

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1969-1970

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 mai 1970.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), *sur la proposition de loi de MM. Etienne DAILLY, Jean DE BAGNEUX, Auguste BILLIEMAZ, Raymond BRUN, Roger CARCASSONNE, Henri CAILLAVET, Michel CHAUTY, André DILGENT, Jean GRAVIER, Louis GROS, Gustave HÉON, René JAGER, Louis JUNG, Bernard LEMARIÉ, Pierre MARCILHACY, Paul MISTRAL, Léon MOTAIS DE NARBONNE, Dominique PADO, Jacques PELLETIER, Jacques RASTOIN, Georges ROUGERON, François SCHLEIFER et René TINANT tendant à compléter l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des Assemblées parlementaires, en vue de préciser les moyens d'action des commissions d'enquête et de contrôle,*

Par M. Etienne DAILLY,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Marcel Champeix, Marcel Molle, Marcel Prélot, vice-présidents ; Louis Namy, Jacques Piot, Jean Sauvage, secrétaires ; Jean-Pierre Blanc, Pierre Bourda, Robert Bruyneel, Pierre Carous, Etienne Dailly, Jean Deguise, Emile Dubois, Jacques Eberhard, Fernand Esseul, Pierre de Félice, Pierre Garet, Jean Geoffroy, Paul Guillard, Baudouin de Hauteclouque, Léon Jozeau-Marigné, Edouard Le Bellegou, Fernand Lefort, Pierre Mailhe, Pierre Marcilhacy, Paul Massa, André Mignot, Lucien De Montigny, Gabriel Montpied, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Roger Poudonson, Pierre Prost, Pierre Schiele, Jacques Soufflet, Fernand Verdeille.

Voir les numéros :

Sénat : 85 (1968-1969) et 240 (1969-1970).

Assemblées parlementaires. — Commissions d'enquête et de contrôle.

Mesdames, Messieurs,

La présente proposition de loi, relative aux commissions d'enquête et de contrôle, a été déposée en 1968, à l'issue des travaux de la Commission de contrôle chargée par le Sénat d'examiner les problèmes posés par l'accomplissement des missions propres à l'Office de radiodiffusion-télévision française et signée de la presque totalité de ceux qui firent partie de cette commission de contrôle. Elle tend essentiellement à porter remède à un certain nombre de lacunes et d'imperfections qui se sont révélées au cours des travaux de ladite commission.

De la pratique des commissions d'enquête et de contrôle étaient issues, sous la III^e et la IV^e République, diverses dispositions législatives ou réglementaires qui en précisaient les attributions.

C'est ainsi que la loi du 23 mars 1914 permettait aux commissions d'enquête parlementaire de convoquer une personne dont l'audition leur paraissait utile, tout contrevenant étant, à moins qu'il ne justifie d'une excuse légitime, puni d'une amende et pouvant faire l'objet d'un mandat d'amener. Le refus de prestation de serment, le faux témoignage et la subornation de témoins étaient punis comme en matière judiciaire. Enfin, les membres de la commission, les témoins et toutes autres personnes ayant participé à ses travaux étaient tenus au secret.

Sous la IV^e République, ces pouvoirs furent étendus aux sous-commissions de contrôle, dont la plus connue, créée par l'article 70 de la loi n° 47-520 du 21 mars 1947, avait dans ses attributions le contrôle de la gestion des entreprises nationalisées et des sociétés d'économie mixte.

Enfin, l'ensemble de ces possibilités avait été codifié par l'article 9 de la loi n° 50-10 du 6 janvier 1950 portant codification des textes relatifs aux pouvoirs publics.

De toutes ces dispositions, la seule qui subsiste aujourd'hui est celle relative au secret. Aucune autre n'est reprise par l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 délimitant les

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

Leur durée est réduite à quatre mois.

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

Rien, en l'état actuel du droit, ne définit donc plus les moyens mis à la disposition des commissions d'enquête et de contrôle pour assumer le rôle qui leur est imparti.

Il en résulte, en pratique, des difficultés considérables.

