
Commissions d'enquête et commissions spéciales du Parlement européen



ANALYSE APPROFONDIE

EPRS | Service de recherche du Parlement européen

Auteur: Eva-Maria Poptcheva

Service de recherche pour les députés

Juin 2016 — PE 582.007

FR
(or. EN)

Le présent document offre une vue d'ensemble des expériences acquises concernant les commissions d'enquête et les commissions spéciales au Parlement européen ainsi que du cadre juridique qui y est applicable. Il présente les différences et les similitudes qui existent entre les deux types de commissions et établit une comparaison avec les pouvoirs conférés à ce type de commissions dans les parlements nationaux des États membres. Il fait également l'inventaire des pratiques des commissions d'enquête et des commissions spéciales les plus récentes, et donne un aperçu des controverses qui entourent les négociations relatives à un règlement sur le droit d'enquête du Parlement.

PE 582.007

ISBN 978-92-823-9159-4

doi:10.2861/789263

QA-01-16-451-FR-N

Manuscrit original, en anglais, complété en juin 2016.

Traduction achevée en juillet 2016.

(Cette publication s'appuie sur un précédent document datant de [février 2015](#).)

Clause de non-responsabilité et droits d'auteur

Le contenu de ce document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. Il est destiné aux Membres et au personnel du PE dans le cadre de leur travail parlementaire. Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et information préalable et envoi d'une copie au Parlement européen.

© Union européenne, 2016.

Crédits photo: © Union Européenne, 2016 (Service audiovisuel du Parlement européen).

eprs@ep.europa.eu

<http://www.eprs.ep.parl.union.eu> (intranet)

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank> (internet)

<http://epthinktank.eu> (blog)

RÉSUMÉ

Les fonctions traditionnelles de contrôle d'un parlement dans une démocratie visent en premier lieu la surveillance des activités de l'exécutif. À cette fin, les parlements sont généralement dotés de pouvoirs d'enquête leur permettant d'enquêter sur une thématique, en toute indépendance vis-à-vis des tribunaux ou d'autres autorités, ou de recueillir des informations sur des questions d'ordre plus général pour préparer les décisions à venir.

Par souci d'efficacité, les parlements délèguent leurs pouvoirs de contrôle et d'enquête à des commissions établies spécialement à cet effet, dont les pouvoirs ne peuvent pas aller au-delà des compétences du parlement concerné définies par la Constitution. Bien que les pouvoirs d'enquête parlementaires empruntent souvent des outils utilisés dans le cadre de procédures judiciaires, ils visent à faciliter le contrôle politique plutôt que juridique. Les enquêtes parlementaires ne sont donc pas des procédures quasi judiciaires destinées à établir des faits, mais elles sont plutôt motivées par des considérations politiques et cherchent à mettre une question en bonne place dans l'agenda politique. En ce sens, la fonction de contrôle parlementaire est un moyen important de répondre aux préoccupations des citoyens.

Récemment, le Parlement européen a fait un usage accru de ses instruments d'enquête – commissions spéciales et d'enquête. La commission TAXE, mise en place à la suite du scandale des «LuxLeaks» pour examiner les pratiques fiscales abusives dans l'UE, a été suivie par la commission spéciale TAXE 2 sur les rescrits fiscaux. La commission d'enquête EMIS se penche sur la mesure des émissions dans le secteur de l'automobile. L'affaire dite des «Panama papers», récemment révélée, a donné lieu à la création d'une nouvelle commission d'enquête sur les paradis fiscaux.

Le droit d'enquête du Parlement est un instrument important pour l'exercice de ses fonctions de contrôle. Cependant, les pouvoirs d'enquête du Parlement ne sont pas à la hauteur des pouvoirs des commissions d'enquête dans les parlements nationaux, qui disposent d'outils d'enquête quasi judiciaires.

Le pouvoir des commissions d'enquête se limite aux examens des allégations d'infraction et de mauvaise administration dans l'application du droit de l'Union, excluant ainsi la collecte d'éléments probants sur les matières générales et les enquêtes sur des actions menées par les autorités de pays tiers. En revanche, des «commissions spéciales» peuvent être mises en place pour mener une enquête parlementaire; le Parlement a donc plus souvent eu recours à cette solution. Bien qu'elles ne soient pas dotées de pouvoirs officiels, les commissions spéciales effectuent leur travail en utilisant les mêmes mécanismes d'enquête que les commissions d'enquête.

