

N° 456

SÉNAT

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès verbal de la séance du 4 juillet 1991.

RAPPORT ⁽¹⁾

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, ADOPTÉE AVEC MODIFICATIONS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN NOUVELLE LECTURE, tendant à modifier l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaires,

Par M. Etienne DAILLY,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larche, président, Louis Virapoulle, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Michel Darras, vice-présidents ; Charles Lederman, Germain Authie, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff, secrétaires ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarnes, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Camille Cabana, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Dagnac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazals, MM. Jean Marie Girault, Paul Grazian, Hubert Haenel, Daniel Hoëffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pages, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Michel Ruffin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.

Voir les numeros :

Assemblée nationale (9e législ.) : Première lecture : 1951, 2020 et T.A. 476

Commission mixte paritaire : 2183

Nouvelle lecture : 2181, 2188 et T.A. 523

Senat : Première lecture : 323, 317, 352 et T.A. 151 (1990-1991)

Commission mixte paritaire : 439 (1990-1991)

Nouvelle lecture : 453 (1990-1991)

Parlement.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
I. LE RAPPEL DES TRAVAUX DES DEUX ASSEMBLÉES EN PREMIÈRE LECTURE	3
II. L'ÉCHEC RELATIF DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE ET LES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN NOUVELLE LECTURE	8
III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS ...	9
1. rétablir, mais dans une rédaction nouvelle, l'article premier E relatif à la durée de la mission des Commissions d'Enquête.	9
2. réaménager l'article premier G, relatif à l'obligation de comparaître, de prêter serment et de déposer.	10
3. rétablir dans une rédaction plus précise l'article premier J, relatif à l'inopposabilité du secret professionnel par certains agents publics.	11
4. rétablir l'article premier K, relatif aux garanties accordées aux comparants contre les incidences professionnelles préjudiciables de leurs dépositions devant les Commissions d'Enquête.	11
5. rétablir la faculté de la demande de huis-clos formulée par la demande de la personne entendue, conformément aux orientations retenues durant la Commissions Mixte Paritaire.	12
6. Entrée en vigueur de la loi.	12
TABLEAU COMPARATIF	15

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé à examiner en nouvelle lecture, après échec de la Commission Mixte Paritaire, les dispositions restant en discussion de la proposition de loi (Sénat 1990-1991 n° 453) tendant à modifier l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, relatif aux Commissions d'Enquête et de Contrôle parlementaires.

I. LE RAPPEL DES TRAVAUX DES DEUX ASSEMBLÉES EN PREMIÈRE LECTURE

En adoptant en première lecture une proposition de loi cosignée par le Président de l'Assemblée nationale et les Présidents de quatre de ses cinq groupes politiques, l'Assemblée nationale a entendu assurer plus de transparence aux travaux des Commissions d'Enquête ou de Contrôle.

A cette fin, elle a souhaité rendre publiques leurs auditions, et limiter à trente ans la règle du secret qui continuerait de s'appliquer à leurs autres travaux (réunion constitutive, délibérations, réunions d'élaboration de leur rapport, etc...).

Le dispositif initial retenu par l'Assemblée nationale en matière de publicité des auditions des Commissions d'Enquête ou de Contrôle demeurerait toutefois peu formalisé. L'article premier de la proposition de loi, tel qu'elle fut votée le 7 mai 1991, s'articulait en effet autour de trois principes dont les deux derniers étaient

susceptibles d'atténuer très sensiblement –voire de supprimer–, le caractère réellement public des auditions :

- premier principe, les auditions auxquelles procèdent les Commissions d'Enquête ou de Contrôle sont publiques ;

- deuxième principe, les Commissions d'Enquête ou de Contrôle organisent cette publicité par les moyens de leur choix : l'étendue de cette publicité varierait ainsi beaucoup suivant les moyens retenus, voire selon les personnes entendues ;

- troisième principe, les Commissions d'Enquête ou de Contrôle peuvent toutefois appliquer la règle du secret : dans ce cas, aucune publicité ne pourrait être assurée à leurs auditions, exception faite toutefois des informations dont ferait état leur rapport final.

Le Sénat, en première lecture, a entériné l'initiative de l'Assemblée nationale, puisqu'il a adopté à son tour le principe de publicité des auditions des Commissions d'Enquête ou de Contrôle, et la levée du secret de leurs travaux après trente ans.

En première lecture, le Sénat a entériné l'initiative de l'Assemblée Nationale relative à la publicité des auditions des Commissions d'Enquête ou de Contrôle parlementaires, et a même rendu beaucoup plus rigoureux encore leur caractère public.

