

**N° 6623<sup>4</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session extraordinaire 2013-2014

---

---

**PROPOSITION DE LOI****modifiant la loi du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires**

\* \* \*

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

(17.9.2014)

La Commission se compose de: M. Alex BODRY, Président-Rapporteur; M. Claude ADAM, Mmes Simone BEISSEL, Joëlle ELVINGER, MM. Franz FAYOT, Léon GLODEN, Mme Cécile HEMMEN, M. Paul-Henri MEYERS, Mmes Octavie MODERT, Lydie POLFER, MM. Gilles ROTH, Serge URBANY et Claude WISELER, Membres.

\*

**I. PROCEDURE LEGISLATIVE**

La proposition de loi a été déposée à la Chambre des Députés en date du 2 octobre 2013 par le député Alex Bodry parallèlement à la proposition de révision de l'article 64 de la Constitution (doc. parl. n° 6622). A la proposition de révision de la Constitution et à la proposition de loi était joint un exposé des motifs commun aux deux textes.

Suivant la procédure prévue par le Règlement de la Chambre des Députés, les deux propositions précitées ont été déclarées recevables et transmises au Gouvernement le 5 décembre 2013.

Par dépêche du 12 décembre 2013, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis ces deux textes à l'avis du Conseil d'Etat.

Etant donné que ces deux propositions peuvent produire leurs effets l'une indépendamment de l'autre, le Conseil d'Etat a décidé de les examiner séparément. Ses avis afférents ont été émis le 4 avril 2014.

Le 14 mai 2014, la commission a désigné son Président, M. Alex Bodry, rapporteur des deux propositions susmentionnées.

Le 18 juin 2014, elle a procédé à l'examen de la proposition de révision et de la proposition de loi, ainsi que des avis y relatifs du Conseil d'Etat. Comme la question de l'institution d'une commission d'enquête devrait être tranchée dans le cadre de la proposition de révision 6030, la commission a décidé de se rallier au Conseil d'Etat et de ne pas réserver de suivi immédiat à la proposition de révision 6622.

Le 25 juin 2014, la commission a adopté deux amendements parlementaires à la proposition de loi.

L'avis complémentaire du Conseil d'Etat est intervenu le 11 juillet 2014.

Le 17 septembre 2014, la commission a examiné l'avis complémentaire du Conseil d'Etat avant d'adopter le présent rapport au cours de la même réunion.

\*

## II. OBJET DE LA PROPOSITION DE LOI

La proposition de loi constitue une suite directe du rapport de la Commission d'enquête sur le Service de Renseignement de l'Etat du 5 juillet 2013 qui avait émis des recommandations portant sur le fonctionnement même d'une commission d'enquête telle que prévue par la loi du 27 février 2011.

L'expérience de l'enquête parlementaire sur le fonctionnement du service de renseignement a fait apparaître certaines lacunes de la loi de 2011, de sorte qu'une adaptation de la législation est préconisée dans le rapport (doc. parl. n° 6565).

Les modifications essentielles proposées par l'auteur de la proposition de loi portent sur les points suivants:

1. La retransmission en images de l'audition d'un témoin en commission requiert l'accord de celui-ci.
2. La commission pourra déléguer l'exercice de certains actes d'instruction et missions à un ou plusieurs de ses membres.
3. Pour l'exécution des mesures d'instruction, la commission peut avoir directement recours à la force publique.
4. Il est précisé que la mission de la commission prend fin dès l'ouverture d'une instruction préparatoire au sens de l'article 49 et suivants du Code d'instruction criminelle, alors qu'une simple enquête préliminaire ouverte par le Parquet (article 46 du Code d'instruction criminelle) ne met pas fin à l'enquête parlementaire en cours.
5. Une personne pourra être entendue sans prestation de serment par la commission, à titre de simple renseignement.
6. Les pièces, documents ou procès-verbaux contenant des indices d'infraction sont d'office transmis au Procureur d'Etat.
7. A la suite du débat en séance publique, la Chambre des Députés est appelée à tirer les conclusions du rapport final de la commission.
8. La durée de la mission d'enquête décidée par la Chambre des Députés ne peut dépasser neuf mois, à moins que le Parlement ne décide d'une prorogation.
9. Les pouvoirs de la commission cessent de plein droit en cas de dissolution de la Chambre des Députés.

