

N° 439

# SÉNAT

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1990 - 1991

---

Annexe au proces-verbal de la séance du 2 juillet 1991.

## RAPPORT <sup>(1)</sup>

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE (2) CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE SUR *les dispositions restant en discussion 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,*

Par M. Etienne DAILLY,

Senateur.

---

(1) Le même rapport est déposé à l'Assemblée nationale par M. François Massot, *député*, sous le numéro 2183

(2) Cette commission est composée de MM. Jacques Larche, *senateur, président*, Gerard Gouzes, *député, vice-président*, Etienne Dailly, *senateur* et François Massot, *député, rapporteurs*

*Membres titulaires* : MM. Dantel Hoeffel, Paul Masson, Christian Bonnet, Guy Allouche, Charles Lederman, *senateurs* ; MM. Michel Pezet, François Colcombet, Jean-Pierre Michel, Jean-Louis Debre, Pascal Clement, *députés*

*Membres suppléants* : MM. Philippe de Bourgoing, Marcel Rudloff, Bernard Laurent, Michel Rufin, Lucien Lanier, Michel Darras, Robert Pages, *senateurs* ; Mme Denise Cacheux, MM. René Dosiere, Robert Saby, Pierre Muzeaud, Francis Delattre, Jean Jacques Hyst, Gilbert Millet, *députés*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : Première lecture : 1951, 2020 et T.A. 176

Deuxième lecture : 2181.

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

---

Parlement.

Mesdames, Messieurs,

La Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion 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 parlementaire s'est réunie le mardi 2 juillet 1991, au Sénat.

Elle a tout d'abord procédé à la désignation de son bureau qui a été ainsi constitué :

- M. Jacques Larché, Président,
- M. Gérard Gouzes, Vice-Président.

Puis la commission a désigné :

- M. Etienne Dailly, Sénateur,
- M. François Massot, Député,

comme rapporteurs, respectivement, pour le Sénat et pour l'Assemblée nationale.

M. Etienne Dailly a tout d'abord souligné que le Sénat avait admis le principe de la publicité des auditions des commissions d'enquête et de contrôle, en l'assortissant toutefois de trois exceptions destinées à préserver l'efficacité des investigations de ces commissions et la protection des personnes entendues. Le Sénat s'est également rallié à la prescription trentenaire au delà de laquelle le secret des travaux des commissions d'enquête ou de contrôle n'est effectivement plus justifié.

M. Etienne Dailly a par ailleurs récapitulé les différentes adjonctions que la Haute Assemblée avait apportées au texte de l'Assemblée nationale :

- unification des commissions d'enquête et des commissions de contrôle sous la nouvelle appellation de « commissions d'enquête » ;

- introduction dans la loi même du principe de désignation des commissaires à la représentation proportionnelle ;

- allongement du délai au terme duquel les commissions d'enquête ou de contrôle sont tenues de déposer leur rapport ;

- renforcement des peines applicables aux différentes entraves à l'exercice des missions des commissions ou de leurs rapporteurs.

M. Etienne Dailly a souligné que toutes ces modifications avaient été dictées par l'expérience, puisqu'en dépit des améliorations introduites à l'initiative du Sénat par la loi du 19 juillet 1977, le régime des commissions d'enquête ou de contrôle continuait de présenter certaines carences auxquelles le Sénat avait jugé nécessaire de remédier à l'occasion du réexamen des dispositions de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958.

Le Sénat, en première lecture, a, d'autre part, adopté un dispositif de nature à permettre la levée du secret professionnel opposé par les agents de certains organismes publics, comme la C.O.B. par exemple : il y était invité par la proposition de loi de MM. Ernest Cartigny et Serge Vinçon, qui tous deux s'étaient heurtés au secret professionnel lorsqu'ils avaient entendu procéder à l'audition des agents de ces organismes dans le cadre d'une commission d'enquête ou d'une commission de contrôle.

Le Sénat a enfin adopté un article 3 disposant que la loi nouvelle ne s'appliquerait qu'aux commissions constituées postérieurement à sa publication. M. Etienne Dailly a observé que le Gouvernement avait fait adopter sur cet article un sous-amendement sur lequel la commission des Lois du Sénat ne s'était pas prononcée et permettant l'application immédiate de la disposition relative à la publicité des auditions.

M. Jacques Larché a souligné que cette disposition ne figurait pas dans la proposition de loi initialement déposée par le Président Laurent Fabius et quatre des cinq présidents de groupe politique de l'Assemblée nationale.

