

N° 5331

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

**PROPOSITION DE LOI**

sur les enquêtes parlementaires

\* \* \*

*Dépôt (M. Alex Bodry) et transmission à la Conférence des Présidents (22.4.2004)**Déclaration de recevabilité et transmission au Conseil d'Etat  
et au Gouvernement (28.4.2004)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs.....	1
2) Texte de la proposition de loi .....	3
3) Commentaire des articles .....	4

\*

**EXPOSE DES MOTIFS**

L'article 64 de la Constitution dispose:

„La Chambre a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit.“

Notre loi suprême consacre le droit d'enquête du Parlement, une prérogative traditionnelle de la représentation nationale dans un régime parlementaire. Il constitue un moyen de l'exercice du contrôle politique du Parlement sur le Gouvernement.

La Chambre dispose du droit „d'entendre des témoins et de commettre des experts pour se former une opinion au sujet de certains cas douteux qui peuvent être soumis à son approbation“ (L'Etat luxembourgeois, Pierre et Marcel Majerus, éd. 1999, p. 230).

Actuellement l'exercice du droit d'enquête est réglé par une loi du 18 avril 1911. Les dispositions légales ont été intégralement transposées dans le Règlement de la Chambre des députés.

Après une expérience pratique presque centenaire une réforme fondamentale du régime des commissions d'enquête s'impose. L'expérience des dernières décennies a clairement fait apparaître les limites et les défaillances du régime en vigueur.

Alors que la commission d'enquête parlementaire dispose des pouvoirs d'un juge d'instruction, elle reste essentiellement sinon exclusivement un organe de nature politique. De par sa composition et sa mission la commission d'enquête parlementaire ne doit pas être confondue avec une juridiction même d'instruction.

Les quelques exemples récents d'enquêtes parlementaires ont une nouvelle fois fait apparaître que l'exercice du droit d'enquête reste fortement marquée par les clivages entre partis et les arrière-pensées politiques incompatibles avec le statut de neutralité et d'objectivité d'un juge.

La publicité du travail politique est difficilement compatible avec les principes du secret de l'instruction.

Afin de sortir le droit d'enquête de l'impasse dans laquelle il est enfermé, il importe avant tout de mettre fin à la confusion entre le caractère juridictionnel des pouvoirs attribués à la commission d'en-

quête et le caractère politique de sa mission. La loi de 1911 devra être modifiée en ce sens. Une telle réforme institutionnelle pourrait se réaliser autour de quelques idées de base:

- 1) Actuellement la décision d'instaurer une commission d'enquête parlementaire se fait par une résolution votée majoritairement par la Chambre des députés.

La majorité politique en place peut dès lors refuser une demande de constitution d'une commission d'enquête émanant de l'opposition.

Il est proposé d'assouplir cette règle et de permettre à une forte minorité de députés (un tiers des parlementaires) d'imposer la création d'une commission d'enquête.

En Allemagne, par exemple, une telle commission est de droit si un quart des députés l'exigent. D'autres législations prescrivent un vote de majorité.

- 2) L'objet et la composition de la commission d'enquête doivent être précisés. Ainsi l'exercice du droit d'enquête ne se conçoit que dans l'hypothèse d'une question d'intérêt public à examiner et non dans le cas de dossiers particuliers. Ceux-là sont désormais, du moins partiellement de la compétence du médiateur.

La composition de la commission doit refléter fidèlement la composition politique du Parlement. Elle doit donc se faire proportionnellement à la représentation des différents partis ou groupes politiques à la Chambre des députés.

- 3) En ce qui concerne le point central des pouvoirs d'enquête du Parlement, il y a lieu de conférer aux parlementaires réunis en commission le droit de convoquer des témoins et de les entendre sous la foi du serment. Toutes les pièces et documents détenus par les institutions publiques doivent être mis à la disposition de la commission.

Par contre, il s'impose d'abandonner toute référence générale aux pouvoirs d'un juge d'instruction. La faculté de déléguer certaines missions à un juge professionnel ne doit pas être maintenue. Il faut, en effet, éviter toute confusion entre le politique et le juridictionnel. Le principe de la séparation des pouvoirs mérite d'être conforté au lieu d'être battu en brèche ce qui comporte toujours des risques de dysfonctionnement sérieux.

