que « l'assemblée pouvait créer une commission d'enquête sur des faits qui ont fait l'objet de poursuites judiciaires dès lors que ces poursuites ne sont plus en cours » ²⁹. La Chancellerie retient également une conception extensive des limites liées à l'existence d'une enquête. Ainsi, le garde des Sceaux, dans un avis 10 avril 1972 affirmait que « seule l'ouverture d'une information judiciaire au sens strict obligerait une commission d'enquête parlementaire, précédemment créée et saisie des mêmes faits, à mettre fin à ses travaux, tandis qu'elle pourrait les poursuivre à l'égard de faits qui donneraient seulement lieu, postérieurement, à une enquête préliminaire diligentée par le Ministère public » ³⁰.

Cette limite à la création des commissions d'enquête découle de l'article 64 de la Constitution du 4 octobre 1958 qui pose le principe de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Toutefois, les parlementaires ont la possibilité d'instituer une commission qui contrôlerait le fonctionnement de la justice, comme ce fut le cas avec l'affaire d'Outreau.

Il est d'ailleurs possible d'imaginer que dans l'hypothèse où les travaux d'une commission d'enquête gêneraient le gouvernement, le Ministre de la Justice aurait la possibilité d'ouvrir une information judiciaire afin d'interrompre les travaux de la commission d'enquête (sous réserve des risques induits par l'ouverture d'une telle information). Une autre limite importante réside dans le délai d'existence très court de ces commissions. En effet, une certaine inertie dans la communication des documents est susceptible de mettre à mal le fonctionnement d'une commission dont les travaux deviennent caducs au bout de six mois.

Eu égard aux difficultés rencontrées et à la radicalité du dispositif français, il convient de se demander si une collaboration plus importante en la matière entre les deux pouvoirs, même si elle constituerait un dialogue difficile ³¹, ne serait pas une réelle nécessité riche de potentialités ?

²⁸ Comme le rappelle le professeur Gicquel, « il ressort de la pratique que l'appréciation de la recevabilité est très largement fonction de celle de l'opportunité politique. L'interprétation qui a prévalu ne fait pas de l'existence de poursuites une fin de non-recevoir, elle conduit simplement, lorsque la création de la commission est souhaitée, à restreindre le champ de ses investigations afin d'en exclure les faits ayant donné lieu à poursuites, de sorte que toutes les commissions constituées ont pu poursuivre leurs travaux ».

²⁹ Rapport n° 1095 de P. Mazeaud fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de résolution (n° 839) tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'affaire Luchaire, 1989, p. 5.

³⁰ Avis du garde des Sceaux, annexé au rapport n° 2290 de M. Le Douarec, fait au nom de la commission d'enquête sur le fonctionnement des sociétés civiles de placement immobilier, 10 avril 1972, p. 161.

³¹ UYTENDAELE M., « Le pouvoir judiciaire et les commissions parlementaires d'enquête : un dialogue difficile et nécessaire », *J.T.*, 1989, pp. 205-208.

3- Le concours des enquêtes parlementaire et judiciaire en Belgique : un exemple à suivre ?

La Constitution Belge reconnaît dans son article 40 que « chaque Chambre a le droit d'enquête ». C'est l'enquête scolaire consécutive aux réactions et aux résistances des catholiques contre la loi sur l'instruction primaire qui a abouti à l'adoption la loi du 3 mai 1880 réglementant le fonctionnement des commissions d'enquête. La vocation initiale de ces commissions est avant tout politique comme le rappelle l'article 13 de la loi susmentionnée qui dispose que « La commission consigne la relation de ses travaux dans un rapport public. Elle acte ses conclusions et formule, le cas échéant, ses observations quant aux responsabilités que l'enquête révèle, et ses propositions sur une modification de la législation ».

Comme en France, la proposition de mise en œuvre d'une enquête peut provenir soit d'un député, soit d'un sénateur. Elle est examinée en commission comme une proposition de loi avant d'être transmise à la Chambre qui devra la discuter et la voter. Si l'enquête peut être menée directement par l'une des Chambres ³², elle l'est en pratique toujours par une commission spéciale instituée par l'une des chambres ³³.