Après ces rappels introductifs, la commission a tout d'abord examiné les points qui paraissaient traduire une divergence de fond entre les deux assemblées.

Sur le secret professionnel, M. Gérard Gouzes a considéré que le dispositif adopté par le Sénat accroissait d'une façon excessive les compétences d'investigation des commissions d'enquête ou de contrôle, et leur conférait des pouvoirs dont même les juridictions pénales ne disposent pas.

M. François Massot a partagé ce point de vue. Il a admis que le secret professionnel pouvait certes poser certaines difficultés aux commissions d'enquête ou de contrôle, mais que sa protection était un impératif général et absolu dont il convenait absolument de préserver l'économie. Tout au plus, pourrait-on admettre d'interdire aux agents de la C.O.B. d'opposer aux commissions d'enquête ou de contrôle le secret professionnel à propos d'informations qu'ils sont par ailleurs tenus de fournir aux autorités de surveillance des marchés boursiers des autres Etats de la C.E.E., conformément au dispositif retenu dans la proposition de loi de MM. Ernest Cartigny et Serge Vinçon.

M. Etienne Dailly a insisté sur la délimitation très stricte des dispositions adoptées par le Sénat : son article premier J (nouveau) ne concerne en effet que les agents des organismes publics de l'Etat ou des collectivités locales, et ne porte que sur les informations que ceux-ci recueillent dans l'exercice de leurs fonctions en vue d'en informer leur hiérarchie. M. Etienne Dailly a estimé à cet égard que le Parlement devait pouvoir obtenir ces informations au même titre que les autres autorités publiques dont ces agents relèvent.

M. Jacques Larché a exclu l'idée d'instituer un régime dérogatoire d'opposabilité du secret professionnel à l'encontre des seuls agents de la C.O.B., d'autant que les commissions d'enquête ou de contrôle peuvent se trouver confrontées à d'autres difficultés auxquelles le texte du Sénat tendait précisément à remédier. Il a cité comme exemple le secret bancaire, le secret sur les conditions de sécurité des installations nucléaires, etc... Dans tous ces domaines, le régime actuel interdit aux commissions d'enquête ou de contrôle de procéder à toutes les investigations nécessaires, et les empêche en définitive de remplir leurs missions.

M. François Massot a indiqué que l'Assemblée nationale s'opposerait à toute mesure qui aboutirait, en fait, à transformer les commissions d'enquête ou de contrôle en organe de type juridictionnel. M. Etienne Dailly a souligné que l'article premier J (nouveau) voté par le Sénat n'avait nullement cet objet, d'autant que

l'article premier F (nouveau) maintient le principe de la séparation des pouvoirs et du respect de l'indépendance de l'autorité judiciaire dans la conduite des travaux des commissions d'enquête ou de contrôle.

Sur proposition de M. Jacques Larché, la commission a alors suspendu ses travaux durant quelques minutes.

A leur reprise, M. Etienne Dailly a indiqué que, soucieux de parvenir à un accord, les sénateurs accepteraient de renoncer à l'article premier J (nouveau), ainsi qu'aux dispositions de conséquence relatives au secret professionnel incluses dans d'autres articles.

La commission a alors examiné les modalités de publicité des auditions des commissions d'enquête ou de contrôle.

M. Etienne Dailly a indiqué que le Sénat avait souhaité permettre à toute personne entendue par une commission d'enquête ou de contrôle de demander le huis-clos, de façon à garantir la sincérité et le caractère complet de sa déposition, si celle-ci ne souhaite pas déposer en public. Il s'est toutefois déclaré persuadé que très rapidement, les personnes entendues renonceraient à user de cette faculté, que l'opinion publique ne manquerait pas de considérer comme une dérobaide.

M. Gérard Gouzes a considéré que le dispositif retenu par le Sénat restreignait très sensiblement l'intérêt de la réforme proposée. D'autre part, ce serait la première fois, en droit français, qu'une personne entendue par une instance publique aurait l'option entre la publicité ou le secret de sa déposition.

M. François Massot a souhaité maintenir le dispositif adopté par l'Assemblée nationale, qui laisserait aux commissions d'enquête ou de contrôle le soin d'organiser elles-mêmes et par les moyens de leur choix la publicité de leurs auditions, et de décider, s'il y a lieu, d'effectuer telle ou telle audition à huis-clos.