C'est ainsi qu'il n'a pas laissé à la Commission le soin d'organiser elle-même et par les moyens de son choix cette publicité, mais en a fait un principe applicable de droit, assorti de la présence de la Presse écrite et audiovisuelle.

Le Sénat a de surcroît supprimé la faculté générale de décider l'application du secret, et limité strictement le huis-clos à trois cas :

- lorsque la personne à entendre invoque le secret professionnel, tel qu'il est défini à l'article 378 du code pénal ;

- lorsque l'audition porte sur des informations à caractère secret intéressant la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat ;

- lorsque la personne à entendre en a fait la demande écrite et préalable au Président de la Commission devant laquelle elle doit comparaître.

Notre Haute Assemblée avait vu dans cette dernière disposition un gage d'efficacité du nouveau régime de publicité des auditions des Commissions d'Enquête, sans en compromettre la portée dès lors qu'assez rapidement, les personnes entendues

renonceraient à se prévaloir abusivement d'une faculté qui les desservirait beaucoup plus qu'elle ne les protégerait. Le rapport de votre Commission en première lecture (1990-1991, n° 352) a d'ailleurs longuement justifié cette mesure, dont l'objectif et la portée n'ont donc plus à être retracés en détail dans le présent rapport.

Etant dans le même temps saisie d'une proposition de loi (1990-1991 n° 323) de MM. Ernest Cartigny et Serge Vinçon, relative à l'inopposabilité par les agents de la Commission des Opérations de Bourse du secret professionnel aux Commissions d'Enquête ou de Contrôle parlementaires, la Commission des Lois du Sénat a également jugé opportun d'en transposer le dispositif, moyennant les réaménagements nécessaires, dans la proposition de loi votée par l'Assemblée Nationale.

Mais saisissant l'occasion qui lui était fournie de réexaminer l'article 6 de l'Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des Assemblées parlementaires, la Haute Assemblée a jugé nécessaire de remédier à d'autres carences, qu'à l'expérience elle avait constatées dans le régime des Commissions d'Enquête ou de Contrôle parlementaire.

Le Sénat a ainsi adopté plusieurs mesures pour compléter le dispositif d'ensemble soumis à son examen en première lecture :

- l'unification terminologique sous la même appellation de « Commission d'Enquête » des actuelles Commissions d'Enquête ou de Contrôle ;
- la désignation à la représentation proportionnelle des membres des Commissions d'Enquête, étant observé cependant qu'en pratique les Assemblées recouraient déjà à ce mode de désignation ;
- l'allongement de la durée d'existence des Commissions d'Enquête, de façon à leur permettre d'élaborer et de présenter leur rapport à un moment beaucoup plus propice qu'actuellement ;
- l'unification terminologique sous une appellation synthétique des différents documents secrets non susceptibles d'être communiqués aux Rapporteurs des Commissions d'Enquête ;
- le renforcement des dispositions relatives à l'obligation de comparaître, de prêter serment et de déposer devant les Commissions d'Enquête ;

- l'organisation du caractère public des auditions des Commissions d'Enquête, désormais effectuées en présence de la Presse écrite et audiovisuelle sauf trois exceptions visées ci-avant ;

- l'inopposabilité du secret professionnel aux Commissions d'Enquête par les agents des organismes publics de l'Etat ou des collectivités locales, -et eux seuls-, chargés de mener des investigations pour le compte de la Puissance Publique ;

- l'institution de garanties spécifiques en faveur des fonctionnaires et des salariés, contre les incidences préjudiciables de leurs dépositions sur leur carrière ou leur emploi ;

- le renforcement des sanctions pénales réprimant les différentes entraves à l'exercice des missions des Commissions d'Enquête ou de leurs Rapporteurs ;

- l'entrée en vigueur du nouveau régime. Ce point appelle un examen circonstancié, puisque c'est uniquement sur l'article 3 de la proposition de loi que la Commission Mixte Paritaire n'a pas été en mesure de trouver un accord.

Votre Commission des Lois avait jugé nécessaire de limiter l'applicabilité des nouvelles mesures aux seules Commissions d'Enquête ou de Contrôle effectivement constituées après la promulgation de la loi. Elle considérait en effet qu'une application immédiate aux Commissions en cours de fonctionnement comportait deux inconvénients, à son sens, rédhibitoires :

- d'un point de vue politique, elle altérerait rétroactivement le régime juridique sur lequel les Assemblées parlementaires ont, avant promulgation de la nouvelle loi, fondé leur décision de créer des Commissions d'Enquête ou de Contrôle dans le cadre duquel ces dernières se sont constituées ;

- d'un point de vue juridique, elle instituait une dualité de régime, -notamment en matière pénale-, sans doute contraire à la Constitution.

