

N° 8036⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROPOSITION DE LOI

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

* * *

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

(27.6.2023)

La Commission se compose de : M. Mars DI BARTOLOMEO, Président ; M. Charles MARGUE, Rapporteur ; M. Guy ARENDT, M. André BAULER, Mme Simone BEISSEL, M. Dan BIANCALANA, M. Léon GLODEN, Mme Martine HANSEN, Mme Cécile HEMMEN, M. Fernand KARTHEISER, Mme Josée LORSCHÉ, Mme Nathalie OBERWEIS, M. Gilles ROTH, M. Claude WISELER, M. Michel WOLTER, Membres.

*

SOMMAIRE:

I. Antécédents	1
II. Objet	2
III. Considérations générales	2
IV. Avis	3
V. Commentaire des articles	5
VI. Texte coordonné proposé par la Commission	6

*

I. ANTECEDENTS

La proposition de loi sous rubrique a été déposée à la Chambre des Députés le 29 juin 2022 par Monsieur Mars di Bartolomeo, Député, Madame Simone Beissel, Députée, Monsieur Léon Gloden, Député, Monsieur Charles Margue, Député, et Monsieur Roy Reding, Député.

Le texte de la proposition de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles ainsi que d'un texte coordonné de la loi modifiée du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires.

La prise de position gouvernementale date du 3 octobre 2022.

En date du 24 octobre 2022, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (ci-après la « Commission ») a adopté un amendement parlementaire.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis en date du 1^{er} juin 2023.

Lors de sa réunion du 15 juin 2023, la Commission a désigné Monsieur Charles Margue comme rapporteur de la proposition de loi et a examiné l'avis du Conseil d'Etat. Lors de la même réunion, la Commission a adopté une série d'amendements parlementaires.

Le 27 juin 2023, la Commission a examiné l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 27 juin 2023 et a adopté le présent rapport.

II. OBJET

La proposition de loi sous rubrique entend modifier la loi modifiée du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires afin de tenir compte de l'article 81 de la Constitution révisée, et plus particulièrement de son alinéa 2, qui prévoit l'institution d'une commission d'enquête à la demande d'un tiers des députés. Selon la loi du 17 janvier 2023 portant révision des chapitres IV et *Vbis* de la Constitution, l'article 81 de la Constitution est libellé 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. »

Toutes les autres précisions et les modalités sont donc laissées au domaine de la loi. La loi modifiée du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires doit dès lors être adaptée afin de tenir compte de la nouvelle Constitution qui entrera en vigueur au 1^{er} juillet 2023.

La présente proposition de loi tient également compte de différentes problématiques rencontrées en pratique par certaines commissions d'enquête. Certains droits sont renforcés, notamment pour les personnes entendues ou les députés ne partageant pas tout ou partie des conclusions de la commission d'enquête.

*

III. CONSIDERATIONS GENERALES

La nouvelle disposition constitutionnelle renforce considérablement les pouvoirs de contrôle parlementaire. Elle est inspirée de la Loi fondamentale allemande qui prévoit une disposition similaire dans son article 44, ainsi que de l'article 226 de la version consolidée du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Dans son avis du 23 février 2010 relatif à la proposition de loi qui est devenue la loi du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires, le Conseil d'Etat avait mis en exergue le bien-fondé de ce droit d'enquête dans les termes suivants : « *L'enquête parlementaire est un instrument au service des représentants du peuple. Son utilité est incontestable. Il permet à la Chambre d'exercer en toute indépendance un contrôle sur le fonctionnement de l'Etat, tant au niveau institutionnel qu'administratif et de clarifier des situations que le Parlement estime appropriées d'instruire, dans le cadre de sa mission de veiller aux intérêts généraux du pays* ».