Le Traité de Lisbonne confère au Parlement le pouvoir de proposer et d'adopter un règlement contraignant sur les règles d'enquête. Toutefois, une proposition formulée par le Parlement au cours de la dernière législature n'a pas réussi à obtenir l'accord nécessaire du Conseil et de la Commission européenne. Alors que le Parlement cherche à doter son pouvoir d'enquête d'instruments d'enquête appropriés afin d'être en mesure d'exercer efficacement sa fonction de contrôle, le Conseil et la Commission ont exprimé des craintes quant au fait que l'enquête parlementaire pourrait passer d'un outil politique à un instrument quasi judiciaire. La commission des affaires constitutionnelles a nommé un rapporteur pour reprendre les négociations.

TABLE DES MATIÈRES

1. Fonction de contrôle du Parlement.....	3
2. Dispositions en vigueur concernant les commissions d'enquête	3
2.1. Conditions de constitution	4
2.2. Procédure de constitution et composition	5
2.3. Attributions.....	5
2.4. Rapport des commissions et suivi	7
2.5. Anciennes commissions d'enquête	8
3. Vers un nouveau cadre juridique pour le droit d'enquête du Parlement européen	9
3.1. Le rapport 2012	9
3.2. Points de désaccord qui subsistent	10
3.3. Travaux en cours de la commission des affaires constitutionnelles	11
4. Commissions spéciales	11
4.1. Commissions spéciales «d'enquête».....	11
4.2. Différences avec les commissions d'enquête.....	12
4.2.1. Attributions	12
4.2.2. Portée	12
4.2.3. Procédure de constitution et fonctionnement	13
4.3. Expérience relative à des commissions spéciales «d'enquête».....	13
5. Commissions d'enquête et commissions spéciales de la législature actuelle	14
5.1. TAXE 1	14
5.1.1. Constitution.....	14
5.1.2. Enquête	14
5.1.3. Rapport.....	15
5.1.4. Suivi	16
5.2. TAXE 2	16
5.2.1. Constitution.....	16
5.2.2. Mandat	16
5.2.3. Enquête	16
5.3. EMIS.....	17
5.4. «Panama papers»	17
6. Pouvoirs d'enquête des parlements nationaux des États membres.....	18
7. Annexe	20
8. Principales références	21

1. Fonction de contrôle du Parlement

Les fonctions traditionnelles de contrôle d'un parlement dans une démocratie visent en premier lieu la surveillance des activités de l'exécutif. À cette fin, les parlements sont généralement dotés de pouvoirs d'enquête leur permettant d'enquêter sur une question, en toute indépendance vis-à-vis des tribunaux ou d'autres autorités, ou de recueillir des informations sur des questions d'ordre plus général pour préparer les décisions à venir.

Par souci d'efficacité, les parlements délèguent leurs pouvoirs de contrôle et d'enquête à des commissions établies spécialement à cet effet, dont les pouvoirs ne peuvent pas aller au-delà des compétences du parlement concerné définies par la Constitution. Bien que les pouvoirs d'enquête parlementaires empruntent souvent des outils utilisés dans le cadre de procédures judiciaires, ils visent à faciliter le contrôle politique plutôt que juridique. Les enquêtes parlementaires ne sont donc pas des procédures quasi judiciaires destinées à établir des faits, mais elles sont plutôt motivées par des considérations politiques et cherchent à mettre une question en bonne place dans l'agenda politique. En ce sens, la fonction de contrôle parlementaire est un moyen important de répondre aux préoccupations des citoyens.

Le Parlement européen (PE) exerce ses fonctions de contrôle politique (article 14, paragraphe 1, TFUE) au moyen d'instruments, tels que **des questions orales et écrites** (article 230 TFUE), la **motion de censure** visant la Commission (article 234 TFUE), ainsi que le droit de présenter une pétition (article 227 TFUE) et la possibilité de porter plainte devant la Cour de justice de l'Union européenne.

À l'instar de nombreux parlements nationaux, le Parlement européen a également été doté d'un droit d'enquête, qui constitue l'un des instruments de contrôle les plus importants à sa disposition. Le pouvoir d'enquête du Parlement a été codifié avec le Traité de Maastricht. Auparavant, et depuis 1981, il était uniquement défini dans le règlement du Parlement. Bien que l'article 226 TFUE constitue la base juridique pour la constitution de «commissions d'enquête» officielles, le Parlement exerce plus souvent ses pouvoirs d'enquête par l'intermédiaire de «commissions spéciales», qui ne sont réglementées que dans son règlement. Dans les deux cas, les pouvoirs limités dont dispose le Parlement pour exercer ses droits d'enquête ont suscité de plus en plus d'inquiétudes au sujet de l'exercice effectif de sa fonction de contrôle parallèlement à ses prérogatives législatives accrues.

