

JACQUES DESANDRE

Les commissions d'enquête ou de contrôle : secret ou publicité des travaux?

Apparues en même temps que le régime parlementaire sous la monarchie de Juillet, les commissions d'enquête (1) ont été rapidement considérées comme un instrument indispensable du contrôle parlementaire.

Sous les III^e et IV^e Républiques, elles abusèrent parfois de leurs pouvoirs. Il leur arriva d'empiéter sur le domaine du pouvoir judiciaire. Elles eurent aussi parfois tendance à s'arroger des prérogatives de l'exécutif. Au total, elles s'acquirent une réputation, plus ou moins justifiée de « tombeuses de ministères ».

Les fondateurs de la V^e République ont entendu réagir contre une tradition jugée néfaste et ils ont octroyé aux commissions d'enquête un statut comportant des contraintes mais ne conférant aucun droit.

La rigueur des textes a été, en outre, considérablement aggravée par l'apparition du phénomène majoritaire, de sorte que, jusqu'à la fin des années soixante, le Parlement utilisa peu la procédure des commissions d'enquête. Le Sénat — dont la plupart des membres de l'époque n'appartenaient pas à la « majorité présidentielle » — n'a pourtant pas laissé la procédure tomber en désuétude.

(1) Dans la suite de cet article, par souci du raccourci, on emploiera les termes de « commission d'enquête », sachant que les commissions de contrôle sont soumises au même régime juridique, sauf pour ce qui concerne les conditions de recevabilité (objet et existence ou absence de poursuites judiciaires, lesquels ne sont pas concernés par la présente étude).

Peu à peu, au début des années soixante-dix, les députés ne voulant pas être en reste sur les sénateurs, puis les esprits évoluant pour d'autres raisons (renouvellement de l'Assemblée nationale en 1973, élection d'un nouveau Président de la République en 1974), les réticences observées au début de la V^e République disparurent ou s'atténuèrent grandement.

Au fur et à mesure que des commissions fonctionnaient, l'inadaptation du statut de 1958 devenait de plus en plus flagrante et en 1977 une substantielle modification fut votée qui rétablissait le témoignage oral obligatoire, instaurait des dispositions nouvelles sur la communication de documents et portait de quatre à six mois le délai imparti aux commissions pour accomplir leur mission.

Depuis cette réforme, 22 commissions ont fonctionné : 11 à l'Assemblée nationale, essentiellement à l'initiative du RPR entre 1978 et 1981 ; 11 au Sénat qui, redevenu chambre d'opposition, en a créé 8 depuis 1981, c'est-à-dire, à une unité près, autant qu'au cours des vingt-trois années précédentes.

Cette évolution est retracée par le tableau récapitulatif ci-dessous :

Les commissions d'enquête ou de contrôle sous la V^e République

	1958-1969		1970-1977		1977-1981		1981...	
	AN	Sénat	AN	Sénat	AN	Sénat	AN	Sénat
Commission d'enquête			7	1	7	3	3	1
Commission de contrôle	1	4	3	1	1			7
Total	1	4	10	2	8	3	3	8

L'expérience est maintenant suffisante pour constater que, dans l'ensemble, le statut modifié en 1977 donne satisfaction. Deux éléments principaux ont cependant continué à faire l'objet de critiques plus ou moins vives : la nécessité d'une décision de la majorité d'une assemblée pour créer une commission d'enquête alors que l'intérêt pour agir de l'opposition semble évident, puis et surtout le secret imposé aux travaux des commissions.

C'est ce dernier point qui sera traité ici dans le dessein de montrer d'une part que le secret absolu est contestable et d'autre part que la publicité ne peut guère qu'être conditionnelle.

I. — LE SECRET ABSOLU :

UNE RÈGLE RÉCENTE, PEU RÉPANDUE ET CONTESTÉE

1. Une règle relativement récente en droit français

Selon les dispositions actuellement en vigueur : « Tous 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. Toute infraction à cette disposition sera punie des peines prévues à l'article 378 du Code pénal (2).

« Seront punis (des mêmes peines) ceux qui publieront une information relative aux travaux, aux délibérations, aux actes ou aux rapports non publiés des commissions d'enquête et de contrôle. »

Même si, contrairement à une opinion largement répandue, il ne s'agit pas d'une disposition datant du début de la V^e République, la règle du secret n'est appliquée que depuis relativement peu de temps en France. Elle a, en effet, été instaurée par une loi du 8 décembre 1953, l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des Assemblées parlementaires n'ayant fait que la reprendre dans son principe (3).

