

N° 5331¹⁰**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2010-2011

PROPOSITION DE LOI**sur les enquêtes parlementaires**

* * *

**RAPPORT COMPLEMENTAIRE DE LA COMMISSION DES
INSTITUTIONS ET DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE**

(1.12.2010)

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle se compose de: M. Paul-Henri MEYERS, Président; M. Alex BODRY, Rapporteur; Mme Anne BRASSEUR, M. Félix BRAZ, Mmes Christine DOERNER, Lydie ERR, MM. Léon GLODEN, André HOFFMANN, Jean-Pierre KLEIN, Mme Lydie POLFER, MM. Lucien WEILER et Raymond WEYDERT, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

La présente proposition de loi a été déposée à la Chambre des Députés par Monsieur Alex Bodry le 22 avril 2004.

L'avis de la Justice de Paix de et à Esch-sur-Alzette date du 26 mai 2004, celui de la Cour Supérieure de Justice du 9 juin 2004, alors que la Justice de Paix de et à Luxembourg a rendu son avis le 24 juin 2004. Le Parquet Général a émis son avis le 29 mai 2006.

La proposition de loi a été présentée aux membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle en date du 19 mars 2008. M. Alex Bodry a été désigné comme rapporteur de la proposition de loi lors de cette même réunion.

Les réunions du 16 avril et du 4 juin 2008 ont été consacrées à l'examen de la proposition de loi. Lors de la réunion du 11 juin 2008, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a adopté un rapport.

La proposition de loi a été présentée et discutée en séance publique le 2 juillet 2008, et à l'issue de cette discussion, la Chambre des Députés s'est prononcée en faveur de l'opportunité politique de la proposition de loi et a accordé un caractère prioritaire à celle-ci, conformément aux articles 60 (1) et 61 (3) du Règlement interne de la Chambre des Députés en vigueur à cette date.

Le 13 janvier 2010, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a adopté une série d'amendements à la proposition de loi émarginée.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis en date du 23 février 2010.

Lors de ses réunions des 3 et 10 mars 2010, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a analysé l'avis du Conseil d'Etat.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, lors de sa réunion du 17 mars 2010, a encore adopté une série d'amendements.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis complémentaire le 6 juillet 2010.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a procédé à l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat lors de sa réunion du 6 octobre 2010.

Elle a adopté le présent rapport complémentaire lors de sa réunion du 1er décembre 2010.

*

II. OBJET DE LA PROPOSITION DE LOI

Parmi les moyens de contrôle du Parlement sur l'action du Gouvernement figure le droit d'enquête. Cette prérogative traditionnelle du pouvoir législatif est formellement consacrée par l'article 64 de notre Constitution. L'exercice de ce droit est réglé par une loi du 18 avril 1911.

Le Règlement de la Chambre des Députés reprend dans son chapitre 20 relatif à la procédure des enquêtes parlementaires les dispositions de la loi.

La procédure prévue par la loi s'inspire de celle qui est suivie en matière judiciaire. Elle confère aux parlementaires des moyens d'action qui vont au-delà des instruments classiques de l'action politique.

Les commissions d'enquête constituent un moyen de collecte d'informations très efficace pour la Chambre des Députés. Elles disposent en outre de pouvoirs d'investigation très larges, voire coercitifs. Dans l'exercice de ses tâches d'enquête, le Parlement, respectivement la commission d'enquête, a des pouvoirs qui correspondent à ceux d'un juge d'instruction.

Dans le passé, c'est surtout la coexistence d'une procédure d'enquête parlementaire et d'une procédure judiciaire ordinaire qui a créé des problèmes épineux d'interprétation des textes. Les limites de l'instruction de la commission d'enquête ont dû être précisées en ayant recours à l'avis d'éminents experts en droit. Notamment, le nécessaire respect des droits de la défense n'a pas manqué de relever les imperfections du Règlement actuel des enquêtes parlementaires, particulièrement dans l'hypothèse d'une enquête judiciaire parallèle.

Le 5 septembre 2002, deux juristes belges, MM. Roger Lallemand et Francis Delperée ont suggéré dans leur avis adressé à la Chambre des Députés une réforme de la loi du 18 avril 1911 pour „*rencontrer un ensemble d'hypothèses qu'elle n'avait pas envisagé à l'époque où elle a été conçue*“. Déjà vingt ans auparavant, Me Alex Bonn avait formulé le même souhait.

