

N° 8036¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROPOSITION DE LOI

**portant modification de la loi modifiée du 27 février 2011
sur les enquêtes parlementaires**

* * *

PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

**DEPECHE DU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(3.10.2022)

Monsieur le Président,

À la demande du Premier Ministre, Ministre d'État, j'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe la prise de position du Gouvernement à l'égard des deux propositions de loi reprises sous rubrique.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Le Ministre aux Relations
avec le Parlement,*
Marc HANSEN

*

PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

Le Gouvernement entend prendre position par rapport à la proposition de loi modificative sur les enquêtes parlementaires dont le texte a été élaboré au sein de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle en prévision de l'entrée en vigueur du texte de la nouvelle Constitution.

La nécessité de modifier ladite loi remonte au compromis politique trouvé au sein de la Constituante selon lequel le seuil, à partir duquel l'instauration d'une commission d'enquête est de droit, serait à fixer à 20 au lieu des 31 députés actuels.

Dans la mise en place de ce changement de paradigme la Constituante s'est inspirée de la loi fondamentale allemande et de l'article 226 de la version consolidée du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Ainsi, dans le cadre de la proposition de révision des Chapitres IV et *Vbis* de la Constitution (Doc. parl.7777), il est prévu de libeller l'article 81 de la Constitution comme suit :

« *La Chambre des Députés a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit. Une commission d'enquête doit être instituée si un tiers au moins des députés le demande.* »

Il y a donc lieu d'adapter la loi modifiée du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires afin de tenir compte du nouvel article 81.

Mis à part le fait que le seuil pour le lancement d'une enquête parlementaire passe de 31 à 20 députés, le Gouvernement note que tout reste globalement inchangé par ailleurs dans le sens que les dispositions légales actuelles sont maintenues et les pouvoirs et modalités du déroulement d'une enquête sont précisés sans constituer un changement fondamental par rapport au régime actuel.

Les éléments appelés à changer à l'avenir sont les suivants :

- afin que la commission respecte le périmètre de la mission lui dévolue par une résolution, il est précisé que la mission ne peut être modifiée en cours de l'exercice que par une résolution (parallélisme des formes) ;
- la durée initiale maximale est de six mois, prolongeable de trois mois au maximum (via résolution) ;
- aucune commission ne saurait être instituée six mois avant les élections législatives ;
- rédaction d'un rapport d'étape à la Chambre des Députés lorsque la mission commencée ne peut s'achever avant les élections et en cas d'élections anticipées ;
- une seule commission sur le même objet (période de carence de 12 mois avant une nouvelle commission sur la même mission) ;
- audition des témoins sous serment avec rédaction d'un verbatim qui ne peut être modifié/corrigé, mais les personnes entendues auront le droit de signaler des observations par rapport au verbatim à la commission ;
- si la commission ne parvient pas à un avis consensuel, des avis minoritaires peuvent être intégrés dans le rapport.

Une analyse sommaire du droit comparé permet de se rendre compte qu'il y a autant de régimes qui gouvernent le droit d'enquête que de pays et que les pouvoirs d'instruction dévolus aux parlementaires pour contrôler le pouvoir exécutif sont certes en général assez larges. Il reste que l'analyse des règles permet de dégager l'application d'un principe général qui est surtout assez présent dans les régimes à seuil de déclenchement minoritaire (tel qu'en Allemagne ou en Autriche). Dans ces régimes les pouvoirs sont encadrés par une série de mesures et de prescriptions procédurales indispensables dans un État de droit à l'exercice de pouvoirs d'instruction exorbitants de type judiciaire pour veiller à assurer le respect des droits de la défense dans un environnement largement politisé.

Notre droit positif confère aux députés membres d'une commission d'enquête les mêmes pouvoirs d'instruction que ceux dévolus au juge d'instruction en matière pénale. Si d'autres régimes parlementaires mettent à disposition de leurs enquêteurs des pouvoirs similaires voire identiques, les modalités pour les exercer sont strictement définies et assortis d'une série de limites intangibles qui tiennent à garantir la continuité de l'État et l'exercice de sa puissance souveraine comme de préserver le secret de tout ce qui ne saurait être divulgué sur la place publique comme de protéger les intérêts des tiers non directement visés par le contrôle politique.

Les quatre législations belge, française, allemande et autrichienne livrent cependant une série de pistes qui auraient pu être envisagées par les députés afin d'entourer davantage, pour tout le moins, l'exercice de pouvoirs de nature judiciaire appartenant communément aux seules autorités judiciaires.

Les limites identifiées par le Gouvernement à travers ces quatre législations sur le droit d'enquête existent à plusieurs niveaux :

- nombre de commissions d'enquête ;
- personnes pouvant exercer les pouvoirs d'enquête ;
- pouvoirs d'enquête ;
- contenu des preuves et procédure d'obtention.

1) Limites au niveau du nombre des commissions d'enquête

- limitation du nombre de résolutions tendant à la création d'une commission d'enquête par parti politique par session ordinaire (cf. FR).