Il ne faudrait toutefois pas croire que la loi de 1953 a mis fin à une pratique permettant aux commissions d'enquête de tenir des séances publiques.

Les commissions d'enquête constituées depuis la monarchie de Juillet, étaient soumises aux mêmes règles de confidentialité que les autres commissions. On ne trouve dans toute l'histoire du Parlement français que deux exceptions : celles des commissions d'enquête sur le régime économique et sur la marine marchande, constituées par le Corps législatif, le 25 février 1870, et autorisées à tenir des audiences publiques, le nombre des assistants étant limité à 80 (4).

La publicité était assurée par le moyen d'un procès-verbal. En principe, il s'agissait d'un compte rendu *in extenso* mais en fait, si

(2) Cet article prévoit un emprisonnement d'un à six mois et une amende de 500 F à 8 000 F.

(3) L'ordonnance de 1958 va plus loin que la loi de 1953 sur deux points :
— elle ne limite pas l'effet de ses dispositions à la période pendant laquelle se déroulent les travaux des Commissions, d'où les problèmes nouveaux de l'application du secret lors de la rédaction du rapport et après la publication de celui-ci ;
— elle supprime la possibilité de publier des « communiqués émanant des bureaux des commissions ».

(4) E. Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire* (éd. de 1902, p. 707).

les auditions faisaient bien l'objet d'une publication intégrale, il n'en allait pas de même des délibérations entre les commissaires et de façon générale était évité tout ce qui « gênait l'exercice des enquêtes ».

Ce système assurait une publicité non négligeable et l'on reprochait parfois aux commissions d'enquête de travailler sur la place publique.

Pourquoi avoir modifié, par une loi, une tradition vieille de plus d'un siècle ? On trouve la réponse en examinant les travaux préparatoires de la loi de 1953.

Pour M. Minjoz, rapporteur, la publicité des travaux des commissions d'enquête est d'abord condamnée par l'abus qui en a été fait par certains hommes politiques critiquables vis-à-vis de témoins ou de personnalités impliquées dans telle ou telle affaire.

Ensuite, il a semblé important que les informations ne soient pas livrées en vrac mais rassemblées de façon que chacun puisse se faire une opinion au vu de l'ensemble et non pas seulement de quelques détails susceptibles de donner une image déformante de la réalité.

Il a paru également souhaitable qu'un certain délai s'écoule entre les dépositions et leur publication, de telle sorte que la réflexion vienne « gommer » ce que la spontanéité peut avoir d'excessif.

En somme, concluait M. Minjoz, « de même qu'en matière judiciaire le secret de l'instruction est la règle, de même en cette matière délicate des commissions d'enquête parlementaires le secret de leurs travaux et de leurs délibérations doit être assuré » (5).

2. *Une règle dont le principe et le caractère absolu n'ont pas été retenus par les principales démocraties occidentales*

L'assimilation, au moins partielle, de l'enquête parlementaire à l'instruction judiciaire n'a pas prévalu dans les principaux pays occidentaux auxquels il est fréquent de comparer notre pays.

a) Aux Etats-Unis. — En principe, les auditions sont publiques et « couvertes » par les moyens audio-visuels et la presse écrite. Elles font en outre l'objet d'un compte rendu mis à la disposition du public.

Toutefois les auditions peuvent avoir lieu en séance secrète s'il s'agit d'informations de nature à mettre en cause la sécurité natio-

(5) CR, AN du 13 novembre 1953, p. 5056 et 5057.

nale, à diffamer une personne, à révéler l'identité d'un informateur. Les renseignements recueillis ne peuvent alors être rendus publics que par décision de la majorité de la commission.

Il faut noter que le secret est plus ou moins bien respecté comme le montre l'exemple des enquêtes sur la CIA (1975-1976) : les travaux de la Commission du Sénat auxquels participaient pourtant une centaine d'enquêteurs n'ont donné lieu à aucune fuite sérieuse, cependant que la Commission de la Chambre des représentants sombrait dans le discrédit à cause d'indiscrétions répétées.

b) En Grande-Bretagne. — Les auditions sont en général publiques. Dans certains cas (défense nationale, secret des affaires...), la commission peut décider le huis clos mais cela est relativement rare. Si l'admission du public a été expressément autorisée par la Chambre des Communes, le huis clos est décidé à la majorité des membres de la commission. En l'absence d'autorisation expresse, le public peut être exclu à la demande d'un seul membre de la commission.

Que l'audition ait lieu en public ou à huis clos, un compte rendu est établi et publié, après suppression éventuelle de certains éléments relatifs par exemple à la défense nationale.

