
Le droit d'enquête parlementaire dans une perspective comparative Belgique - France - Luxembourg - Angleterre

Auteur : Ninane, Florent

Promoteur(s) : Behrendt, Christian

Faculté : Faculté de Droit, de Science Politique et de Criminologie

Diplôme : Master en droit à finalité spécialisée en droit social (aspects belges, européens et internationaux)

Année académique : 2016-2017

URI/URL : <http://hdl.handle.net/2268.2/3471>

Avertissement à l'attention des usagers :

Tous les documents placés en accès ouvert sur le site le site MatheO sont protégés par le droit d'auteur. Conformément aux principes énoncés par la "Budapest Open Access Initiative"(BOAI, 2002), l'utilisateur du site peut lire, télécharger, copier, transmettre, imprimer, chercher ou faire un lien vers le texte intégral de ces documents, les disséquer pour les indexer, s'en servir de données pour un logiciel, ou s'en servir à toute autre fin légale (ou prévue par la réglementation relative au droit d'auteur). Toute utilisation du document à des fins commerciales est strictement interdite.

Par ailleurs, l'utilisateur s'engage à respecter les droits moraux de l'auteur, principalement le droit à l'intégrité de l'oeuvre et le droit de paternité et ce dans toute utilisation que l'utilisateur entreprend. Ainsi, à titre d'exemple, lorsqu'il reproduira un document par extrait ou dans son intégralité, l'utilisateur citera de manière complète les sources telles que mentionnées ci-dessus. Toute utilisation non explicitement autorisée ci-avant (telle que par exemple, la modification du document ou son résumé) nécessite l'autorisation préalable et expresse des auteurs ou de leurs ayants droit.

Le droit d'enquête parlementaire dans une perspective comparative Belgique – France – Luxembourg – Angleterre

Florent NINANE

Travail de fin d'études

Master en droit à finalité spécialisée en Droit social (aspects belges, européens
et internationaux)

Année académique 2016-2017

Recherche menée sous la direction de :

Monsieur Christian BEHRENDT

Professeur ordinaire

RESUME

Dans le cadre de ce travail, nous avons pour objectif, dans un premier temps, de définir le concept du droit d'enquête parlementaire et d'en tracer les contours. Dans un deuxième temps, nous présenterons les bases juridiques en droit belge, français, luxembourgeois et anglais tout en dressant les évolutions historiques de ce droit constitutionnel.

Nous analyserons ensuite l'application du droit d'enquête dans ces différents pays en s'intéressant, notamment, à la mise en œuvre de cette prérogative, à la composition des commissions d'enquête, aux pouvoirs de celles-ci, à leur publicité et, enfin, à la cohabitation avec l'éventuelle enquête judiciaire. Nous concluons en tentant de dégager les grandes lignes de ce concept en mettant l'accent sur les points communs et les principales différences entre les différents Etats précités.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	5
I.- NOTION DE DROIT D'ENQUETE.....	6
II.- ÉLÉMENTS JURIDIQUES ET HISTORIQUES	7
A.- DROIT BELGE.....	7
B.- DROIT FRANÇAIS	10
C.- DROIT LUXEMBOURGEOIS.....	12
D.- DROIT ANGLAIS	14
III.- EXERCICE DU DROIT D'ENQUETE.....	17
A.- MISE EN ŒUVRE.....	17
B.- COMPOSITION ET REPRÉSENTATION DE LA COMMISSION.....	20
C.- PRÉROGATIVES DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE.....	22
D.- PUBLICITÉ	25
E.- COHABITATION DU DROIT D'ENQUÊTE AVEC L'ENQUÊTE JUDICIAIRE	27
IV.- CONCLUSION	30
BIBLIOGRAPHIE.....	32
A.- DOCTRINE	32
B.- LEGISLATION.....	34
<i>Belgique.....</i>	<i>34</i>
<i>France</i>	<i>35</i>
<i>Luxembourg.....</i>	<i>36</i>
<i>Royaume-Uni.....</i>	<i>37</i>
C.- DOCUMENTS PARLEMENTAIRES.....	37
<i>Belgique.....</i>	<i>37</i>
<i>France</i>	<i>38</i>
<i>Luxembourg.....</i>	<i>39</i>
<i>Royaume-Uni.....</i>	<i>39</i>
D.- PRESSE	40
E.- AUTRES	41

INTRODUCTION

Les commissions d'enquêtes parlementaires relatives aux scandales politico-financiers qu'elles examinent occupent régulièrement une place importante dans l'espace médiatique. Les commissions d'enquêtes américaines¹ avec leur décorum et les récentes affaires françaises² ont eu un retentissement international et ont marqués les esprits.

Cependant, en Belgique, cet instrument parlementaire a longtemps été laissé de côté, ignoré et était bien souvent méconnu du grand public.

Entre 1972 et 2009, la Chambre des représentants n'a fait usage de cette prérogative qu'à 15 reprises dont la moitié dans les années 1990. Le recours à des commissions spéciales ne possédant pas les pouvoirs d'une commission d'enquête est par contre beaucoup plus courant. Ainsi, les affaires concernant les abus sexuels au sein de l'église qui secoua tout le pays au début des années 2010 fut confié à une commission spéciale.

2016 est l'année qui marqua le grand retour du droit d'enquête. Les scandales financiers et politiques de grande ampleur font alors systématiquement l'objet de commissions d'enquêtes. Ce contrôle parlementaire chargé d'enquêter sur des dysfonctionnements est à l'ordre du jour. Ainsi, alors que la Chambre n'avait mis sur pied que 3 commissions depuis l'an 2000, pas moins de 4 commissions ont été mises en place entre 2016 et 2017³.

Les entités fédérées n'en sont pas en reste puisqu'elles aussi chargent des parlementaires d'enquêter sur des scandales politiques. Ainsi, en 2017, le parlement wallon s'est penché sur les rétributions du groupe intercommunal Publifin/Nethys et le parlement bruxellois examine la gestion et l'utilisation des fonds du Samusocial.

Remarquons que pour ces parlements il s'agit respectivement de la deuxième et de la première fois que ceux-ci utilisent de ce dispositif légal.

Le renouveau de ce contrôle parlementaire nous a amené à nous pencher sur la portée et les attributions découlant du droit d'enquête.

Au-delà de la Belgique, nous avons choisi de nous intéresser à trois autres États : la France, le Luxembourg et le Royaume-Uni.

Dans le cadre de ce travail, nous avons pour objectif de tenter de présenter une vue d'ensemble du régime du droit d'enquête en mettant plus particulièrement l'accent sur les points communs et les différences notables des différentes législations nationales.

Dans un premier temps, nous allons tracer le contour de la notion de droit d'enquête (I). Nous tenterons ensuite de présenter les éléments législatifs et historiques des États étudiés, respectivement la Belgique, la France, le Luxembourg et le Royaume-Uni (II), ce qui nous permettra d'identifier les divergences dans l'exercice du droit d'enquête.

¹ L'audition de l'ex-directeur du FBI, James Comey dans le cadre de l'ingérence de la Russie dans la campagne présidentielle américaine de 2016 a fait la une de nombreux médias nationaux et internationaux.

² Nous pensons notamment à l'affaire d'Outreau et l'affaire Cahuzac.

³ Attentats terroristes, Optima, Transaction pénale et Panama papers

I.- NOTION DE DROIT D'ENQUÊTE

Le droit d'enquête, issu de la tradition du parlementarisme, est un instrument important de contrôle du parlement sur le gouvernement.

Dans son annotation de la constitution belge, le professeur Jean-Joseph Thonissen précise sous l'ancien article 40 que « Le droit d'enquête est une conséquence naturelle du droit d'initiative. Comme les Chambres possèdent la faculté de proposer des lois nouvelles, elles doivent, par cela même, être mises en mesure de se procurer les renseignements nécessaires pour exercer fructueusement cette importante prérogative⁴. »

Cette prérogative s'exerce par la création d'une commission composée de parlementaires⁵. Les pouvoirs permettant un examen approfondi sont plus étendus que les attributions d'une commission classique. Afin d'assurer son rôle de contrôle, certaines législations nationales lui ont octroyés des pouvoirs quasi-judiciaires.

Le droit d'enquête a pour objectif de permettre au parlement de récolter des informations à la suite d'un dysfonctionnement de grande ampleur.

La finalité d'une commission d'enquête est donc d'établir la source de ces défaillances, de réaliser un rapport afin d'émettre des recommandations. Et lorsqu'il s'agit d'établir des responsabilités, ce sont des responsabilités uniquement à caractère politique

Précisons que malgré des pouvoirs d'investigation extrêmement larges et coercitifs qui peuvent aller jusqu'à limiter la liberté d'aller et venir, les commissions d'enquête ont uniquement un rôle de contrôle, d'investigation et de proposition. Ce rôle, comme nous allons voir, est très encadré afin d'éviter toute interférence avec le pouvoir judiciaire.

Enfin, signalons que la pratique de ce contrôle parlementaire est généralisée. Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne⁶ permet lui aussi au Parlement européen la mise sur pied de commissions d'enquêtes. Sur les 28 pays de l'Union européenne, seuls 3 pays, Malte, Slovaquie et Suède, ne connaissent pas le droit d'enquête parlementaire⁷.

⁴ J.-J. THONISSEN, *La constitution Belge, annotée offrant sous chaque article l'état de la doctrine de la jurisprudence et de la législation*, 3^e édition, Bruxelles, 1879, p. 155

⁵ Signalons que certaines législations, telle que la loi belge, autorisent l'assemblée parlementaire dans son ensemble à exercer le droit enquête mais en raison des difficultés pratiques qu'engendreraient un tel procédé, ce sont systématiquement des commissions qui sont mises sur pied

⁶ Article 226 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

⁷ E.-M. POPTCHEVA, *Commissions d'enquête et commissions spéciales du Parlement européen*, Parlement européen, PE 462.427, 2016, p.18

II.- ÉLÉMENTS JURIDIQUES ET HISTORIQUES

A.- DROIT BELGE

Le système fédéral belge et la multiplicité de ses entités fédérées impliquent que les normes et législations belges sur le droit d'enquête sont multiples.

Tout d'abord, nous devons citer la norme suprême belge et plus précisément son article 56⁸ qui constitutionnalise le principe du droit d'enquête dans l'ordre juridique belge. Dans le cadre de la sixième réforme de l'état, cet article a fait l'objet d'une révision. Nous y reviendrons.

À sa naissance, l'Etat belge opte pour un système bicaméral intégral. Ainsi, la Chambre des représentants et le Sénat sont, à quelques rares exceptions telles que l'examen des budgets et la fixation du contingent l'armée^{9,10}, sur un pied d'égalité et ont des fonctions et prérogatives identiques.

Dès 1831, la Constitution belge prévoit le droit d'enquête et comporte un article 40 libellé comme suit : « *Chaque Chambre a le droit d'enquête.* ». Cette disposition ne subit aucune modification jusqu'en 2014, mise à part une renumérotation des articles datant de la coordination de 1994.

Si cet article n'a pas évolué en presque 200 ans, le Sénat a quant à lui été l'objet de profondes transformations durant cette période. Tout d'abord, sa composition a suivi la démocratisation des XIX^e et XX^e siècles.

En 1893, l'élargissement du droit de vote s'accompagne de l'introduction des sénateurs provinciaux¹¹. La révision constitutionnelle de 1921 introduit le suffrage universel masculin et l'éligibilité des femmes et institue les sénateurs cooptés¹². Notons que lors de la révision précitée, l'article 27 de la Constitution de 1831 est également modifié et supprime la primauté de la Chambre sur l'examen des budgets et sur la fixation du contingent de l'armée.