2. Dispositions en vigueur concernant les commissions d'enquête

Le Traité de Lisbonne (article 226 TFUE) a établi un mandat permettant au Parlement européen d'adopter, de sa **propre initiative législative** et avec le consentement du Conseil et de la Commission, un règlement comprenant les modalités d'exercice du droit d'enquête. Jusqu'à ce qu'un tel règlement soit adopté, le droit d'enquête est exercé conformément à un accord interinstitutionnel datant de 1995 (annexe VIII du règlement du Parlement européen)¹ et au règlement du Parlement européen.

¹ [Décision](#) du Parlement européen, du Conseil et de la Commission du 19 avril 1995 portant modalités d'exercice du droit d'enquête du Parlement européen.

2.1. Conditions de constitution

Les commissions d'enquête peuvent être constituées dans les cas d'«allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit de l'Union». Les «infractions» dans ce sens se réfèrent à des violations du droit de l'Union, alors que la «mauvaise administration» comprend, entre autres, les irrégularités administratives, les omissions, les abus de pouvoir, l'injustice, le mauvais fonctionnement ou l'incompétence, la discrimination, les retards évitables, le refus de fournir des informations, et la négligence². Le droit d'enquête ne peut pas être utilisé pour examiner les domaines de politique générale en vue de formuler des propositions législatives et autres, mais il doit être lié à un cas concret d'infraction ou de mauvaise administration.

En outre, les enquêtes menées exclusivement sur les actions des **autorités de pays tiers** ne sont pas couvertes par le droit d'enquête puisque ces pays ne sont pas soumis au droit de l'Union. Dans un tel cas, le Parlement a souvent recours à la constitution de **commissions spéciales**, dont le mandat ne se limite pas à des actes liés par le droit de l'Union (voir ci-dessous).

Afin de garantir la séparation des pouvoirs, les affaires pendantes devant un tribunal sont exclues (règle du *sub judice*). Cependant, il est souvent difficile de déterminer si les affaires présentées devant une commission et un tribunal sont identiques. Néanmoins, le fait qu'une affaire soit présentée devant une juridiction nationale n'exclut pas en soi la possibilité qu'une enquête soit initiée par le Parlement européen, tant que la commission d'enquête aborde la dimension européenne, et non pas seulement nationale, de l'espèce. En outre, le fait de porter une affaire devant la CJUE n'exclurait pas non plus la mise en place ou la poursuite des travaux d'une commission d'enquête, lorsque les circonstances de l'affaire ne sont pas identiques³. Réciproquement, les enquêtes menées par d'autres institutions et organes de l'Union, tels que le Médiateur européen (article 228 TFUE) et la Cour des comptes (article 285 TFUE) ne font pas obstacle à la mise en place ou à la poursuite d'une enquête par le Parlement européen.

Conformément à l'article 226 TFUE et à l'article 2, paragraphe 3, de l'accord interinstitutionnel, une commission temporaire d'enquête ne peut examiner de faits en cause devant une juridiction nationale ou communautaire, aussi longtemps que la procédure juridictionnelle n'est pas achevée. Toutefois, cela n'empêche pas, en soi, le Parlement de constituer une commission d'enquête après que les procédures judiciaires sont terminées et que la juridiction en question a rendu une décision finale. Alors que le droit d'enquête ne peut entrer en contradiction avec le principe de l'autorité de la chose jugée («une affaire déjà jugée»), il ne peut être exclu qu'une enquête parlementaire soit entreprise sur des faits qui n'ont pas fait l'objet de la procédure en question.

Contrairement au Médiateur européen (article 228, paragraphe 1, TFUE), le droit d'enquête parlementaire ne se limite pas à une mauvaise administration dans le chef des institutions, organes et organismes de l'UE. Étant donné que le droit de l'Union est principalement mis en œuvre par les autorités nationales, le Parlement a le droit d'enquêter sur une allégation de mauvaise administration de la part d'**autorités**

² [Rapport annuel 1997](#) du Médiateur européen, p. 22.

³ J. Schoo, EU-Kommentar, J. Schwarze (ed.), 2012, article 226 TFUE, paragraphe 11. Ce fut le cas avec le scandale de l'ESB, dans lequel plusieurs affaires pendantes devant la Cour de justice et le Tribunal se référaient uniquement aux actes du Conseil et de la Commission traitant des conséquences de l'affaire, tandis que la commission d'enquête du Parlement a abordé d'autres éléments se rapportant également aux causes de la crise.

nationales, ainsi que de personnes physiques et morales associées à la mise en œuvre du droit de l'Union. Le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune n'est plus exclu du droit d'enquête, tel qu'il l'était avant le Traité de Lisbonne.