La proposition de loi du député Alex Bodry entend sortir le droit d'enquête parlementaire de son impasse et „*mettre fin à la confusion entre le caractère juridictionnel des pouvoirs attribués à la commission d'enquête et le caractère politique de sa mission*“. L'auteur de la proposition de loi a esquissé les quatre axes de son projet de réforme:

- 1) l'assouplissement des règles de majorité en ce qui concerne la création d'une commission d'enquête;
- 2) le respect de la représentation proportionnelle des groupes politiques au sein de la commission d'enquête et la précision de son objet;
- 3) l'abandon de la référence générale aux pouvoirs d'un juge d'instruction; et
- 4) la primauté à accorder à l'enquête judiciaire par rapport à l'enquête parlementaire.

Dans sa formulation, la proposition de loi s'inspire en partie de la législation belge et surtout française. Son adoption entraîne l'abolition de la loi du 18 avril 1911 sur les enquêtes parlementaires. Le Règlement de la Chambre des Députés devra également être modifié en conséquence.

*

III. AVIS DES AUTORITES JUDICIAIRES

1. Avis de la Justice de Paix de et à Esch-sur-Alzette

La proposition de loi qui vise à éviter toute confusion entre les pouvoirs législatif et judiciaire trouve l'approbation inconditionnelle de la Justice de Paix de et à Esch-sur-Alzette.

2. Avis de la Cour Supérieure de Justice

La Cour Supérieure de Justice salue la détermination de la proposition de loi d'abandonner toute référence générale aux pouvoirs d'un juge d'instruction et de renoncer à la faculté de déléguer certaines missions à un juge professionnel afin d'éviter toute confusion entre le politique et le juridictionnel.

Par ailleurs, la Cour approuve les dispositions interdisant à la commission d'enquête de rechercher sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires aussi longtemps que celles-ci sont en cours et l'obligeant à mettre fin à sa mission dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux circonstances qui ont motivé sa création.

3. Avis de la Justice de Paix de et à Luxembourg

Dans son avis du 24 juin 2004, la Justice de Paix de Luxembourg accueille favorablement les idées majeures de la proposition de loi, notamment le souci d'éviter toute confusion entre le politique et le juridictionnel.

Toutefois, elle estime que la commission d'enquête à la demande d'un tiers seulement des membres de la Chambre des Députés risque d'aboutir à un nombre élevé d'enquêtes demandées par l'opposition politique. La Justice de Paix de Luxembourg exprime une nette préférence pour le système actuel d'une résolution votée majoritairement.

4. Avis du Parquet Général

Le Parquet Général marque son accord avec les objectifs de la proposition de loi.

*

IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 23 février 2010, le Conseil d'Etat formule de nombreuses suggestions fondamentales, ainsi que plusieurs oppositions formelles. Nous proposons d'analyser l'avis du Conseil d'Etat dans le cadre du commentaire des articles et des amendements proposés par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle.

L'avis complémentaire du Conseil d'Etat, rendu le 6 juillet 2010, sera également analysé dans le cadre du commentaire des articles qui suit.

*

V. LES TRAVAUX EN COMMISSION

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle note avec regret que la proposition de loi n'a pas fait l'objet d'une prise de position écrite de la part du Gouvernement.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle souscrit aux orientations fondamentales de la proposition de loi sous rubrique.

A l'instar de la législation française, la loi luxembourgeoise devra opérer une distinction plus nette entre le domaine politique et le domaine judiciaire. Si une instruction judiciaire est en cours ou ouverte, il ne peut y avoir une enquête parlementaire sur le même objet. La Chambre des Députés continue évidemment de jouir de la plénitude des autres moyens d'information et de contrôle en sa possession.

En ce qui concerne la création de la commission d'enquête, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle s'interroge sur le maintien des conditions de majorité en vigueur. Dans la proposition de texte initiale, il était prévu que l'instauration d'une commission d'enquête parlementaire serait de droit si elle était soutenue par au moins un tiers des membres de la Chambre des Députés. Or, ce système risque de se heurter aux dispositions de l'article 62, alinéa 1er selon lequel „*Toute résolution (de la Chambre des Députés) est prise à la majorité absolue des suffrages.*“.