Les pouvoirs attribués à la Commission et à son président sont les mêmes que ceux dévolus à un juge d'instruction, ils peuvent notamment convoquer et entendre des témoins et des experts. Ainsi, en vertu de l'article 145 du règlement de la Chambre des représentants, la commission d'enquête peut habilitier son Président « à prendre toutes les mesures d'instruction prévues par le Code d'instruction criminelle ³⁴ ou certaines d'entre elles » ³⁵ et « à statuer sur les demandes visant à obtenir communication ou copie de procès-verbaux d'auditions de témoins et de documents remis par des témoins ». Ce parallélisme établi entre le travail de la commission et l'instruction tend à soumettre les commissions au respect des principes découlant de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ³⁶.

Notons qu'il n'y a pas de limite temporelle à l'existence de la commission, la durée dépend du sujet ³⁷. Notons également que si les pouvoirs de la commission sont étendus, elle doit respecter les droits fondamentaux qui protègent les prévenus dans le cadre d'une enquête judiciaire. Ainsi, comme le rappelle l'article 146 du règlement de la Chambre des représentants : « Si, en donnant communication ou copie, la commission risque de porter atteinte à certains droits fondamentaux de la personne - et plus particulièrement au droit au respect de la vie privée, de la vie familiale, de l'honneur et de la réputation -, elle rejette la demande ».

³² Art. 2 de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires.

³³ La majorité des commissions d'enquête sont instituées par la Chambre, il n'y en a eu que 8 mises en place par le Sénat depuis la loi de 1880 (une seule pendant les 100 premières années).

³⁴ Cette précision relative à l'instruction est une limite fondamentale à l'exercice du travail de commissions. En effet, elle permet à l'institution judiciaire de relayer le travail parlementaire, le mandat d'arrêt, par exemple, n'étant pas prévu par le Code d'instruction criminelle comme une mesure d'instruction.

³⁵ En application de l'article 4, § 1er, de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires.

³⁶ Il en ira de même dans le cadre des commissions d'enquête du Bundestag (voir ci-après).

³⁷ L'enquête sur le drame du Heysel a duré un mois tandis que celle sur la publicité à la télévision a rendu son rapport au bout de deux ans.

L'aspect le plus intéressant quant à notre sujet apparaît dans l'article 1 de la loi du 3 mai 1880³⁸ qui dispose que : « Les enquêtes menées par les Chambres ne se substituent pas à celles du pouvoir judiciaire, avec lesquelles elles peuvent entrer en concours, sans toutefois en entraver le déroulement ».

En outre, l'article 4§2 de la même loi prévoit que « Pour l'accomplissement de devoirs d'instruction qui devront être déterminés préalablement, la Chambre ou la commission peuvent adresser une requête au premier président de la cour d'appel, qui désigne un ou plusieurs conseillers à la cour d'appel ou un ou plusieurs juges du tribunal de première instance du ressort dans lequel les devoirs d'instruction doivent être accomplis. Pour l'accomplissement de ces devoirs d'instruction, le magistrat désigné est placé sous la direction du président de la commission. Il établit un rapport écrit consignnant les résultats de son instruction ».

Les §4 et 5 disposent également que « § 4. 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. Les articles 35 à 39 et 90ter à 90novies du Code d'instruction criminelle relatifs à la saisie de biens matériels et à l'écoute, à la prise de connaissance et à l'enregistrement de communications et de télécommunications privées sont applicables par le magistrat visé à l'alinéa précédent. § 5. Lorsque des renseignements doivent être demandés en matière criminelle, correctionnelle, policière et disciplinaire, la commission adresse au procureur général près la cour d'appel ou à l'auditeur général près la Cour militaire une demande écrite en vue de se faire délivrer une copie des devoirs d'instruction et des actes de procédure dont elle estime avoir besoin ».

Ce parallélisme entre la procédure devant la commission et l'instruction est réaffirmé à l'article 8 de la loi de 1880 qui dans son alinéa 2 dispose que « Les témoins, les interprètes et les experts sont soumis devant la Chambre, la commission ou le magistrat commis, aux mêmes obligations que devant le juge d'instruction ».