Une commission d'enquête ne peut être ni constituée ni reconstituée, à propos de faits ayant déjà fait l'objet d'une enquête d'une commission d'enquête, avant l'expiration d'un délai minimal de douze mois après le dépôt du rapport de la commission précédente (article 2, paragraphe 5, de l'accord interinstitutionnel de 1995).

2.2. Procédure de constitution et composition

Au titre de l'article 198 du règlement du Parlement⁴, une commission d'enquête peut être constituée à la demande d'un quart des membres du Parlement européen (actuellement 187 députés sur 751). La proposition doit tout d'abord obtenir le soutien de la Conférence des présidents des groupes politiques, qui ne peut pas modifier l'objet de l'enquête tel que proposé par les initiateurs, mais doit vérifier que la proposition répond aux conditions légales prévues à l'article 226 TFUE («allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit de l'Union»). La proposition doit ensuite être soutenue par une majorité en séance plénière, sans que les députés européens ne puissent la modifier. Par conséquent, contrairement à certains parlements nationaux⁵, une minorité au sein du Parlement européen ne peut pas imposer la mise en place d'une commission d'enquête à la majorité des membres. Cet élément était différent avant l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht. À l'époque, le règlement du Parlement prévoyait la mise en place automatique d'une commission d'enquête si celle-ci était demandée par un quart des membres, sans vote en séance plénière.

La Conférence des présidents propose le nombre de membres qui composeront la commission⁶ et, après la désignation des candidats par les groupes politiques et les députés non-inscrits, sa composition. Cette dernière devrait refléter autant que possible la composition du Parlement (article 199 du règlement du Parlement européen). Au moins 40 députés européens peuvent déposer des amendements à la composition proposée par la Conférence des présidents, pour laquelle un vote secret est organisé en séance plénière.

Comme dans toute autre commission parlementaire, les commissions d'enquête désignent un président et des vice-présidents, et peuvent désigner un ou plusieurs rapporteurs.

2.3. Attributions

Conformément à l'article 3 de l'accord interinstitutionnel concernant le droit d'enquête, une «commission d'enquête procède aux enquêtes nécessaires pour vérifier les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire», dans les conditions visées dans la décision. Afin de recueillir des preuves, les commissions d'enquête peuvent inviter des témoins ou recevoir leurs observations écrites, demander des documents, et organiser des auditions avec des experts. Cependant, une commission d'enquête n'a pas le pouvoir d'**assigner** à

⁴ [Règlement du Parlement](#), huitième législature.

⁵ Voir notamment l'article 44, paragraphe 1, de la [loi fondamentale allemande](#): «Le Bundestag a le droit, et sur la motion d'un quart de ses membres l'obligation, de mettre en place une commission d'enquête, qui recueillera les preuves nécessaires lors des auditions publiques».

⁶ Dans des cas précédents, entre 17 (régime de transit communautaire) et 22 (crise de l'ESB) membres.

comparaître des témoins individuels. Au contraire, à sa demande, les États membres concernés et les institutions ou organes de l'Union européenne désignent le fonctionnaire ou agent qu'ils autorisent à comparaître devant la commission d'enquête (article 3, paragraphe 3, de l'accord interinstitutionnel). En 1996, par exemple, le ministre britannique de l'agriculture, Douglas Hogg, a refusé de comparaître devant la commission chargée d'enquêter sur la crise de l'ESB et a envoyé un haut fonctionnaire à sa place.

Dans ce contexte, une commission d'enquête peut également «demander» à toute (autre) personne de témoigner devant elle et uniquement «dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de ses fonctions» (article 3, paragraphe 8, de l'accord interinstitutionnel).

Les États membres et les institutions et organismes de l'Union peuvent également refuser d'autoriser une telle collaboration avec la commission d'enquête (de manière globale, et pas uniquement refuser de répondre à des questions spécifiques) pour des motifs de **secret ou de sécurité publique ou nationale** en vertu du droit national et/ou de l'Union. En particulier, les personnes appelées à témoigner devant une commission d'enquête du Parlement européen peuvent invoquer les droits dont elles disposeraient en tant que témoins devant une juridiction de leur pays d'origine⁷.

De même, les autorités des États membres et les institutions ou organes des Communautés européennes fournissent à une commission d'enquête, lorsque celle-ci les y invite ou de leur propre initiative, les **documents** nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions, sauf si des raisons de secret ou de sécurité publique ou nationale les en empêchent, du fait d'une réglementation nationale ou de l'Union (article 3, paragraphe 4, de l'accord interinstitutionnel). En outre, les institutions ou organes de l'Union européenne ne peuvent pas fournir à une commission d'enquête les documents originaux d'un État membre sans avoir obtenu le consentement de l'État membre concerné (article 3, paragraphe 6, de l'accord interinstitutionnel).