En outre, à l'issue de leurs séances non consacrées à des auditions et qui se déroulent à huis clos, les commissions ont pris l'habitude de publier des communiqués à la presse relatifs à l'avancement de leurs travaux et à leurs décisions mais sans faire état des discussions internes. Le secret des délibérations se heurte cependant au souci d'une certaine publicité et des fuites sont source de difficultés croissantes.

c) En République fédérale d'Allemagne. — Les commissions d'enquête procèdent à des auditions en présence du public et de la presse. Toutefois, « les règles de la procédure pénale s'appliquant par analogie à la procédure d'administration des preuves » (art. 44-2 de la Loi fondamentale), les enregistrements sonores, filmés, télévisés sont interdits. Le huis clos peut être prononcé par la majorité de la commission lorsque des intérêts publics (défense nationale...) ou privés (intérêt d'une personne, affaires confidentielles...) l'exigent ou lorsque cela paraît nécessaire pour garantir l'authenticité des déclarations. En pratique, le huis clos est rare.

Pour le reste, les délibérations des commissions ne sont pas publiques et ne donnent pas lieu à compte rendu.

d) En Italie. — En principe, les séances des commissions d'enquête font l'objet d'un compte rendu. Dans certains cas on permet même,

à l'intention de la presse et du public, des retransmissions audiovisuelles en circuit fermé.

Les commissions ont cependant souvent siégé en secret soit que, comme elles en ont le pouvoir, elles l'avaient décidé, soit que la loi les ayant instituées le leur imposait, avec éventuellement des possibilités de dérogation. Ainsi la commission d'enquête sur la loge maçonnique P 2 siégeait-elle normalement en secret mais elle pouvait décider, au coup par coup, de rendre publique la teneur de tout ou partie de ses séances.

La pratique du secret a fait l'objet de critiques de la part de la doctrine et le rapport de la commission sur l'affaire Sindona (scandale financier) a estimé souhaitable d'appliquer la règle de la publicité à toutes les enquêtes parlementaires.

3. *Une règle qui est l'objet de la principale critique adressée au statut actuel des commissions d'enquête*

Pendant de nombreuses années, aucun parlementaire n'a proposé de modifier la règle du secret.

Lorsqu'en 1977, il s'est agi de modifier le statut des commissions d'enquête, le débat a principalement porté sur leurs moyens d'action et sur le délai à leur accorder pour accomplir leur mission. La question du secret ou de la publicité des travaux n'a été abordée qu'à l'occasion de la discussion de deux amendements : l'un tendant à rendre publics les auditions et débats des commissions, l'autre à prévoir que, sur demande d'une commission, l'assemblée qui l'a créée pourrait l'autoriser à tenir des réunions publiques. L'Assemblée nationale a repoussé ces deux amendements (6) dont M. Séguin, rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale devait écrire plus de deux ans après : « Il faut bien reconnaître que l'un d'entre eux avait un caractère excessif et que l'autre était inapplicable » (7).

On peut ainsi considérer que le sujet n'avait pas été débattu de manière exhaustive, et à la suite des travaux d'une commission d'enquête sur les conditions de l'information publique, terminés en septembre 1979 sans qu'un véritable rapport ait pu être adopté (8), des propositions de loi ont été déposées à l'Assemblée nationale pour

(6) CR, AN, séances du 2 juin 1977, p. 3352 et s.

(7) Rapport n° 1482, du 13 décembre 1979, p. 15.

(8) Un rapport a été déposé sous le n° 1289. Il ne contient que des déclarations des commissaires suivies d'un certain nombre de documents annexes.

abroger ou modifier la règle du secret imposée par l'ordonnance du 17 novembre 1958 (9).

N'ayant pas abouti, ces initiatives sont devenues caduques à la fin de la VI^e législature, en mai 1981. Actuellement une seule proposition est déposée (10) mais n'a pas fait l'objet d'un rapport.

Depuis la réforme de 1977, il s'agit incontestablement de l'élément du statut des commissions d'enquête le plus contesté, certains estimant même que la situation présente un « caractère irréel et intenable » (11).

Au vu des propositions déposées et de la pratique récente des commissions d'enquête on peut considérer que le secret est critiqué pour tout un ensemble de raisons que l'on peut ainsi résumer :

a) L'obligation du secret n'est pas adaptée à l'évolution des commissions d'enquête et à l'ensemble du champ d'investigation parlementaire. — De nombreuses commissions d'enquête ont été des instruments davantage conçus pour étudier une situation donnée que pour exploiter un fait précis plus ou moins scandaleux. Il suffit pour s'en convaincre de citer l'objet de certaines commissions d'enquête, parmi celles créées à l'Assemblée nationale au cours des dernières années : gestion de la Sécurité sociale, situation de l'emploi et du chômage, incendies de forêts dans la région méditerranéenne, problèmes de l'industrie textile, agriculture et économie rurale dans les zones de montagne et défavorisées.