Ensuite, concernant les compétences du Sénat, 1993 est une année charnière. En effet, la révision constitutionnelle de 1993¹³ opérée dans le cadre de 4^e réforme de l'Etat transformant la Belgique en un Etat fédéral modifie radicalement le rôle du Sénat qui jusqu'alors était sur un pied d'égalité avec la Chambre des représentants. Cette dernière se voit octroyer un rôle primordial avec des prérogatives exclusives, alors que les fonctions du Sénat sont diminuées. Cependant, le Sénat conserve son droit d'enquête. Le système belge

⁸ Article 56 de la Constitution coordonnée, *M.B.*, 17 février 1994

⁹ Dans ces deux domaines, la Chambre des représentants avait la primauté, voy. article 27 de la Constitution belge du 7 février 1831

¹⁰ Caroline SÄGESSER et Cédric ISTASSE. « Le Sénat et ses réformes successives », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2219-2220, no. 14, 2014, p. 15.

¹¹ Révision constitutionnelle du 7 septembre 1893

¹² Révision constitutionnelle du 15 octobre 1921

¹³ Révision constitutionnelle du 5 mai 1993

passé alors d'un système bicaméral intégral à un système bicaméral inégalitaire ou asymétrique. Enfin, la sixième réforme de l'Etat de 2012-2014¹⁴ approfondit les transformations de 1993 et impose une nouvelle cure d'amaigrissement pour la chambre haute qui devient une chambre des entités fédérées¹⁵, considérée comme une chambre de second rang¹⁶. L'article 56, jusqu'alors épargné, est modifié¹⁷ comme suit :

« La Chambre des représentants a le droit d'enquête.

Le Sénat peut, à la demande de quinze de ses membres, de la Chambre des représentants, d'un Parlement de communauté ou de région ou du Roi, décider à la majorité absolue des suffrages exprimés, avec au moins un tiers des suffrages exprimés dans chaque groupe linguistique, qu'une question, ayant également des conséquences pour les compétences des communautés ou des régions, fasse l'objet d'un rapport d'information. Le rapport est approuvé à la majorité absolue des suffrages exprimés, avec au moins un tiers des suffrages exprimés dans chaque groupe linguistique. »¹⁸.

Le Sénat perd son droit d'enquête et « ainsi disparaît le dernier vestige de contrôle du gouvernement fédéral dont la haute assemblée disposait encore suite à la réforme de 1993¹⁹. » La chambre haute qui avait mis sur pied moins d'une dizaine de commissions d'enquête²⁰ entre 1951 et 2001 a désormais la possibilité de rédiger des rapports d'information. Lors de la réalisation de ces derniers, comme le précise les travaux parlementaires, le Sénat ne disposera plus des pouvoirs du juge d'instruction et « ne pourra plus citer d'experts ou de

¹⁴ Révision constitutionnelle du 31 janvier 2014

¹⁵ A. FEYT, « Sénat », *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'Etat*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2015, p. 779-795

¹⁶ C. BEHRENDT, *Principes de Droit constitutionnel belge*, Liège, (sous presse), p. 170

¹⁷ Révision de l'article 56 de la Constitution, *M.B.*, 31 janvier 2014

¹⁸ Article 56 de la Constitution coordonnée, *M.B.*, 17 février 1994

¹⁹ Caroline SÄGESSER et Cédric ISTASSE. « Le Sénat et ses réformes successives », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2219-2220, no. 14, 2014, p. 67.

²⁰ 1951 Commission d'enquête sur l'activité de l'Office des Séquestres

1980 Commission d'enquête chargée d'étudier les problèmes relatifs au maintien de l'ordre en général, et plus spécialement au respect et à l'application de la loi du 29 juillet 1934 interdisant les milices privées et complétant la loi du 3 janvier 1933 relative à la fabrication, au commerce et au port des armes et au commerce des munitions.

1987 Commission parlementaire chargée d'enquêter sur les conditions dans lesquelles la Belgique se serait trouvée impliquée, directement ou indirectement, dans le trafic et le transport d'armes et de munitions vers les pays à l'égard desquels un embargo a été décidé par le gouvernement.

1988 Commission d'information, chargée d'examiner et d'apprécier les dispositions relatives à la sécurité dans le domaine nucléaire ainsi que les mesures d'information et de protection des populations et les dispositifs d'évacuation en cas d'augmentation de la radio-activité sur le territoire du Royaume. (Instituée une première fois en 1986).

1990 Commission d'enquête chargée d'examiner les révélations récentes quant à l'existence en Belgique d'un réseau de renseignements clandestin international connu sous le nom de "Glaive - Gladio".

1995 Commission d'enquête chargée d'examiner la criminalité organisée en Belgique.

1997 Commission d'enquête parlementaire concernant les événements du Rwanda.

2001 Commission d'enquête parlementaire chargée d'enquêter sur l'exploitation et le commerce légaux et illégaux de richesses naturelles dans la région des Grands Lacs au vu de la situation conflictuelle actuelle et de l'implication de la Belgique.

témoins, les interroger sous serment ou les forcer à témoigner. Le Sénat pourra toutefois encore faire appel à des experts pour rédiger le rapport d'information²¹ ». Le Sénat a déjà mis en œuvre sa nouvelle prérogative et a publié neuf rapports²².

Après l'article 56 de la Constitution, abordons la loi sur les enquêtes parlementaires de 1880²³, véritable pierre angulaire du droit d'enquête en Belgique. Cette législation, première norme générale réglementant les commissions d'enquête, est adoptée après une première tentative proposée en 1864 et avortée en 1870. Cette loi est composée de 13 articles et régleme toute la procédure. Elle n'a connu qu'une modification importante en 1996²⁴ donnant suite au rapport d'un groupe de travail chargé d'examiner la loi de 1880²⁵. Ce groupe de travail a été mis sur pied pour se pencher sur les changements à apporter à la loi et notamment sur les pouvoirs de la commission d'enquête parlementaire, sur le secret professionnel et sur le concours de l'enquête parlementaire et de l'instruction judiciaire²⁶.

Pour clôturer cet ensemble de réglementations concernant le droit d'enquête de la Chambre des représentants citons le chapitre VI du titre III du Règlement de la Chambre des représentants²⁷ consacré au droit d'enquête et le Règlement d'ordre intérieur des commissions d'enquêtes parlementaires²⁸.

En ce qui concerne les entités fédérées belges, tous les parlements disposent de la prérogative du droit d'enquête. Pour la Communauté flamande, la Communauté française et la Région wallonne, ce droit est garanti par l'article 40 de la loi spéciale de 1980²⁹ disposant que « Chaque Parlement a le droit d'enquête »³⁰. Précisons que les conseils culturels, ancêtres des parlements des communautés, disposaient déjà de cette prérogative dans les années 1970^{31,32}.

²¹ Révision de la constitution, Proposition de révision de l'article 56 de la Constitution, Développements, *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n°5-1731/1, p. 2

²² Pour la liste des rapports d'information voy. : https://www.senate.be/www/?MIval=/index_senate&MENUID=52000&LANG=fr

²³ Loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, *M.B.*, 5 mai 1880

²⁴ Loi du 30 juin 1996 modifiant la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires et l'article 458 du Code pénal, *M.B.*, 17 juillet 1996

²⁵ Groupe de travail mixte chargé d'examiner la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, Rapport fait au nom du groupe de travail mixte charge d'examiner la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, *Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1991-1992, n°48-561/1

Groupe de travail mixte chargé d'examiner la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, Rapport fait au nom du groupe de travail mixte charge d'examiner la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, *Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1991-1992, n°429/1

²⁶ Proposition de loi modifiant la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires et l'article 458 du Code pénal (1), Développements, *Doc. parl.*, Sénat, 1995-1996, n°1-148/1

²⁷ Règlement du 2 octobre 2003 de la Chambre des représentants de Belgique, *M.B.*, 2 octobre 2003

²⁸ Règlement d'ordre intérieur des commissions d'enquête parlementaire adopté par la Chambre le 23 octobre 1997

²⁹ Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *M.B.*, 15 août 1980

³⁰ Rappelons que cette loi concerne la région flamande, la région wallonne et la communauté française

³¹ C. BEHRENDT et F. VANRYKEL, « L'exercice du droit d'enquête au sein des Parlements fédérés », *Les visages de l'État. Liber amicorum Yves Lejeune*, Bruxelles, Bruylant, 2017, p. 94

³² Article 16 de la loi spéciale du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la communauté française et pour la communauté culturelle néerlandaise, *M.B.*, 23 juillet 1971

Article 51 de la loi du 10 juillet 1973 relative au Conseil de la communauté culturelle allemande, *M.B.*, 14 juillet 1973.

Les articles 28 et 72 alinéa 2 de la loi spéciale relative aux Institutions bruxelloises³³ tout comme l'article 44 alinéa 1^{er} de la loi de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone³⁴ rendent applicable l'article 40 de la loi spéciale pour, respectivement, le parlement bruxellois, l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune et le parlement de la Communauté germanophone. De la même manière que la Chambre des représentants a adopté la loi de 1880, les entités fédérées, à l'exception de la Commission communautaire commune, ont chacune adopté une norme réglementant la procédure du droit d'enquête³⁵.

B.- DROIT FRANÇAIS

En droit français, la constitutionnalisation du droit d'enquête est beaucoup plus récente qu'en droit belge puisqu'elle date de 2008. C'est une l'article 26 de la loi du 23 juillet 2008³⁶ qui ajoute un article 51-2 à la Constitution française consacrant le droit d'enquête parlementaire. Cette constitutionnalisation reflète la volonté du législateur de revaloriser le rôle du Parlement en confortant les dispositions de contrôle de l'action du gouvernement ne figurant jusqu'alors que dans des règlements d'assemblée³⁷.

Cependant, l'exercice de ce droit préexistait à cette constitutionnalisation puisque la première commission d'enquête fut créée le 1^{er} février 1832³⁸ lors de la monarchie de Juillet. À cette époque, aucun texte ne mentionne expressément ce droit alors exercé par la chambre. Il découle du droit de contrôle du parlement. Sur ce point, Eugène Pierre note que « Le droit pour chaque Chambre d'y procéder librement n'a jamais été inscrit dans nos lois ni dans nos

³³ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, *M.B.*, 14 janvier 1989

³⁴ Loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, *M.B.*, 18 janvier 1984

³⁵ Décret du Parlement de la communauté française du 12 juin 1981 fixant la procédure d'enquête adopté par le Conseil de la Communauté française, *M.B.*, 9 septembre 1981

Décret de la Communauté germanophone du 17 janvier 1994 fixant le fonctionnement des commissions d'enquête instituées au sein du Conseil de la Communauté germanophone, *M.B.*, 16 mars 1994

Décret de la COCOF du 14 janvier 1999 abrogeant et remplaçant le décret du 16 décembre 1994 fixant la procédure d'enquête, *M.B.*, 3 février 1999

Ordonnance du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 2001 relative aux enquêtes parlementaires, *M.B.*, 28 novembre 2001

Décret de la Communauté flamande du 1er mars 2002 portant organisation de l'enquête parlementaire, *M.B.*, 7 mai 2002

Décret de la Région wallonne du 15 septembre 1982 relatif aux enquêtes parlementaires, *M.B.*, 22 janvier 1983

³⁶ Article 26 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008

³⁷ Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle (n° 820) de modernisation des institutions de la Ve république, par M. Jean-Luc Warsmann, 15 mai 2008, p. 189

³⁸ F. BOCK, « Les commissions d'enquête dans la tradition parlementaire française », *Actes du 57e congrès de la CIHAE : Assemblées et parlements dans le monde, du Moyen-Age à nos jours*, Paris, Assemblée nationale, 2010, p. 605

Constitutions, mais il découle des pouvoirs généraux attribués aux représentants de la nation³⁹ ».

En 1892, en raison du peu de pouvoir et du manque de résultat des commissions d'enquête, le député Pourquoiery de Boisserin dépose une proposition de loi tendant à déterminer les pouvoirs des commissions d'enquête parlementaires⁴⁰.