\*

## III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 4 avril 2014, le Conseil d'Etat n'émet aucune opposition de fond en ce qui concerne les modifications proposées à la loi en vigueur relative aux enquêtes parlementaires. Le Conseil d'Etat n'émet des critiques qu'à l'égard de la formulation des modifications de la loi du 27 février 2011 et propose de remplacer les points par des articles séparés portant chacun modification d'un article de ladite loi.

Dans son avis complémentaire du 11 juillet 2014, le Conseil d'Etat ne s'est opposé à aucun des amendements proposés par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle en date du 25 juin 2014.

Pour le détail, il est renvoyé au commentaire de l'article unique.

\*

## IV. TRAVAUX EN COMMISSION

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle partage le souci de l'auteur de la proposition de loi de tirer les conclusions de la première application pratique de la loi du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires.

L'organisation des travaux et l'exécution des missions de la Commission d'enquête sur le Service de Renseignement de l'Etat ont mis au jour quelques imprécisions et lacunes de la législation en vigueur.

Il importe dès lors de compléter et de préciser la loi sur un certain nombre de points afin de permettre à la Chambre des Députés d'exercer de manière efficace son droit d'enquête, une des prérogatives de contrôle de l'exécutif que la Constitution confie au Parlement.

Grâce notamment à la faculté donnée à la commission d'enquête de déléguer l'exercice de certaines missions à un ou plusieurs de ses membres et d'avoir recours à l'assistance de la force publique pour l'exécution des mesures d'instruction, le travail de la commission sera facilité.

Suite à cette réforme, la Chambre des Députés devra déterminer lors d'une séance publique quel sort elle entend réserver aux conclusions du rapport final d'une commission d'enquête.

\*

## V. COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

Dans son avis du 4 avril 2014, le Conseil d'Etat propose de remplacer les points par des articles séparés portant chacun modification d'un article de la loi en vigueur et d'agencer les articles de manière à ce que l'ordre des articles de la loi à modifier soit respecté.

La commission fait siennes ces recommandations.

En outre, dans un souci de cohérence avec la loi du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires, la commission considère qu'il y a lieu d'écrire „Chambre des Députés“.

*Point 1 (devenu les articles 2 et 3)*

Le point 1 de la proposition de loi prévoit que la commission d'enquête peut avoir recours à l'assistance d'officiers de police judiciaire et déléguer certaines mesures d'instruction à son président ou à un autre de ses membres. En effet, l'exécution des mesures d'instruction se heurte parfois à des problèmes pratiques: les députés étant peu outillés pour procéder seuls à l'exécution de telles mesures, comme la perquisition, la mise sous scellés ou la saisie.

Dans son avis du 4 avril 2014, le Conseil d'Etat propose de reprendre le même libellé que celui figurant à l'article 28, paragraphe 3 du Code d'instruction criminelle et de modifier la première phrase de l'alinéa nouveau proposé sous le point 1 de la manière suivante:

„La commission d'enquête a, dans l'exercice de ses fonctions, le droit de requérir directement la force publique.“

Par ailleurs, il souligne que le recours à la force publique par la commission d'enquête n'est pas sans poser problème dans la mesure où les actes d'instruction ainsi posés ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de la part de la personne visée par la mesure de contrainte.

Le Conseil d'Etat suggère de remplacer la deuxième phrase du même alinéa nouveau par une modification de l'alinéa 1er de l'article 4 de la loi qui, en se rapprochant du libellé du Code d'instruction criminelle, se lirait comme suit:

„La commission ainsi que son président ou un autre de ses membres, pour autant que celui-ci y soit habilité par la commission, peut procéder à tous les actes d'instruction prévus par le Code d'instruction criminelle.“

De surcroît, il appartient à la Chambre des Députés de décider si l'habilitation du président ou d'un membre de la commission pour exercer les pouvoirs résultant du Code d'instruction criminelle doit émaner de la Chambre des Députés ou de la commission.

Ainsi, les articles 2 et 3 de la proposition de loi se liraient comme suit:

„**Art. 2.** L'alinéa 1er de l'article 4 de la loi précitée du 27 février 2011 est modifié comme suit:

„La commission ainsi que son président ou un autre de ses membres, pour autant que celui-ci y soit habilité par la commission, peut procéder à tous les actes d'instruction prévus par le Code d'instruction criminelle.“

**Art. 3.** Il est inséré un nouvel alinéa entre les alinéas 1er et 2 de l'article 4 de la loi précitée du 27 février 2011 dont la teneur est la suivante:

„La commission d'enquête a, dans l'exercice de ses fonctions, le droit de requérir directement la force publique.“ “

La commission adopte ces propositions. Suite à l'introduction d'un nouvel article 2, les six points initiaux sont remplacés par sept articles séparés.