Si la commission d'enquête a recours à des moyens issus du Code d'instruction criminelle, ses finalités divergent de celles d'une enquête judiciaire. Lorsque la commission d'enquête parlementaire est confrontée aux mêmes faits, ce ne sont pas tant ses derniers qu'elle va examiner que la manière dont l'enquête judiciaire a été menée. Ainsi, il convient de préciser que si les domaines d'intervention peuvent être les mêmes – du fait du champ d'intervention très étendu dévolu au Parlement – la manière dont les faits sont abordés et la finalité sont largement différentes³⁹. En effet, il ne faut pas oublier que ces commissions sont instituées par des parlementaires dans le cadre de leur mission, qui n'est pas celle du ministère public.

Toutefois, d'autres limites peuvent être rencontrées. L'ancien procureur général près la Cour de cassation de Belgique estimait qu'une commission parlementaire ne pourrait pas interroger un magistrat sur des actes constituant l'objet direct de sa fonction juridictionnelle (des pièces relatives

³⁸ Telle qu'elle résulte de la modification issue de la loi du 30 juin 1996.

³⁹ BAESELEN X., LAGASSE N., *Le droit d'enquête parlementaire*, Bruylant, coll. Les inédits de droit public, Bruxelles, 1998, p. 11 : « leur compétence est limitée non pas tant par les sujets sur lesquels elles sont habilitées à enquêter que par l'angle d'approche que, pour ce faire, il leur est permis d'emprunter ».

au délibéré par exemple)⁴⁰. Si les parlementaires peuvent contrôler et évaluer le fonctionnement d'une institution ou d'un service, ils ne peuvent exercer un contrôle direct sur le travail des magistrats⁴¹.

D'ailleurs, l'article 10 de la loi de 1880 précise l'obligation faite à la commission de transmettre au procureur général près la cour d'appel les procès-verbaux constatant des indices ou des présomptions d'infractions afin qu'il y donne la suite appropriée. En outre, dans l'hypothèse où une commission d'enquête se retrouverait en possession d'éléments qui entreraient dans le cadre d'une instruction judiciaire, elle serait soumise au secret de l'instruction tel qu'il découle de l'article 458 du Code pénal⁴². Il s'agit en l'espèce d'une réelle collaboration entre les deux procédures d'enquête. Si la commission parlementaire constate l'existence de faits délictueux ou d'indices d'infraction, elle doit les transmettre au parquet qui décidera de l'opportunité d'entamer une procédure d'information ou d'instruction. La précision terminologique est ici importante, tandis que dans le cadre d'une procédure judiciaire, on entend des accusés et des parties, seuls des témoins sont entendus par les commissions.

Les modifications apportées à la loi de 1880 découlent de l'arrêt *Transnuklear*⁴³ rendu par la Cour de cassation en 1993. En effet, la loi de 1880, dans sa mouture initiale, n'avait pas envisagé l'hypothèse d'une tenue concomitante des enquêtes parlementaire et judiciaire sur des même faits. Si la pratique l'avait accepté, ce n'est pas allé sans difficulté. Dans l'arrêt susmentionné, des personnes soumises aux deux enquêtes avaient été obligées de témoigner sous serment devant la commission d'enquête parlementaire et avaient dû déposer sur les faits concernés par l'instruction alors qu'elles n'y étaient pas obligées (ce dont elles n'avaient pas été averties). En plus, le juge d'instruction avait joint le rapport de la commission à celui de l'instruction et avait interrogé les personnes sur le fondement de leur témoignage devant la commission.

Au regard de ces éléments, la Cour d'appel d'Anvers a acquitté les prévenus au motif que leurs droits de la défense n'avaient pas été garantis devant la commission d'enquête parlementaire, privant ainsi le pouvoir judiciaire de la possibilité de se prononcer sur la culpabilité des prévenus.

A cette occasion, plusieurs auteurs belges⁴⁴ ont d'ailleurs pris position en faveur d'un alignement sur la solution française de l'impossibilité pour les commissions d'enquête parlementaire de connaître des sujets ayant donné lieu à une enquête judiciaire. Cet arrêt explique en grande partie l'intégration par la loi du 30 juin 1996 de l'obligation de respecter les règles du droit conventionnel relatives aux droits de la défense et au procès équitable.

⁴⁰ VELU J., « 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^{er} septembre 1993, *J.T.*, 1993, p. 590.