Le système actuellement en vigueur est repris, à savoir que la décision d'instaurer une commission d'enquête parlementaire est prise par le biais d'une résolution votée par la Chambre des Députés d'après les règles déterminées dans son Règlement.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, soucieuse d'assouplir cette règle et de permettre à une forte minorité de députés de pouvoir imposer la création d'une commission d'enquête parlementaire comme initialement prévu dans la proposition de loi, préconise de réviser l'article 64 de la Constitution.

La proposition de loi relative à la révision constitutionnelle (No 6030) a retenu la proposition de texte suivante:

„Art. 88. La Chambre des Députés a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit.

Une commission d'enquête doit être instituée à la demande d'un tiers au moins des membres de la Chambre des Députés.“

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle déclare être en faveur de la publicité des débats de la commission d'enquête, sauf le huis clos à prononcer par la commission d'enquête pour la partie de ses débats, comme l'audition des témoins, où le respect des droits de la défense l'impose. La publicité des débats est la règle en Allemagne, Belgique, France, Italie et aux Pays-Bas.

L'objet des travaux de la commission d'enquête doit revêtir un intérêt général. Il ne peut s'agir de dossiers individuels. „*Les commissions d'enquête ont donc pour objet de recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la question financière, administrative ou technique des services publics (...) afin de soumettre leurs conclusions à l'assemblée*“. (D. Chagnollaud, Droit constitutionnel contemporain, Ed. Sirey, Paris, 1999)

Pour la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, le droit d'enquête continue d'être utile dans le cadre du bon fonctionnement d'un régime de contrôle démocratique de l'Administration.

Le nombre restreint de recours à l'instauration d'enquêtes parlementaires indique cependant qu'il s'agit d'un instrument de travail de nature exceptionnelle dont le recours doit rester limité. Il ne se conçoit que dans la mesure où les outils parlementaires plus classiques se révèlent insuffisants pour effectuer un contrôle efficace, et qu'il n'y a pas d'interférence avec une instruction judiciaire portant sur les mêmes faits.

*

VI. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er nouveau (anciens articles 1er et 2)

L'article 1er initial définit l'objet même de la loi, alors que le droit d'enquête parlementaire est une matière réservée à la loi par le Constituant. Il est proposé que les dispositions de la loi puissent être précisées, voire complétées par le Règlement de la Chambre des Députés.

En effet, comme la Constitution confie l'exercice du droit d'enquête à la Chambre des Députés, il est indispensable que les dispositions de la loi sur les enquêtes parlementaires puissent être précisées, voire complétées par le Règlement du Parlement.

Il échet de noter que ledit Règlement a une valeur équipollente à la loi. Ainsi, le lien entre les dispositions de la loi et celles du Règlement de la Chambre des Députés repose sur le principe du respect de l'équivalence des normes juridiques, d'autant plus que ledit Règlement ne serait appelé, au cas où les expériences pratiques en devraient démontrer à suffisance la nécessité, qu'à compléter, voire préciser une disposition afférente de la loi.

Etant donné qu'il est difficile, voire impossible de confier l'exercice du droit d'enquête parlementaire à l'ensemble des membres composant la Chambre des Députés, l'ancien article 2 confère l'exercice de ce droit à une commission parlementaire dite „spéciale“. Sa mission consiste à recueillir un ensemble de faits, de données, d'opinions et d'avis. Cette commission d'enquête parlementaire est seule responsable devant le Parlement.

La mission de collecte d'informations, mission principale dont est investie la Chambre des Députés à côté de celle de contrôler et de juger l'action gouvernementale dans son ensemble, impose que les travaux d'une commission parlementaire appelée à exercer le droit d'enquête parlementaire ne peuvent porter que sur une question d'intérêt public.

Avis du Conseil d'Etat

Dans son avis du 23 février 2010, le Conseil d'Etat propose de supprimer la première phrase de l'article 1er alors qu'elle ne contient aucune disposition normative. En outre, la Haute Corporation s'oppose formellement à ce que l'exercice du droit d'enquête, domaine réservé à la loi, puisse être précisé et complété par le Règlement de la Chambre des Députés.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat souligne qu'il importe de cerner le mandat de la commission avec plus de précisions pour éviter d'éventuels débordements en cours d'enquête. Il propose de s'inspirer de l'article 140(1) du règlement de l'Assemblée nationale en France et d'ajouter la phrase suivante à cet article:

„La résolution de la Chambre déterminera avec précision les faits qui donneront lieu à l'enquête.“

Amendements

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, eu égard aux observations et à l'opposition formelle formulées par le Conseil d'Etat, propose de supprimer la deuxième phrase de l'ancien article 1er et d'intégrer, sous un libellé modifié, la première phrase de l'ancien article 2 en tant qu'alinéa 1er de l'article 1er nouveau. Le nouvel alinéa 2 reprend la 2ème phrase de l'ancien article 2 et l'alinéa 3 nouveau reprend sous une forme modifiée le libellé de la phrase suggérée par le Conseil d'Etat.