En règle générale, les auditions et les dépositions ont lieu en **séance publique**, sauf demande contraire d'un quart des membres de la commission d'enquête, ou des autorités nationales ou de l'Union, ou dans le cas où la commission d'enquête est saisie d'informations relevant du secret. Tout témoin et tout expert ont le droit de déposer à huis clos (article 2, paragraphe 2, de l'accord interinstitutionnel). Les informations recueillies par la commission d'enquête ne peuvent pas être rendues publiques si elles contiennent des éléments revêtant un caractère secret ou confidentiel.

Le Parlement ne dispose d'**aucun moyen de sanction** à l'encontre des autorités et des personnes qui refusent de comparaître devant la commission ou de donner accès aux documents pertinents. De telles attributions produisant des effets juridiques à l'égard de tiers sont difficilement concevables dans un accord conclu entre les institutions. Une réglementation contraignante adoptée sur la base de l'article 226 TFUE pourrait en effet prévoir de telles attributions vis-à-vis des tiers.

Toutefois, si un État membre refuse de se conformer à ses obligations de coopérer avec une commission d'enquête du Parlement européen (par exemple pour désigner un fonctionnaire qui comparaitra devant la commission) conformément au principe de

⁷ En ce qui concerne les droits dont disposent les témoins devant des commissions parlementaires nationales, voir C. Syrier, *The investigative function of the European Parliament: holding the EU executive to account by conducting investigations*, 2013, p. 40.

coopération loyale (article 4, paragraphe 3, TUE), le Parlement pourrait demander à la Commission d'engager une **procédure d'infraction** contre cet État membre (article 258 TFUE). En ce qui concerne les omissions des institutions et d'autres organes de l'Union, le Parlement pourrait déposer une plainte auprès de la Cour de justice (article 265 TFUE). Cependant, en raison de la longue durée qui y est assortie, les instruments judiciaires sont inadaptés pour permettre à une commission d'enquête d'exercer ses attributions. Ici, la pression politique que le Parlement peut exercer pourrait se révéler plus efficace. En ce sens, en 1997, le Parlement européen a menacé la Commission de déposer une motion de censure si elle ne donnait pas suite aux recommandations de la commission d'enquête sur l'ESB en temps utile.

Il convient de noter que la décision sur le droit d'enquête de 1995 ne mentionne pas explicitement la possibilité pour une commission d'enquête d'entreprendre des **visites d'enquête** dans les États membres ou dans des pays tiers. Des commissions d'enquête et des commissions spéciales ont toutefois effectué de telles visites, ce qui correspond à une pratique parlementaire de longue date de ces commissions et d'autres commissions du Parlement européen, comme la commission des pétitions (PETI), par exemple.

Justiciabilité de la constitution d'une commission d'enquête

On peut se demander si une décision du Parlement visant à constituer une commission d'enquête peut être portée devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) au moyen d'un recours en annulation (article 263, paragraphe 1, TFUE). En 1986, la CJUE⁸ a conclu, dans une affaire portée par le Groupe des droites européennes contre une commission d'enquête sur la montée du fascisme et du racisme en Europe, que la décision du Parlement de constituer une telle commission n'était **pas de nature à produire des effets juridiques à l'égard de tiers** mais ne concernait que l'organisation interne des travaux du Parlement européen. La codification du droit d'enquête dans le TFUE pourrait toutefois donner lieu à une approche différente, en tenant davantage compte des pouvoirs d'enquête conférés aux commissions d'enquête⁹.

2.4. Rapport des commissions et suivi

Les commissions d'enquête concluent leurs travaux par le dépôt d'un rapport dans un délai de douze mois au maximum. Ce délai peut être prorogé à deux reprises pour une période de trois mois par un vote à la majorité simple en séance plénière (article 198, paragraphe 4, du règlement du Parlement européen)¹⁰. Le rapport est présenté en séance plénière, et les membres d'une commission d'enquête peuvent également faire état des **opinions minoritaires** (article 56, paragraphe 3, du règlement du Parlement européen) dans le rapport final de la commission.

L'expertise spécifique acquise sur le sujet concerné par les membres de la commission au cours de leur enquête, et le fait qu'ils auraient pu avoir accès à des informations secrètes inaccessibles au reste des députés, exclut, selon la majorité des experts¹¹, la possibilité de déposer des **amendements** en plénière, contrairement à ce qui se fait dans d'autres rapports de commissions (permanentes et spéciales). À l'inverse, un débat peut être, et est normalement tenu en séance plénière, et des votes interviennent sur une

⁸ Ordonnance de la Cour du 4 juin 1986, *Groupe des droites européennes contre Parlement européen*, [affaire 78/85](#).