Il n'est évidemment pas besoin d'enquêter en secret sur des sujets comme ceux-là. L'application des dispositions en vigueur est d'ailleurs toute relative lorsque, par exemple, ces commissions effectuent des déplacements pour étudier la situation sur place et qu'à cette occasion sont organisées des réunions auxquelles participent communément plusieurs dizaines de personnes (élus locaux, fonctionnaires, représentants des organismes socioprofessionnels...).

En vérité, l'évolution devrait conduire à admettre qu'il existe deux sortes de commissions d'enquête, celles qui peuvent donner

(9) Il s'agit de deux propositions de loi de MM. Claude Martin, Julien Schwartz et Philippe Séguin (n° 1360 du 25 octobre 1979) et de M. Marc Lauriol et plusieurs de ses collègues (n° 1420 du 22 novembre 1979) qui ont fait l'objet d'un rapport commun de M. Philippe Séguin (n° 1482 du 13 décembre 1979 précité) ; la proposition de loi de M. Laurent Fabius et des membres du groupe socialiste (n° 1530 du 20 décembre 1979) n'a jamais été rapportée. Aucune proposition n'a été déposée au Sénat.

(10) La proposition de loi de M. Philippe Séguin (n° 709 du 28 janvier 1982) qui reprend les termes de la proposition n° 1360 du 25 octobre 1979.

(11) Rapport n° 1982, précité, p. 4.

une publicité à leurs travaux et d'autres pour lesquelles le secret est utile ou même indispensable (ex. : commissions sur les activités du SAC ou sur les « avions renifleurs »).

b) Les imprécisions du texte actuellement en vigueur ont conduit à des pratiques très différentes. — C'est ainsi notamment que l'application de la règle du secret n'étant plus limitée dans le temps, s'est posé le problème de son respect lors de la rédaction des rapports et que les commissions ont adopté des attitudes très différentes, par exemple sur l'opportunité et les modalités de publication des comptes rendus des auditions.

c) La procédure existante est illogique dans la mesure où elle conduit à faire du secret une condition de l'enquête et à faire prêter serment aux personnes entendues de ne pas révéler ce dont elles auraient pu avoir connaissance, alors que leurs dépositions ont pour objet d'alimenter un rapport destiné à être publié.

d) Le secret n'est pas toujours bien gardé et les sanctions sont inopérantes parce que inappliquées. — Plusieurs cas de fuites se sont produits depuis 1958 (12), mais n'ont jamais abouti à quelque sanction que ce soit, ni sur le plan pénal (art. 378 du Code pénal), ni sur le plan disciplinaire (possibilité de frapper un député ou un sénateur de l'incapacité de faire partie d'une nouvelle commission d'enquête pendant la durée de son mandat en cours).

Face à cet ensemble d'inconvénients attribués au secret, la publicité — même si elle entraîne parfois des abus incontestables et incontestés — aurait, selon ses partisans, le grand avantage de permettre aux enquêtes de se dérouler au grand jour et d'empêcher d'étouffer la vérité, les commissions pouvant éventuellement s'appuyer sur l'opinion publique pour tenter de faire triompher leurs points de vues et leurs propositions.

En réalité, il ne convient sans doute pas de remplacer l'obligation du secret appliquée en France depuis plus de trente ans par une « publicité obligatoire » dont on pourrait craindre les effets néfastes. Les modifications à envisager méritent, à coup sûr, d'être davantage nuancées.

(12) Par exemple à l'occasion des travaux des Commissions sur les sociétés civiles de placement immobilier, la gestion du téléphone, la gestion financière de l'ORTF, les activités du SAC.

II. — LA PUBLICITÉ CONDITIONNELLE :

UNE RÈGLE SOUPLE DONT LA PORTÉE DÉPEND DES MODALITÉS
ET QUI DOIT LAISSER UNE PART AU SECRET

1. *Publicité ou secret :*

une décision à prendre en fonction de situations précises

a) *Un choix qui ne peut être ni absolu ni valable une fois pour toutes.* — L'examen de l'expérience française depuis 1958 comme celui de la situation des grands pays occidentaux montrent clairement qu'il est utile de pouvoir, selon les cas, donner un caractère public aux travaux des commissions d'enquête ou au contraire recourir au secret. Il ne paraît pas sage de considérer qu'une règle absolue soit valable pour tous les types de sujet, quelles que soient les personnes entendues et les circonstances.

