

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1968-1969

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 décembre 1968.

## PROPOSITION DE LOI

*tendant à compléter l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des Assemblées parlementaires, en vue de préciser les moyens d'action des commissions d'enquête et de contrôle,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Etienne DAILLY, Jean de BAGNEUX, Auguste BIL-  
LIEMAZ, Raymond BRUN, Roger CARCASSONNE, Henri  
CAILLAVET, Michel CHAUTY, André DILIGENT, Jean  
GRAVIER, Louis GROS, Gustave HÉON, René JAGER,  
Louis JUNG, Bernard LEMARIÉ, Pierre MARCILHACY,  
Paul MISTRAL, Léon MOTAIS DE NARBONNE, Dominique  
PADO, Jacques PELLETIER, Jacques RASTOIN, Georges  
ROUGERON, François SCHLEITER et René TINANT,

Sénateurs.

(Renvoyée à la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

### EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'apparition des commissions d'enquête désignées par une assemblée élue coïncide avec celle du régime parlementaire.

Elles existent en Grande-Bretagne dès la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle et, en France, la première d'entre elles est constituée en 1832, à l'époque même où la responsabilité ministérielle commence à pouvoir être

mise en jeu par la voie de l'interpellation. Le 10 avril 1832, Martin, député du Nord, en justifiait l'existence en ces termes : « Le droit d'enquête que la Chambre a exercé, personne n'a eu la prétention de le lui contester : en se reconnaissant ce droit, elle ne s'immiscie ni dans l'administration ni dans l'action des tribunaux, elle laisse au ministère le soin de prendre les mesures qui peuvent garantir sa responsabilité, et elle ne trouble pas la justice dans l'accomplissement du devoir que la loi lui impose de frapper les coupables ; mais elle traduit à sa barre, porte à la connaissance du pays, flétrit d'une éclatante réprobation les abus, les désordres, les prévarications, et, forte de cette autorité que lui donne le mandat qui l'a instituée, sa voix doit être écoutée et l'avenir ne peut manquer de profiter des leçons du passé ».

De très nombreuses commissions d'enquête parlementaires fonctionnèrent par la suite, parmi lesquelles nous nous bornerons à citer la plus connue : celle constituée en 1892 à l'occasion de l'affaire de Panama.

Le statut purement coutumier de ces commissions ne manqua pas, toutefois, d'entraîner certaines difficultés, dont les principales étaient les suivantes : dans quelle mesure, tout d'abord, les commissions d'enquête parlementaire pouvaient-elles exiger la venue devant elles de toutes personnes dont elles auraient jugé la présence utile ? Les personnes ainsi appelées à déposer avaient-elles juridiquement la qualité de témoin, ce qui entraînait pour elles l'obligation de garder le secret, mais aussi l'immunité à l'égard des tiers quant aux déclarations faites à ce titre ? Enfin, la prestation de serment était-elle obligatoire, avec les conséquences qui en découlent en cas de faux témoignage ?

C'est pour trancher ces problèmes qu'en 1914, à l'occasion de l'affaire Rochette, fut votée la loi du 23 mars 1914 relative aux témoignages reçus par les commissions d'enquête parlementaires. Aux termes de cette loi, une commission d'enquête parlementaire peut convoquer toute personne dont l'audition lui paraît utile. A défaut de comparution, le contrevenant est puni d'une amende, sauf s'il justifie d'une excuse légitime, et peut faire l'objet d'un mandat d'amener. Le refus de prestation de serment, le faux témoignage et la subornation de témoins sont punis comme en matière judiciaire. Enfin, les membres de la commission, les témoins et toutes autres personnes ayant participé à ses travaux sont tenus au secret. Combattue par certains qui y ont vu une atteinte au

principe de la séparation des pouvoirs, la loi a néanmoins été votée, sur les assurances données par le Garde des Sceaux, Bienvenu-Martin. Celui-ci a notamment démontré que, si la loi conférait aux commissions d'enquête certains procédés d'investigation propres au pouvoir judiciaire, elle ne leur accordait en aucune manière la prérogative essentielle de celui-ci : le droit de juger.

« Le texte qui vous est proposé » a-t-il déclaré alors, « respectant absolument le principe de la séparation des pouvoirs, a refusé à la commission d'enquête le droit de prononcer des condamnations. La commission se bornera à constater soit le défaut de comparution, soit le refus de prêter serment, soit ce qu'elle croira être un faux témoignage. Quant aux procès-verbaux de la commission d'enquête, ils seront transmis au garde des sceaux. »

Et Ribot, président de la Commission du Sénat, ajoutait :

« Demandons-nous le partage des pouvoirs judiciaires ? Jamais je ne saurais m'associer à la responsabilité d'une pareille mesure. Nous demandons simplement qu'on puisse assurer par les voies du droit commun la comparution devant la commission d'enquête. »

C'est ce texte, inspiré notamment des institutions belges et néerlandaises, qui est resté en application pendant toute la fin de la III<sup>e</sup> République, et qui, dans l'incertitude où l'on se trouvait quant à son maintien en vigueur après le remplacement de la Constitution de 1875 par celle de 1946, a été repris dans l'article 9 de la loi n° 50-10 du 6 janvier 1950 portant modification et codifiant des textes relatifs aux pouvoirs publics.