Suite à ces modifications, la numérotation subséquente des articles est adaptée.

Alinéa 1er nouveau

Cet alinéa reprend une partie de la première phrase de l'ancien article 1er, ainsi que la première phrase de l'ancien article 2.

Il dispose que le droit d'enquête, tel que prévu par l'article 64 de la Constitution, est exercé par une commission parlementaire formée au sein de la Chambre des Députés. Dans ce contexte, le renvoi au Règlement de la Chambre des Députés a été supprimé.

Alinéa 2 nouveau

Cet alinéa correspond à la deuxième phrase de l'ancien article 2.

Alinéa 3 nouveau

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose de reprendre, sous une forme modifiée et libellée au présent, la phrase suggérée par le Conseil d'Etat.

Le mandat donné à la commission d'enquête devant couvrir tant les faits connus au moment de sa mise en place que les faits susceptibles d'être révélés au cours des travaux d'enquête (présentant ou non un caractère y connexe), les termes „à la base de l'enquête“ visent à préciser le champ d'application *ratio materiae*.

Il est jugé impératif, en raison de la finalité des travaux de la commission d'enquête, que sa mission soit définie d'emblée.

Avis complémentaire du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat, dans son avis complémentaire du 6 juillet 2010, approuve l'article 1er ainsi amendé.

Article 2 nouveau (ancien article 3)

En conférant le droit de demander l'instauration d'une commission d'enquête à un tiers des membres de la Chambre des Députés, l'ancien article 3 a obvié au risque que l'exercice du droit d'enquête parlementaire puisse être paralysé par la majorité gouvernementale. Il s'agissait là d'une innovation majeure de la proposition de loi sous rubrique.

Il échet de préciser que la loi allemande prévoit qu'un quart des députés composant le Bundestag peuvent demander la constitution d'une telle commission d'enquête parlementaire.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, soulevant la question de la constitutionnalité de la disposition proposée et eu égard au principe du vote à la majorité ancré dans l'article 62, alinéa 1er de la Constitution, décide de maintenir, du moins provisoirement, le système actuel du vote majoritaire. L'abandon de la condition de la majorité passe par une révision de l'article 64 de la Constitution.

Avis du Conseil d'Etat

Tout en étant d'avis que la fixation d'une minorité qualifiée égale à un tiers des députés serait appropriée, le Conseil d'Etat soulève qu'elle exigerait au préalable une révision respective de l'article 62, alinéa 1 ou de l'article 64 de la Constitution. Pour cette raison, la Haute Corporation approuve la version amendée de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle dans laquelle la possibilité d'instituer une commission d'enquête parlementaire sur base d'une résolution adoptée par une minorité qualifiée a été supprimée.

Amendement

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose de fusionner le libellé de l'ancien article 3 avec l'alinéa 1er de l'ancien article 4.

Il s'agit d'adapter le texte de loi à la réalité parlementaire. Il est précisé que les modes de création, de composition et de délibération de la commission d'enquête parlementaire, identiques à ceux d'une commission permanente, sont régis par les dispositions du Règlement de la Chambre des Députés.

Avis complémentaire du Conseil d'Etat

L'amendement proposé par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle trouve l'approbation du Conseil d'Etat.

Article 3 nouveau (ancien article 4)

L'article 4 règle le mode de fonctionnement de la commission d'enquête parlementaire. La publicité des réunions de ladite commission est de principe, sauf les huis clos décidés pour des hypothèses bien spécifiques décidées comme telles par la commission.

Le respect des droits de la défense et le principe du contradictoire sont de rigueur et régissent l'ensemble des travaux de la commission d'enquête.

Il est prévu que tout membre de la Chambre des Députés a le droit d'assister à une mesure d'instruction décidée par la commission d'enquête parlementaire, sans toutefois disposer du droit de prendre la parole.