Le commentaire de l'article 69 de la proposition de révision n° 7777 relative aux chapitres IV et *Vbis* de la Constitution mentionne que « *la commission d'enquête est un outil permettant à la Chambre des Députés d'exercer sa mission de contrôle, mission déjà renforcée par la création de la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire (COMEXBU) et de la Cour des Comptes. La commission d'enquête est un moyen d'évaluation des politiques publiques qui renforce les pouvoirs de la Chambre.* » et qu'une commission d'enquête « *a pour objet de recueillir des éléments d'information afin d'éclaircir une situation ou thématique spécifique afin d'aboutir à une meilleure compréhension de la problématique, d'explorer d'éventuelles questions de responsabilité, d'en pouvoir tirer des conclusions et d'adopter le cas échéant des recommandations visant à améliorer l'action publique.* ».

Enfin, le même commentaire d'article prévoit par ailleurs que « *les dispositions réglant l'organisation et le fonctionnement des commissions d'enquête de la loi modifiée du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires, qui seront revues, veilleront à écarter le recours abusif à cet instrument exceptionnel.* ».

Actuellement et jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution au 1^{er} juillet 2023, l'institution d'une commission d'enquête doit encore recueillir une majorité absolue des membres de la Chambre des Députés, conformément à l'article 62, alinéa 1^{er}, de la Constitution en vigueur, ce qui peut permettre à un gouvernement disposant d'une majorité solide d'empêcher une enquête parlementaire. La décision d'abaisser le seuil à partir duquel l'instauration d'une commission d'enquête est de droit, de 31 à 20 députés, renforce donc considérablement le pouvoir de contrôle parlementaire et plus particulièrement celui de l'opposition.

*

IV. AVIS

Avis du Conseil d'Etat (1.6.2023)

L'avis du Conseil d'Etat du 1^{er} juin 2023 concerne à la fois le texte de la proposition de loi et un premier amendement lui soumis par dépêche du 24 octobre 2022.

La Haute Corporation tient à rappeler qu'elle avait déjà marqué son accord de principe avec l'institution d'une commission d'enquête à la demande d'un tiers des députés dans son avis du 23 février 2010 relatif à la proposition de loi n° 5331 sur les enquêtes parlementaires. En effet, elle avait estimé que « la fixation d'une minorité qualifiée serait appropriée », tout en rappelant qu'une telle réforme « exigerait toutefois préalablement une révision respectivement de l'article 62, alinéa 1 ou de l'article 64 de la Constitution ». Le Conseil d'Etat rappelle par ailleurs que dans son avis du 6 juin 2012 relatif à la proposition de révision n° 6030, il avait renvoyé aux considérations susmentionnées figurant dans son avis précité du 23 février 2010.

En ce qui concerne la présente proposition de loi, le Conseil d'Etat constate cependant que les adaptations au dispositif opérées par la proposition de loi ne suffisent pas à assurer la conformité de ladite loi avec la Constitution révisée. Telle que modifiée, la loi du 27 février 2011 fera en effet toujours dépendre l'institution d'une commission d'enquête de l'adoption d'une résolution de la Chambre des Députés qui devra, comme toutes les décisions, résolutions et motions, être adoptée avec les quorum et majorité de l'article 71 de la Constitution révisée, c'est-à-dire avec une majorité. Toutefois, l'institution d'une commission d'enquête demandée par un tiers des députés ne peut être tenue en échec par l'impossibilité d'obtenir un tel vote majoritaire au sein de la Chambre des Députés.