*Point 2 (devenu l'article 4)*

Le point 2 de la proposition de loi propose de compléter le deuxième alinéa de l'article 4, devenu l'alinéa 3 après l'entrée en vigueur du nouvel alinéa inséré entre les alinéas 1er et 2, par la phrase suivante:

„Une instruction préliminaire ouverte par le Parquet ne met pas fin à l'enquête parlementaire en cours.“

Le Conseil d'Etat note que l'expression „information judiciaire“ ne figure pas telle quelle au Code d'instruction criminelle, mais que la doctrine luxembourgeoise la considère toutefois comme synonyme du concept d'instruction préparatoire.

Aux termes de l'article 9-2, paragraphe 1er du Code d'instruction criminelle, la police judiciaire, exercée sous la direction du procureur d'Etat, est chargée de constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs „tant qu'une information n'est pas ouverte“.

Aux termes de l'article 9-2, paragraphe 3 du Code d'instruction criminelle, „Lorsqu'une information est ouverte, elle [la police] exécute les délégations des juridictions d'instruction et défère à leurs réquisitions“. Même si la notion „information judiciaire“ est *a priori* claire en ce qu'elle exclut l'enquête préliminaire, le Conseil d'Etat approuve l'introduction de la précision proposée à l'endroit de l'article 4. L'enquête parlementaire ne saurait en effet prendre fin dès le lancement d'une enquête préliminaire. Le Conseil d'Etat propose toutefois de remplacer l'expression „instruction préliminaire“ par „enquête préliminaire“, cette dernière expression étant utilisée à l'article 46, paragraphe 1er du Code d'instruction criminelle.

Afin d'aligner la terminologie de la loi de 2011 sur celle du Code d'instruction criminelle, le Conseil d'Etat suggère en outre de remplacer dans la foulée l'expression „information judiciaire“, figurant *in fine* de l'alinéa 2 actuel de l'article 4, par l'expression „instruction préparatoire“, notion figurant à l'article 49 du Code d'instruction criminelle.

L'article 4 se lirait dès lors comme suit:

„**Art. 4.** L'alinéa 2, devenu l'alinéa 3, de l'article 4 de la loi précitée du 27 février 2011 est remplacé comme suit:

„L'instruction menée par la commission d'enquête ne saurait pas 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 instruction préparatoire. Une enquête préliminaire à laquelle procède le parquet ne met pas fin à l'enquête parlementaire en cours.“

La commission fait sienne la proposition de texte du Conseil d'Etat, sauf à supprimer par voie d'amendement parlementaire l'auxiliaire de négation „pas“ pour des raisons grammaticales.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat marque son accord avec cet amendement.

*Point 3 (devenu l'article 1er)*

Ce point vise à modifier l'alinéa 1er de l'article 3 de la loi du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires, en ce qu'il prévoit que la retransmission en images de l'audition d'un témoin ne peut avoir lieu qu'avec l'accord de celui-ci.

Le Conseil d'Etat relève que d'un point de vue légistique, cette proposition de modification doit précéder les points (articles selon le Conseil d'Etat) précédents qui visent à modifier un article subséquent de la loi.

En outre, la Haute Corporation constate que la disposition figurant dans la proposition de loi n'est pas autrement commentée. Elle note que le libellé permet de déduire que la retransmission vocale de l'audition d'un témoin est possible même sans son accord. Le Conseil d'Etat conçoit que la publicité constitue une caractéristique essentielle et distinctive d'une enquête parlementaire par rapport à l'instruction préparatoire couverte par le secret. Il propose néanmoins de soumettre également la retransmission vocale des réunions à une décision préalable de la commission.

Le texte se lira dès lors comme suit:

„**Art. 1er.** L'alinéa 1er de l'article 3 de la loi du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires est complété comme suit:

„Elle peut également décider la retransmission des réunions. La retransmission en images de l'audition d'un témoin n'est possible qu'avec son accord.“

La commission fait sienne la proposition de texte du Conseil d'Etat.