Le volet disciplinaire concernant le député, membre d'une commission d'enquête ou celui assistant à une réunion de ladite commission ou à une mesure d'instruction, est à déterminer dans le Règlement de la Chambre des Députés et non dans un texte de loi.

Il est prévu que dans des hypothèses bien spécifiques et énumérées comme telles par le Règlement de la Chambre des Députés, des personnes assistant aux actes d'enquête peuvent être tenues au secret professionnel.

Avis du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat donne à considérer que le renvoi au Règlement de la Chambre des Députés pose des problèmes dans la mesure où la violation du secret professionnel dans des hypothèses exclusivement fixées par le Règlement de la Chambre des Députés aura des répercussions pénales pour les personnes visées, alors qu'elles ne sont pas soumises au Règlement de la Chambre des Députés qui constitue une réglementation à usage interne, et il demande de supprimer la référence au Règlement de la Chambre des Députés sous peine d'opposition formelle.

En outre, le Conseil d'Etat approuve l'introduction dans la loi du respect du principe du contradictoire, mais propose toutefois, afin de tenir compte de l'intention des auteurs de conférer à la commission d'enquête le droit de juger du bien-fondé de la demande, de remplacer le dernier alinéa de l'article 4 par le texte suivant:

„Toute personne qui estime que l'enquête pourra lui porter préjudice a le droit de demander à y être entendue et à voir ordonner des mesures d'instruction. La commission d'enquête statuera sur l'admissibilité et le bien-fondé de cette demande. Les travaux en commission se font dans le respect des droits de la défense.“

Amendements

Alinéa 1er nouveau (ancien alinéa 2)

Il est proposé, dans un souci de transparence politique, que tout membre de la Chambre des Députés a le droit d'assister aux réunions d'enquête de la commission, sauf décision contraire de la commission d'enquête.

Une telle décision d'exclusion des réunions se conçoit par exemple dans l'hypothèse d'un député lui-même impliqué directement dans le dossier sur lequel porte l'enquête.

Les réunions de la commission d'enquête sont en principe publiques, sauf en cas de huis clos décidé par elle.

Alinéa 2 nouveau (ancien alinéa 3)

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, conformément à la suggestion du Conseil d'Etat, propose de préciser que le député qui assiste à une réunion à huis clos est tenu au

secret professionnel, dont la violation est passible d'être sanctionnée conformément aux dispositions afférentes du Règlement de la Chambre des Députés.

Alinéa 3 nouveau

La commission d'enquête peut, sauf engagement formel contraire, décider de lever le secret quant aux informations recueillies lors des réunions non publiques. La commission, étant libre de décider du caractère public ou à huis clos d'une réunion, est investie, à titre corollaire et sauf engagement formel contraire, du pouvoir de décider de lever le secret des informations recueillies au cours d'une réunion non publique.

Alinéa 4

Cet alinéa n'est pas amendé.

Alinéa 5

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a repris le texte tel que suggéré par le Conseil d'Etat.

Avis complémentaire du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat donne à considérer que le libellé choisi par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle permettrait même l'exclusion d'un ou de plusieurs députés individuellement désigné(s) et propose, par conséquent, de libeller la 1ère phrase comme suit:

„Les députés non membres de la commission ont le droit d'assister à l'enquête de la commission à moins que la commission n'en décide autrement.“

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a décidé de reprendre le nouveau libellé tel que proposé par le Conseil d'Etat.

En ce qui concerne l'alinéa 2, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il faudrait, d'une part, préciser que toute personne qui, à un titre quelconque, assiste à une enquête est tenue préalablement de prêter devant le président de la commission le serment de respecter le secret des travaux et, d'autre part, inclure un renvoi à l'article 458 du Code pénal.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a décidé de maintenir le texte de l'alinéa 2 tel que proposé.

Article 4 nouveau (ancien article 5)

L'article 5 précise que la commission d'enquête parlementaire, en tant qu'organe politique de contrôle, peut disposer de certains pouvoirs d'un juge d'instruction nécessaires pour l'exercice de sa mission.

L'article est novateur en ce qu'il précise que le cours d'une action pénale suspend, voire arrête celui de l'enquête parlementaire. Ainsi, le risque d'interférence de l'enquête parlementaire et de l'enquête pénale portant sur un même fait est réduit au strict minimum. A condition de ne porter que sur les seuls faits non directement visés par l'enquête pénale, la commission d'enquête parlementaire peut continuer ses travaux.