Aux yeux du Conseil d'Etat, la disposition qui permet à la majorité d'instituer une commission d'enquête avec un périmètre différent de celui voulu par les députés qui ont demandé son institution, n'est pas conforme au nouveau dispositif constitutionnel. La disposition devrait être complétée par une règle disposant que, lorsque la demande d'institution d'une commission d'enquête émane d'un tiers au moins des députés, les faits à la base de l'enquête et la mission de l'enquête doivent être ceux figurant dans la demande. Il pourrait aussi être prévu que les faits à la base de l'enquête et la mission de la commission peuvent seulement être modifiés de l'accord des députés qui ont demandé l'institution de l'enquête. Le Conseil d'Etat émet par ailleurs la même remarque à l'égard de l'énoncé qui précise que seule une résolution de la Chambre des Députés est à même de modifier la mission d'une commission d'enquête. Le Conseil d'Etat considère que l'article 81, alinéa 2, de la Constitution révisée implique que, lorsque la commission d'enquête a été demandée par un tiers au moins des députés, la mission de la commission ne peut être modifiée que de leur accord. Il demande donc, sous peine d'opposition formelle, que le texte soit amendé dans ce sens.

Ensuite, le Conseil d'Etat émet des observations à l'égard de la limitation de la durée des commissions d'enquête. Contrairement au droit français, le texte proposé reste muet sur les conséquences de l'expiration du délai prévu ou de la prolongation de celui-ci. Il conviendrait par conséquent de préciser que la mission de la commission prend fin à l'expiration du délai de six mois. Il suggère par ailleurs d'insérer dans la loi des dispositions énonçant explicitement les différentes hypothèses dans lesquelles la mission d'une commission prend fin : par le dépôt du rapport, à l'expiration du délai de six mois, ou, en cas de prolongation, de neuf mois, dès l'ouverture d'une instruction préparatoire portant sur les mêmes faits que ceux faisant l'objet de l'enquête parlementaire et à la fin de la législature.

Enfin, la dernière phrase du nouvel alinéa 4 de l'article 1^{er} de la loi précitée du 27 février 2011 prévoit qu'il ne peut être procédé à l'institution d'une commission ayant la même mission qu'une commission précédente qu'après un délai de douze mois à compter de la fin de la mission de la commission visée. Le Conseil d'Etat se demande si l'interdiction n'est pas trop absolue. Il pourrait y avoir des situations où la découverte de nouvelles informations rend difficilement imaginable de devoir attendre douze mois. Ne faudrait-il pas, par ailleurs, limiter l'application de la règle aux situations où la mission n'a pas seulement « pris fin », mais où un rapport a effectivement été adopté ?

Le Conseil d'Etat s'interroge aussi sur l'articulation entre la disposition sous examen et le nouvel alinéa 4 que l'article 4 du projet de loi sous examen entend insérer à l'article 12 de la loi précitée du 27 février 2011. Dans les cas où la commission ne peut pas achever sa mission parce qu'il n'y a pas de consensus à l'approche des élections, rendra-t-elle un rapport intégrant les avis minoritaires conformément à l'article 12, alinéa 4, ou bien se bornera-t-elle à rédiger le rapport d'étape prévu par l'article sous examen ?

La Haute Corporation estime par ailleurs nécessaire de préciser le sort des documents collectés par la commission d'enquête au fil de ses travaux et indique en guise d'exemple que le Règlement de l'Assemblée nationale française prévoit une remise des documents au Président de l'Assemblée nationale et précise qu'ils ne peuvent donner lieu à aucune publication ni à aucun débat.

Dans son avis, le Conseil d'Etat fait encore observer que le principe selon lequel les commissions d'enquête ne sont en tout état de cause instituées que pour la durée de la législature au cours de laquelle elles sont mises en place ne figure dans la loi précitée du 27 février 2011, tel qu'il est proposé de la modifier, que de manière implicite et reviendra sur cette question lors de l'examen de l'article 5.

L'article 4, point 2, vise à créer la possibilité d'intégrer les avis minoritaires dans le rapport final en cas d'impossibilité de parvenir à un consensus au sein de la commission d'enquête. Le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu de prévoir non seulement la « possibilité », mais une obligation d'intégrer les avis minoritaires dans le rapport.

Il est renvoyé au commentaire des articles pour le détail des remarques du Conseil d'Etat et la suite y réservée par la Commission.