Selon le Président du Conseil, détracteur de la proposition, la loi n'est pas indispensable pour affirmer l'autorité des commissions d'enquête nécessaires à l'exercice de leur mandat⁴¹. Il est intéressant de noter qu'une dizaine d'années auparavant, dans les travaux relatifs à la loi belge sur les enquêtes parlementaires, la majorité des parlementaires reconnaissent l'importance et étaient favorables à l'adoption d'une telle législation qui permet d'asseoir l'autorité des commissions d'enquêtes et d'en fixer les limites.

À ce sujet, un député indiquait que « le droit d'enquête, garanti à chacune des Chambres, ne sera une vérité absolue que lorsqu'il y aura une loi organique »⁴².

Fonctionnant en dehors de toute législation, seuls les précédents permettent alors d'établir la procédure pour les commissions françaises.

Il faut attendre 1914 pour l'adoption d'une première loi sur le droit d'enquête⁴³. Celle-ci permet notamment d'appliquer des sanctions aux témoins qui ne se présentent pas devant la commission. Elle confère également aux commissions des pouvoirs similaires à ceux prévus par la législation actuelle⁴⁴.

Sous la IV^e République, la loi du 6 janvier 1950⁴⁵ confirme le droit d'enquête introduit dans le règlement du Conseil de la République⁴⁶ en 1947.

En 1958, avec l'avènement de la V^e République, on assiste à coup d'arrêt dans le développement des pouvoirs des commissions d'enquête. Il y a une volonté de limiter ceux-ci et de réduire le nombre de commissions. En effet, l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires supprime les pouvoirs d'investigation contraignants et limite l'enquête à quatre mois. Elle établit également une distinction entre commission d'enquête et commission de contrôle. Tombé en désuétude, cette nuance sera supprimée en 1991. Les commissions d'enquête, amputées de leurs pouvoirs contraignants, sont alors inefficaces, elles seront d'ailleurs peu nombreuses jusque dans les années 1970.

³⁹ E. PIERRE, *Traité de droit politique électoral et parlementaire. Supplément* (5e édition complétée par des références au Supplément de 1919), Librairies-imprimeries réunies, 1924, pp. 678

⁴⁰ *Journal officiel de la République française. Débats parlementaires. Chambre des députés : compte rendu in-extenso*, 1892, p. 1660

⁴¹ *Journal officiel de la République française. Débats parlementaires. Chambre des députés : compte rendu in-extenso*, 1892, p. 1718

⁴² Enquêtes parlementaires, Rapport, *Doc. parl.*, Chambre, 1879-1880, n°80, 18 février 1880, p.5

⁴³ La loi du 23 mars 1914 relative aux témoignages reçus par les commissions d'enquête parlementaires, dite Loi Rochette

⁴⁴ Proposition de loi complétant l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, Rapport n° 371 (2007-2008) de M. René Garrec, fait au nom de la commission des lois, déposé le 4 juin 2008.

⁴⁵ Loi n° 50-10 du 6 janvier 1950 portant modification et codification des textes relatifs aux pouvoirs publics, *JORF*, 7 janvier 1950, p. 215

⁴⁶ Le Conseil de la République est la chambre haute du parlement français sous la IV^e République.

La loi de 1977⁴⁷ corrige le tir et réintroduit, notamment, les moyens de contrainte qui existaient avant l'ordonnance de 1958. Elle prolonge également le délai de..., il passe de quatre à six mois.

Les pouvoirs des commissions d'enquête sont encore étendus par une loi de 1991⁴⁸. Celle-ci aggrave les sanctions et permet de sanctionner le refus de communication de documents. L'article 8 de cette loi introduit également le principe de publicité des commissions. Enfin, comme déjà évoqué, la distinction entre commission d'enquête et commission de contrôle introduite en 1958 est supprimée.

Comme nous l'avons vu, le droit d'enquête figure à l'article 51-2 de la constitution française depuis 2008 et est libellé comme suit :

« Pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24, des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments d'information.

La loi détermine leurs règles d'organisation et de fonctionnement. Leurs conditions de création sont fixées par le règlement de chaque assemblée. »

Concernant, les règlements dont il est propos, il s'agit des règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat et des instructions générales du bureau respectives qui règlementent et complètent la procédure décrite à l'article 6 de la l'ordonnance de 1958.

C.- DROIT LUXEMBOURGEOIS

Tout comme nous venons de le voir pour la Belgique et la France, la loi suprême du Grand-Duché de Luxembourg de 1868 consacre le droit d'enquête du parlement. L'article 64 est énoncé comme suit : « La Chambre a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit. ».

Cette prérogative était déjà inscrite dans la première Constitution de 1848, inspirée de la Constitution belge, et dans celle de 1868 avec un libellé identique.

Nous devons préciser que depuis 2009, le parlement luxembourgeois travaille sur une modification et un nouvel ordonnancement de la Constitution. Le droit d'enquête, dans l'état actuel des travaux, serait inscrit à l'article 81 : « La Chambre des Députés a le droit d'enquête.

⁴⁷ Loi n°77-807 du 19 juillet 1977 modifiant l'art. 6 de l'ordonnance 58-100 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, *JORF*, 20 juillet 1977, p. 3836

⁴⁸ Loi n° 91-698 du 20 juillet 1991 tendant à modifier l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaire, *J.O.R.F.*, 23 juill. 1991, p. 9727

La loi règle l'exercice de ce droit. Une commission d'enquête doit être instituée si un tiers au moins des députés le demande »⁴⁹.

En 1911, la Chambre grand-ducale adopte une loi réglant l'exercice du droit d'enquête⁵⁰ qui est intégralement transposée dans le règlement de l'assemblée parlementaire⁵¹. Cette loi est en fait inspirée très largement de la loi belge de 1880⁵² sur les enquêtes parlementaires. Mise à part une adaptation légère concernant la particularité du monocamérisme luxembourgeois, les articles de cette loi de 1911 sont pour certains identiques à la virgule près à la loi belge.

En 2004, une proposition de loi nouvelle sur les enquêtes parlementaires est déposée⁵³. Cette nouvelle loi a pour objectif de rectifier les défaillances et limites de la loi de 1911 et notamment de mettre fin à la confusion entre le caractère juridictionnel des pouvoirs attribués à la commission d'enquête et le caractère politique de sa mission⁵⁴.

La commission d'enquête dite « de proxénétisme, de corruption de fonctionnaires et de trafic d'armes et de stupéfiants » mise sur pied au début des années 1980 a laissé des traces. Pour la première fois, une commission d'enquête se rattachait à une affaire en cours d'instruction judiciaire. Ce concours engendra de nombreuses difficultés que la proposition entend dépasser⁵⁵.

Les travaux parlementaires sont très clairs sur l'essence de cette nouvelle législation. Il s'agit de s'éloigner de la philosophie de la loi belge de 1880 pour se rapprocher de la philosophie de l'ordonnance française de 1958. Malgré une inspiration belge toujours bien présente, notamment sur la structure de la norme, elle propose d'abandonner la référence générale aux pouvoirs d'instruction et d'imposer l'arrêt des travaux de la commission en cas d'ouverture d'une information judiciaire relative aux mêmes faits.

En plus de ces deux modifications, la proposition a deux autres axes : l'assouplissement des règles de majorité en ce qui concerne la création d'une commission d'enquête et le respect de la représentation proportionnelle des groupes politiques au sein de la commission d'enquête.

Cette proposition et particulièrement la volonté d'éviter toute confusion et interférence entre les pouvoirs législatif et judiciaire est accueillie très favorablement par les différentes autorités judiciaires. Relevons que le juge de paix-directeur de Luxembourg, dans son avis, émet une réserve sur la règle de majorité proposée. Selon lui, permettre la constitution d'une commission d'enquête à la demande d'un tiers des députés risque « cependant d'aboutir à un

⁴⁹ Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution, amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, *Doc. parl.*, 2016-2017, 24 novembre 2016, DOC 6030/18

⁵⁰ Loi du 18 avril 1911 sur les enquêtes parlementaires, *Mémorial A*, n°27, 19 avril 1911, p. 458

⁵¹ M. FEYEREISEN et B. L. POCHON, *L'État du Grand-duché de Luxembourg*, Promoculture-Larcier, 2015, p. 149

⁵² Loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, *M.B.*, 5 mai 1880

⁵³ M. GENNART, *Le contrôle parlementaire du principe de subsidiarité : Droit belge, néerlandais et luxembourgeois*, Larcier, Primento Digital, 2013, p. 23

⁵⁴ Proposition de loi sur les enquêtes parlementaires, dépôt, *Doc. parl.*, 2003-2004, 6 mai 2004, DOC 5331/00

⁵⁵ Sur ces difficultés, voir l'avis d'Alex Bonn dans le Rapport de la commission d'enquête parlementaire sur l'affaire dite de proxénétisme, de corruption de fonctionnaires et de trafic d'armes et de stupéfiants, *Doc. Parl.* 1982-1983, 22 octobre 1982, DOC 2606, Annexe B, p.13 à 21

nombre élevé d'enquêtes demandées par l'opposition politique, en partie superflues sans doute⁵⁶ ». Cette majorité n'est cependant pas applicable sauf en cas de révision constitutionnelle.

En effet, l'article 62 de la Constitution luxembourgeoise dispose que « La Chambre ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie » et c'est par le biais d'une résolution qu'une commission d'enquête peut être constituée. La référence à cette « minorité qualifiée » est donc supprimée mais précisons, comme nous l'avons déjà évoqué plus haut, qu'une révision de la constitution⁵⁷ actuellement débattue à la chambre, pourrait modifier l'article sur le droit d'enquête pour y insérer l'institution des commissions d'enquête par un tiers des membres.

La nouvelle loi est adoptée en 2011⁵⁸ et abroge la loi de 1911. Le règlement de la Chambre est modifié pour se conformer à cette loi nouvelle.

Depuis, cette législation a été modifiée une seule fois en 2014⁵⁹. Ces modifications furent cependant mineures et portent notamment, sur la possibilité des retransmissions télévisuelles des commissions ainsi que sur une durée supplétive limitée à neuf mois.

D.- DROIT ANGLAIS

Si dans la plupart des pays, le droit d'enquête est garanti par un système constitutionnel, il n'en est pas de même au Royaume-Uni.

En effet, le système législatif particulier anglais ne possède pas de constitution écrite.

Avant tout, il est important de signaler que le parlementarisme britannique a quelques spécificités par rapport à ce que nous avons déjà vu.

La Chambre des communes du Royaume-Uni n'établit pas de commissions d'enquête ad hoc, il n'existe pas de commissions d'enquêtes à proprement parlé. Il existe bien des commissions (*select committees*) tantôt quasi permanentes lorsqu'il s'agit d'examiner le travail ministériel, tantôt spéciales lorsqu'il s'agit d'examiner un sujet particulier⁶⁰. Mais ces enquêtes ne sont pas expressément convoquées par le Chambre. Et, bien que des personnes puissent être convoquées et la production de documents exigée, ces enquêtes n'ont pas de nature quasi

⁵⁶ Proposition de loi sur les enquêtes parlementaires, avis des autorités judiciaires, *Doc. parl.*, 2005-2006, 6 juillet 2006, DOC 5331/01

⁵⁷ Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution, amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, *Doc. parl.*, 2016-2017, 24 novembre 2016, DOC 6030/18

⁵⁸ Loi du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires, *Mémorial A*, n°51, 18 mars 2011, p. 973-975

⁵⁹ Loi du 27 novembre 2014 modifiant la loi du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires, *Mémorial A*, n°224, 9 décembre 2014, p. 4287-4288

⁶⁰ I. RENS, « Les commissions parlementaires en droit comparé. », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 13, n°2, avril-juin 1961, p. 313

judiciaire comme nous l'avons vu pour la Belgique, la France et le Luxembourg⁶¹. Le contrôle parlementaire sur le gouvernement s'effectue essentiellement par l'intermédiaire des questions orales.