La commission d'enquête parlementaire est investie d'un droit d'accès aux documents et pièces détenus par les autorités ou organismes publics. Ce droit est de règle.

Il n'est pas indispensable pour l'exercice de sa mission que la commission d'enquête puisse effectuer des saisies et des perquisitions auprès de personnes morales de droit privé ou de personnes physiques. En pratique, elle devrait avoir recours à un magistrat ou un officier de police judiciaire pour exercer cette prérogative. Comme cela risque de créer une confusion non souhaitée avec le domaine du judiciaire, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose la suppression de l'alinéa 5.

Il est prévu que, dans des hypothèses bien spécifiques et énumérées comme telles par le Règlement de la Chambre des Députés, des personnes assistant aux actes d'enquête peuvent être tenues au secret professionnel.

Avis du Conseil d'Etat

Dans son avis du 23 février 2010, le Conseil d'Etat insiste, sous peine d'opposition formelle, à voir fixer les pouvoirs dans la loi, quitte à ce que l'étendue des pouvoirs théoriques ainsi accordés puisse

être restreinte par une décision de la commission. La Haute Corporation souligne que le problème serait résolu si la loi précisait simplement que la commission ne peut prendre que les mesures d’instruction prévues par le Code d’instruction criminelle.

En outre, le Conseil d’Etat relève qu’il faut préciser par quel biais la Chambre des Députés est informée de l’ouverture d’une information judiciaire mettant fin à ses travaux et il propose de modifier l’alinéa 3 comme suit:

„L’instruction menée par la commission d’enquête ne saurait porter sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. (...)

Le Procureur d’Etat territorialement compétent est tenu de renseigner la Chambre des Députés sur les poursuites judiciaires en cours sur des faits qui font l’objet d’une procédure d’enquête parlementaire. Si une commission a déjà été créée, sa mission prend fin dès l’ouverture d’une telle information judiciaire.“

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle fait sienne la proposition du Conseil d’Etat de renvoyer au Code d’instruction criminelle en ce qui concerne les pouvoirs d’instruction accordés à la commission d’enquête parlementaire. Ainsi, elle propose, comme le suggère le Conseil d’Etat, de supprimer l’ancien alinéa 2.

Amendements

Alinéa 2 nouveau (ancien alinéa 3)

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle reprend la suggestion du Conseil d’Etat de remplacer en début de phrase les termes „être créée“ par celui de „porter“.

Il est encore proposé de supprimer *in fine* le bout de phrase „relative aux faits qui ont motivé sa création“, de sorte que le libellé correspond à la dernière phrase de la proposition de texte du Conseil d’Etat.

Alinéa 3 nouveau

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle entend ainsi préciser davantage le moment à partir duquel l’ouverture d’une enquête judiciaire met fin à l’enquête parlementaire. Le mandat de la commission d’enquête parlementaire étant défini quant à sa finalité et quant aux faits constituant la base de l’enquête, les investigations parlementaires doivent être suspendues dès l’ouverture d’une information judiciaire, même pour des faits révélés au cours des travaux parlementaires.

Alinéas 4 et 5

A l’endroit de l’alinéa 4, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose de supprimer au début de la phrase le terme „Toutefois“.

L’alinéa 5 est maintenu dans sa version initiale.

Avis complémentaire du Conseil d’Etat

Les amendements relatifs aux alinéas 1 et 2 ne suscitent pas de commentaire particulier de la part du Conseil d’Etat.

Le Conseil d’Etat marque son accord sur le contenu de l’alinéa 3, mais propose toutefois le libellé suivant:

„En cas de poursuites judiciaires sur des faits qui font l’objet d’une enquête parlementaire, le Procureur d’Etat territorialement compétent est tenu d’en informer la Chambre des Députés.“

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a décidé de reprendre la proposition de texte du Conseil d’Etat.

Article 5 nouveau (ancien article 6)

L’ancien article 6 a trait au mode de signification des citations, délivrées au nom du président de la commission d’enquête parlementaire, et reprend l’article 5 de la loi du 18 avril 1911 sur les enquêtes parlementaires, sauf en ce que la citation ne peut plus être faite à la requête du président de la Chambre des Députés.