M. Jacques Larché a estimé ce système dangereux, car contrairement aux Etats-Unis, les comparants devant une commission d'enquête ou de contrôle ne disposeront d'aucune protection particulière face à la presse et aux incidences préjudiciables de leurs dépositions dans l'opinion publique.

MM. Bernard Laurent et Christian Bonnet sont également intervenus dans cette discussion. A l'issue, M. Etienne Dailly s'est déclaré prêt à accepter un dispositif transactionnel fondé sur trois principes :

- affirmation du caractère public des auditions des commissions d'enquête ou de contrôle ;

- modalités de cette publicité laissées à la compétence de la commission ;

- faculté pour cette dernière de décider le secret ;

- possibilité pour toute personne entendue de demander le huis-clos, la commission conservant toutefois le droit de le refuser.

M. Gérard Gouzes et M. François Massot ont observé que cette proposition reprenait pour l'essentiel le dispositif voté par l'Assemblée nationale, et que comme telle, elle leur donnait satisfaction.

La commission a alors procédé à l'examen des articles du dernier texte voté par le Sénat.

Elle a entériné les articles premier A (nouveau), premier B (nouveau), premier C (nouveau), premier D (nouveau).

Sur l'article premier E (nouveau), qui allonge la durée d'existence des commissions d'enquête, MM. François Massot et Gérard Gouzes ont considéré que le dispositif adopté par le Sénat permettrait à ces commissions de fonctionner durant un laps de temps excessif (dix à treize mois) au regard de leur mission.

M. Etienne Dailly, tout en rappelant les inconvénients du système actuel, s'est finalement rallié à ce point de vue et a accepté la suppression de cet article.

La commission a ensuite entériné la modification rédactionnelle proposée par l'article premier F (nouveau), relatif aux documents secrets intéressant la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat non susceptibles d'être communiqués aux rapporteurs des commissions d'enquête.

Une discussion s'est alors engagée sur la portée juridique exacte des termes « *nonobstant toute disposition légale ou statutaire contraire* » figurant aux articles premier G, premier I et premier J (nouveaux).

M. Etienne Dailly a indiqué qu'en adoptant cette formulation, le Sénat avait poursuivi deux objectifs :

- d'une part, éviter que certaines personnalités dont les commissions d'enquête ou de contrôle jugent l'audition utile ne

s'abritent derrière leur statut pour refuser de comparaître, de déposer ou de prêter serment ;

- d'autre part, éviter tout conflit de normes, puisqu'en cas de litige, les juridictions pénales seraient obligées d'arbitrer elles-mêmes entre le texte de l'article 6 de l'ordonnance de 1958 et les dispositions légales portant statut des personnes intéressées.

M. Jacques Larché a jugé très utile cette seconde précaution, et à ce titre s'est déclaré favorable au maintien du texte adopté par le Sénat. Toutefois, après une discussion où sont intervenus MM. Gérard Gouzes, M. François Massot et M. Bernard Laurent, M. Etienne Dailly a reconnu que le texte en vigueur répondant déjà, dans une large mesure, aux préoccupations du Sénat, cette formule pouvait, sans grand préjudice, être supprimée. En conséquence, la commission a supprimé le premier paragraphe de l'article premier G (nouveau), puis entériné son paragraphe II.

Pour l'article premier H (nouveau), et compte tenu des observations précédemment formulées, M. Etienne Dailly a proposé à la commission la rédaction suivante :

*«III. - Sous réserve des dispositions prévues aux deux alinéas suivants, les auditions auxquelles procèdent les commissions d'enquête sont publiques. Ces commissions organisent la publicité de leurs auditions par les moyens de leur choix. Elles peuvent toutefois décider l'application du secret.*

*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 est toujours effectuée à huis clos lorsqu'elle porte sur des informations intéressant la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat quand celle-ci revêtent un caractère secret.»*

La commission a entériné cette proposition. Puis elle a accepté l'article premier I (nouveau), après suppression de la formule introductive *«nonobstant toute disposition légale ou statutaire contraire»*.

Au bénéfice des observations précédentes, la commission a supprimé l'article premier J (nouveau) relatif au secret professionnel. Elle a ensuite examiné l'article premier K (nouveau) instituant une protection spécifique en faveur des fonctionnaires ou des salariés entendus par les commissions d'enquête ou de contrôle, et dont les dépositions risquent d'emporter des conséquences préjudiciables sur leur carrière ou sur leur emploi.