Nul n'ignore en effet qu'actuellement la Commission d'Enquête créée par l'Assemblée nationale sur le financement des activités et des partis politiques a déjà procédé à de nombreuses auditions organisées sous le régime, pour l'instant en vigueur, du secret.

Dans l'hypothèse où le régime d'auditions publiques s'appliquerait immédiatement à cette Commission d'Enquête, on ne

peut que s'interroger sur l'attitude qu'elle devrait adopter pour maintenir la cohérence de ses travaux.

Devra-t-elle par exemple organiser à nouveau l'audition, –cette fois publique–, des personnalités initialement entendues sous le sceau du secret ? Ou au contraire admettra-t-elle que les premières auditions conservent leur caractère secret, alors que les futures auditions se dérouleraient en public ?

D'un point de vue juridique, la répression d'éventuelles infractions découvertes tardivement, –un faux témoignage, par exemple–, varierait selon qu'elles auraient été commises au cours d'une audition secrète ou durant une audition publique. Ce mécanisme est à l'évidence contraire au principe de l'égalité devant la loi et surtout contraire à la non rétroactivité de la loi pénale. Pour ces deux motifs, il n'est pas conforme à la Constitution.

Le Sénat a pourtant été conduit à adopter en séance publique un sous-amendement gouvernemental (n° 21) sur lequel votre Commission des Lois ne s'était pas prononcé. Il résulte des termes ainsi modifiés de l'article 3 de la proposition de loi que les Commissions d'Enquête ou de Contrôle dont la réunion constitutive serait intervenue avant la promulgation de la nouvelle loi continueraient d'être régies par les dispositions antérieures, exception faite toutefois des dispositions relatives à la publicité des auditions, immédiatement applicables.

A l'exception de cette adjonction relative à l'entrée en vigueur de la présente proposition de loi, les motivations qui ont inspiré les autres adjonctions opérées par voie d'articles additionnels au texte soumis à l'examen du Sénat se fondaient toutes sur des faits d'expérience, et tiraient les enseignements d'une longue pratique des Commissions d'Enquête ou de Contrôle depuis 1960.

Faut-il rappeler à nouveau qu'en 1970 déjà, le Sénat avait adopté une première série de mesures qui, au terme d'une stagnation de sept années à l'Assemblée Nationale longuement évoquée par votre Rapporteur en première lecture, ont fait l'objet de la loi du 19 juillet 1977 ? Ainsi, grâce au Sénat, se sont trouvés considérablement améliorés les pouvoirs d'investigation des Commissions d'Enquête ou de Contrôle. Faut-il rappeler que c'est aussi grâce au Sénat que ces instruments majeurs du contrôle parlementaire ont retrouvé l'efficacité qu'ils avaient perdue du fait des dispositions originelles extrêmement restrictives de l'article 6 de l'Ordonnance du 17 novembre 1958 précitée ?

Les modifications adoptées par le Sénat en première lecture du présent texte s'inscrivent précisément dans la même logique et, en dehors de toute préoccupation partisane, n'avaient

d'autre objectif que de profiter de l'occasion de l'initiative du Président Fabius et des Présidents de groupe de l'Assemblée Nationale pour renforcer les moyens dont dispose la Représentation nationale pour exercer la plénitude de sa mission de contrôle parlementaire.

II. L'ÉCHEC RELATIF DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE ET LES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN NOUVELLE LECTURE

Ainsi qu'en fait état le rapport sur les travaux de la Commission Mixte Paritaire tenue au Sénat le 2 juillet 1991 (1990-1991 n° 439), celle-ci n'est pas parvenue à élaborer un texte commun.

Il convient toutefois d'observer que, moyennant de très sensibles concessions de la part du Sénat, la Commission Mixte Paritaire était parvenue à un ensemble de dispositions transactionnelles.

Bien que la Commission Mixte Paritaire ait achoppé sur l'article 3 de la proposition de loi, relatif à l'entrée en vigueur du nouveau régime, on peut considérer que son échec demeure relatif, dès lors que l'Assemblée Nationale a finalement retenu plusieurs des dispositions introduites par le Sénat en première lecture.

Ont ainsi rallié l'adhésion des Députés en nouvelle lecture les dispositions relatives à la nouvelle dénomination unique des Commissions d'Enquête, au mode de désignation de leurs membres et, moyennant des réaménagements conformes aux orientations arrêtées en Commission Mixte Paritaire, le renforcement des pénalités réprimant les entraves à l'exercice des missions des Commissions d'Enquête ou de leurs Rapporteurs.