⁹ Voir pour un autre point de vue, J. Schoo, *EU-Kommentar*, *op. cit.*, article 226 TFUE, paragraphe 23.

¹⁰ Dans tous les cas, et selon le principe de la discontinuité, les commissions d'enquête cessent d'exister dès la fin d'une législature [article 2, paragraphe 4, de la décision de 1995 portant modalités d'exercice du droit d'enquête du Parlement européen (accord interinstitutionnel)].

¹¹ Voir, par exemple, Corbett, F. Jacobs, et M. Shackleton, *The European Parliament*, 8^e édition, 2011.

proposition de résolution déposée par la commission d'enquête sur la base de son rapport. La résolution adoptée par le Parlement peut contenir des recommandations à l'intention des États membres et des institutions et organes de l'Union. Cependant, ces recommandations **ne sont pas contraignantes**, et leurs destinataires «en tirent les conséquences qu'ils estimeraient appropriées» (article 4, paragraphe 3, de l'accord interinstitutionnel).

Dans le cadre du **suivi** de ses recommandations, le Parlement peut charger une ou plusieurs des commissions permanentes de contrôler les mesures prises à la suite des travaux de la commission d'enquête, et de veiller à ce que les conclusions de l'enquête soient suivies d'effet dans la pratique. À cet égard, l'année dernière, le Parlement a chargé la commission des libertés civiles, la commission des affaires étrangères et la sous-commission des Droits de l'homme de reprendre les enquêtes sur le transport et la détention illégale présumés de prisonniers dans les États membres de l'Union par la CIA, à la lumière de nouvelles révélations du Sénat américain relatives à l'usage de la torture par la CIA¹². Il convient de noter, toutefois, qu'il s'agira du suivi des travaux d'une commission spéciale (celle de 2005 sur les vols de transfert de la CIA) et non d'une commission d'enquête.

2.5. Anciennes commissions d'enquête

Avant leur codification dans le Traité de Maastricht, le Parlement a mis en place dix commissions d'enquête, certaines d'entre elles étant consacrées à des questions assez générales. Depuis la codification du droit d'enquête dans les traités, et jusqu'à la législature actuelle, seules **trois commissions d'enquête** ont été constituées: sur la fraude présumée dans le régime de transit communautaire (1995)¹³, sur la crise de l'ESB (1996)¹⁴ et sur la débâcle financière de la compagnie d'assurances «Equitable Life» (2005)¹⁵. La raison de ce rare recours aux commissions d'enquête, contrairement aux commissions spéciales (voir ci-dessous), s'explique dans une large mesure par la **portée plus limitée du droit d'enquête** conformément à l'article 226 TFUE (cas concrets d'infraction ou de mauvaise administration présumées, dans l'application du droit de l'Union, par les institutions et organes de l'Union ou des autorités nationales, mais pas par des autorités internationales ou de pays tiers, etc.). De plus, les commissions spéciales ont été perçues comme étant moins préjudiciables sur le plan politique que les commissions d'enquête, notamment en raison de leur nom, et parce qu'elles examinent souvent une question politique plus générale en vue de proposer de futures mesures législatives, plutôt que de se concentrer sur une infraction particulière¹⁶. En outre, les pouvoirs limités dont disposent les commissions d'enquête pour faire valoir leurs droits d'enquête les privent de leur avantage théorique par rapport à des commissions spéciales

¹² Résolution du Parlement européen du 11 février 2015 sur le rapport du Sénat américain sur l'utilisation de la torture par la CIA ([2014/2997\(RSP\)](#))

¹³ Commission temporaire d'enquête sur le [régime de transit communautaire](#) (janvier 1996 – mars 1997).

¹⁴ [Commission temporaire d'enquête sur l'ESB](#) (encéphalopathie spongiforme bovine) (septembre 1996 – février 1997).

¹⁵ Commission temporaire d'enquête sur la crise financière de la [compagnie d'assurances «Equitable Life»](#) (EQUI).

¹⁶ C. Syrier, *The investigative function of the European Parliament*, *op. cit.*, pp. 189-190.

Dans ce contexte, dans son rapport final de 2007¹⁷, la commission d'enquête sur la compagnie «Equitable Life Assurance Society» a conclu que ses pouvoirs étaient «très limités et ne correspondent pas à la stature politique, aux besoins et aux compétences du Parlement européen». Elle a dès lors demandé une révision des dispositions de 1995, exigeant le pouvoir de convoquer des témoins et de réclamer des documents, en collaboration étroite avec les autorités des États membres, lesquelles devraient être tenues de donner suite à cette demande et de coopérer étroitement tout au long de l'enquête.