Avis du Conseil d'Etat

Dans son avis du 23 février 2010, le Conseil d'Etat propose d'omettre la référence aux délais exprimés en jours francs, étant donné que le terme „*franc*“ n'est plus de mise suite à la modification opérée par la loi du 30 mai 1984 portant 1) approbation de la Convention européenne sur la computation des délais signés à Bâle, le 16 mai 1972; 2) modification de la législation sur la computation des délais.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle reprend la suggestion du Conseil d'Etat de supprimer *in fine* le terme „*franc*“.

Article 6 nouveau (ancien article 7)

L'ancien article 7 reprend le dispositif de l'article 6 de la loi du 18 avril 1911 sur les enquêtes parlementaires, sauf en ce que la police des séances est désormais assurée par le seul président de la commission d'enquête, à l'exclusion du président de la Chambre des Députés.

Avis du Conseil d'Etat

Cet article ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Amendement

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose d'aligner le libellé de la deuxième phrase sur celui de l'article 6, alinéa 2 de la loi belge du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, tel qu'il a été modifié par la loi du 30 juin 1996.

Avis complémentaire du Conseil d'Etat

L'amendement proposé par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle trouve l'approbation du Conseil d'Etat.

Articles 7 à 11 nouveaux (anciens articles 8 à 12)

Les articles 7 à 11 nouveaux correspondent aux anciens articles 8 à 12.

Avis du Conseil d'Etat

Les anciens articles 8, 10, 11 et 12 (articles 7 à 11 nouveaux) n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

En ce qui concerne l'article 9 initial, la Haute Corporation propose, à l'instar de ses observations faites à l'endroit de l'ancien article 5 (article 4 nouveau), de remplacer la référence au juge d'instruction par une référence au Code d'instruction.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle décide de maintenir son texte.

*Article 12 nouveau**Alinéa 1er*

La pratique parlementaire conduit à ce que les faits découverts, respectivement révélés au cours des travaux de la commission d'enquête parlementaire ne font l'objet d'une communication aux autorités judiciaires qu'une fois l'enquête parlementaire terminée.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, soucieuse de veiller au respect du principe du contradictoire et des droits de la défense, propose de reprendre l'article 10 de la loi belge du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires. Ainsi, tout fait découvert par la commission d'enquête parlementaire doit, par l'intermédiaire de la consignation dans le procès-verbal de la réunion afférente, être communiqué au Procureur d'Etat territorialement compétent.

Alinéa 2

La commission d'enquête parlementaire doit, à l'issue de ses travaux d'investigation, adopter et présenter un rapport public faisant état de ses travaux. Ce rapport doit, eu égard à la finalité du mandat confié à ladite commission, y consigner ses conclusions et, le cas échéant, ses observations sur les responsabilités engagées et les modifications législatives qu'elle estime indispensables.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle s'est largement inspirée de l'article 13 de la loi belge du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, tel qu'il a été modifié par la loi du 30 juin 1996.

Avis complémentaire du Conseil d'Etat

Dans son avis complémentaire du 6 juillet 2010, le Conseil d'Etat demande, sous peine d'opposition formelle, la suppression de l'expression „*présomption d'infraction*“, alors qu'elle n'est plus compatible avec l'article 6(2) de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme et des Libertés fondamentales qui consacre la présomption d'innocence, et propose de remplacer ces termes par ceux d'„*indices d'infraction*“.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a fait sienne la suggestion du Conseil d'Etat de remplacer les termes „*présomption d'infraction*“ par ceux d'„*indices d'infraction*“.

Articles 13 et 14

Les articles 13 et 14 ont été maintenus.

Avis du Conseil d'Etat

Les articles en question trouvent l'approbation du Conseil d'Etat.

*

En considération des développements qui précèdent, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose à la Chambre des Députés d'adopter la proposition de loi 5331 dans la teneur qui suit:

*

**TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION DES INSTITUTIONS
ET DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE**

**PROPOSITION DE LOI
sur les enquêtes parlementaires**

Art. 1er. La Chambre des Députés exerce le droit d'enquête prévu par l'article 64 de la Constitution par une commission formée dans son sein.

L'enquête ne peut porter que sur une question d'intérêt public, à l'exception de toute question d'ordre individuel ou privé.

La résolution de la Chambre des Députés détermine les faits à la base de l'enquête et définit la mission de la commission.

Art. 2. La création, la composition et les délibérations de la commission d'enquête se font selon les dispositions applicables aux commissions de la Chambre des Députés.