Parmi les dispositions restant en discussion ne demeurent donc en suspens que :

- la durée des travaux des Commissions d'Enquête, que l'Assemblée Nationale souhaite maintenir à six mois, conformément aux dispositions actuellement en vigueur ;

- l'article premier F, d'ordre essentiellement terminologique, déterminant les documents secrets insusceptibles d'être fournis aux Rapporteurs des Commissions d'Enquête ;

- les modalités de mise en oeuvre du caractère public des auditions des Commissions d'Enquête, -l'Assemblée Nationale étant revenue sur ce point aux dispositions qu'elle avait adoptées en première lecture- ;

- les garanties spécifiques accordées par le Sénat aux fonctionnaires et aux salariés contre les incidences professionnelles préjudiciables de leurs dépositions devant les Commissions d'Enquête ;

- les conditions d'entrée en vigueur du nouveau régime, que l'Assemblée Nationale a rendu à nouveau immédiatement et intégralement applicable en supprimant purement et simplement l'article 3 de la proposition de loi.

III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS

Au bénéfice des observations ci-avant, votre Commission des Lois vous propose sur les dispositions restant en discussion après la nouvelle lecture par l'Assemblée nationale :

1. de rétablir, mais dans une rédaction nouvelle, l'article premier E relatif à la durée de la mission des Commissions d'Enquête.

Les travaux de la Commission Mixte Paritaire ont montré que le dispositif initialement retenu par le Sénat n'était pas sans inconvénient, puisqu'en étendant nettement la durée d'exercice des Commissions d'Enquête, on risque d'allonger inutilement leurs travaux sans accroître réellement la portée et l'étendue de leurs investigations.

Nos collègues Députés ont exprimé la crainte qu'en déposant son rapport dix à treize mois après leur création, les Commissions d'Enquête ne répondent plus aussi efficacement à leur vocation première, qui est notamment d'informer le Parlement sur un problème d'actualité à propos duquel l'Opinion Publique entend elle aussi être informée rapidement.

Le problème soulevé par le Sénat en première lecture demeure néanmoins posé : certaines Commissions d'Enquête, -en

pratique celles qui sont créées durant la session de printemps après le 20 juin-, expirent de droit six mois après, c'est-à-dire après le 20 décembre quand la session d'automne est elle-même close.

Le dispositif actuel interdit donc en fait à l'Assemblée plénière d'examiner le rapport et de se constituer, le cas échéant, en Comité secret pour en interdire la publication, conformément aux dispositions pourtant formelles du treizième alinéa de l'article 6 de l'Ordonnance du 17 novembre 1958.

Sans remettre en cause la durée de principe actuellement applicable, soit six mois, votre Commission des Lois vous propose d'adopter une disposition essentiellement conservatoire, qui permettrait de résoudre cette difficulté là en prorogeant dans ce seul cas de figure la date limite à laquelle une Commission d'Enquête doit remettre son rapport.

2. de réaménager l'article premier G, relatif à l'obligation de comparaître, de prêter serment et de déposer.

Le Sénat avait décidé en première lecture d'imposer cette obligation à toute personne, quel que fût son statut légal, de façon à éviter qu'à l'avenir se reproduise les difficultés largement exposées dans le rapport en première lecture n° 352 de votre Commission des Lois.

A cette fin, notre Haute Assemblée avait prévu que cette obligation s'impose «*nonobstant toute disposition légale ou statutaire contraire*». La suppression de cette formule par l'Assemblée nationale est préjudiciable à deux titres.

D'une part, elle permettrait à certaines personnalités de s'abriter derrière leur statut pour refuser de comparaître, de prêter serment ou de déposer.

D'autre part, elle transférerait au juge pénal le soin d'arbitrer un conflit de normes entre l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 et la loi fixant le statut d'une personne entendue, dans l'hypothèse où celle-ci aurait invoqué son statut légal pour refuser de comparaître, de prêter serment ou de déposer et se verrait poursuivie pour ces motifs devant une juridiction pénale.

En l'espèce, il paraît très préférable que le Législateur établisse lui-même et de la façon la plus explicite l'étendue des obligations en cause, puisqu'elles constituent l'instrument coercitif nécessaire au bon accomplissement des missions imparties aux Commissions d'Enquête.

3. de rétablir dans une rédaction plus précise l'article premier J, relatif à l'inopposabilité du secret professionnel par certains agents publics.