*Point 4 (devenu l'article 5)*

Selon ce point, la commission d'enquête pourra désormais entendre une personne à titre de simple renseignement, sans que sa déposition ait lieu sous serment.

Le Conseil d'Etat note que le juge d'instruction n'a pas cette compétence, à l'exception de l'hypothèse visée à l'article 76 du Code d'instruction criminelle („Les enfants au-dessous de l'âge de 16 ans ...“).

La commission souligne que la commission d'enquête dispose de certains pouvoirs d'un juge d'instruction nécessaires pour l'exercice de sa mission, de sorte qu'à son avis, une dérogation aux pouvoirs du juge d'instruction ne pose pas problème. Elle décide donc de maintenir la disposition de la proposition de loi.

Quant à l'adaptation de la phrase liminaire, elle s'impose dans l'économie du texte amendé.

*Point 5 (devenu l'article 6)*

Ce point vise à abroger la version actuelle de l'article 12 de la loi de 2011 et de la remplacer par un nouveau libellé. Selon le libellé modifié, la commission d'enquête doit non seulement transmettre les procès-verbaux contenant des indices d'infraction, mais également les documents et pièces.

Le Conseil d'Etat approuve cette modification. L'alinéa 2 de l'article 12 tel que proposé précise également que le rapport public sur les travaux de la commission doit donner lieu à un débat en séance publique à la Chambre des Députés clôturé par un vote sur les conclusions du rapport. La disposition actuelle, comme quoi le rapport doit contenir des conclusions et formuler, le cas échéant, des observations quant aux responsabilités que l'enquête a révélées ainsi que des propositions sur une modification de la législation, est supprimée. Seule est maintenue l'exigence de „conclusions“. Il souligne qu'il y a lieu d'écrire „Procureur d'Etat territorialement compétent“.

En outre, la Haute Corporation relève qu'il faudrait procéder à une correction du libellé en ce que le texte fait référence à „des indices ou indices d'infraction“. Ce libellé résulte d'une erreur commise suite à l'opposition formelle du Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 6 juillet 2010 (doc. parl. n° 5331) par rapport aux amendements adoptés par la Chambre des Députés le 1er avril 2010 dans le cadre de la proposition de loi sur les enquêtes parlementaires, à l'origine de la loi de 2011. Le Conseil d'Etat s'était en effet opposé formellement à l'introduction de la notion de „présomptions d'infraction“ et entendait retenir exclusivement l'expression „indices d'infraction“. Au lieu de remplacer dans la suite le bout de phrase „des indices ou des présomptions d'infraction“ par l'expression „des indices d'infraction“, le législateur s'était contenté de remplacer le terme „présomptions“ par „indices“. Le Conseil d'Etat note que le verbe „contenant“ remplace dans la première phrase de l'article 12 le verbe „constatant“.

La proposition de texte de l'article 12 devrait dès lors être présentée comme suit:

„**Art. 6.** L'article 12 de la loi précitée du 27 février 2011 est remplacé comme suit:

„**Art. 12.** Les procès-verbaux ou extraits de procès-verbaux contenant des indices d'infraction sont soumis au Procureur d'Etat territorialement compétent pour telle suite que de droit. Il en est de même des documents et pièces dont la commission a pu prendre connaissance.

A la fin de sa mission, la commission d'enquête présente un rapport public sur ses travaux qui donne lieu à un débat en séance publique à la Chambre des Députés, clôturé par un vote sur les conclusions du rapport.“ “

En ce qui concerne l'alinéa premier de l'article 12, la commission fait siennes les propositions du Conseil d'Etat.

Quant au deuxième alinéa que le Conseil d'Etat a repris sans modification textuelle de la proposition de loi, la commission constate que l'auteur a supprimé par inadvertance les idées que dans son rapport, la commission d'enquête pourra faire des observations quant aux responsabilités que l'enquête révèle et des propositions sur une modification de la législation. Or, comme il s'agit de deux idées essentielles qui doivent être maintenues, elle décide de maintenir le texte actuel, en le complétant toutefois par une disposition prévoyant que le rapport de la commission d'enquête doit faire l'objet d'un débat public à la Chambre des Députés, qui devra par la suite en tirer les conclusions. L'amendement proposé se lit dès lors comme suit:

„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. Ce rapport donne lieu à un débat en séance publique à la Chambre des Députés, qui en tire les conclusions.“

Ces conclusions définitives, prises sous quelque forme que ce soit (motion, résolution etc.), pourront soit entériner les conclusions de la commission d’enquête soit diverger de celles-ci. L’abandon de la proposition d’un vote sur les conclusions du rapport s’explique par le fait que la commission la juge trop restrictive, vu que la marche de manœuvre de la Chambre des Députés se réduirait alors seulement à un vote „pour“ ou „contre“ les conclusions du rapport de la commission d’enquête.