- 4) Il faut circonscrire au maximum le risque d'une interférence de l'enquête parlementaire et de l'enquête pénale sur un même fait. Dans ce cas, l'instruction pénale doit nécessairement primer les travaux de la commission d'enquête. On devrait s'inspirer des textes afférents actuellement en vigueur en France. Une commission d'enquête ne peut être créée „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 relative aux faits qui ont motivé sa création“ (Ordonnance 58-100, article 6, § al. 3).

La doctrine française (P. Avril et J. Gicquel, Droit parlementaire, Montchrétien, 1996, p. 244) a précisé que „l'interprétation qui a prévalu ne fait pas de l'existence de la poursuite 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 des poursuites“.

Il faut garantir que le parallélisme des enquêtes n'entrave le déroulement des instructions menées par le pouvoir judiciaire.

La présente proposition de loi s'appuie sur la consultation écrite du 5 septembre 2002 rédigée, à la demande de la Chambre des députés, par les deux éminents juristes belges M. Roger Lallemand et Francis Delperée. Les experts avaient estimé „qu'il semble qu'une réforme législative des textes conçus en 1911 s'imposerait pour régler la mise en œuvre du droit d'enquête parlementaire dans ses différentes dimensions“.

Ils rejoignent sur ce point l'avis émis depuis longtemps par des juristes nationaux comme Me Alex Bonn.

La présente proposition de loi est déposée en période non suspecte, c'est-à-dire en dehors de toute enquête parlementaire en cours ou projetée.

Elle devrait permettre d'avancer enfin dans la voie d'une réforme nécessaire de notre législation sur des enquêtes parlementaires, alors qu'une telle réforme avait été envisagée concrètement au cours de cette législature sans pour autant être poussée à son terme.

## TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

**Art. 1er.** L'exercice du droit d'enquête prévu par l'article 64 de la Constitution est réglé par les dispositions suivantes. Elles peuvent être précisées et complétées par le règlement de la Chambre des députés.

**Art. 2.** La Chambre exerce le droit d'enquête 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.

**Art. 3.** La constitution d'une commission d'enquête est de droit si un tiers au moins des membres de la Chambre le demande. La composition de la commission correspond à la représentation proportionnelle des groupes politiques.

**Art. 4.** La commission est constituée et elle délibère conformément au règlement de la Chambre. – Les séances dans lesquelles les témoins ou les experts sont entendus, sont publiques à moins que la commission n'en ait décidé autrement. Dans tous les cas, chaque membre de la Chambre aura le droit d'assister aux mesures d'instruction, sans avoir toutefois le droit de prendre la parole.

A titre exceptionnel, si la recherche de la vérité l'exige et dans les hypothèses limitativement fixées par le règlement de la Chambre des députés, les personnes assistant à certaines enquêtes peuvent être soumises au secret professionnel.

L'enquête parlementaire est contradictoire.

Toute personne à laquelle l'enquête peut porter préjudice a le droit d'y être entendue et aura le droit de demander des mesures d'instruction. La commission d'enquête statuera sur l'admissibilité de cette demande. Les travaux de la commission se font dans le respect des droits de la défense.

**Art. 5.** Les pouvoirs attribués à la commission d'enquête ainsi qu'à leur président sont ceux déterminés par la Chambre des députés.

Ils peuvent correspondre à ceux du juge d'instruction en matière criminelle.

L'instruction menée par la commission d'enquête ne saurait être créée 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 relative aux faits qui ont motivé sa création.

Toutefois la commission peut poursuivre ses travaux d'instruction pour des faits non directement visés par l'instruction judiciaire.

Lorsque l'enquête parlementaire doit comprendre le droit de procéder à des perquisitions ou à des visites domiciliaires, ou à des saisies de documents ou correspondances, il y a lieu à la loi spéciale.

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. 6.** 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 francs au moins, sauf en cas d'urgence.

**Art. 7.** Le président de la commission aura la police des séances. Il l'exerce dans les limites des pouvoirs attribués au président de la cour et des tribunaux.

**Art. 8.** Les outrages et les violences envers les membres de la Chambre 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 ou de la force publique.