En adoptant l'article premier J, le Sénat n'avait nullement pour objectif de supprimer l'exception de secret professionnel telle qu'elle est définie à l'article 378 du Code pénal. La Haute Assemblée avait seulement considéré que le Parlement doit pouvoir obtenir les mêmes informations que celles que les organismes publics spécialisés de l'Etat ou des collectivités locales recueillent pour le compte de la Puissance Publique sur des faits dont, précisément, les Commissions d'Enquête se trouvent avoir à connaître.

Le dispositif retenu se limitait donc à accorder aux Commissions d'Enquête parlementaires les mêmes pouvoirs d'investigation que les organismes publics dirigés par la Puissance Publique dans le seul cadre des missions de service public de l'Etat ou des collectivités locales.

Votre Commission des Lois vous propose donc de rétablir cet article, mais dans une rédaction plus précise que celle retenue en première lecture, de façon à tenir compte des observations de nos Collègues Députés en délimitant de la façon la plus stricte les compétences ainsi reconnues aux Commissions d'Enquête parlementaires.

4. de rétablir l'article premier K, relatif aux garanties accordées aux comparants contre les incidences professionnelles préjudiciables de leurs dépositions devant les Commissions d'Enquête.

La Commission mixte Paritaire s'est ralliée à l'objectif poursuivi par le Sénat, mais a estimé que l'article premier K risquait de demeurer sans effet.

Votre Commission des Lois n'ignore pas que les garanties légales de ce type peuvent effectivement s'avérer peu efficaces. Elles lui semblent néanmoins constituer une précaution utile, et dont, en tout état de cause, la suppression comporte plus d'inconvénients que d'avantages.

Le rétablissement de cet article, outre qu'il peut conforter les comparants et donc les amener à déposer plus complètement et plus sereinement, offrirait de surcroît une base légale solide à des contentieux ultérieurs : cet aspect peut s'avérer dissuasif pour une administration publique ou un employeur privé qui envisagerait de

sanctionner un fonctionnaire ou salarié au motif des dépositions que celui-ci aurait effectuées devant une Commission d'Enquête.

Votre Commission observe enfin que le droit positif comporte déjà de nombreuses dispositions analogues. C'est le cas par exemple des articles L. 122-40 à L. 122-45 du Code du Travail qui tendent, sous contrôle du Conseil des Prud'hommes, à prévenir les salariés contre un licenciement ou des sanctions abusives. Il serait anormal que le régime juridique contraignant et dérogoratoire du droit commun des Commissions d'Enquête parlementaires ne comporte lui-même aucune garantie équivalente.

5. de rétablir la faculté de la demande de huis-clos formulée par la demande de la personne entendue, mais conformément aux orientations retenues durant la Commissions Mixte Paritaire.

La Commission Mixte Paritaire avait en particulier entendu préserver la possibilité pour toute personne appelée à comparaître de demander à déposer à huis-clos, la Commission d'Enquête étant seul juge de la décision de l'accorder ou de la refuser.

Le Rapporteur de l'Assemblée Nationale, notre excellent Collègue François MASSOT, a d'ailleurs soumis cette proposition à la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale, ainsi qu'en fait état le compte rendu publié à l'issue de ses travaux, le 2 juillet 1991. Celle-ci l'a toutefois supprimée en adoptant à cette fin un sous-amendement présenté par M. René DOSIÈRE, Député de l'Aisne.

Votre Commission vous propose de rétablir cette faculté et donc d'en revenir au texte de l'article premier adopté par la Commission Mixte Paritaire et que cette dernière vous aurait proposé d'adopter si elle était parvenue à un accord d'ensemble.

6. Entrée en vigueur de la loi.

Ainsi qu'il a été dit, l'entrée en vigueur de la loi a fait l'objet d'une longue discussion devant la Commission Mixte Paritaire, et c'est finalement sur le seul article 3 que celle-ci n'est pas parvenue à un accord.

Lors de ses travaux, votre Commission s'est donc attachée à examiner avec un soin tout particulier les différentes hypothèses susceptibles d'être proposées à votre Haute Assemblée.

La première hypothèse consisterait à maintenir le texte en l'état, c'est-à-dire sans l'article 3 que l'Assemblée Nationale a supprimé lors de son examen en nouvelle lecture. La loi entrerait alors en vigueur immédiatement et dans son intégralité, y compris donc les dispositions pénales aggravées qui réprimeront désormais les différentes entraves aux missions des Commissions d'Enquête ou de leurs Rapporteurs.