Dans son avis complémentaire du 11 juillet 2014, le Conseil d’Etat note que le libellé de la proposition de loi initiale, n’évoquant que les „conclusions du rapport“, incluait, à ses yeux, les attributions actuellement retenues. Quant au libellé proposé par l’amendement, la Haute Corporation n’entend pas s’y opposer, dans la mesure où la Constitution ne précise pas la manière selon laquelle le droit d’enquête est exercé par la Chambre des Députés.

*Point 6 (devenu l’article 7)*

Il est proposé de modifier l’article 13 de la loi de 2011 en introduisant une disposition fixant la durée maximale des travaux de la commission d’enquête à neuf mois, sauf décision contraire de la Chambre des Députés. La disposition selon laquelle les travaux de la commission sont suspendus par la clôture de la session de la Chambre des Députés est supprimée.

Le Conseil d’Etat propose de libeller l’article 7 comme suit:

„**Art. 7.** L’article 13 de la loi précitée du 27 février 2011 est remplacé comme suit:

„**Art. 13.** La durée des travaux de la commission ne peut pas dépasser une période de neuf mois, à moins que la Chambre des députés n’en décide autrement.

Les pouvoirs de la commission cessent de plein droit en cas de dissolution de la Chambre des députés.“ “

La commission fait sienne la proposition de texte du Conseil d’Etat.

\*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle recommande à la Chambre des Députés de voter la proposition de loi 6623 dans la teneur qui suit:

\*

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

**PROPOSITION DE LOI**

**modifiant la loi du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires**

**Art. 1er.** L’alinéa 1er de l’article 3 de la loi du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires est complété comme suit:

„Elle peut également décider la retransmission des réunions. La retransmission en images de l’audition d’un témoin n’est possible qu’avec son accord.“

**Art. 2.** L’alinéa 1er de l’article 4 de la loi précitée du 27 février 2011 est modifié comme suit:

„La commission ainsi que son président ou un autre de ses membres, pour autant que celui-ci y soit habilité par la commission, peut procéder à tous les actes d’instruction prévus par le Code d’instruction criminelle.“

**Art. 3.** Il est inséré un nouvel alinéa entre les alinéas 1er et 2 de l’article 4 de la loi précitée du 27 février 2011 dont la teneur est la suivante:

„La commission d'enquête a, dans l'exercice de ses fonctions, le droit de requérir directement la force publique.“

**Art. 4.** L'alinéa 2, devenu l'alinéa 3, de l'article 4 de la loi précitée du 27 février 2011 est remplacé 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. Si une commission a déjà été créée, sa mission prend fin dès l'ouverture d'une instruction préparatoire. Une enquête préliminaire à laquelle procède le parquet ne met pas fin à l'enquête parlementaire en cours.“

**Art. 5.** L'article 8 de la loi précitée du 27 février 2011 est complété par un nouvel alinéa qui prend la teneur qui suit:

„La commission peut décider d'entendre une personne à titre de simple renseignement sans que sa déposition ait lieu sous serment.“

**Art. 6.** L'article 12 de la loi précitée du 27 février 2011 est remplacé comme suit:

„**Art. 12.** Les procès-verbaux ou extraits de procès-verbaux contenant des indices d'infraction sont soumis au Procureur d'Etat territorialement compétent pour telle suite que de droit. Il en est de même des documents et pièces dont la commission a pu prendre connaissance.

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. Ce rapport donne lieu à un débat en séance publique à la Chambre des Députés, qui en tire les conclusions.“

**Art. 7.** L'article 13 de la loi précitée du 27 février 2011 est remplacé comme suit:

„**Art. 13.** La durée des travaux de la commission ne peut pas dépasser une période de neuf mois, à moins que la Chambre des Députés n'en décide autrement.

Les pouvoirs de la commission cessent de plein droit en cas de dissolution de la Chambre des Députés.“

Luxembourg, le 17 septembre 2014

*Le Président-Rapporteur,*  
Alex BODRY