⁴¹ DELPEREE F., « La séparation des pouvoirs », *A.P.T.*, 1990, p. 129.

⁴² BAESELEN X., LAGASSE N., *Le droit d'enquête parlementaire*, Bruylant, coll. Les inédits de droit public, Bruxelles, 1998, p. 25 : « le droit d'enquête des assemblées parlementaires ne peut entraver la bonne marche des procédures judiciaires ».

⁴³ Arrêt *Transnuklear*, Cass., 6 mai 1993, *J.T.*, 1994, p. 39.

⁴⁴ CHARLES R., DELANGE R., DUMON F., GANSHOF VAN DER MEERSCH W.J., « A propos de l'indépendance du pouvoir judiciaire », *J.T.*, 1990, p. 424. VELU J., « 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^{er} septembre 1993, *J.T.*, 1993, p. 595.

Pour éviter ce type d'« incidents de procédure », c'est aux commissions d'enquête de prendre les mesures nécessaires. C'est à elle de s'assurer que les témoins ont compris qu'ils ont la possibilité de ne pas répondre aux questions susceptibles de les auto-incriminer. En cas d'enquêtes parallèles, la commission parlementaire peut demander le huis-clos et ne pas mentionner dans son rapport si elle recueille des éléments affectant les droits de la défense. On peut également imaginer la possibilité pour la commission de différer le rendu de son rapport en attendant la tenue du procès afin d'éviter d'influencer les membres du jury.

Ces hypothèses avaient été envisagées par le groupe de travail institué afin de réviser la loi de 1880. Ses membres ont estimé que l'adoption d'une interdiction de concours des enquêtes à l'image du système français était trop radicale et portait atteinte au pouvoir de contrôle et d'enquête dévolu au Parlement. Par contre, ils ont estimé que ce concours devait être précisément encadré, les parties ne devaient pas être préjudiciées par l'enquête parlementaire qui ne doit pas affecter le déroulement de l'enquête judiciaire. C'est bien la lettre de l'article 1 de la loi qui précise que les enquêtes parlementaires ne doivent pas se substituer à l'enquête judiciaire, leur vocation doit être politique. Cette différence de finalité est l'argument essentiel en faveur d'une coopération entre les deux pouvoirs. S'il existe des risques de chevauchements entre les procédures, l'abandon de l'une des deux au profit de l'autre créerait irrémédiablement une carence tant les deux ont des vocations institutionnelles et sociétales différentes, y compris au niveau de l'exigence de justice.

Ce dispositif de concours entre les enquêtes parlementaire et judiciaire n'est pas propre au système belge, d'autres pays prévoient une collaboration entre les deux pouvoirs en la matière ⁴⁵. De telles solutions, lorsqu'elles sont rigoureusement encadrées et qu'elles permettent de garantir les droits de la défense et le droit à un procès équitable offrent une plus grande marge de manœuvre pour les commissions d'enquête parlementaire.

La solution française, si elle est légitime sur le plan organique, mériterait peut-être d'être assouplie sur le plan fonctionnel en ce qu'elle prive le Parlement de réelles opportunités dans l'exercice de la mission de contrôle qui est la sienne.

Alexis Le Quinio

⁴⁵ Ainsi, l'article 44 de la Loi fondamentale allemande, relatif aux commissions d'enquête, dispose que : « (1) Le Bundestag a le droit et, à la demande d'un quart de ses membres, l'obligation de constituer une commission d'enquête chargée de recueillir les preuves nécessaires en audience publique. Le huis-clos peut être prononcé. (2) Les règles de la procédure pénale s'appliquent par analogie à l'administration des preuves. Le secret de la correspondance, de la poste et des télécommunications n'est pas affecté. (3) Les tribunaux et les autorités administratives sont tenus à l'entraide judiciaire et administrative. (4) Les décisions des commissions d'enquête sont soustraites à l'examen des tribunaux. Les tribunaux sont libres d'apprécier et de juger les faits qui font l'objet de l'enquête ».

L'article 171 al. 2 de la Loi sur le Parlement suisse dispose que « l'institution d'une commission d'enquête n'empêche pas l'engagement ou la poursuite d'une procédure judiciaire civile ou administrative, d'une enquête pénale préliminaire ou d'une procédure pénale ».