Cette solution n'est pas conforme à la Constitution. L'absence totale de disposition relative à l'entrée en vigueur de la loi aboutirait en effet à une application rétroactive de ses dispositions pénales : bien que commises avant la promulgation de la nouvelle loi, des infractions seraient passibles de peines devenues plus lourdes que celles prévues au moment où elles auront été commises. Ce serait le cas, par exemple, d'un éventuel faux témoignage ou d'une éventuelle subornation de témoin lors des auditions déjà effectuées par la Commission d'Enquête de l'Assemblée Nationale sur le financement des activités et des Partis politiques.

Votre Commission a donc écarté cette première hypothèse, parce qu'elle ne veut pas s'associer au vote d'un texte qu'elle sait contraire à la Constitution.

La seconde hypothèse consisterait à rétablir le texte adopté en première lecture par le Sénat, y compris le sous-amendement présenté par le Gouvernement en séance publique, que le Sénat a certes adopté, mais sur lequel votre Commission n'avait pas pu statuer.

Cette seconde solution ne serait évidemment pas entachée de l'inconstitutionnalité qui frappe la première, dès lors que seules les dispositions relatives à la publicité des auditions s'appliqueraient aux Commissions d'Enquête en cours.

En revanche, elle créerait une dualité de régime, puisque les auditions d'une même Commission d'Enquête auront été entreprises sous le régime du secret, et se poursuivraient sous le régime de la publicité, dès promulgation de la loi.

Le problème se pose essentiellement pour la Commission d'Enquête sur le financement de la vie politique. L'Opinion Publique ne manquerait de s'émouvoir de la portée et du sens de ce dispositif, où, sans nul doute, elle verrait une intention malicieuse de lui cacher des éléments d'information sur lesquelles il s'interroge à bon droit.

Les personnalités qui doivent encore être entendues par cette Commission risqueraient par ailleurs de trouver anormal d'avoir à déposer en public, alors que les premières auditions,

organisées sous le régime du secret, ont offert aux comparants des garanties de confidentialité que l'entrée en vigueur immédiate des dispositions relatives à la publicité fera bien sûr disparaître.

Ce sont ces arguments qui, lors de la Commission Mixte Paritaire, avaient conduit les Sénateurs à refuser le maintien dans le texte de l'article 3 du sous-amendement d'initiative gouvernementale. Pour votre Commission des Lois, il ne saurait aujourd'hui être question de désavouer la position qu'avaient prise à juste titre les représentants de notre Haute Assemblée, et sur laquelle aucune transaction n'était concevable.

En définitive, votre Commission a estimé préférable d'en revenir au dispositif qu'elle vous avait initialement proposé lors de son examen en première lecture de la présente proposition de loi. Cette troisième hypothèse prévient tout risque d'inconstitutionnalité, tout en préservant l'unité du régime juridique applicable aux Commissions d'Enquête en cours de fonctionnement.

Tel est le sens de l'amendement de rétablissement que votre Commission des Lois vous propose d'adopter sur l'article 3.

*

* *

Au bénéfice des amendements qu'elle vous présente, votre Commission des Lois vous propose d'adopter l'ensemble de la proposition de loi tendant à modifier l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif aux Commissions d'Enquête et de Contrôle parlementaires, adoptée avec modifications en nouvelle lecture par l'Assemblée Nationale.

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture	Propositions de la Commission
	Articles premier A à premier L.	
	Conformes.	
Article premier E (<i>nouveau</i>).	Article premier E. Supprimé.	Article premier E.
I. — La deuxième phrase du cinquième alinéa de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires est remplacée par une phrase ainsi rédigée :		<i>La deuxième phrase du cinquième alinéa de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires est remplacée par une phrase ainsi rédigée :</i>
« Leur mission prend fin par le dépôt de leur rapport et, au plus tard, le trentième jour de la deuxième session ordinaire qui suit la décision qui les a créées, à moins que cette dernière n'ait fixé un délai plus bref ».		<i>« Leur mission prend fin par le dépôt de leur rapport ou à l'expiration du délai fixé par la résolution qui les a créées. Ce délai ne peut excéder six mois, sauf si cette durée de six mois expire elle-même dans l'intervalle des sessions ordinaires du Parlement. Dans ce cas, ce délai peut être prorogé par la décision qui les crée jusqu'au plus tard le trentième jour qui suit l'ouverture de la seconde session ordinaire qui suit cette décision. ».</i>
II. — La dernière phrase du cinquième alinéa de cet article est supprimée.		Article additionnel après l'article premier E
		I. — La dernière phrase du cinquième alinéa de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 précitée est supprimée.

**Texte adopté par
le Sénat
en première lecture**

III. — En conséquence, après le cinquième alinéa de cet article, il est inséré un nouvel alinéa ainsi rédigé :

«Les commissions d'enquête ne peuvent être reconstituées au sein de la même assemblée avec le même objet avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la fin de leur mission».