Depuis le début du XX^e siècle et jusqu'au début des années 2000, le droit d'enquête revenait au *Tribunals of inquiry* par une loi de 1921⁶². Ces tribunaux étaient institués par une résolution de la chambre et se composait de juristes, de personnalités éminentes et de professeurs indépendants qui n'étaient pas membres du parlement. Ce retrait du droit d'enquête à l'assemblée avait pour objectif de garantir l'indépendance de l'enquête. Cependant ce système, privant le parlement d'un outil important de contrôle du gouvernement, fut très largement critiqué⁶³.

Cette loi de 1921 fut abrogée en 2005 par l'*Inquiries Act*⁶⁴. Cette nouvelle législation supprime la possibilité pour le parlement d'émettre des résolutions afin d'établir des enquêtes confiées *Tribunals of inquiry*.

C'est désormais le pouvoir exécutif qui possède cette prérogative. C'est en effet aux ministres qu'est confié le pouvoir d'établir des enquêtes.

L'article 1^{er} autorise tout ministre à mener une enquête dans les circonstances qu'il définit et l'article 4 précise que tous les membres du comité d'enquête sont désignés par l'exécutif. Et, bien que, les rapports doivent être intégralement publiés, le ministre peut demander d'omettre certains éléments s'il juge, dans l'intérêt public, nécessaire de le faire.

Cette nouvelle législation est fortement critiquée. Amnesty international appelle les juges à ne pas prêter leur assistance à toute enquête qui se ferait sur la base de cette loi et demande son abrogation. Selon l'organisation internationale, la loi sur les enquêtes de 2005 « porte atteinte à l'Etat de droit, à la séparation des pouvoirs et à la protection des droits de l'homme. Elle ne peut être la base d'une enquête efficace, indépendante, impartiale ou approfondie sur des allégations de violations graves des droits de l'homme. »^{65,66}.

Mark Saville, juge à la Cour suprême du Royaume-Uni et président du tribunal d'enquête sur le *Bloody Sunday* et Peter Cory, juge à la Cour suprême du Canada ont également émis de fortes réserves sur cette nouvelle norme. Ceux-ci considèrent qu'il est impossible de mener une enquête indépendante et digne de son nom sur base de cette loi⁶⁷.

En 2009, dans un débat à la Chambre des Communes sur la guerre en Irak, le député du Labour Tony Wright déclare que « avec la loi sur les enquêtes de 2005, nous avons

⁶¹ W. LEHMANN, *Parliamentary committees of inquiry in national systems a comparative survey of EU member states*, Parlement européen, Droits des citoyens et affaires constitutionnelles, PE 462.427, Parlement européen, Bruxelles, 2010, p.20

⁶² The Tribunals of Inquiry (Evidence) Act 1921 (c. 7)

⁶³ M. CRESPO and A. COMFORT, *Parliamentary Committees of Inquiry in the Member States - Description and Comparative Assessment*, The European Parliament, 1996, p. 46

⁶⁴ Inquiries Act 2005 (c. 12)

⁶⁵ « The Inquiries Act 2005 undermines the rule of law, the separation of powers and human rights protection. It cannot be the foundation for an effective, independent, impartial or thorough judicial inquiry in serious allegations of human rights violations.»

⁶⁶ C. ELLIOTT, *English Legal System Sourcebook*, Pearson Education, 2006, p. 61

⁶⁷ C. ELLIOTT, *English Legal System Sourcebook*, Pearson Education, 2006, p. 62

officiellement abandonné tous les droits résiduels que nous avons encore avec les *Tribunals of Inquiry* de la loi de 1921. Au moins, il pouvait y avoir des résolutions parlementaires pour établir des enquêtes, mais ce pouvoir a disparu. C'est une énorme pas en arrière de la part du Parlement ». ^{68,69}

L'indépendance de ces enquêtes est souvent remise en question.

La constitution d'une enquête publique par le gouvernement est parfois perçue comme une tentative délibérée d'éviter un examen minutieux des différents organismes publics impliqués dans un scandale⁷⁰. Ainsi, l'enquête publique demandée par la Première ministre du Royaume-Uni Theresa May sur l'incendie de la tour Grenfell de Londres en juin 2017 a été remise en cause⁷¹. Plusieurs pétitions rassemblant les signatures de plus de 150.000 personnes demandent la tenue d'une enquête judiciaire (*inquest*) transparente à la place de l'enquête publique (*inquiries*) : « *An Inquest NOT a Public Inquiry for the Grenfell Tower Fires* » ^{72,73}. Sur cette problématique de l'indépendance, d'anciens membres de commissions d'enquêtes n'ont pas hésité à révéler publiquement que le gouvernement donnait des instructions en fournissant des documents-réponses aux questions que pourraient poser les députés⁷⁴.

On constate donc que ces enquêtes publiques (*public inquiries*) s'écartent très largement des enquêtes parlementaires classiques. Ce qui se rapproche le plus des commissions d'enquêtes traditionnelles sont les enquêtes des *selects committees*.

Comme nous l'avons déjà évoqué, ces commissions sont chargées de contrôler chaque ministère et, à ce titre, peuvent décider de recueillir des informations sur une question particulière. Elles décident elles-mêmes de leur sujet d'enquête sans passer par la Chambre des Communes. Elles ont la possibilité de convoquer des personnes, d'exiger un témoignage ou encore de réclamer la production de documents mais ces procédures sont extrêmement rares⁷⁵. Les commissions utilisent plus généralement l'appel à témoin. Le caractère de celles-ci est donc avant tout consultatif.

Précisons enfin que la Chambre des Lords institue également des *selects committees* similaires à celles de la Chambre des Communes mais avec un mandat ouvert et une liste permanente de tâches à accomplir tel que le *European Union Committee*.

⁶⁸ « In the Inquiries Act 2005, we formally gave away any residual rights we had when the role that Parliament used to have under the Tribunals of Inquiry (Evidence) Act 1921 was removed. At least then there could be parliamentary resolutions to set up inquiries, but that power has gone. That is a huge retreat on the part of Parliament.»

⁶⁹ House of Commons Debates 25 March 2009, *Hansard*, Vol No. 490, Part No. 53, col. 337-339

⁷⁰ R. SULITZEANU-KENAN, « Reflection in the Shadow of Blame: When Do Politicians Appoint Commissions of Inquiry? », *British Journal of Political Science*, Vol. 40, Issue 3, Juillet 2010, p. 613-634

⁷¹ ROBERTS R., « Grenfell Tower fire: Thousands demand Theresa May hold inquest instead of inquiry amid 'whitewash' fears », *The Independent*, 16 juin 2017

⁷² <https://you.38degrees.org.uk/petitions/an-inquest-not-a-public-inquiry-for-the-grenfell-tower-fires>

⁷³ <https://www.change.org/p/this-government-must-carry-out-a-fully-transparent-investigation-into-the-grenfell-tragedy-allowing-for-meaningful-participation-of-the-residents-their-families-and-the-surrounding-community-their-voices-must-be-heard>

⁷⁴ P.WALKER, « Child abuse panel members' Grenfell warning: 'Inquiries are not independent' », *The Guardian*, 10 août 2017

⁷⁵ House of Commons, *Guide for witnesses giving written or oral evidence to a House of Commons select committee*, p.12

Lorsque nous évoquerons les commissions anglaises dans le chapitre dédié à l'exercice du droit d'enquête, nous nous rapportons aux enquêtes des *selects committees* et non les enquêtes menées par des commissaires qui ne sont pas des parlementaires (les *public inquiries*).

III.- EXERCICE DU DROIT D'ENQUÊTE

A.- MISE EN ŒUVRE

La mise sur pied d'une commission d'enquête nécessite dans une majorité de pays, une décision parlementaire prise par un vote à la majorité, mais ce système de vote majoritaire est remis en cause.

En effet, la création des commissions d'enquêtes peut être considérée comme un acte malveillant vis-à-vis d'un exécutif. Or c'est la majorité d'une assemblée, censée soutenir son gouvernement, qui doit voter pour l'institution des dites commissions. Un exemple récent de cette problématique en Belgique est l'affaire Publifin, du nom d'une intercommunale liégeoise qui défraya la chronique fin 2016-début 2017. La commission d'enquête, qui fut dans un premier temps rejetée par la majorité, est votée à la suite des pressions de l'opposition et des médias⁷⁶.

En Belgique, un ou plusieurs parlementaires doivent déposer une proposition visant à instituer une commission d'enquête parlementaire. Celle-ci, comportant les missions, la durée et la composition, est examinée en commission. Elle peut être amendée et elle est ensuite discutée en séance plénière. La commission ne sera mise sur pied que si une majorité se dégage. L'article 3 de la loi de 1880⁷⁷, ne précisant pas les modalités de constitution, renvoie au règlement de la chambre qui précise que toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages. Cet article 61 du Règlement de la Chambre⁷⁸ retranscrit l'article 53 de la Constitution⁷⁹.

En 1988, un député a déposé une proposition visant à remplacer la loi de 1880 par une loi nouvelle. La différence majeure de cette nouvelle législation tient à la majorité nécessaire

⁷⁶ « Publifin: vers une commission d'enquête composée de députés non-liégeois », *RTBF.BE*, 6 février 2017, disponible sur www.rtf.be

⁷⁷ Loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, *M.B.*, 5 mai 1880

⁷⁸ Règlement du 2 octobre 2003 de la Chambre des représentants de Belgique, *M.B.*, 2 octobre 2003

⁷⁹ Constitution coordonnée, *M.B.*, 17 février 1994

pour instituer une commission d'enquête : un tiers des suffrages en lieu et place de la moitié⁸⁰. Sur cette proposition, le Conseil d'État rend un avis défavorable. Une telle proposition reviendrait à méconnaître le prescrit de l'article 53 de la Constitution qui est une règle générale⁸¹.

Le système français est identique. La création d'une commission d'enquête relève également de l'initiative parlementaire et est soumise au vote majoritaire.

Le règlement de l'Assemblée nationale règle toute la procédure de mise en œuvre dans ses articles 137 et suivants⁸². Remarquons, à la différence de la Belgique, que la proposition peut être suspendue avant même tout débat si une enquête judiciaire a déjà cours sur de mêmes faits. Nous y reviendrions dans la section concernant la cohabitation du droit d'enquête avec l'enquête judiciaire.

Une particularité par rapport au système belge qui mérite d'être mentionnée et qui contrebalance le système de vote majoritaire est le « droit de tirage ». Conventionnellement, et depuis 1988, celui-ci permet annuellement à un groupe minoritaire d'obtenir l'inscription à l'ordre du jour d'une proposition de résolution visant à la création de commissions d'enquête⁸³.

Cette prérogative inscrite dans le règlement de l'assemblée depuis 2009 ne peut être actionnée tant qu'une autre commission créée à sa demande n'a pas fini ses travaux⁸⁴. Cette proposition pouvait être rejetée si 3/5 de l'assemblée s'y opposaient mais, depuis la modification du règlement en 2014⁸⁵, la création de commissions d'enquêtes par un groupe d'opposition est de droit. Précisons qu'un groupe politique doit se composer d'au moins quinze membres^{86,87}.

En 2017, hormis le Front National, tous les partis ont pu composer un groupe politique sur cette base et disposent donc de cette prérogative.

⁸⁰ Proposition de loi réglant l'enquête parlementaire, Développements, *Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1987-1988, n°47-92/1, 15 février 1988

⁸¹ Proposition de loi réglant l'enquête parlementaire, Avis du Conseil d'Etat, *Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1987-1988, n°47-92/2, 10 mai 1988

⁸² Règlement de l'Assemblée nationale

⁸³ Fiche de synthèse n°49 : *Les commissions d'enquête et les missions d'information créées par la Conférence des présidents*

⁸⁴ Article 141, Règlement de l'Assemblée nationale

⁸⁵ Résolution n°437 du 28 novembre 2014 modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale.

⁸⁶ Article 19, Règlement de l'Assemblée nationale

⁸⁷ 20 entre 1988 et 2009 et de 30 auparavant

La législation luxembourgeoise de 1911⁸⁸ précédant la loi de 2011⁸⁹ était identique à la législation belge.