3. Vers un nouveau cadre juridique pour le droit d'enquête du Parlement européen

3.1. Le rapport 2012

Conformément à l'article 226 TFUE, au cours de la dernière législature, le Parlement a adopté une proposition élaborée par la commission des affaires constitutionnelles (rapporteur David Martin, S&D, Royaume-Uni) concernant un règlement sur le droit d'enquête, destiné à remplacer l'accord interinstitutionnel de 1995. Contrairement à cet accord, un règlement est contraignant et directement applicable dans tous les États membres (article 288 TFUE), ce qui permettrait au Parlement de renforcer ses pouvoirs d'enquête¹⁸. Les principales nouveautés apportées par la proposition sont les suivantes:

- une liste des **mesures d'enquête**: entendre des membres des institutions de l'Union et des membres de gouvernements des États membres; obtenir la déposition de fonctionnaires et d'autres agents de l'Union ou des États membres, ainsi que de tout individu résidant dans l'Union; demander des rapports d'expertise, demander des documents et procéder à des inspections sur place;
- une commission d'enquête pourrait **«demander»** (et pas seulement «inviter») à toute personne résidant dans l'Union de participer à une audition;
- Elle pourrait «convoquer» un **fonctionnaire déterminé** ou un autre agent de l'Union afin qu'il témoigne devant elles. Si l'institution ou l'organe de l'Union auquel appartient le fonctionnaire refuse d'autoriser son témoignage, le fonctionnaire ou l'autorité responsable du refus doit comparaître devant la commission et en expliquer les raisons (règle de «se conformer ou s'expliquer»). Il en irait de même pour les États membres, s'ils refusaient de désigner un fonctionnaire et de l'autoriser à témoigner;
- les infractions au règlement, comme le refus non motivé de fournir les documents demandés et le refus non motivé de comparaître devant la commission, font l'objet de **sanctions** en vertu du droit national, correspondant à celles applicables pour des infractions similaires en ce qui concerne les travaux des commissions d'enquête de parlements nationaux;
- lorsque des allégations d'infraction ou de mauvaise application du droit de l'Union engagent l'éventuelle responsabilité d'une autorité d'un État membre, la commission d'enquête serait en mesure de demander au **parlement de cet État membre** de

¹⁷ Rapport du 4 juin 2007 sur la crise financière de la compagnie d'assurances «Equitable Life» ([2006/2199\(INI\)](#)).

¹⁸ Résolution législative du Parlement européen du 16 avril 2014 sur la proposition de règlement du Parlement européen relative aux modalités de l'exercice du droit d'enquête du Parlement européen et abrogeant la décision 95/167/CE, Euratom, CECA du Parlement européen, du Conseil et de la Commission ([2009/2212\(INL\)](#))

coopérer à l'enquête, aux fins de laquelle le Parlement européen pourrait conclure des accords interparlementaires.

En ce qui concerne ce dernier point, certains parlements nationaux ont mis en doute le pouvoir de leur imposer des obligations au moyen du droit de l'Union¹⁹. Il convient cependant de noter que le règlement sur le droit d'enquête du Parlement européen nécessiterait l'approbation du Conseil (majorité qualifiée) et est dès lors soumis à un contrôle par les parlements nationaux. En outre, la Commission européenne a exprimé des préoccupations quant à la proposition de pouvoirs d'enquête de grande envergure qui pourrait, à son avis, transformer l'outil politique en un outil juridique.

La proposition a été approuvée par le Parlement en 2012²⁰, mais sans que soit adoptée une résolution législative, en vue de parvenir à un accord avec le Conseil et la Commission. En raison du blocage des négociations et de la fin imminente de la législature, le Parlement a finalement adopté la résolution législative en avril 2014 et a demandé au Conseil et à la Commission de reprendre les négociations avec le Parlement nouvellement élu.

3.2. Points de désaccord qui subsistent

Le Conseil et la Commission ont déjà fait part d'objections persistantes concernant le projet de règlement, ce qui a mené notamment à ce qu'à ce jour, le Conseil refuse même d'entamer des négociations sur ce dossier.

Les exigences du Conseil se réfèrent notamment aux éléments ci-après:

- le respect automatique de la règle du **sub judice** (une affaire identique faisant l'objet d'un recours), non soumis à la décision de la commission d'enquête;
- la nécessité d'inclure des dispositions garantissant la **confidentialité** des informations, ainsi que la possibilité pour les témoins de demander une audition à **huis clos**;
- la nécessité que la liste des **moyens d'enquête** à la disposition d'une commission d'enquête soit exhaustive et utilisée uniquement selon le principe de nécessité.