M. Etienne Dailly a considéré que cette disposition introduite en première lecture par le Sénat renforçait les garanties dont disposent les personnes entendues, et pouvait donc les inciter à déposer de façon plus sincère ou plus complète qu'actuellement.

MM. François Massot, Gérard Gouzes et Christian Bonnet tout en se déclarant sensibles à cette préoccupation, ont jugé cet article peu efficient, notamment du fait des difficultés à établir le lien de cause à effet entre la déposition et le préjudice subi.

La Commission en est convenue et a accepté la suppression de cet article premier K (nouveau).

Sur l'article premier L (nouveau) relatif aux pénalités applicables aux entraves à l'exercice des missions des commissions d'enquête et de contrôle, les députés ont jugé trop élevées les peines principales et les peines complémentaires adoptées par le Sénat et ont proposé d'en réduire le quantum et, dans le cas des peines complémentaires, l'étendue.

La commission a ramené la peine principale à un emprisonnement de six mois à deux ans. En contrepartie, elle a porté l'amerde de 3.000 F à 50.000 F. Elle a limité par ailleurs les peines complémentaires à une interdiction de l'exercice des seuls droits civiques pour une période d'une durée maximum de deux ans.

La commission a ensuite adopté l'article de conséquence premier M (nouveau), la suppression de conséquence de l'article premier et l'article de conséquence premier bis (nouveau).

Après une brève discussion, elle a entériné la modification terminologique introduite par le Sénat à l'article 2.

Sur l'article 3, M. Jacques Larché a insisté à nouveau sur le fait que l'extension du caractère public des auditions des commissions constituées avant l'entrée en vigueur du nouveau régime, résultait d'une initiative gouvernementale de dernière minute devant le Sénat et n'était pas incluse dans la proposition de loi du Président Fabius et des Présidents de groupe de l'Assemblée nationale. Cette mesure vise, à l'évidence, la commission d'enquête sur le financement des activités et des partis politiques, que l'Assemblée nationale a constituée récemment, mais dont les auditions, régies par l'ancien régime, demeurent secrètes.

A titre personnel, M. Jacques Larché a estimé que le Sénat venait de faire des concessions considérables pour permettre l'aboutissement de la Commission mixte paritaire et a souhaité que

l'Assemblée nationale renonce à cette disposition dont elle n'avait d'ailleurs pas été saisie en première lecture.

M. Etienne Dailly a souhaité que cette mesure, qui ne figurait pas dans le texte initialement adopté par l'Assemblée nationale, ne constitue pas un point de désaccord entre les deux assemblées.

M. Christian Bonnet s'est déclaré convaincu que, comme l'amnistie des infractions liées au financement de la vie politique, la publicité des auditions de la commission d'enquête sur le financement des partis politiques jetterait à nouveau un inutile discrédit sur l'ensemble de la classe politique.

M. François Massot a observé que l'absence de dispositions particulières dans le texte adopté par l'Assemblée nationale signifiait que la loi nouvelle serait d'application immédiate. Avec M. Gérard Gouzes, il a considéré que l'opinion publique ne comprendrait pas que cette commission d'enquête poursuive ses travaux sous le régime du secret. Ils ont proposé, soit la suppression pure et simple de l'article 3, soit le maintien du texte adopté par le Sénat de façon à permettre l'application immédiate du nouveau régime aux commissions d'enquête ou de contrôle déjà constituées.

M. Jacques Larché a suggéré en revanche d'en revenir au texte proposé au Sénat par sa commission des Lois, c'est-à-dire d'en supprimer la seconde phrase introduite par le Gouvernement par voie de sous-amendement en séance publique.

M. Etienne Dailly a souhaité connaître la position du rapporteur de l'Assemblée nationale, dans l'hypothèse d'un échec de la Commission mixte paritaire sur ce seul point. Compte tenu des transactions obtenues sur tous les autres articles, il a formulé le vœu que l'Assemblée nationale adopte un texte prenant en compte les travaux de ladite Commission.

M. Jacques Larché a considéré que l'ampleur des concessions consenties par le Sénat aboutissait à un texte à l'égard duquel il demeurait personnellement très réservé. Il appartiendrait au Sénat d'en tirer les conséquences en nouvelle lecture.

Dans l'impossibilité d'une transaction sur ce seul article 3, M. Jacques Larché, Président, a constaté que la Commission mixte paritaire, n'était pas en mesure de parvenir à un accord.