Aussi bien les trois propositions de loi déposées à l'Assemblée nationale au cours des dernières années tirent-elles les conséquences de cette considération :

- soit en retenant dans la loi le principe de la publicité avec possibilité de secret, sur décision de la commission elle-même ou de l'Assemblée qui l'a créée (13) ;
- soit en supprimant purement et simplement les dispositions législatives relatives au secret et en prévoyant la modification du règlement de l'Assemblée nationale, de sorte que les commissions puissent décider elles-mêmes du « degré de publicité » convenable (14).

On constate donc un accord de principe entre les auteurs des propositions de loi — qu'ils soient de la majorité ou de l'opposition — pour estimer qu'il faut agir avec pragmatisme et bannir tout système absolu.

En revanche, l'unanimité cesse dès qu'il s'agit de choisir les modalités de mise en œuvre.

b) *Un principe dont il paraît logique de laisser le choix à l'Assemblée qui crée la commission.* — Si le choix entre publicité et secret doit dépendre des circonstances, encore faut-il déterminer qui est compétent pour l'exercer et comment.

(13) Propositions précitées n° 1360 du 25 octobre 1979 (reprise sous le n° 709 du 28 janvier 1982), et 1530 du 20 décembre 1979.

(14) Proposition précitée n° 1420 du 22 novembre 1979.

On peut en premier lieu se demander s'il est utile de prédéfinir dans la loi un principe de base (publicité ou secret) auquel des dérogations peuvent ensuite être apportées.

Selon la proposition de MM. Martin, Schwartz et Séguin, la loi poserait le principe que « les auditions auxquelles procèdent les commissions d'enquête et de contrôle sont publiques, sauf lorsqu'elles en décident autrement ou lorsque l'Assemblée qui les a créées leur a imposé un secret absolu ».

Selon la proposition de M. Fabius et des membres du groupe socialiste « les réunions des commissions d'enquête ou de contrôle sont ouvertes aux journalistes accrédités. Toutefois, la commission peut décider à la majorité des deux tiers de ses membres de siéger en comité secret. Ce choix est ensuite révocable à tout moment par décision de la commission prise à la majorité absolue ».

La proposition de loi de M. Lauriol et plusieurs de ses collègues, complétée par une proposition de résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale, supprime, quant à elle, tout caractère législatif aux dispositions relatives au secret et laisse les commissions seules compétentes pour décider.

Ces trois propositions comportent toutes des inconvénients. Les deux dernières ne laissent aucun pouvoir à l'Assemblée qui crée la commission soit parce que la loi fixe un principe et que la commission seule peut y déroger, soit parce que, dans le silence de la loi, le règlement de l'Assemblée nationale laisserait toute liberté à la commission. La première laisse bien à l'Assemblée le pouvoir de décider entre publicité ou secret mais si le secret est retenu, la commission est liée et ne peut pas ensuite revenir sur ce choix, ce qui peut se révéler trop rigide.

Or, pour mieux correspondre à la situation française et à l'évolution observée depuis plus d'un quart de siècle, il semble opportun de donner à l'Assemblée qui crée une commission la possibilité de choisir le principe (secret ou publicité) qui paraît convenir à la situation, du moins telle qu'elle est envisagée au départ, la commission estimant ensuite si elle doit se conformer à ce choix en toute circonstance ou bien au contraire y déroger parfois.

Pour cela, il n'est pas nécessaire d'inscrire dans la loi un principe quelconque. Il serait même inutilement compliqué que le législateur indique, par exemple, sa préférence pour la publicité et qu'ensuite une assemblée choisisse le secret avec possibilité pour la commission créée de revenir totalement ou partiellement à la publicité.

Une solution claire qui laisse un choix véritable aux assemblées parlementaires peut être imaginée. Puisque l'observation de la réalité

française a conduit à déterminer que les commissions d'enquête avec leur statut actuel n'étaient pas adaptées à l'ensemble des situations auxquelles le Parlement peut se trouver confronté, pourquoi ne pas créer une nouvelle sorte de commission — appelée par exemple commission d'information, ou commission d'étude — ou bien encore conférer un statut nouveau aux commissions de contrôle, l'objectif étant de disposer d'une nouvelle sorte d'organisme chargé de procéder à des investigations ne nécessitant normalement ni secret ni pouvoirs d'enquête particuliers ? Ce serait sans doute plus clair que de se trouver en présence de deux sortes de commissions d'enquête soumises — en droit ou en fait — à des règles différentes. Il y aurait ainsi deux pavillons pour deux sortes de cargaisons (15).