Article premier F (nouveau).

Dans le septième alinéa de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, les mots : «, à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat» sont remplacés par les mots : «, à l'exception des documents intéressant la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat lorsque ceux-ci revêtent un caractère secret».

Article premier G (nouveau).

I. — Au début du huitième alinéa de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, avant les mots : «Toute personne» sont ajoutés les mots : «Nonobstant toute disposition légale ou statutaire contraire,».

II. — Cet alinéa est complété par les mots : «et est tenue de déposer».

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en nouvelle lecture**

Article premier F.

Supprimé.

Article premier G.

Le huitième alinéa de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 précitée est complété par deux phrases ainsi rédigées :

«A l'exception des mineurs de seize ans, elle est entendue sous serment. Elle est, en outre, tenue de déposer, sous réserve des dispositions de l'article 378 du code pénal.»

**Propositions de
la Commission**

II. - En conséquence, après le cinquième alinéa de cet article, il est inséré un nouvel alinéa ainsi rédigé :

«Les commissions d'enquête ne peuvent être reconstituées au sein de la même assemblée avec le même objet avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la fin de leur mission.».

Article premier F.

Suppression maintenue.

Article premier G.

I. Au début du huitième alinéa de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, avant les mots : «Toute personne» sont ajoutés les mots : «Nonobstant toute disposition légale contraire,».

II. Après le huitième alinéa de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, est inséré un nouvel alinéa ainsi rédigé :

Texte adopté par
le Sénat
en première lecture

Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en nouvelle lecture

Propositions de
la Commission

«Nonobstant toute disposition légale contraire, toute personne dont une commission d'enquête a jugé l'audition utile est entendue sous serment, à l'exception des mineurs de seize ans. Sous réserve des dispositions de l'article 378 du code pénal, et nonobstant toute autre disposition légale contraire, elle est également tenue de déposer.»

Article premier H (*nouveau*).

Article premier H.

Article premier H.

Après le huitième alinéa de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, sont insérés cinq nouveaux alinéas ainsi rédigés :

Supprimé.

Suppression maintenue.

III. – Sous réserve des dispositions prévues aux quatre alinéas ci-après, les auditions auxquelles procèdent les commissions d'enquête sont publiques et ouvertes à la presse écrite et audiovisuelle.

«Toutefois, les auditions auxquelles procèdent les commissions d'enquête sont effectuées à huis clos :

«– lorsque la personne à entendre en a fait la demande, écrite et préalable, au président de la commission ;

«– lorsque la personne à entendre invoque le secret professionnel tel qu'il est défini au premier alinéa de l'article 378 du code pénal ;

**Texte adopté par
le Sénat
en première lecture**

«- lorsque l'audition porte sur des informations intéressant la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat quand celles-ci revêtent un caractère secret».

Article premier I (nouveau).

Après le huitième alinéa de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, il est inséré un nouvel alinéa ainsi rédigé :

«Nonobstant toute disposition légale ou statutaire contraire, les personnes dont une commission d'enquête a jugé l'audition utile sont entendues sous serment. Toutefois les mineurs âgés de moins de seize ans sont entendus sans prestation de serment».

Article premier J (nouveau)

Après le huitième alinéa de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, il est inséré un nouvel alinéa ainsi rédigé :

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en nouvelle lecture**

Article premier I.

Supprimé.

Article premier J.

Supprimé.

**Propositions de
la Commission**

Article premier I.

Suppression maintenue.

Article premier J.

Après le huitième alinéa de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, il est inséré un nouvel alinéa ainsi rédigé :

**Texte adopté par
le Sénat
en première lecture**

«Nonobstant toute disposition légale ou statutaire contraire, les agents des organismes publics de l'Etat ou des collectivités locales soumis au secret professionnel à raison des investigations qu'ils mènent dans l'exercice de leurs fonctions ne peuvent opposer ce secret aux commissions d'enquête parlementaires ou à leurs rapporteurs, sauf s'il concerne des informations intéressant la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat.»

Article premier K (nouveau)

Après le huitième alinéa de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, est inséré un nouvel alinéa ainsi rédigé :

«La carrière des fonctionnaires entendus par une commission d'enquête ne peut être affectée par leurs dépositions. Aucun salarié ne peut être sanctionné dans son emploi ou licencié en raison de sa déposition devant une commission d'enquête.»

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en nouvelle lecture**

Article premier K

Supprimé.