Art. 3. Les députés non membres de la commission ont le droit d'assister à l'enquête de la commission à moins que la commission n'en décide autrement. Les réunions de la commission sont publiques. La commission peut à tout moment décider le huis clos.

Les membres de la Chambre des Députés sont tenus au secret en ce qui concerne les informations recueillies à l'occasion des réunions non publiques de la commission. Toute violation de ce secret sera sanctionnée conformément au Règlement de la Chambre des Députés.

La commission peut lever l'obligation de secret sauf si elle s'est expressément engagée à le préserver.

L'enquête parlementaire est contradictoire.

Toute personne qui estime que l'enquête pourrait lui porter préjudice a le droit de demander à y être entendue et à voir ordonner des mesures d'instruction. La commission d'enquête statuera sur l'admis-

sibilité et le bien-fondé de cette demande. Les travaux de la commission se font dans le respect des droits de la défense.

Art. 4. La commission ainsi que son président, pour autant que celui-ci y soit habilité par la Chambre des Députés, peuvent prendre toutes les mesures d’instruction prévues par le Code d’instruction criminelle.

L’instruction menée par la commission d’enquête ne saurait porter sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. Si une commission a déjà été créée, sa mission prend fin dès l’ouverture d’une information judiciaire.

En cas de poursuites judiciaires sur des faits qui font l’objet d’une enquête parlementaire, le Procureur d’Etat territorialement compétent est tenu d’en informer la Chambre des Députés.

La commission peut poursuivre ses travaux d’instruction pour des faits non directement visés par l’instruction judiciaire.

La commission d’enquête peut prendre connaissance et copie des pièces et documents utiles à l’exécution de sa mission détenus par des autorités ou établissements publics. Si ces pièces sont détenues par des autorités judiciaires, l’inspection peut se faire si elle n’est pas de nature à compromettre le secret et le déroulement de l’instruction judiciaire.

Art. 5. Les citations sont faites par le ministère d’huissier ou par tout autre moyen d’information équivalent, à la requête du président de la commission; le délai sera de deux jours au moins, sauf en cas d’urgence.

Art. 6. Le président de la commission aura la police des séances. Il l’exerce dans les limites des pouvoirs attribués aux présidents des cours et tribunaux.

Art. 7. Les outrages et les violences envers les membres de la Chambre des Députés qui procèdent ou assistent à l’enquête sont punis conformément aux dispositions du chap. II, titre V, livre II du Code pénal, concernant les outrages et les violences envers les ministres, les membres de la Chambre des Députés et les dépositaires de l’autorité et de la force publique.

Art. 8. Les témoins, les interprètes et les experts sont soumis, devant la commission, aux mêmes obligations que devant le juge d’instruction; en cas de refus ou de négligence d’y satisfaire, ils sont passibles des mêmes peines déterminées par le Code pénal.

Le serment sera prêté d’après la formule usitée devant les tribunaux répressifs. Tout témoin qui, en faisant une déclaration conforme à la vérité, pourrait s’exposer à des poursuites pénales, peut refuser de témoigner.

Une personne faisant l’objet d’une instruction judiciaire peut être citée comme témoin pour être entendue sur des faits, pratiques et procédures qui ne font pas l’objet de son inculpation.

Art. 9. Les dispositions du Code pénal relatives au faux témoignage et à la subornation de témoins, sont applicables aux témoins, interprètes et experts entendus par la commission d’enquête.

Art. 10. Les indemnités dues aux personnes dont le concours a été requis dans l’enquête, sont réglées conformément au tarif des frais en matière civile.

Art. 11. Les dépenses résultant de l’enquête sont imputées sur le budget de la Chambre des Députés.

Art. 12. Les procès-verbaux constatant des indices ou des indices d’infraction seront transmis au Procureur d’Etat territorialement compétent pour y être donné telle suite que de droit.

La commission d’enquête présente un rapport public sur ses travaux. Elle y 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.

Art. 13. Les pouvoirs de la commission cessent en cas de dissolution de la Chambre des Députés. Ils sont suspendus par la clôture de la session, à moins que la Chambre des Députés n’en décide autrement.

Art. 14. La loi du 18 avril 1911 sur les enquêtes parlementaires est abrogée.

Luxembourg, le 1er décembre 2010

Le Rapporteur,
Alex BODRY

Le Président,
Paul-Henri MEYERS