Avis complémentaire du Conseil d'Etat (27.6.2023)

Dans son avis complémentaire du 27 juin 2023, le Conseil d'Etat est en mesure d'aviser positivement la série des quatre amendements, adoptés par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle lors de sa réunion du 14 juin 2023, et de lever son opposition formelle.

Prise de position du Gouvernement (3.10.2022)

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.

Le Gouvernement relève qu'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 Etat 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 assorties d'une série de limites intangibles qui tiennent à garantir la continuité de l'Etat 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. Dans ce contexte, le Gouvernement estime que les législations belge, française, allemande et autrichienne livrent 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, avant d'identifier et de détailler quatre niveaux de limitations existant dans ces législations étrangères : relatif au nombre des commissions d'enquête, relatif aux personnes pouvant exercer les pouvoirs d'enquête, relatif au pouvoirs d'enquête et relatif au contenu des preuves et procédure d'obtention.

Le Gouvernement estime qu'aucun des aspects, détaillés dans sa prise de position, n'a été retenu dans le cadre de l'élaboration de la proposition de loi, 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. Il estime que, 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'être 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 conclut sa prise de position en plaidant pour une reconsidération de la formulation de certains pouvoirs afin d'en encadrer davantage les modalités de leur exercice.

*

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 1^{er} modifie l'article 1^{er} de la loi modifiée du 27 février 2011 sur les commissions d'enquête.

Point 1^o

A l'alinéa 1^{er}, la référence à l'article 64 de la Constitution est remplacée par une référence à l'article 81 de la Constitution révisée. Cette adaptation s'impose en raison de la renumérotation des articles de la Constitution, consécutive aux propositions de révision constitutionnelle.

Point 2^o

L'alinéa 3 est modifié afin de préciser que les faits à la base de l'enquête et la mission de la commission d'enquête doivent figurer dans la demande adressée au Président de la Chambre des Députés. Ces éléments ne font dès lors plus l'objet d'une résolution.

Cette disposition garantit ainsi aux députés, à l'origine de la demande, le respect du périmètre de la commission d'enquête.

Point 3^o

Le nouvel alinéa 4 définit la durée des commissions d'enquête et met en place certaines restrictions. Il prévoit de limiter la durée d'une commission d'enquête à six mois. Cette durée peut être prolongée de trois mois par une résolution adoptée par la Chambre des Députés. Il est également prévu qu'aucune commission d'enquête ne peut être instituée moins de six mois avant la date fixée pour la tenue des élections législatives. Par ailleurs, une nouvelle règle garantit que, pendant une durée de douze mois à compter de la fin de la mission d'une commission d'enquête, aucune nouvelle commission ne peut être constituée avec les mêmes missions.

Point 4^o

Le nouvel alinéa 5 vise les hypothèses dans lesquelles la durée d'activité de la commission d'enquête est réduite, indépendamment de sa volonté. Suite aux observations et interrogations du Conseil d'Etat, la Commission a décidé de reprendre la proposition de texte de la Haute Corporation. Certains aspects du nouvel alinéa 5 de l'article 1^{er} que la proposition de loi vise à insérer ont été reformulés voire précisés, tout en omettant le cas de figure des élections anticipées.

Article 2

Il est ajouté un alinéa 5 à l'article 8 qui vise à encadrer plus précisément les droits des personnes entendues à l'issue de leur audition. Cet ajout a pour objectif de remédier à une difficulté rencontrée dans la pratique. A l'occasion des auditions de la commission d'enquête, l'ensemble des dépositions sont faites sous serment. Les personnes entendues ne peuvent, par conséquent, pas revenir ultérieurement sur le sens même de leurs déclarations, au risque de se contredire. Le verbatim reprend donc fidèlement l'ensemble des paroles prononcées et ne peut être modifié. Néanmoins, les personnes entendues ont la faculté de présenter des observations sur leurs déclarations réalisées au cours de l'audition. A cet égard, il leur est tout à fait possible de signaler une éventuelle erreur purement formelle

qui figurerait, selon eux, dans le verbatim. La commission d'enquête a ensuite la liberté d'en tenir compte ou non lors de la réalisation de son rapport.