Ne précisant pas de majorité particulière, la proposition visant à mettre sur pied une commission d'enquête était soumise au vote majoritaire.

Mais comme nous l'avons déjà précisé, l'adoption de la loi de 2011 a réorienté la philosophie du droit d'enquête. Dans les travaux préparatoires de cette loi⁹⁰, un des enjeux majeurs était l'assouplissement des règles de votes majoritaires afin de garantir le droit d'enquête à un groupe minoritaire en passant outre l'éventuel blocage de la majorité. Ainsi, initialement, l'article 3 proposait la constitution d'une commission d'enquête si un tiers au moins des membres de la Chambre le demandait, à savoir 20 membres sur 60. Le Conseil d'État s'est montré favorable à cette modification et a estimé que cette minorité qualifiée « *constituerait une entorse intéressante à la règle de la majorité* ». Il signale cependant que la Constitution ne le permet pas car l'article 62 impose un vote majoritaire pour les résolutions de la Chambre. À son sens, « *l'obligation d'un accord majoritaire en vue d'instaurer une commission d'enquête parlementaire réduit substantiellement l'intérêt de cette attribution* »⁹¹. Afin de respecter la Constitution, le texte est amendé et abandonne la référence de minorité qualifiée.

Signalons tout de même que le parlement luxembourgeois planche depuis 2009 sur une révision importante de la Constitution.

En l'état actuel des travaux⁹², l'article concernant le droit d'enquête serait modifié afin d'accueillir la proposition de minorité qualifiée. Depuis le dépôt de la proposition de révision cet article n'a fait l'objet d'aucune contestation.

Si la règle de la « minorité qualifiée » n'existe ni en Belgique ni en France, ce n'est pour autant pas une innovation luxembourgeoise. En effet, la Loi fondamentale allemande prévoit que le Bundestag a l'obligation de constituer une commission d'enquête à la demande d'un quart de ses membres⁹³. Pareillement, le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne⁹⁴ permet la constitution des commissions d'enquêtes à la demande d'un quart des députés européens.

⁸⁸ Loi du 18 avril 1911 sur les enquêtes parlementaires, *Mémorial A*, n°27, 19 avril 1911, p. 458

⁸⁹ Loi du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires, *Mémorial A*, n°51, 18 mars 2011, p. 973-975

⁹⁰ Proposition de loi sur les enquêtes parlementaires, dépôt, *Doc. parl.*, 2003-2004, 6 mai 2004, DOC 5331/00

⁹¹ Proposition de loi sur les enquêtes parlementaires, avis des autorités judiciaires, *Doc. parl.*, 2005-2006, 6 juillet 2006, DOC 5331/01, p. 4

⁹² Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution, amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, *Doc. parl.*, 2016-2017, 24 novembre 2016, DOC 6030/18

⁹³ Article 44 de la Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

⁹⁴ Article 226 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

Au Royaume-Uni, il n'y a pas de règles fixe. Les *selects committees* sont constituées à la suite d'un accord entre les représentants des grands partis.

Elles peuvent être constituées par chaque chambre mais il est possible de créer une commission commune⁹⁵. Rappelons également que les commissions peuvent choisir elles-mêmes leur sujet d'enquête sans passage à la chambre.

B.-COMPOSITION ET REPRÉSENTATION DE LA COMMISSION

Le nombre de membres d'une commission d'enquête, comme nous allons le voir, est rarement fixé dans une réglementation. En revanche, la plupart des Etats prescrivent tous un certain niveau de proportionnalité dans la composition afin de refléter la composition de l'assemblée.

En Belgique, la loi de 1880 permet aux assemblées d'exercer elles-mêmes le droit d'enquête. Cependant, dans un souci d'efficacité, elles constituent à chaque fois une commission.

À la Chambre des Députés, si le règlement de cette assemblée⁹⁶ impose un nombre de dix-sept membres pour les commissions permanentes, celui-ci est silencieux quant au nombre de parlementaires, minimum ou maximum, composant les commissions d'enquêtes. Remarquons qu'il en est de même pour les assemblées des entités fédérées.

Les parlements fixent donc la composition des commissions au cas par cas. Ainsi celle-ci a pu varier entre 9 et 23 membres⁹⁷. Mais en règle générale, et depuis quelques années, ces commissions sont composées conformément aux commissions permanentes, de dix-sept membres. C'est ainsi le cas pour les dernières commissions d'enquête : Panama Papers, Transaction pénale, Attentats et Optima.

La règle est la représentation proportionnelle des groupes. Cette réglementation, très largement appliquée pour les commissions d'enquête, désavantage les petits partis qui sont exclus de la représentation.

Le règlement de la Chambre indique que les groupes politiques doivent compter au moins cinq députés. Ceux-ci déposent invariablement des amendements aux résolutions visant à instituer les commissions. Ainsi sur la proposition visant à instituer une commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les circonstances qui ont conduit aux attentats terroristes du 22 mars 2016, des partis non constitués en groupes politiques, Défi, Vlaams

⁹⁵ M. CRESPO and A. COMFORT, *Parliamentary Committees of Inquiry in the Member States - Description and Comparative Assessment*, The European Parliament, 1996, p.47-48

⁹⁶ Article 19 du Règlement du 2 octobre 2003 de la Chambre des représentants de Belgique, *M.B.*, 2 octobre 2003

⁹⁷ M. VAN HEES, « Commission d'enquête parlementaire, gêneurs non admis ? », *Le Vif*, 2 décembre 2016

Belang et PTB, ont déposés des amendements afin d'élargir la composition aux partis non représentés⁹⁸. Ces amendements sont systématiquement rejetés.

Soulignons qu'au parlement wallon, dans le cadre de l'affaire Publifin citée plus haut, la composition s'est faite également sur base des commissions permanentes mais, en raison d'un consensus entre les groupes politiques souhaitant associer toutes les sensibilités politiques représentées au Parlement wallon, trois membres avec voix consultative ont été ajoutés aux douze membres effectifs⁹⁹.

Cet accord a permis aux partis ne bénéficiant pas du statut de groupe politique de participer à la commission. Relevons qu'avec cet accord, un des partis avait proposé de céder un de ses sièges à la commission à un autre parti. Sur la possibilité d'exercer ce mécanisme original, le point de vue de constitutionnalistes consultés divergent¹⁰⁰.

Enfin remarquons que cette procédure a été appliquée au niveau fédéral en 2016. L'usage veut que l'auteur d'une proposition visant à instituer une commission se voit accorder un siège¹⁰¹. Cependant, Olivier Maingain, auteur de la proposition sur la commission d'enquête de la transaction pénale, n'avait pas droit à un siège à la suite d'un amendement. Celui-ci obtiendra malgré cela un siège en tant que membre effectif de la part d'un groupe politique¹⁰².

En France, un nombre maximal de membres est fixé par le règlement de l'Assemblée nationale. Ainsi l'article 142¹⁰³ limite à 30 le nombre de commissaires.

Le système proportionnel est quant à lui directement garanti par l'ordonnance de 1958¹⁰⁴. Ce qui n'a pas toujours été le cas puisqu'originellement l'ordonnance prévoyait que les membres étaient désignés au scrutin majoritaire.

La législation va même encore plus loin puisque l'article 143 du règlement¹⁰⁵ octroie de droit le poste de président de la commission (ou de rapporteur) à un membre de l'opposition.

⁹⁸ Proposition visant à instituer une commission d'enquête parlementaire chargée d'enquêter sur la cellule terroriste molenbeekoise qui a commis une série d'attentats à Paris, Rapport fait au nom de la commission de la justice, *Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n°54-1752/3, 13 avril 2016

⁹⁹ Proposition de résolution visant à instituer une commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du groupe Publifin, déposée par MM. Collignon et Fourny, discussion générale, *C.R.I.*, Parl. w., 2016-2017, 15 février 2017, n° 14, p.56

¹⁰⁰ « Publifin : Tous les partis siégeront à la commission d'enquête », *La Libre*, 9 février 2017

¹⁰¹ Usage dit *Doctrine Spaak* voir C.BEHRENDT, *Principes de Droit constitutionnel belge*, Liège, (sous presse), p. 210

¹⁰² « Kazakhgate: le PS repêche Olivier Maingain », *DH*, 30 novembre 2016 disponible sur www.dhnet.be

¹⁰³ Article 142, Règlement de l'Assemblée nationale

¹⁰⁴ Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires

¹⁰⁵ Article 143 §2, Règlement de l'Assemblée nationale

Au Luxembourg, l'article 3 de la proposition qui aboutira à la loi de 2011 sur les enquêtes parlementaires¹⁰⁶ indiquait que « *La composition de la commission correspond à la représentation proportionnelle des groupes politiques*¹⁰⁷. ». Le Conseil d'Etat, dans son avis, sur la proposition, propose d'augmenter les pouvoirs de l'opposition en lui permettant, par exemple, de convoquer des réunions, décider de l'ordre du jour...

Il sera finalement décidé que les modes de création, de composition et de délibération de la commission d'enquête parlementaire, pour se conformer à la « réalité parlementaire » seront identiques à ceux d'une commission permanente¹⁰⁸. Il faut donc se référer au règlement de la chambre. Celui-ci impose une représentation proportionnelle et permet à « *sensibilité politique non représentée* » dans une commission d'y déléguer un député comme observateur ayant le droit de participer aux débats¹⁰⁹.

Au Royaume-Uni, Il n'y a pas de procédure réglementant la composition des commissions anglaises, celle-ci résulte d'un vote à la chambre suivant un accord entre les partis¹¹⁰.

C.- PRÉROGATIVES DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

Dans la plupart des Etats, les commissions d'enquêtes sont dotées de compétences similaires à celles des tribunaux mais à un degré moindre. Autrement dit, elles ont des compétences quasi judiciaires. Il y a des attributions qui sont communes à toutes les commissions d'enquête : la convocation de témoins, la recherche de preuve, la récolte d'informations et la consultation d'experts.

Aux termes de l'article 4 de la loi belge du 3 mai 1880¹¹¹, la commission peut prendre toutes les mesures d'instruction prévues par le Code d'instruction criminelle. Les commissions d'enquêtes belges ont un pouvoir extrêmement large et étendu.

À la suite d'un rapport d'un groupe de travail chargé d'examiner la loi, cet article a été modifié¹¹². Celui-ci faisait directement référence au juge d'instruction, le groupe a souhaité abandonner cette référence directe, source de confusion, tout en maintenant des moyens de coercition.

¹⁰⁶ Loi du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires, *Mémorial A*, n°51, 18 mars 2011, p. 973-975

¹⁰⁷ Proposition de loi sur les enquêtes parlementaires, dépôt, *Doc. parl.*, 2003-2004, 6 mai 2004, DOC 5331/00

¹⁰⁸ Proposition de loi sur les enquêtes parlementaires, Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, *Doc. parl.*, 2009-2010, 15 avril, DOC 5331/07, p. 2

¹⁰⁹ Article 19 (1) à (5) du Règlement de la Chambre des Députés

¹¹⁰ M. CRESPO and A. COMFORT, *Parliamentary Committees of Inquiry in the Member States - Description and Comparative Assessment*, The European Parliament, 1996, p.48

¹¹¹ Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *M.B.*, 15 août 1980

¹¹² Groupe de travail mixte chargé d'examiner la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, Rapport fait au nom du groupe de travail mixte chargé d'examiner la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, *Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1991-1992, n°48-561/1

Nous devons rappeler que la Chambre peut limiter ces pouvoirs au moment de leur création. Si elle dispose de tous les prérogatives octroyées par l'article 4, la commission d'enquête a donc le pouvoir d'entendre des témoins sous serment, d'organiser des visites et de réclamer des documents. Elle peut également adresser une requête à un magistrat, placé sous son autorité afin d'ordonner des perquisitions, limiter la liberté d'aller ou de venir ou encore mener des écoutes. Relevons, que le mandat d'arrêt ne fait pas partie de ces prérogatives. La commission n'exerçant qu'un contrôle politique, elle ne peut pas empiéter sur le pouvoir judiciaire qui en a le monopole^{113,114}.