Les membres de ces nouvelles commissions seraient spécialement désignés par l'Assemblée qui les a instituées, évitant ainsi l'inconvénient majeur des « missions d'information » des commissions permanentes, qui par ailleurs pourraient remplir la même tâche : celui d'être obligatoirement composées de membres choisis au sein de la seule commission permanente qui en a décidé la création (16).

En effet, en se référant à un exemple récent, il doit apparaître comme légitime que tout en étant membre d'une commission permanente, par exemple de la commission des lois, un parlementaire, pour peu qu'il soit l'élu d'une circonscription concernée, puisse s'intéresser à l'agriculture et à l'économie des régions de montagne, compétence normale de la commission de la production et des échanges.

La loi offrirait ainsi un ensemble d'organismes mieux adaptés à la diversité des domaines du contrôle parlementaire, et la décision d'une assemblée de constituer une commission d'enquête ou bien une commission d'information ou d'étude ou de contrôle emporterait le choix entre publicité et secret. Sans doute cette formule de choix ouvert peut-elle paraître préférable à celle qui obligerait une assemblée à décider, à titre dérogatoire, de recourir au secret, par rapport

(15) Il existe en Italie d'une part des commissions d'enquête et d'autre part des commissions de contrôle, surveillance et orientation. Pour les premières les lois institutives imposent fréquemment la règle du secret, avec parfois la possibilité pour la commission de décider ce qui peut être rendu public. Les travaux des secondes sont toujours publics, à moins de décisions de huis clos prises par les commissions elles-mêmes.

(16) Au Sénat — mais pas à l'Assemblée nationale — ont d'ores et déjà fonctionné des organes semblables à ceux dont la création est suggérée. Il est en effet arrivé que soient composées, pour remplir des tâches voisines de celles des commissions d'enquête, des commissions d'information communes à plusieurs commissions permanentes du Sénat : sur le problème nucléaire (1969), sur la question de l'ORTF (1972), sur la décentralisation (1983 et 1984).

à la norme que serait la publicité, avec tous les inconvénients potentiels d'être accusé, ce faisant, de vouloir *a priori* étouffer une affaire.

c) Une possibilité de dérogation laissée à la discrétion des commissions. — Une fois le principe fixé par l'Assemblée compétente, on peut se demander s'il est opportun de s'en tenir là ou bien de permettre en outre à la commission elle-même d'y déroger ? Ainsi une commission d'enquête dont les travaux seraient en principe soumis à la règle du secret pourrait, exceptionnellement ou non, décider de donner une certaine publicité à ses travaux. En revanche, une commission d'information ou d'étude ou de contrôle dont les travaux seraient publics pourraient, exceptionnellement ou non, siéger en secret.

A observer la situation des pays étrangers, il semble bien que cet élément de souplesse supplémentaire soit nécessaire. Dans les pays anglo-saxons où les commissions d'enquête siègent en public, il apparaît nettement que pour certains domaines (défense nationale par exemple) ou pour la protection d'un témoin, le secret apparaît nécessaire. D'autre part, il ressort de l'exemple italien que le secret parfois imposé par les lois constitutives, sans possibilité de dérogation, est l'objet de critiques.

Si les commissions disposent du pouvoir de décider elles-mêmes, au coup par coup, de la règle qu'il convient d'appliquer, on peut envisager d'en rendre l'usage plus ou moins difficile. Entre la procédure anglaise qui permet, dans certains cas, de siéger en secret à la demande d'un seul membre de la commission et l'exigence de majorités qualifiées (deux tiers des membres, comme dans la proposition de loi de M. Fabius), toute une gamme de solutions est évidemment possible.

2. La publicité : des modalités

qui en conditionnent largement la portée pratique et politique

a) La forme : réunions publiques ou comptes rendus de séances ? — Dans les pays anglo-saxons, les commissions d'enquête siègent en présence du public et de la presse. Ces exemples ont inspiré deux des propositions de lois précitées :

- MM. Martin, Schwartz et Séguin ont proposé que « les auditions soient publiques », l'exposé des motifs indiquant que cela veut dire tenues en présence du public.
- M. Fabius et les membres du groupe socialiste ont proposé des dispositions plus précises : « Les réunions des commissions

d'enquête ou de contrôle sont ouvertes aux journalistes accrédités. Lorsque l'assemblée intéressée le décide, les travaux de ces commissions sont transmis en direct par au moins une chaîne de télévision, sans que cette retransmission puisse excéder quatre heures par jour et durer au-delà de 19 heures. Le cahier des charges des sociétés de télévision sera modifié en ce sens. »

En Italie, comme dans la tradition française d'avant 1953 la publicité est assurée par la publication de comptes rendus. C'est-à-dire que, sous réserve de règles particulières, les commissions d'enquête se trouvent peu ou prou dans la même situation que les commissions permanentes.

