

N° 5331²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2007-2008

PROPOSITION DE LOI**sur les enquêtes parlementaires**

* * *

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

(11.6.2008)

La Commission se compose de: M. Paul-Henri Meyers, Président; M. Alex BODRY, Rapporteur; M. Félix BRAZ, Mmes Christine DOERNER, Lydie ERR, Colette FLESCHE, MM. Paul HELMINGER, Jacques-Yves HENCKES, Roger NEGRI, Patrick SANTER et Marcel SAUBER, Membres.

*

1. 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 du Parquet Général du 29 mai 2006, alors que la Cour Supérieure de Justice a émis le sien le 9 juin 2004. La Justice de Paix de Luxembourg a rendu son avis le 24 juin 2004.

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 4 juin 2008 ont été consacrées à l'examen de la proposition de loi.

Lors de la réunion du 11 juin 2008, la Commission a adopté le présent rapport.

*

2. 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. Elle dispose 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 quatre axes de la réforme:

- 1) un 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.

*

3. AVIS DES AUTORITES JUDICIAIRES

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.

Avis de la Justice de Paix de 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 constitution d'une 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.

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.

Avis du Parquet Général

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

*

4. 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 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 était de droit si elle serait 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, 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 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, 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.

*

5. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1

L'article sous rubrique 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, que de compléter, voire préciser une disposition afférente de la loi.

Il s'agit de s'assurer que la Chambre des Députés reste souverainement maître d'une prérogative fondamentale lui permettant de mener à bien, en toute autonomie, sa mission de contrôle du Gouvernement et de l'Administration.

Article 2

Il est difficile, voire impossible de confier l'exercice du droit d'enquête parlementaire à l'ensemble des membres composant la Chambre des Députés, de sorte qu'il est confié à une commission parlementaire, émanation par excellence de l'outil de travail parlementaire.

Il s'agit d'une commission parlementaire dite „spéciale“, mise en place pour 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.

Article 3

Le texte initial, en conférant le droit de demander l'instauration d'une commission d'enquête à un tiers des membres de la Chambre des Députés, 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, soulevant la question de la constitutionnalité de la disposition proposée, eu égard au principe du vote à la majorité ancré dans l'article 62, alinéa 1er de la Constitution, décide de maintenir le système actuel du vote majoritaire. La nécessité de réviser l'article 64 de la Constitution afin de permettre à une forte minorité d'imposer la création d'une commission d'enquête parlementaire comme initialement prévu s'impose.

Article 4

Cet article 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.

Article 5

Il est précisé 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 maximum. 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 propose la suppression de l'alinéa 5 de cet article.

Article 6

Cet article, qui prévoit le mode de signification des citations, délivrées au nom du président de la commission de l'enquête parlementaire, est repris de 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.

Article 7

Le dispositif de l'article 6 de la loi du 18 avril 1911 sur les enquêtes parlementaires est repris, 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.

Article 8

L'article 8 reprend dans son intégralité l'article 7 de la loi du 18 avril 1911 sur les enquêtes parlementaires.

Article 9

Les actes d'enquêtes, qu'il s'agisse d'entendre un témoin, un interprète ou un expert en leurs déclarations et explications respectives, ne peuvent plus être délégués à un juge d'instruction. Il appartient désormais à la commission d'enquête parlementaire elle-même de procéder à ces actes d'enquêtes selon les modalités prévues dans le Code pénal et le Code d'instruction criminelle.

Cet agencement s'inscrit dans le cadre de l'objet principal de la proposition de loi, à savoir éviter toute référence au caractère prétendument juridictionnel de la commission d'enquête parlementaire.

Le droit de refuser de témoigner devant une telle commission d'enquête est désormais explicitement reconnu à toute personne citée, si ses déclarations sont de nature à l'exposer à d'éventuelles poursuites pénales. Il s'agit en l'occurrence d'une application du principe du respect des droits de la défense qui s'impose désormais pour toute enquête parlementaire.

La commission d'enquête parlementaire dispose néanmoins du droit de pouvoir entendre une personne faisant déjà l'objet d'une instruction judiciaire pénale, pour autant que l'acte d'enquête d'initiative parlementaire ne concerne que des faits, des pratiques ou des procédures qui ne sont pas mis à charge du témoin dans une enquête judiciaire.

Article 10

Il est précisé que les dispositions du Code pénal relatives au faux témoignage et à la subordination des témoins sont applicables aux personnes entendues comme témoins, interprètes et experts devant la commission d'enquête parlementaire.

Article 11

Cet article reprend l'article 11 de la loi du 18 avril 1911 sur les enquêtes parlementaires qui n'a pas donné lieu à une quelconque observation.

Article 12

L'article 12 reprend les dispositions de l'article 12 de la loi du 18 avril 1911 sur les enquêtes parlementaires.

Article 13

Cet article, qui correspond à l'article 13 de la loi du 18 avril 1911 sur les enquêtes parlementaires, précise que les travaux de la commission d'enquête parlementaire, à l'instar des commissions parlementaires dites „ordinaires“, subissent le même sort en cas de dissolution de la Chambre des Députés. Ces travaux sont suspendus par la clôture de la session parlementaire en cours, sauf décision spécifique contraire de la Chambre des Députés. En fait, cette disposition ne jouera que dans l'hypothèse d'une dissolution de la Chambre des Députés.

Il y a lieu d'examiner s'il n'est pas souhaitable de limiter dans le temps les travaux d'une commission spéciale.

Article 14

La disposition abrogatoire utilise la formule usuelle.

*

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

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROPOSITION DE LOI sur les enquêtes parlementaires

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 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.

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.

Luxembourg, le 11 juin 2008

Le Rapporteur,
Alex BODRY

Le Président,
Paul-Henri MEYERS