Parallèlement aux commissions d'enquête proprement dites, apparaissent alors des sous-commissions de contrôle :

— sous-commission de contrôle de la gestion des entreprises nationalisées et des sociétés d'économie mixte (créée par l'article 70 de la loi n° 47-520 du 21 mars 1947) ;

— sous-commission de contrôle de l'emploi des crédits affectés à la Défense nationale (créée par l'article 71 de la loi n° 47-520 du 21 mars 1947) ;

— sous-commission chargée d'émettre un avis sur les taxes parafiscales et de péréquation (créée par l'article 24 de la loi n° 53-1308 du 31 décembre 1953).

A l'exception de la deuxième, ces sous-commissions de contrôle disposaient des pouvoirs d'enquête parlementaire, et, bien que leur objet n'ait plus été d'enquêter sur des faits précis, mais d'une

manière générale sur la gestion de certains organismes, elles se trouvaient donc, quant à leurs moyens d'action, assimilées aux commissions d'enquête. Elles avaient, au surplus, un caractère permanent.

\*  
\* \*

Commissions d'enquête et commissions de contrôle (le terme de sous-commission ayant été abandonné) se retrouvent dans l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des Assemblées parlementaires.

L'article 6 de cette ordonnance en délimite les domaines respectifs : les commissions d'enquête sont formées pour « recueillir des éléments d'information sur des faits déterminés et soumettre leurs conclusions à l'assemblée qui les a créées », et les commissions de contrôle « pour examiner la gestion administrative, financière ou technique de services publics ou d'entreprises nationales et d'informer l'assemblée qui les a créées du résultat de leur examen ».

L'article 43 de la Constitution de 1958, limitant à six le nombre des commissions permanentes, la durée des commissions d'enquête et de contrôle ne peut être que provisoire : elle est réduite à quatre mois.

D'autre part, afin d'éviter toute interférence entre le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire, il est précisé qu'une commission d'enquête ne peut exercer sa mission sur des faits donnant lieu à des poursuites judiciaires.

Enfin, l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 reprend, parmi les dispositions de l'article 9 de la loi du 6 janvier 1950, celles relatives au secret. Rien, en revanche, ne subsiste dans le texte des règles relatives aux pouvoirs mêmes des commissions d'enquête, étendues aux anciennes sous-commissions de contrôle par les dispositions les concernant.

En l'état actuel du droit, aucun texte ne définit donc plus les moyens mis à la disposition des commissions d'enquête ou de contrôle pour assumer le rôle qui leur est imparti. On se retrouve donc, à plus de cinquante années d'intervalle, dans une incertitude

encore plus grande que celle qui a motivé le vote de la loi du 23 mars 1914, car il ne semble même plus possible, en raison des changements institutionnels intervenus depuis lors, de s'appuyer sur la longue tradition antérieure.

Il ne leur est même pas reconnu les possibilités, pourtant limitées parce que dépourvues de sanction, que l'article 164 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 accorde aux rapporteurs du budget d'un département ministériel, et qui comportent le droit d'exercer leur mission sur pièces et sur place, d'obtenir tous renseignements financiers ou administratifs, et enfin celui de se faire communiquer tous documents de service à l'exception de ceux ayant un caractère secret en raison de leur nature militaire, diplomatique ou judiciaire.

Faute de travaux préparatoires, il est difficile de déterminer s'il s'agit là d'une de ces inadvertances hélas si nombreuses dans les textes qui n'ont pas fait l'objet d'une délibération parlementaire ou si les auteurs de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 ont délibérément entendu priver les commissions de contrôle et d'enquête de leurs possibilités d'action.

Quoi qu'il en soit, il importe de combler cette lacune en précisant d'une manière indiscutable quels sont les pouvoirs des commissions d'enquête et de contrôle.

\*  
\* \*

Tel est l'objet de la présente proposition de loi qui tend, en premier lieu, à insérer dans l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 deux alinéas nouveaux.

Le premier de ces alinéas dispose que les commissions d'enquête et de contrôle peuvent, au même titre que les commissions des finances, et dans le cadre de la mission qui leur est impartie, avoir connaissance des constatations et observations de la Cour des Comptes, et demander à celle-ci de procéder à des enquêtes sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle, ainsi qu'il est précisé à l'article 10 de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des Comptes.

Inspiré des dispositions relatives aux droits des rapporteurs du budget qui figurent dans l'article 164 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958, le deuxième alinéa accorde aux rapporteurs des commissions d'enquête et de contrôle trois prérogatives essentielles :

— exercer leur mission sur pièces et sur place, ce qui implique notamment un droit de visite de tous locaux ou établissements pouvant entrer dans leur champ d'investigation ;

— obtenir tous renseignements susceptibles de faciliter leur mission (il n'a pas paru utile de préciser, comme le fait le texte de l'ordonnance du 30 décembre 1958, qu'il devait s'agir de renseignements financiers ou administratifs, cette limitation semblant inopportune : il peut s'agir, par exemple, de renseignements techniques) ;

— se faire communiquer tous documents de service, quelle qu'en soit la nature, à l'exception de ceux ayant un caractère secret et concernant la Défense nationale, les Affaires étrangères, la Sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat, ou de ceux ayant un caractère judiciaire.