Le choix entre les deux formules est d'une très grande importance. Il est en effet évident que les séances publiques « à l'américaine », en présence de journalistes et de la télévision, peuvent modifier l'attitude des commissaires et des témoins. Par ailleurs, un compte rendu écrit, aussi fidèle soit-il, n'a évidemment pas le même impact qu'un document audio-visuel.

Il faut bien considérer qu'en la matière ce sont les *hearings* américains qui ont donné lieu aux abus les plus critiquables. Aussi si l'on veut réintroduire la publicité dans le droit et la pratique française des commissions d'enquête, sans trop la voir donner lieu à des abus manifestes et si l'on ne veut pas rompre trop brutalement avec une tradition nationale, interrompue seulement depuis 1953, peut-il paraître préférable de choisir la publicité assurée par compte rendu plutôt que des réunions en présence du public et de la presse.

b) L'étendue : publicité de tous les travaux ou des auditions seulement ? — Une fois décidé de permettre la publicité des travaux des commissions d'enquête encore peut-on se demander s'il convient de rendre publics l'ensemble ou seulement les auditions.

La solution des pays anglo-saxons consiste généralement à permettre au public d'assister aux seules réunions consacrées à des auditions. Dans cette tradition la proposition de loi de MM. Martin, Schwartz et Séguin proposait la publicité des seules auditions étant précisé que « les autres travaux sont secrets ». Toutefois, dans son rapport sur cette même proposition de loi, M. Séguin estime que cette solution n'est pas « parfaitement compatible avec celle de la publicité des auditions, tant du point de vue des principes que si l'on prend en considération les implications pratiques ». Il préfère en conclusion renvoyer la matière au règlement de chacune des assemblées en estimant que les « autres travaux » pourraient être soumis aux mêmes

règles que les commissions permanentes (caractère confidentiel mais publication d'un communiqué à la presse). Il faut observer qu'une telle solution correspondrait à la pratique des *select committees* britanniques.

La proposition de loi de M. Fabius et des membres du groupe socialiste semble aller plus loin en prévoyant des règles de publicité applicables aux « réunions » bien que l'exposé des motifs fasse surtout état de la « publicité des auditions indispensable pour des enquêtes ou contrôles portant sur des problèmes d'intérêt général tels l'emploi, l'information, la sécurité sociale ».

La décision à prendre sur ce point est certainement moins importante que la précédente, encore que la publicité des délibérations entre commissaires puisse à l'évidence contribuer à alimenter des polémiques politiques.

Il semble bien que la meilleure solution dans ce domaine consiste à ne pas imposer de règle précise et à laisser le président ou le bureau de la commission décider de ce qui peut être publié sans gêner la bonne marche de l'enquête.

3. *Le secret : des difficultés résiduelles d'application*

Dès lors qu'il reste une part de l'activité des commissions d'enquête susceptible d'être soumise à la règle du secret, il est nécessaire de préciser les dispositions qui, à titre résiduel, leur sont applicables.

a) La portée et la durée de la règle du secret : des incertitudes à lever. — Les attitudes très différentes auxquelles ont conduit les imprécisions du texte actuel ont été signalées plus haut. Le degré de liberté que les commissions se sont accordé pour la rédaction de leur rapport, notamment, a été très variable. Il importerait de mettre fin à cette situation en établissant de la manière la plus nette que, dans son rapport, la commission peut divulguer ce que bon lui semble.

Après la publication du rapport, devra rester secret tout ce qui concerne le déroulement des travaux, les délibérations et, plus largement, tout ce qui se rattache aux séances ou partie de séances qui n'auraient pas été publiques. Cependant ne doivent pas être concernés par ce secret ce qui peut être considéré comme faisant partie du domaine public et ce qui mettrait en cause la liberté d'opinion. Tant il paraît évident qu'une personne ne saurait se voir empêcher de faire des déclarations sur un sujet déterminé pour la seule raison qu'elle a déjà fait les mêmes devant une commission d'enquête.