**Propositions de
la Commission**

«Nonobstant toute disposition légale contraire, les agents des organismes de l'Etat ou des collectivités locales créés par la loi en vue d'effectuer des investigations pour le compte de la puissance publique sont tenus de livrer aux commissions d'enquête ou à leurs rapporteurs toutes les informations recueillies dans l'exercice de leurs fonctions qu'ils sont tenus de livrer à leurs supérieurs hiérarchiques, à l'autorité responsable desdits organismes, ou à l'autorité publique dont ces organismes relèvent ou pour le compte de laquelle ils effectuent leurs investigations. La présente disposition ne s'applique pas aux informations à caractère secret intéressant la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat, ni aux informations recueillies par l'autorité judiciaire ou pour son compte par les agents qui en relèvent.»

Article premier K

Après le huitième alinéa de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, est inséré un nouvel alinéa ainsi rédigé :

«La carrière des fonctionnaires entendus par une commission d'enquête parlementaire ne peut être affectée par leur déposition. Aucun salarié ne peut être sanctionné dans son emploi ni licencié en raison de sa déposition devant une commission d'enquête parlementaire.»

**Texte adopté par
le Sénat
en première lecture**

Article premier L (*nouveau*).

Le neuvième alinéa de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 précitée est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés :

«IV. – *Sous réserve des dispositions prévues aux sixième et septième alinéas du paragraphe III, la personne qui ne comparait pas, ou refuse de déposer ou de prêter serment devant une commission d'enquête est passible d'un emprisonnement de deux à cinq ans et d'une amende de 3.000 F à 20.000 F.*

«Le refus de communiquer les documents visés au deuxième alinéa du II est passible des mêmes peines.

«Dans les cas visés aux deux précédents alinéas, le tribunal peut en outre prononcer l'interdiction, en tout ou partie, de l'exercice des droits civiques, *civils et de famille* mentionnés à l'article 42 du code pénal, pour une durée de cinq ans au moins et dix ans au plus à compter du jour où la personne condamnée a subi sa peine».

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en nouvelle lecture**

Article premier L.

Alinéa sans modification.

«III. – La personne ...

...emprisonnement de six mois à deux ans et d'une amende de 3.000 à 50.000 F.

«Alinéa sans modification.

«Dans...

... des droits civiques mentionnés ...

... pour une durée *maximale de deux ans* à compter ...

...peine».

**Propositions de
la Commission**

Article premier L.

Sans modification.

**Texte adopté par
le Sénat
en première lecture**

Article premier M (*nouveau*).

Au début du onzième alinéa de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 précitée, les mots : « Dans les cas visés aux deux alinéas qui précèdent, les poursuites sont exercées » sont remplacés par les mots : « Les poursuites prévues au présent paragraphe sont exercées ».

Article premier.

Supprimé.

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en nouvelle lecture**

Article premier M.

Au début...

...prévues au
présent article sont exercées».

Article premier.

Le douzième alinéa de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 précitée est ainsi rédigé :

« IV. - Les auditions auxquelles procèdent les commissions d'enquête sont publiques. Les commissions organisent cette publicité par les moyens de leur choix. Toutefois, elles peuvent décider l'application du secret ; dans ce cas, les dispositions du dernier alinéa du présent article sont applicables. »

**Propositions de
la Commission**

Article premier M.

Sans modification.

Article premier.

Alinéa sans modification.

« IV. - Alinéa sans modification.

« Par dérogation au précédent alinéa, les auditions sont effectuées à huis clos lorsque la personne à entendre en fait la demande écrite et préalable au président de la commission, sauf si celle-ci s'y oppose.

« L'audition des agents des organismes de l'Etat ou des collectivités locales visés au dixième alinéa du paragraphe III est toujours effectuée à huis-clos. ».

**Texte adopté par
le Sénat
en première lecture**

Article premier bis (*nouveau*).

Le douzième alinéa de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires est supprimé.

.....

Art. 3 (*nouveau*).

Les commissions d'enquête ou de contrôle parlementaires dont la réunion constitutive est intervenue avant la date de promulgation de la présente loi demeurent régies par les dispositions qui leur étaient applicables à la date de leur constitution. Toutefois, les dispositions relatives à la publicité des auditions auxquelles procèdent ces commissions sont immédiatement applicables.

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en nouvelle lecture**

Article premier bis.

Supprimé

Art. 2.

..... Conforme

Art. 3.

Supprimé

**Propositions de
la Commission**

Article premier bis.

Suppression maintenue.

Art. 3.

Les commissions d'enquête ou de contrôle parlementaires dont la réunion constitutive est intervenue avant la date de promulgation de la présente loi demeurent régies par les dispositions qui leur étaient applicables à la date de leur constitution.