Article 3

L'article 3 modifie l'article 12 de la loi modifiée du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires.

Point 1°

L'alinéa 1^{er} de l'article 12 comportait une erreur matérielle suite à la modification de la loi du 27 février 2011 par la loi du 27 novembre 2014. Les termes « y être donnée » sont rajoutés, tels qu'ils figuraient dans le texte initial.

Point 2°

L'alinéa 3 de l'article 12 introduit la possibilité qu'en cas de défaut de consensus sur le rapport de la commission, des avis minoritaires sont intégrés au rapport.

Point 3°

Le nouvel alinéa 4 prévoit que la mission de la commission d'enquête prend fin avec le dépôt de son rapport.

Article 4

Le nouveau libellé de l'article 13 prévoit que la mission de la commission d'enquête prend fin au moment où la Chambre des Députés se réunit conformément à l'article 67 de la Constitution.

*

VI. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle recommande à la Chambre des Députés d'adopter la proposition de loi n° 8036 dans la teneur qui suit :

*

PROPOSITION DE LOI

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

Art. 1^{er}. A l'article 1^{er} de la loi modifiée du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires sont apportées les modifications suivantes :

1° A l'alinéa 1^{er}, la référence à l'article 64 de la Constitution est remplacée par la référence à l'article 81 de la Constitution.

2° L'alinéa 3 est libellé comme suit :

« Les faits à la base de l'enquête et la mission de la commission d'enquête doivent être ceux figurant dans la demande d'institution de la commission d'enquête, adressée au Président de la Chambre des Députés. »

3° Il est introduit un alinéa 4 libellé comme suit :

« La durée des travaux de la commission ne peut pas dépasser une période de six mois. Cette durée peut toutefois être prolongée de trois mois sur la base d'une résolution adoptée par la Chambre des Députés. Aucune commission d'enquête ne peut être instituée moins de six mois avant la date fixée pour la tenue des élections législatives conformément aux dispositions de la loi électorale modifiée du 18 février 2003. Une commission ne peut être reconstituée avec le même objet avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la fin de sa mission. »

4° Il est introduit un alinéa 5 libellé comme suit :

« Si elle n'est pas en mesure de présenter le rapport visé à l'article 12 dans le délai visé à l'alinéa 4 ou avant la fin de la législature, la commission d'enquête soumet en temps utile à la Chambre des Députés un rapport d'étape sur l'état d'avancement de la procédure et les résultats de l'enquête menée jusqu'alors. »

Art. 2. A l'article 8 de la même loi, il est inséré un alinéa 5 libellé comme suit :

« Les personnes entendues par la commission d'enquête peuvent prendre connaissance du verbatim de leur audition. Aucune correction ne peut être apportée au verbatim. Toutefois, l'intéressé peut faire part de ses observations par écrit. Ces observations sont soumises à la commission, qui peut décider d'en faire état dans son rapport. »

Art. 3. A l'article 12 sont apportées les modifications suivantes :

1° A l'alinéa 1^{er}, première phrase, les termes « y être donnée » sont insérés à la suite du terme « pour ».

2° Il est inséré un alinéa 3 libellé comme suit :

« Si la commission d'enquête ne parvient pas à un rapport consensuel, les avis minoritaires sont intégrés dans le rapport. »

3° Il est inséré un alinéa 4 libellé comme suit :

« La mission de la commission d'enquête prend fin par le dépôt de son rapport. »

Art. 4. L'article 13, de la même loi, est remplacé par le libellé suivant :

« La mission de la commission d'enquête prend fin au moment où la Chambre des Députés se réunit conformément à l'article 67 de la Constitution. »

Luxembourg, le 27 juin 2023

Le Rapporteur,
Charles MARGUE

Le Président,
Mars DI BARTOLOMEO