**Art. 9.** 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. 10.** Les dispositions du Code pénal relatives au faux témoignage et à la subornation des témoins, sont applicables aux témoins, interprètes et experts entendus par la commission d'enquête.

**Art. 11.** 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. 12.** Les dépenses résultant de l'enquête sont imputées sur le budget de la Chambre.

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

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

\*

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Article 1er*

La Constitution fait de la matière du droit d'enquête parlementaire un domaine réservé à la loi. Afin de ne pas surcharger le texte de la loi il peut également s'avérer utile de préciser, voire compléter certains aspects de la procédure à la Chambre des députés par la voie du règlement de la Chambre. D'après la jurisprudence administrative le règlement de la Chambre a d'ailleurs valeur de loi.

### *Article 2*

Comme il est pratiquement impossible que le droit d'enquête soit exercé par l'ensemble des soixante membres de la Chambre des députés, il y a lieu de limiter l'exercice de ce droit à une commission spéciale, composée de députés et mise en place par le Parlement, et responsable devant celui-ci.

### *Article 3*

Alors que les décisions à la Chambre des députés se prennent généralement à la majorité, le projet de la loi apporte une innovation au régime actuel en permettant à un tiers des députés d'imposer la constitution d'une commission parlementaire d'enquête. Il s'agit d'éviter que le droit d'enquête puisse être paralysé par la majorité gouvernementale. Il est garanti que la composition de la commission reflète proportionnellement les rapports de forces publiques au Parlement.

### *Article 4*

Cet article règle le mode de fonctionnement de la commission d'enquête. Par rapport au texte de loi en vigueur il introduit la possibilité de déclarer que les personnes assistant aux actes d'enquête sont tenues au secret professionnel. Il est évident qu'une telle mesure ne peut être prise qu'à titre très exceptionnel si des intérêts majeurs l'exigent. Ainsi selon les experts-juristes consultés par la Chambre ceci pourrait être le cas „lors de l'audition de témoins et d'experts à huis clos et qui, dépositaires de secrets professionnels, acceptent de les révéler à la commission, ou lorsque les témoins font des dépositions sur des faits confidentiels dont la commission d'enquête a eu connaissance au travers de dossiers judiciaires communiqués, etc.“.

Les droits de la défense et le principe de l'instruction contradictoire doivent être scrupuleusement respectés. Ainsi les personnes citées en tant que témoins peuvent refuser de témoigner si, en faisant une déclaration conforme à la vérité, elles pourraient s'exposer à des poursuites pénales.

### *Article 5*

De cet article il ressort que la commission d'enquête n'est pas une juridiction d'instruction, mais un organe politique de contrôle pouvant disposer de certains pouvoirs d'un juge d'instruction nécessaires pour l'exercice correct de sa mission légale.

Ce texte sépare nettement le travail judiciaire et le travail parlementaire. L'instruction pénale suspend, voire arrête l'instruction parlementaire. La justice doit pouvoir travailler sereinement et en toute indépendance.

Dans la mesure où l'instruction judiciaire ne concerne qu'un volet du dossier traité par la commission, celle-ci peut engager ou continuer ses travaux sur les autres points de sa mission.

L'article règle aussi l'accès aux pièces et documents détenus par des organismes ou autorités publics. Le droit d'accès de la commission constitue la règle. La limitation de ce droit est l'exception. Une concertation entre la commission et les organes de justice sur d'éventuels litiges à ce sujet est souhaitable.

*Articles 6, 7 et 8*

La proposition reprend pour l'essentiel les textes en vigueur qui gardent une utilité certaine.

*Article 9*

Le texte ne permet plus à la commission de déléguer certains actes d'enquête à un juge professionnel, et ceci afin d'éviter toute référence à un caractère prétendument juridictionnel de la commission d'enquête.

*Articles 10, 11, 12 et 13*

Pas de commentaire.

*Article 14*

La proposition de loi vise à remplacer le texte de la loi du 18 avril 1911 sur les enquêtes parlementaires qui se trouve abrogée par le vote de la nouvelle loi.

Le Parlement devra parallèlement modifier son règlement pour le mettre en conformité à la nouvelle loi.

Luxembourg, le 22 avril 2004

Alex BODRY  
*Député*