2) Limites au niveau des personnes pouvant exercer les pouvoirs d'enquête

- réservation de certains pouvoirs d'enquête au rapporteur de la commission : droit d'obtenir des renseignements et des documents et de se rendre sur place (cf. FR) ;
- désignation d'un magistrat (retraité) qui participe aux travaux de la commission avec voix consultative, qui veille au respect des règles procédurales et des droits fondamentaux, qui informe les

personnes auditionnées sur leurs droits et obligations et qui attire l'attention sur des questions illicites posées aux personnes auditionnées (cf. AT) ;

- possibilité de requérir la désignation d'un magistrat pour l'accomplissement des devoirs d'instruction qui sera placé sous la direction du président de la commission et qui établit un rapport écrit consignnant les résultats de son instruction (cf. BE) ;
- intervention obligatoire d'un magistrat lorsque les mesures d'instruction comportent une limitation de la liberté d'aller et de venir, une saisie de matériels, une perquisition ou l'écoute, la prise de connaissance et l'enregistrement de communications et de télécommunications privées (cf. BE) ;
- lorsque des renseignements doivent être demandés en matière administrative, obligation d'adresser une demande écrite au ministre compétent qui doit y donner suite immédiatement (cf. BE).

3) Limites relatives aux pouvoirs d'enquête

- énumération exhaustive des pouvoirs d'enquête : droit d'audition, droit de se faire communiquer des documents, droit de visite sur place (« Augenschein ») (cf. AT, DE, FR) ;
- préalablement à la présentation d'éléments de preuve par des agents publics, à la visite sur place ou à l'audition d'agents publics, le ministre compétent ou le Gouvernement doit donner son autorisation (avec possibilité de recours en cas de refus) (cf. DE) ;
- préalablement à l'audition d'un agent public, obligation d'informer l'administration (cf. AT) ;
- limitation expresse des pouvoirs d'enquête à l'objet de l'enquête (cf. AT).

4) Limites relatives à la fourniture de documents/dossiers/pièces

Éléments de preuve *détenus par des autorités publiques* :

Principe

- obligation de principe des autorités publiques de présenter (« vorlegen ») à la commission d'enquête les éléments de preuve (documents, dossiers, pièces) qui ont trait à l'objet de l'enquête (cf. AT, DE, FR).

N.B. : il n'est donc pas possible de se rendre dans une administration et de chercher soi-même des documents pour les saisir par la suite, il s'agit plutôt d'une obligation de présentation de pièces avec la possibilité pour la commission d'enquête d'en prendre inspection et d'en faire des copies.

Exclusions

- éléments de preuve revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, la sécurité de personnes, et sous réserve du respect du principe de la séparation des pouvoirs (cf. FR) ;
- éléments de preuve qui mettraient en péril la sécurité nationale ou la sécurité de personnes (cf. AT) ;
- si le processus de la prise de décision politique du Gouvernement ou d'un de ses membres ou la préparation immédiate de décisions serait entravée (possibilité d'un recours devant la Cour constitutionnelle) (cf. AT) ;
- exclusion des preuves qui sont le résultat d'une infraction ou qui ont été obtenues en violation de la loi (cf. AT) ;
- décision de donner suite à la demande aux autorités publiques de fournir à la commission d'enquête des éléments de preuve et d'autoriser une visite sur place relève du ministre concerné (cf. DE).

Éléments de preuve *détenus par des personnes privées* :

Principe

- obligation de principe de présenter ou livrer à la commission d'enquête les éléments de preuve qui ont trait à l'objet de l'enquête (cf. DE) ;

Exception

- preuves qui contiennent des informations à caractère strictement personnel et dont la communication serait ainsi inacceptable pour la personne concernée.

Aucun de ces aspects n'a été retenu dans le cadre de l'élaboration de la proposition de loi sous revue qui ne tient par ailleurs nullement compte du changement fondamental opéré par la révision constitutionnelle en cours suivant laquelle le système d'accusation des Membres du Gouvernement passe aux mains du pouvoir judiciaire.

Si dans le régime d'accusation actuel les pouvoirs d'enquête comme ceux du juge d'instruction en matière pénale dévolus aux députés sans véritable limite ont toute leur utilité pour mener une instruction et arriver à une conclusion aux fins d'une accusation ou non, la légitimité du maintien de tels pouvoirs lorsque ce système aura disparu aurait mérité pour tout le moins d'avoir été prise en considération. Par ailleurs, le régime de sanction applicable aux députés à l'occasion d'une violation d'un secret dont ils auraient eu connaissance dans le cadre d'une enquête en cours relève de la seule discipline interne à la Chambre et n'est en rien comparable aux sanctions pénales applicables aux autorités en charge de mener une instruction pénale.

Comme l'exercice de tels pouvoirs pour instruire une affaire politique n'enlève rien à leur complexité et à la part de responsabilité incombant à chacun, le Gouvernement appelle à la bienveillance de la Chambre des Députés de reconsidérer la formulation de certains pouvoirs afin d'en encadrer davantage les modalités de leur exercice.