Sur base de l'article 4, la coopération avec les tribunaux permet également à la commission d'avoir accès à des documents judiciaires qui pourraient lui être utiles.

Enfin signalons que l'article 8 de la loi de 1880 punit lourdement les personnes refusant de se présenter devant la commission. L'article 9 fait de même avec les auditionnés coupables de faux témoignages.

Contrairement de la législation belge, la législation française ne fait pas de référence explicite aux pouvoirs judiciaires qu'emprunteraient les commissions d'enquêtes. L'ordonnance de 1958 se contente de faire un renvoi aux pouvoirs de la commission des finances¹¹⁵. Une des plus anciennes prérogatives est le droit d'entendre des témoins. Depuis 1876, il est intéressant de remarquer que tous les témoignages ont été exécutés sous la foi du serment alors qu'aucune législation ne le permettait expressément¹¹⁶.

Il faut attendre 1914 pour qu'une loi vienne assurer ce pouvoir en prévoyant des sanctions¹¹⁷, ce qui sera confirmé dans l'ordonnance de 1958¹¹⁸.

La commission d'enquête peut donc requérir le témoignage de toute personne jugée utile à l'enquête. Elle peut également être tenue de prêter serment et de déposer, sous des conditions spécifiques d'infractions à caractère économique, certains documents.

Ces obligations sont assorties de lourdes sanctions qui peuvent aller jusqu'à deux ans de prison. Notons que le faux témoignage est également sanctionné de peines prévues par le code pénal¹¹⁹.

Elle peut également demander l'aide à d'experts et réclamer à la Cour des Comptes, à l'instar de la commission des finances, de procéder à des enquêtes.

¹¹³ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 361

¹¹⁴ N. LAGASSE et X. BAESELEN, *Le droit d'enquête parlementaire*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p.122

¹¹⁵ Article 6 §2 al.1^{er} de l'Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires

¹¹⁶ E. PIERRE, *Traité de droit politique électoral et parlementaire. Supplément* (5e édition complétée par des références au Supplément de 1919), Librairies-imprimeries réunies, 1924, p.691

¹¹⁷ La loi du 23 mars 1914 relative aux témoignages reçus par les commissions d'enquête parlementaires, dite Loi Rochette

¹¹⁸ Article 6 §2 al.3 de l'Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires

¹¹⁹ Article 434-13, 434-14 et 434-15 du Code pénal

Signalons enfin que les rapporteurs disposent de pouvoirs spécifiques, ils « 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, à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, et sous réserve du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs »¹²⁰.

Afin d'éviter toute confusion, la législation luxembourgeoise a suivi la législation belge, elle a abandonné la référence au juge d'instruction.

L'article 4 de la loi de 2011¹²¹ mentionne désormais que la commission peut prendre toutes les « mesures d'instruction prévues par le Code d'instruction criminelle ». Les travaux parlementaires nous indiquent que les députés ont supprimés les références aux perquisitions, visites domiciliaires et saisies contenues dans la proposition originelle afin d'éviter une confusion non souhaitée avec le domaine du judiciaire¹²². Cependant, le Conseil d'État relève qu'il y a une incohérence puisqu'en maintenant le renvoi aux mesures d'instructions « le pouvoir d'effectuer des perquisitions, des saisies ainsi que d'avoir recours à toutes autres mesures d'instruction instituées au Code d'instruction criminelle, y compris le recours à la police judiciaire, reste entier¹²³ ». Les pouvoirs des commissions d'enquêtes luxembourgeoises sont donc encore aujourd'hui similaires aux pouvoirs des commissions d'enquêtes belges.

Comme nous l'avons déjà précisé, les commissions d'enquête anglaises n'ont pas de pouvoir quasi-judiciaire comme c'est généralement le cas. Elles disposent des mêmes moyens que les commissions classiques.

Précisons que les chambres ont le droit de convoquer des personnes, d'exiger un témoignage ou encore de réclamer la production de documents mais ces cas sont rarissimes^{124,125}. Signalons encore que dans le cas où la chambre imposerait le serment, le faux témoignage pourrait être puni par le *Perjury Act 1911*¹²⁶.

Les commissions s'articulent généralement en trois temps, elles reçoivent des preuves écrites en faisant un appel dans la presse, elles auditionnent des témoins se présentant sur base volontaire et enfin, établissent un rapport.

¹²⁰ Article 6 §2 al. 2 de l'Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires

¹²¹ Loi du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires, *Mémorial A*, n°51, 18 mars 2011, p. 973-975

¹²² Proposition de loi sur les enquêtes parlementaires, Rapport complémentaire de la commission des institutions et de la révision constitutionnelle, *Doc. parl.*, 2009-2010, 16 décembre 2010, DOC 5331/10, p. 7

¹²³ Proposition de loi sur les enquêtes parlementaires, avis du conseil d'état, *Doc. parl.*, 2009-2010, 23 février 2010, DOC 5331/05, p. 6

¹²⁴ House of Commons, *Disciplinary and Penal Powers of the House*

¹²⁵ House of Commons, *Guide for witnesses giving written or oral evidence to a House of Commons select committee*, p.12

¹²⁶ J. ROZENBERG « Contempt of parliament: bluster or real threat? », *The Guardian*, 30 janvier 2015

D.- PUBLICITÉ

La publicité des commissions est assurée dans la quasi-totalité des commissions,. Celle-ci peut permettre au public d'assister aux r réunions mais peut aller jusqu'à la retransmission des commissions d'enquête à la télévision ou sur internet.

Il nous apparait que cette publicité est un des caractères essentiels pour l'exercice du droit d'enquête. Celle-ci permet aux citoyens d'être informés directement des problématiques sur lesquels enquête la commission et valorise ce moyen de contrôle.

Le système américain avec ses retransmissions en direct est un exemple de publicité : le témoignage de l'ex directeur du FBI James Comey a été très largement suivi.

En Belgique, c'est l'article 3 de loi du 3 mai 1880 qui aborde le sujet¹²⁷. Celui-ci indique que les commissions sont publiques mais que celle-ci peut décider du contraire à tout moment. Cette règle belge de la publicité date de 1880. Mais remarquons que ce souci d'ouverture remonte à la première tentative de législation des commissions d'enquête puisque déjà en 1865 un député « s'est demandé s'il ne convenait pas de permettre la publicité des séances des commissions d'enquête. A son sens, la commission est en quelque sorte un tribunal où la publicité devrait dès lors être de règle¹²⁸».

Le député Thonissen, promoteur de cette publicité en 1880, avait selon nous compris dans ses moindres détails l'intérêt de cette ouverture au public puisqu'il déclare :

« La publicité sera un frein salutaire pour les témoins circonvenus ou peu scrupuleux. Elle forcera les membres de la commission à se maintenir constamment dans les bornes de la raison et de la modération. [...] Si le public assiste à l'enquête, si la presse rend compte des opérations de la commission, tout le monde saura à quoi s'en tenir et les accusations imméritées deviendront impossibles. Les reproches justifiés seront seuls admis par l'opinion du pays. »¹²⁹.

Cette règle de la publicité a rencontré récemment un accroc face à la demande d'un des témoins d'interdire caméras et appareils photos lors de son audition. Le président de la commission, estimant qu'il n'avait pas le pouvoir d'interdire, se contenta de relayer cette demande mais elle ne fut pas suivie. En effet, les médias estimaient que ce droit à l'image s'efface devant le droit et le devoir d'informer et singulièrement lorsque le témoin est un mandataire¹³⁰.

¹²⁷ Loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, *M.B.*, 5 mai 1880

¹²⁸ Groupe de travail mixte chargé d'examiner la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, Rapport fait au nom du groupe de travail mixte chargé d'examiner la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, Doc. parl., Chambre, S.E. 1991-1992, n°48-561/1, p. 11

¹²⁹ E. PIERRE, *Traité de droit politique électoral et parlementaire. Supplément* (5e édition complétée par des références au Supplément de 1919), Librairies-imprimeries réunies, 1924, p. 707

¹³⁰ « Peraïta invoque "le droit à l'image", mais la presse ne sera pas obligée de l'écouter », *La Libre*, 18 juillet 2017, disponible sur www.lalibre.be

Depuis 1991¹³¹, la publicité des auditions des commissions d'enquêtes françaises est garantie par l'ordonnance de 1958¹³². C'est donc la règle, cependant, comme en Belgique, elles peuvent être tenues à huis clos sur simple décision.

La législation française va plus loin que la législation belge puisqu'elle précise que les commissions décident des moyens d'effectuer cette publicité. Et le règlement de l'assemblée nationale dans son article 144-1 indique que les auditions peuvent donner lieu à retransmission télévisée¹³³. Ainsi plusieurs commissions d'enquêtes ont été retransmises en direct et plusieurs auditions de témoins ont suscité un intérêt important du public. Citons l'audition du juge Fabrice Burgaudeau dans le cadre de l'affaire d'Outreau en 2006¹³⁴ et le témoignage de Jérôme Cahuzac dans l'affaire qui porte son nom en 2013¹³⁵.

Tout comme en France et Belgique, la publicité est la règle pour les commissions d'enquêtes luxembourgeoises. Celle-ci déjà prévue dans la législation de 1911¹³⁶ est réaffirmée dans la loi de 2011¹³⁷. Le huis clos peut être également décidé à tout moment.

Concernant la retransmission des réunions, le Luxembourg a modifié sa loi de 2011 en 2014¹³⁸ pour permettre aux commissions de décider de la diffusion des réunions. De plus, la diffusion des images de l'audition d'un témoin n'est possible qu'avec son accord.

En Angleterre, la tradition a toujours été la publicité des commissions¹³⁹. De plus, les preuves écrites reçues par la commission sont généralement publiées sur le site internet de la commission. Les témoignages oraux sont retransmis en direct et retranscrits pour être également publiés¹⁴⁰.

¹³¹ Loi n° 91-698 du 20 juillet 1991 tendant à modifier l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaire, J.O.R.F., 23 juill. 1991, p. 9727

¹³² Article 6 §4 al. 1^{er} de l'Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires

¹³³ Article 144-1 du Règlement de l'Assemblée nationale

¹³⁴ Commission d'enquête parlementaire sur l'affaire dite d'Outreau

¹³⁵ Commission d'enquête relative aux éventuels dysfonctionnements dans l'action du Gouvernement et des services de l'Etat, entre le 4 décembre 2012 et le 2 avril 2013, dans la gestion d'une affaire qui a conduit à la démission d'un membre du Gouvernement

¹³⁶ Article 3 de la Loi du 18 avril 1911 sur les enquêtes parlementaires, *Mémorial A*, n°27, 19 avril 1911, p. 458

¹³⁷ Article 3 de la Loi du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires, *Mémorial A*, n°51, 18 mars 2011, p. 973-975

¹³⁸ Article 1^{er} de la Loi du 27 novembre 2014 modifiant la loi du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires, *Mémorial A*, n°224, 9 décembre 2014, p. 4287-4288

¹³⁹ E. PIERRE, *Traité de droit politique électoral et parlementaire*. Supplément (5e édition complétée par des références au Supplément de 1919), Librairies-imprimeries réunies, 1924, p. 707

¹⁴⁰ House of Commons, *Guide for witnesses giving written or oral evidence to a House of Commons select committee*, p. 4

E.- COHABITATION DU DROIT D'ENQUÊTE AVEC L'ENQUÊTE JUDICIAIRE

Les mesures prises par les différents Etats tendent à éviter au maximum la confusion entre pouvoir législatif avec les commissions d'enquêtes d'une part et le pouvoir judiciaire d'autre part. Alors que certaines réglementations interdisent purement et simplement le concours d'une commission d'enquête avec une enquête judiciaire, d'autres normes l'autorise mais dans un cadre bien précis.