En premier lieu, la Commission ne peut entendre qui elle veut.

C'est ainsi que la Commission de contrôle chargée d'examiner les problèmes posés par l'accomplissement des missions propres à l'O. R. T. F. s'est vue refuser l'audition du directeur du Service de liaison interministériel pour l'Information (organisme heureusement supprimé depuis lors et dont l'activité essentielle était de tenir journallement une conférence à laquelle, outre les représentants du Gouvernement, ne participaient, à l'exclusion de tout représentant de la presse écrite, que deux journalistes, l'un de la radiodiffusion et l'autre de la télévision); il en a été de même du contrôleur financier de l'O. R. T. F., ainsi que d'un ancien directeur de la Télévision, qui venait de publier dans un journal un article du plus haut intérêt.

Même lorsque la Commission a pu entendre certaines personnes, elle n'a pu les entendre comme elle voulait : tous les agents de l'O. R. T. F. qui ont comparu devant elle étaient accompagnés de leur directeur général, ce qui, à l'évidence, n'était pas de nature à les inciter à s'exprimer librement. En outre, l'audition se faisait sur un questionnaire écrit communiqué à l'avance à l'intéressé et à son directeur général.

Entravée dans sa mission par les obstacles mis aux auditions qu'elle jugeait nécessaires, la Commission a rencontré plus de difficultés encore en ce qui concerne les demandes de renseignements qu'elle a formulées.

La Cour des comptes n'a communiqué qu'une petite partie des renseignements demandés : ceux dont il était indiscutable qu'ils se rattachaient de près à la loi de finances (la Cour des comptes, en application de l'article 47 de la Constitution, assistant le Parlement dans le contrôle et l'exécution de celle-ci). Quant aux ministres, seul l'un d'entre eux a consenti à donner à la Commission quelques éléments, d'ailleurs d'importance très secondaire. Et M. le Premier Ministre n'a pas hésité à répondre à la Commission en lui demandant à quel titre elle lui demandait la communication de documents.

Rien ne saurait souligner mieux que cette phrase du Premier Ministre d'alors la gravité des lacunes de notre législation relative aux commissions d'enquête ou de contrôle. La dignité du Parlement implique que cesse cet état de choses : mieux vaudrait, en définitive, supprimer ces commissions si elles devaient inéluctablement continuer à donner le spectacle de leur impuissance.

Il ne semble, heureusement, pas nécessaire d'en venir là.

En premier lieu, il semble possible d'assurer l'information des commissions d'enquête et de contrôle en leur accordant les prérogatives déjà dévolues aux commissions des finances des deux assemblées du Parlement : d'une part, droit d'avoir connaissance des constatations et observations de la Cour des comptes, ainsi que de demander à celle-ci de procéder à des enquêtes (art. 10 de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967) et, d'autre part, possibilité pour les rapporteurs d'exercer leur mission sur pièces et sur place, d'obtenir tous renseignements susceptibles de faciliter leur mission et de se faire communiquer tous documents de service (à l'exception de ceux ayant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat ou ceux ayant un caractère judiciaire).

L'octroi aux commissions d'enquête et de contrôle de ces deux prérogatives constituait la disposition essentielle de la proposition de loi initiale. Sur la proposition de son rapporteur, la commission a cru devoir en ajouter une troisième, en vous proposant de rétablir les dispositions en vigueur avant 1958, et permettant à une commission d'enquête ou de contrôle de citer devant elle toute personne dont elle juge l'audition utile.

Votre rapporteur avait envisagé une restriction à cette possibilité dans le cas d'un fonctionnaire soumis au pouvoir hiérarchique d'un ministre, dont l'interdiction de comparaître aurait alors constitué une excuse légitime pour l'intéressé. Mais la commission a estimé préférable de s'en tenir au texte antérieur et de laisser la jurisprudence des tribunaux apprécier la légitimité des excuses fournies.

Telles sont les dispositions essentielles du texte qui vous est présenté.