Il ne saurait être question, en effet, de refuser les prérogatives exercées par les rapporteurs du budget aux rapporteurs des commissions d'enquête ou de contrôle, alors que la création de l'une de ces commissions par une Assemblée parlementaire exprime solennellement la volonté de celle-ci de parvenir à l'établissement de la vérité.

Il paraît, d'autre part, opportun de profiter de l'occasion pour préciser, ce qui s'est avéré impossible par la voie d'une modification au règlement du Sénat en raison de l'opposition du Conseil Constitutionnel, que le délai de quatre mois imparti aux commissions d'enquête et de contrôle ne court que lors des sessions, le Parlement n'exerçant effectivement la plénitude de ses attributions que pendant la durée de celles-ci.

Enfin, il est nécessaire de faire disparaître du texte de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 une disposition insolite qui consiste à subordonner la publication du rapport d'une commission d'enquête ou de contrôle à une décision prise en séance publique par l'Assemblée au sein de laquelle la commission a été constituée. Cette procédure exceptionnelle n'est jamais utilisée pour les autres rapports, ceux-ci étant publiés sur décision

de la commission intéressée elle-même. Elle est, en l'occurrence, d'autant plus injustifiable que, en décidant la publication du rapport, l'Assemblée Nationale ou le Sénat ne peut que tout ignorer de son contenu en raison du secret des délibérations de la commission. N'est-il pas, au surplus, évident que, si une commission d'enquête et de contrôle a été constituée, c'est précisément pour que ses conclusions soient portées à la connaissance de l'assemblée qui a pris l'initiative de sa création. La nouvelle rédaction qui vous est proposée fait disparaître cette anomalie, tout en donnant une rédaction plus explicite aux dispositions concernant le secret.

\*

\* \*

Telle est, dans ses grandes lignes, l'économie du texte qui vous est proposé. Peut-être n'est-il pas inutile de souligner qu'il ne remet nullement en cause les limites apportées à l'action des commissions d'enquête et de contrôle par l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 : dans le temps, d'une part, en raison de la durée maximale de quatre mois qui leur est impartie ; dans l'étendue de leurs attributions, d'autre part, du fait de l'interdiction qui leur est faite d'enquêter sur des faits faisant l'objet d'une procédure judiciaire, même lorsque cette procédure est entamée postérieurement à la création de la commission.

Le seul but recherché est, dans le cadre étroit ainsi imparti aux commissions d'enquête et de contrôle, de leur accorder les moyens de mener à bien leur mission, en faisant appel à des modalités longtemps appliquées dans notre pays. Elles y ont fait la preuve à la fois de leur efficacité et de leur conformité aux principes de la séparation des pouvoirs et de la liberté des citoyens.

En conséquence, nous vous demandons d'adopter la proposition de loi suivante :

## PROPOSITION DE LOI

### Article unique.

I. — Dans l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des Assemblées parlementaires, il est inséré, après le troisième alinéa, deux alinéas nouveaux ainsi rédigés :

« L'article 10 (alinéas 2 et 3) de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des Comptes est applicable aux commissions d'enquête et de contrôle dans les mêmes conditions qu'aux commissions des finances.

« Les rapporteurs des commissions d'enquête et de contrôle exercent leur mission sur pièces et sur place. Tous les renseignements de nature à faciliter cette mission doivent leur être fournis. Ils sont habilités à se faire communiquer tous documents de service, sous réserve, d'une part, des sujets de caractère secret concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat, et, d'autre part, du principe de la séparation du pouvoir judiciaire et des autres pouvoirs. »

II. — Le début du cinquième alinéa dudit article est modifié ainsi qu'il suit :

« Les commissions d'enquête et les commissions de contrôle ont un caractère temporaire. Leur mission prend fin par le dépôt de leur rapport, et au plus tard, à l'expiration d'un délai de quatre mois à compter de la date de la résolution qui les a créées, compte non tenu de la durée des intersessions. Elles ne peuvent... »  
(*Le reste sans changement.*)

III. — Les trois derniers alinéas dudit article sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Les membres des commissions d'enquête et de contrôle ainsi que ceux qui, à un titre quelconque, assistent ou participent à leurs travaux sont tenus au secret. Les dispositions du présent



alinéa ne sont pas applicables à tout ce que la commission a décidé de rendre public dans son rapport, dès lors que ledit rapport a été effectivement publié.

« Seront punis des peines de l'article 378 du Code pénal ceux qui contreviendront à l'obligation de secret prévu à l'alinéa précédent. Il en est de même de ceux qui publieront une information relative aux travaux, aux délibérations et aux actes d'une commission d'enquête ou de contrôle, ainsi qu'à tout ce que cette commission aurait décidé de ne pas rendre public dans son rapport et à tout ce qu'elle aurait décidé de rendre public dans ledit rapport, tant que celui-ci n'a pas été effectivement publié. »