La législation belge est claire sur le sujet, une commission d'enquête peut entrer en concours avec une enquête judiciaire mais elle ne se substitue pas à celle du pouvoir judiciaire et ne peut en entraver le déroulement¹⁴¹.

Cette cohabitation a fait l'objet d'un débat par le groupe de travail mixte chargé d'examiner la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires. Dans son rapport, le groupe déclare que l'« interdiction de principe d'organiser une enquête parlementaire dans des matières faisant l'objet d'une instruction judiciaire est trop radicale. En effet, il suffit qu'une personne se constitue partie civile pour empêcher une enquête parlementaire¹⁴² ».

En 2016-2017, en Belgique, cette interférence entre les deux enquêtes a été mise sur le devant de la scène à plusieurs reprises. En effet, de nombreux scandales (Kazakhgate, Publifin, Samusocial) qui ont éclatés ont été suivis de commissions d'enquêtes en parallèle à des procédures judiciaires. L'exemple récent et le plus explicite et qui marqua les esprits est sans conteste celui de la convocation de Pascale Peraïta dans le cadre de la commission d'enquête Samusocial. Cette dernière, également entendue par une enquête judiciaire, a invoqué le conflit entre les deux enquêtes et fait usage de son droit au silence définit à l'article 8 dernier alinéa de la loi de 1880. Ainsi, après avoir prêté serment, elle quitta la pièce en n'ayant répondu à aucune question des députés¹⁴³. Si cet exemple est le plus frappant, d'autres témoins, que ce soit dans cette enquête ou dans d'autres, ont usé de ce droit afin de ne pas répondre à une ou plusieurs questions.

La tradition française impose une stricte et rigide séparation des pouvoirs. Ainsi, l'ordonnance de 1958 indique clairement que des commissions d'enquêtes ne peuvent être créées sur des faits relevant d'une enquête judiciaire en cours. Et, si cette commission a déjà été mise sur pied, elle prend fin dès l'ouverture d'une telle enquête¹⁴⁴.

¹⁴¹ Article 1^{er} de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, M.B., 5 mai 1880

¹⁴² Groupe de travail mixte chargé d'examiner la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, Rapport fait au nom du groupe de travail mixte chargé d'examiner la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, *Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1991-1992, n°48-561/1, p. 7

¹⁴³ J.-F. HERBECQ, « Commission Samusocial: Pascale Peraïta fait usage de son droit au silence et quitte la salle », *RTBF.BE*, 18 juillet 2017

¹⁴⁴ Article 6 §1^{er} al. 3 de l'Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires

Ainsi, le règlement de l'Assemblée nationale prévoit que le dépôt d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête doit être notifié par le président de l'Assemblée nationale au ministre de la justice. Si celui-ci informe l'assemblée qu'une enquête judiciaire est en cours que la commission se propose d'étudier, cette proposition n'est pas mise en discussion¹⁴⁵.

En garantissant le principe de séparation des pouvoirs et d'indépendance de l'autorité judiciaire garanti par l'article 64 de la Constitution¹⁴⁶, le champ de compétence des commissions d'enquêtes se retrouve fortement limité. Comme le précisait le groupe de travail belge chargé d'examiner la loi sur les enquêtes parlementaires¹⁴⁷, l'ouverture d'une enquête judiciaire suffit à bloquer tout le processus.

Cependant nous devons nuancer cette rigidité. Grâce à une certaine marge de manœuvre, le champ d'une commission d'enquête peut être rétréci afin d'éviter d'entrer en concours avec une affaire judiciaire. Ainsi, la commission d'enquête Cahuzac¹⁴⁸ était chargée d'établir d'éventuels dysfonctionnements dans l'action du gouvernement et n'entraîne donc pas en concurrence avec l'enquête judiciaire. Malgré une mise en examen, Jérôme Cahuzac est appelé à témoigner. Celui-ci, en raison de l'enquête, ne répondit pas sur les points clés¹⁴⁹.

Au Luxembourg, la loi de 2011 a opéré un virage à 180 degrés sur la cohabitation du droit d'enquête avec l'enquête judiciaire.

L'article 4 de la loi précitée impose à la manière française que « 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 information judiciaire¹⁵⁰. ».

Jusqu'alors, le Luxembourg avait une législation similaire à la législation belge. Cela permettait donc au parlement de mener des enquêtes alors qu'une enquête judiciaire était ouverte. Au début des années 1980, une commission d'enquête est menée sur l'affaire dite « de proxénétisme, de corruption de fonctionnaires et de trafic d'armes et de stupéfiants ». C'est une des premières fois qu'une commission d'enquête se rattache à une affaire judiciaire et l'expérience fut loin d'être positive. Celle-ci engendra des difficultés importantes¹⁵¹ qui fera

¹⁴⁵ Article 139 du Règlement de l'Assemblée nationale

¹⁴⁶ Constitution de la République française

¹⁴⁷ Groupe de travail mixte chargé d'examiner la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, Rapport fait au nom du groupe de travail mixte chargé d'examiner la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, *Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1991-1992, n°48-561/1, p. 7

¹⁴⁸ Commission d'enquête relative aux éventuels dysfonctionnements dans l'action du Gouvernement et des services de l'Etat, entre le 4 décembre 2012 et le 2 avril 2013, dans la gestion d'une affaire qui a conduit à la démission d'un membre du Gouvernement

¹⁴⁹ F. ARFI, M. MAGNAUDEIX, « Jérôme Cahuzac: «Je ne répondrai pas à votre question» », *Mediapart*, 26 juin 2013

¹⁵⁰ Article 4 de la Loi du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires, *Mémorial A*, n°51, 18 mars 2011, p. 973-975

¹⁵¹ Voir l'avis d'Alex Bonn dans le Rapport de la commission d'enquête parlementaire sur l'affaire dite de proxénétisme, de corruption de fonctionnaires et de trafic d'armes et de stupéfiants, *Doc. Parl.* 1982-1983, 22 octobre 1982, DOC 2606, Annexe B, p.13 à 21

dire à l'auteur de la loi de 2011 que « La neutralité et l'indépendance nécessaires au bon fonctionnement de l'organe sont ainsi sérieusement affectées. »¹⁵².

C'est dans cet esprit qu'a été votée la nouvelle législation avec une inspiration très française¹⁵³. La volonté affichée très clairement est d'éviter les risques d'interférences entre l'enquête parlementaire et l'enquête pénale.

Cependant, comme en France, afin d'éviter tout accroc avec une procédure judiciaire, la commission peut restreindre son champ d'investigations, éviter d'appeler certains témoins... Ainsi la commission d'enquête sur le service de renseignement, alors premier exercice du droit d'enquête depuis l'instauration de la loi de 2011, a été menée en même temps qu'une enquête judiciaire. Dans le rapport de la commission, il est précisé que en « raison du caractère connexe de certains volets abordés au cours des auditions de témoins devant les membres de la commission d'enquête avec le procès pénal du « Bommeleeër » pendant devant la Chambre criminelle du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg, une certaine concertation a eu lieu avec les autorités judiciaires. »¹⁵⁴. À ce sujet, le président de la commission dira « notre travail ne doit pas interférer avec celui de la justice mais cela ne signifie pas que nous ne pourrions pas mener notre enquête et occulter certains témoignages sous prétexte qu'il y a doublon avec la justice »¹⁵⁵.

Enfin, au Royaume-Uni, étant donné le caractère particulier des commissions parlementaires et de leur rôle d'enquête, il n'y a pas de superposition ou d'anicroche entre l'enquête judiciaire et l'enquête parlementaire. La cohabitation ne pose donc aucun problème.

¹⁵² Proposition de loi sur les enquêtes parlementaires, dépôt, *Doc. parl.*, 2003-2004, 6 mai 2004, DOC 5331/00, p. 2

¹⁵³ Article 6 de l'Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires

¹⁵⁴ Commission d'enquête sur le service de renseignement de l'état, Rapport de la Commission d'enquête sur le Service de Renseignement de l'Etat, *Doc. parl.*, 2012-2013, 5 juillet 2013, DOC 6565/00, p. 46

¹⁵⁵ C. LEBRUN, « SREL: «Le bien-fondé de la commission d'enquête n'est plus à démontrer» », *Luxemburger Post*, 17 décembre 2012

IV.- CONCLUSION

En guise de conclusion générale de ce travail, nous pouvons observer que, si nous écartons les spécificités du régime anglais, les différences d'exercices du droit d'enquête sont, pour la plupart, anecdotiques.

La Belgique, la France et le Luxembourg ont un système constitutionnel garantissant la constitution des commissions d'enquêtes parlementaire. La procédure est réglementée dans des législations propres ou dans le règlement de l'assemblée.

Cette étude comparée montre que les commissions peuvent citer comme témoins les responsables qu'ils jugent nécessaires et sanctionner lourdement la non-réponse ou le faux-témoignage. Elles peuvent également réclamer à des personnes physiques ou à des organismes toute information ou document nécessaire à leur enquête. La distinction majeure est, selon nous, l'assistance ou non d'un magistrat et l'étendue des pouvoirs de la commission.

En Belgique, comme au Luxembourg, la législation renvoie aux mesures d'instructions prévues par le Code d'instruction criminelle. Ainsi, il s'agit de pouvoirs extrêmement importants qui peuvent aller jusqu'à la limitation de liberté d'aller et venir. Sur ces points, la France, afin d'éviter toute confusion et interférence avec le pouvoir judiciaire, a préféré limiter les pouvoirs des commissaires parlementaires.

Une autre caractéristique des commissions parlementaires partagée par tous les États est la publicité. Celle-ci est la règle. Le huis-clos étant l'exception. Certains pays sont allés jusqu'à légiférer sur la retransmission audiovisuelle des témoignages¹⁵⁶. Ces retransmissions en direct sont de plus en plus courantes notamment pour les scandales de grande ampleur et pour le témoignage de personnalités de premier plan.

Une des différences majeures est celle concerne la constitution de commission sur des affaires en litispendance.

La Belgique affirme clairement sa position dans sa législation en autorisant la mise sur pied d'une commission examinant des faits relevant d'une enquête judiciaire. Pour autant, la même loi précise que les parlementaires ne peuvent et ne doivent pas gêner l'enquête en cours. La France et récemment le Luxembourg interdisent cette pratique. Cependant, comme nous l'avons vu, il faut relativiser cette interdiction. En restreignant le champ d'investigation d'une commission, les parlementaires évitent d'entrer en concours avec une affaire judiciaire tout en menant leur enquête.

Les différentes évolutions que nous avons pu constater à savoir les garanties constitutionnelles, la garantie de l'indépendance du pouvoir judiciaire et l'octroi de pouvoirs aux minorités parlementaires vont, selon nous, dans le bon sens.

¹⁵⁶ Nous pensions ici au Luxembourg avec sa Loi du 27 novembre 2014 modifiant la loi du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires, *Mémorial A*, n°224, 9 décembre 2014, p. 4287-4288

Après avoir fait, modestement, une présentation générale de ce moyen de contrôle parlementaire, il apparaît très clairement que les commissions d'enquêtes sont un outil actuel et futur indispensable dans la gestion d'une saine démocratie.

BIBLIOGRAPHIE

A.- DOCTRINE

BATSELÉ, D., MORTIER, T. et SCARCEZ, M., *Initiation au droit constitutionnel*, Primento, 2014

BEHRENDT, C. et VANRYKEL, F., « L'exercice du droit d'enquête au sein des Parlements fédérés », *Les visages de l'État. Liber amicorum Yves Lejeune*, Bruxelles, Bruylant, 2017, pp. 91 et s.