Il avait semblé opportun aux auteurs de la proposition de loi de profiter de l'occasion pour préciser, ce qui s'était avéré impossible par la voie d'une modification du règlement du Sénat en raison de l'opposition du Conseil constitutionnel, que le délai de quatre mois imparti aux commissions d'enquête et de contrôle ne court que lors des sessions, le Parlement n'exerçant effectivement la plénitude de ses attributions que pendant la durée de celles-ci. Mais, une autre proposition de loi ayant été déposée sur le même sujet par M. Marcel Prélot, la commission a jugé préférable de régler le problème dans le cadre de cette autre proposition de loi, dont votre rapporteur est, d'ailleurs, cosignataire.

En revanche, elle a adopté une autre mesure complémentaire proposée par les auteurs de la présente proposition de loi et tendant à faire disparaître du texte de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 une disposition insolite qui consiste à subordonner la publication du rapport d'une commission d'enquête ou de contrôle à une décision prise en séance publique par l'Assemblée au sein de laquelle la commission a été constituée. Cette procédure exceptionnelle n'est jamais utilisée pour les autres rapports, ceux-ci étant publiés sur décision de la commission intéressée elle-même. Elle est, en l'occurrence, d'autant plus injustifiable que, en décidant la publication du rapport, l'Assemblée Nationale ou le Sénat ne peut que tout ignorer de son contenu en raison du secret des délibérations de la commission. N'est-il pas, au surplus, évident que, si une commission d'enquête et de contrôle a été constituée, c'est précisément pour que ses conclusions soient portées à la connaissance de l'Assemblée qui a pris l'initiative de sa création. La nouvelle rédaction qui vous est proposée fait disparaître cette anomalie, tout en donnant une rédaction plus explicite aux dispositions concernant le secret.

*

* *

Ainsi que le souligne fort justement l'exposé des motifs de la proposition de loi, ces dispositions ne remettent nullement en cause le statut actuel des commissions d'enquête et de contrôle.

En particulier, les principes de la séparation des pouvoirs demeurent respectés : les commissions d'enquête restent incompétentes pour tous les faits à l'occasion desquels est ouverte une procédure judiciaire, et, d'autre part, les pouvoirs de citation accordés aux commissions d'enquête et de contrôle n'empiètent nullement sur les prérogatives des tribunaux judiciaires, puisque c'est à eux qu'il appartiendra de juger ceux qui croiraient pouvoir se dérober à l'obligation de témoigner devant ces commissions.

En un temps où la constitution a étroitement limité les autres prérogatives du Parlement, tant par la réduction du domaine de la loi que par le caractère exceptionnel donné à la mise en jeu de la responsabilité gouvernementale, la mission de contrôle impartie à l'Assemblée Nationale et au Sénat apparaît essentielle à l'équilibre des pouvoirs.

Telle est la raison pour laquelle aux Etats-Unis, pays où, comme en France depuis 1958, l'exécutif ne procède pas du législatif, mais directement du suffrage universel, les commissions d'enquête et de contrôle constituées au sein du Parlement exercent un rôle capital et incontesté, et constituent pour les citoyens de ce pays une garantie fondamentale tant pour la bonne gestion des deniers publics que pour la sauvegarde des libertés.

Votre commission est convaincue que seules les dispositions qu'elle vous propose peuvent permettre à un tel contrôle de cesser d'être illusoire. Aussi vous demande-t-elle d'adopter la présente proposition de loi dans la rédaction ci-après :

PROPOSITION DE LOI

Article unique.

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

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

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

« Toute personne dont une commission d'enquête ou de contrôle a jugé l'audition utile est tenue de déférer à la citation qui lui est délivrée par un huissier ou un agent de la force publique, à la requête du Président de la commission. En cas de non-comparution, elle est, à moins qu'elle ne justifie d'une excuse légitime, punie d'une amende de 200.000 F, et peut, en outre, sur réquisition de la commission, être l'objet d'un mandat d'amener délivré par le Procureur de la République. Le refus de prestation du serment ainsi que le faux témoignage, ou la subornation de témoins seront punis des peines prévues à l'article 363 du Code pénal. »

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

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

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

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