Par ailleurs, le texte actuel ne fixe pas la durée de l'obligation du

secret. Il conviendrait pourtant de la préciser car il serait sans aucun doute irréaliste de vouloir appliquer des dispositions excessives, susceptibles de nuire à l'efficacité éventuelle des sanctions prévues, en cas de manquement. En la matière, il semble raisonnable de s'en remettre à la proposition formulée dans le rapport précité par M. Séguin (17) qui consisterait, par assimilation aux dispositions de la loi du 3 janvier 1979 sur les archives, à fixer la durée de l'obligation du secret à trente ans.

b) Les sanctions prévues : des difficultés certaines d'application. — Des fuites se sont produites à de multiples reprises et pourtant aucune sanction n'a jamais été appliquée. Cela ne résulte pas du hasard et dans un domaine aussi politique que celui des commissions d'enquête on peut penser qu'il a été estimé préférable de s'abstenir plutôt que de poursuivre, alors même qu'il y aurait eu matière à le faire. C'est évidemment le cas quand on songe aux divulgations manifestement contraires à la loi parfois publiées dans certains journaux (18).

En outre, il faut être conscient qu'il est bien difficile d'appliquer l'article 378 du Code pénal aux parlementaires eux-mêmes. Si les infractions sont commises en dehors de l'exercice du mandat parlementaire, l'auteur ne pourra être poursuivi que sous réserve de l'application des règles relatives à l'inviolabilité prévues par l'article 26 de la Constitution, alinéas 2 et 3. Si des révélations contraires à ce que permet la loi sont faites dans l'exercice du mandat parlementaire, un député ou un sénateur ne saurait faire l'objet de poursuites, en raison de l'irresponsabilité prévue par l'article 26, alinéa 1^{er}, de la Constitution, tout au plus des sanctions disciplinaires, en application du règlement des deux assemblées, pourraient-elles être envisagées.

En réalité, il ne faut nourrir aucune illusion sur l'efficacité des sanctions prévues. Même lorsqu'il n'est plus appliqué que de manière résiduelle, le secret pose des problèmes d'application difficiles à résoudre ainsi que le montre bien la situation des Etats-Unis ou celle de la Grande-Bretagne. Le résultat dépend, en fait, largement de la qualité du consensus sur les règles établies qui, sans doute, est d'autant plus large que la règle du secret est d'application plus étroite.

(17) N° 1482, du 13 décembre 1979.

(18) Notamment lors de la commission d'enquête sur les activités du SAC.

Au total, il n'apparaît guère raisonnable de prétendre choisir une fois pour toutes entre publicité et secret.

Par assimilation avec l'instruction judiciaire le législateur de 1953 a cru devoir retenir le secret absolu. Or, l'enquête parlementaire est avant tout un instrument de la lutte politique. Les demandes de constitution de commissions sont largement inspirées par la volonté d'exploiter un événement ou une situation politique réputés défavorables à un adversaire ou même à un allié avec qui les liens se distendent. Les critères dont disposent les parlementaires pour se prononcer sur les demandes ne sont pas réellement juridiques mais politiques. La conduite des travaux d'une commission ainsi que la teneur d'un rapport ne peuvent évidemment pas être considérées comme échappant complètement à des impératifs d'ordre politique. Dans ces conditions, il apparaît clairement qu'il n'y a pas adéquation entre la motivation et la solution retenue.

Puisqu'il s'agit d'une matière politique, la publicité peut paraître *a priori* mieux convenir à l'exercice de la démocratie parlementaire qui ne doit pas tomber dans la confidentialité. Cette thèse a des partisans depuis fort longtemps puisque, dès 1870, Ernest Picard, membre du corps législatif, déclarait : « Je crois que la publicité est de l'essence des enquêtes... Je ne comprends pas l'enquête sans publicité » (19).

Il reste que cette publicité a parfois conduit à des situations inquiétantes dont certaines commissions du Congrès américain ont parfois donné l'exemple. Il importe donc de tenter de les éviter sans pour autant compromettre une certaine efficacité.

Il faut pour cela une publicité dont les modalités raisonnables permettent d'éviter les abus qui justifient la méfiance dont elle est l'objet.

(19) CR corps législatif, 29 janvier 1870, p. 487.

RÉSUMÉ. — *Le statut juridique actuel des commissions d'enquête ou de contrôle leur impose de conduire leurs travaux en secret. Or, cette règle par son caractère absolu est contestable et contestée. La supprimer sans précautions pourrait cependant entraîner des effets néfastes. Aussi bien, paraît-il préférable de se prononcer en faveur d'une publicité conditionnelle, norme souple dont la portée dépend largement des modalités et qui laisse une part au secret.*