BEHRENDT, C., *Principes de Droit constitutionnel belge*, Liège, (sous presse)

BOCK, F., « Les commissions d'enquête dans la tradition parlementaire française », *Actes du 57e congrès de la CIHAE : Assemblées et parlements dans le monde, du Moyen-Age à nos jours*, Paris, Assemblée nationale, 2010, pp. 605-616

CRESPO, M. and COMFORT A., *Parliamentary Committees of Inquiry in the Member States - Description and Comparative Assessment*, The European Parliament, 1996

DEROSIER, J.-P., « Droit parlementaire. Réflexions sur les possibilités de création d'une commission d'enquête parlementaire. L'exemple de la commission d'enquête sur les sondages de l'Élysée. », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 85, no. 1, 2011, pp. 175-186.

ELLIOTT, C., *English Legal System Sourcebook*, Pearson Education, 2006

FEYEREISEN, M. et POCHON B. L., *L'État du Grand-duché de Luxembourg*, Promoculture-Larcier, 2015

FEYT, A., « Sénat », *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'Etat*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2015, pp. 779-795.

GENNART, M., *Le contrôle parlementaire du principe de subsidiarité : Droit belge, néerlandais et luxembourgeois*, Larcier, Primento Digital, 2013.

LAGASSE, N., et BAESELEN, X., *Le droit d'enquête parlementaire*, Bruxelles, Bruylant, 1998.

LEHMANN, W., *Parliamentary committees of inquiry in national systems a comparative survey of EU member states*, Parlement européen, Droits des citoyens et affaires constitutionnelles, PE 462.427, Parlement européen, Bruxelles, 2010

LE QUINIO, A., « Autorité judiciaire et commissions d'enquête parlementaires », *VIIIème Congrès français de droit constitutionnel*, AFDC, Nancy, 16-18 juin 2011.

PIERRE, E., *Traité de droit politique électoral et parlementaire. Supplément* (5e édition complétée par des références au Supplément de 1919), Librairies-imprimeries réunies, 1924

RENS, I., « Les commissions parlementaires en droit comparé. », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 13, n°2, avril-juin 1961

REZSÖHAZY, A. et VAN DER HULST, M., *Parlementair recht en grondrechten - Le droit parlementaire et les droits fondamentaux*, Bruges, Die Keure-La Charte, 2010.

SÄGESSER, C. et ISTASSE, C. « Le Sénat et ses réformes successives », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2219-2220, no. 14, 2014, pp. 5-115.

SULITZEANU-KENAN, R., « Reflection in the Shadow of Blame: When Do Politicians Appoint Commissions of Inquiry? », *British Journal of Political Science*, Vol. 40, Issue 3, Juillet 2010

THONISSEN, J.-J., *La constitution Belge, annotée offrant sous chaque article l'état de la doctrine de la jurisprudence et de la législation*, 3e édition, Bruxelles, 1879

UYTTENDAELE, M., « Le pouvoir judiciaire et les commissions parlementaires d'enquête : un dialogue difficile et nécessaire », *J.T.*, 1989, pp. 205-208.

UYTTENDAELE, M., *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011

VALLET, E. « Les commissions d'enquête parlementaires sous la Cinquième République », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 54, no. 2, 2003, pp. 249-278.

VERDUSSEN, M., *Justice constitutionnelle*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2012.

B.- LEGISLATION

Belgique

Constitution coordonnée, *M.B.*, 17 février 1994

Loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, *M.B.*, 5 mai 1880

Loi spéciale du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la communauté française et pour la communauté culturelle néerlandaise, *M.B.*, 23 juillet 1971

Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *M.B.*, 15 août 1980

Décret du Parlement de la communauté française du 12 juin 1981 fixant la procédure d'enquête adopté par le Conseil de la Communauté française, *M.B.*, 9 septembre 1981

Décret de la Région wallonne du 15 septembre 1982 relatif aux enquêtes parlementaires, *M.B.*, 22 janvier 1983

Loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, *M.B.*, 18 janvier 1984

Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, *M.B.*, 14 janvier 1989

Décret de la Communauté germanophone du 17 janvier 1994 fixant le fonctionnement des commissions d'enquête instituées au sein du Conseil de la Communauté germanophone, *M.B.*, 16 mars 1994

Loi du 30 juin 1996 modifiant la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires et l'article 458 du Code pénal, *M.B.*, 17 juillet 1996

Décret de la COCOF du 14 janvier 1999 abrogeant et remplaçant le décret du 16 décembre 1994 fixant la procédure d'enquête, *M.B.*, 3 février 1999

Ordonnance du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 2001 relative aux enquêtes parlementaires, *M.B.*, 28 novembre 2001

Décret de la Communauté flamande du 1er mars 2002 portant organisation de l'enquête parlementaire, *M.B.*, 7 mai 2002

Règlement du 2 octobre 2003 de la Chambre des représentants de Belgique, *M.B.*, 2 octobre 2003

Révision de l'article 56 de la Constitution, *M.B.*, 31 janvier 2014

Loi du 6 janvier 2014 modifiant diverses lois suite à la réforme du Sénat et portant diverses modifications en matière électorale, *M.B.*, 31 janvier 2014

Ordonnance du 16 juin 2017 relative aux enquêtes parlementaires de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, *M.B.*, 21 juin 2017

France

Constitution de la République française

Loi n° 50-10 du 6 janvier 1950 portant modification et codification des textes relatifs aux pouvoirs publics, *JORF*, 7 janvier 1950, p. 215

Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires

Loi n°77-807 du 19 juillet 1977 modifiant l'art. 6 de l'ordonnance 58-100 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, *JORF*, 20 juillet 1977, p. 3836

Loi n° 91-698 du 20 juillet 1991 tendant à modifier l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaire, *J.O.R.F.*, 23 juill. 1991, p. 9727

Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008

Résolution n°437 du 28 novembre 2014 modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale.

Règlement de l'Assemblée nationale

Règlement du Sénat

Luxembourg

Constitution du Grand-Duché de Luxembourg

Loi du 18 avril 1911 sur les enquêtes parlementaires, *Mémorial A*, n°27, 19 avril 1911, p. 458

Règlement de la Chambre des députés, *Mémorial A*, n°123, 29 juillet 2010, p. 2067-2095 178-190

Loi du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires, *Mémorial A*, n°51, 18 mars 2011, p. 973-975

Loi du 27 novembre 2014 modifiant la loi du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires, *Mémorial A*, n°224, 9 décembre 2014, p. 4287-4288

Royaume-Uni

The Tribunals of Inquiry (Evidence) Act 1921 (c. 7)

Inquiries Act 2005 (c. 12)

The Inquiries Act 2005 (Commencement) Order 2005, No. 1432 (c.62)

C.- DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

Belgique

Enquêtes parlementaires, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, 1879-1880, n°39, 11 décembre 1879

Enquêtes parlementaires, Rapport, *Doc. parl.*, Chambre, 1879-1880, n°80, 18 février 1880

Proposition de loi réglant l'enquête parlementaire, Développements, *Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1987-1988, n°47-92/1, 15 février 1988

Proposition de loi réglant l'enquête parlementaire, Avis du Conseil d'Etat, *Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1987-1988, n°47-92/2, 10 mai 1988

Groupe de travail mixte chargé d'examiner la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, Rapport fait au nom du groupe de travail mixte chargé d'examiner la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, *Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1991-1992, n°48-561/1

Proposition de loi modifiant la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires et l'article 458 du Code pénal (1), Développements, *Doc. parl.*, Sénat, 1995-1996, n°1-148/1

Révision de la constitution, Proposition de révision de l'article 56 de la Constitution, Développements, *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n°5-1731/1

Révision de la Constitution Projet de révision de l'article 56 de la Constitution, projet transmis par le sénat, *Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n°53-3172/001

Révision de la Constitution Projet de révision de l'article 56 de la Constitution, amendements, *Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n°53-3172/002

Révision de la Constitution Projet de révision de l'article 56 de la Constitution, rapport fait au nom de la commission de révision de la constitution et de la réforme des institutions, *Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n°53-3172/003, renvoie à :

Révision de la Constitution Projet de révision de l'article 43 de la Constitution, rapport fait au nom de la commission de révision de la constitution et de la réforme des institutions, *Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n°53-3161/003, p. 34

Proposition visant à instituer une commission d'enquête parlementaire chargée d'enquêter sur la cellule terroriste molenbeekoise qui a commis une série d'attentats à Paris, Rapport fait au nom de la commission de la justice, *Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n°54-1752/3, 13 avril 2016

Proposition de résolution visant à instituer une commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du groupe Publifin, déposée par MM. Collignon et Fourny, discussion générale, *C.R.I.*, Parl. w., 2016-2017, 15 février 2017, n° 14, p.56

France

Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle (n° 820) de modernisation des institutions de la Ve république, par M. Jean-Luc Warsmann, 15 mai 2008

Proposition de loi complétant l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, Rapport n° 371 (2007-2008) de M. René Garrec, fait au nom de la commission des lois, déposé le 4 juin 2008.

Luxembourg

Rapport de la commission d'enquête parlementaire sur l'affaire dite de proxénétisme, de corruption de fonctionnaires et de trafic d'armes et de stupéfiants, *Doc. Parl.* 1982-1983, 22 octobre 1982, DOC 2606

Proposition de loi sur les enquêtes parlementaires, dépôt, *Doc. parl.*, 2003-2004, 6 mai 2004, DOC 5331/00

Proposition de loi sur les enquêtes parlementaires, avis des autorités judiciaires, *Doc. parl.*, 2005-2006, 6 juillet 2006, DOC 5331/01

Proposition de loi sur les enquêtes parlementaires, avis du conseil d'état, *Doc. parl.*, 2009-2010, 23 février 2010, DOC 5331/05

Commission d'enquête sur le service de renseignement de l'état, Rapport de la Commission d'enquête sur le Service de Renseignement de l'Etat, *Doc. parl.*, 2012-2013, 5 juillet 2013, DOC 6565/00

Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution, amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, *Doc. parl.*, 2016-2017, 24 novembre 2016, DOC 6030/18

Royaume-Uni

Inquiries Act 2005: Chapter 12, Explanatory Notes

House of Commons, Debates 25 March 2009, *Hansard*, Vol No. 490, Part No. 53, col. 337-339

House of Commons, *Guide for witnesses giving written or oral evidence to a House of Commons select committee*

D.- PRESSE

LEBRUN, C., « SREL: «Le bien-fondé de la commission d'enquête n'est plus à démontrer» », *Luxemburger Post*, 17 décembre 2012

« La commission d'enquête parlementaire : mode d'emploi », 25 mars 2016, disponible sur www.rtbf.be

« Kazakhgate: le PS repêche Olivier Maingain », *DH*, 30 novembre 2016 disponible sur www.dhnet.be

VAN HEES, M., « Commission d'enquête parlementaire, gêneurs non admis ? », *Le Vif*, 2 décembre 2016

« Publifin: vers une commission d'enquête composée de députés non-liégeois », *RTBF.BE*, 6 février 2017, disponible sur www.rtbf.be

« Publifin : Tous les partis siégeront à la commission d'enquête », *La Libre*, 9 février 2017

ROBERTS R., «Grenfell Tower fire: Thousands demand Theresa May hold inquest instead of inquiry amid 'whitewash' fears », *The Independent*, 16 juin 2017

« Peraïta invoque "le droit à l'image", mais la presse ne sera pas obligée de l'écouter », *La Libre*, 18 juillet 2017, disponible sur www.lalibre.be

HERBECQ, J.-F., « Commission Samusocial: Pascale Peraïta fait usage de son droit au silence et quitte la salle », *RTBF.BE*, 18 juillet 2017, disponible sur www.rtbf.be

WALKER, P, « Child abuse panel members' Grenfell warning: 'Inquiries are not independent' », *The Guardian*, 10 août 2017

E.- AUTRES

Chambre des représentants, « Contrôle politique : commissions d'enquête », *Fiche info parlementaire*, n°11.09, 2016

https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/pri/fiche/fr_11_09.pdf

Fiche de synthèse n°49 : Les commissions d'enquête et les missions d'information créées par la Conférence des présidents

<http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-contrôle-et-l-information-des-deputés/les-commissions-d-enquete-et-les-missions-d-information-creees-par-la-conference-des-presidents>