Le Conseil a en outre exprimé des préoccupations en ce qui concerne, entre autres:

- l'obligation pour les citoyens et les entreprises de fournir des **documents** à une commission d'enquête, sous peine de sanctions;
- la règle «**se conformer ou s'expliquer**», qui, selon le Conseil, devrait être remplacée par la possibilité d'expliquer par écrit le refus d'accorder une autorisation à comparaître devant une commission d'enquête; et
- le fait d'envisager des **sanctions**, qui, selon le Conseil, ne relève pas du champ d'application de l'article 226 TFUE.

L'article 226 TFUE prévoit une procédure législative spéciale pour l'adoption d'un règlement sur le droit d'enquête, de sorte que le Parlement dispose du droit d'initiative législative et que la proposition doit obtenir le consentement du Conseil et de la Commission. La décision est adoptée par le Conseil à la majorité qualifiée (article 16, paragraphe 3, TUE).

¹⁹ Voir, par exemple, la [commission d'examen des affaires européennes](#), Chambre des communes, 3 janvier 2013.

²⁰ Proposition, adoptée par le Parlement européen le [23 mai 2012](#), de règlement du Parlement européen relatif aux modalités d'exercice du droit d'enquête du Parlement européen et abrogeant la décision 95/167/CE, Euratom, CECA du Parlement européen, du Conseil et de la Commission [2009/2212(INI)].

3.3. Travaux en cours de la commission des affaires constitutionnelles

Au cours de la législature actuelle, la commission des affaires constitutionnelles (AFCO) du Parlement a agi sur le mandat donné par la résolution législative du 16 avril 2014, adoptant officiellement la proposition de 2012²¹, afin de reprendre les négociations avec le Conseil et la Commission sur la base des progrès réalisés dans les négociations passées au niveau politique et au cours des contacts informels au niveau technique. À cette fin, la commission a nommé un rapporteur (Ramón Jáuregui Atondo, S&D, Espagne) en vue de donner un nouvel élan aux négociations. Le rapporteur, en consultation avec les rapporteurs fictifs, a déjà élaboré deux documents de travail qui visent à répondre aux préoccupations du Conseil et de la Commission, tout en préservant les aspects les plus importants pour le Parlement. Ces derniers aspects concernent en particulier le pouvoir de demander des documents, de convoquer des fonctionnaires et des témoins et d'imposer des sanctions, ainsi que la question de la confidentialité et des informations classifiées. À cette fin, un nouveau mandat de négociation a été émis par la commission AFCO le 3 décembre 2015.

4. Commissions spéciales

Contrairement aux commissions d'enquête, le Parlement a largement fait usage de son droit de constituer des commissions spéciales en vertu de l'article 197 de son règlement.

4.1. Commissions spéciales «d'enquête»

Les commissions spéciales (temporaires) ont été incluses dans le règlement du Parlement européen en 1981. Jusqu'à la législature actuelle, 16 commissions de ce type ont été constituées, la première en 1983 sur la reprise économique européenne. Les commissions temporaires se concentrent normalement sur des questions de politique plus générales, telles que la génétique humaine (2001)²², les moyens budgétaires de l'Union élargie (2004 et 2010)²³, le changement climatique (2007)²⁴, l'ampleur et l'incidence de la crise économique et financière (2009)²⁵, le cadre financier pluriannuel de l'après-2013 (2010)²⁶ ou la commission spéciale sur la criminalité organisée, la corruption et le blanchiment de capitaux (CRIM, 2012)²⁷.

Cependant, certaines commissions temporaires ont mené des travaux davantage axés sur les enquêtes, ressemblant dans une large mesure au rôle des commissions d'enquête, tout en répondant à des préoccupations politiques et des développements futurs plus généraux. Tel était le cas des commissions temporaires sur le suivi du scandale

²¹ [Résolution législative du Parlement européen du 16 avril 2014](#), *op. cit.*

²² Commission temporaire sur la [génétique humaine](#) et les autres technologies nouvelles en médecine moderne.

²³ Commission temporaire sur [les défis et les moyens budgétaires de l'Union élargie 2007-2013](#).

²⁴ Commission temporaire sur le [changement climatique](#) (CLIM).

²⁵ Commission spéciale sur la [crise financière, économique et sociale](#).

²⁶ Commission spéciale sur [les défis politiques et les ressources budgétaires pour une Union européenne durable après 2013](#) (SURE).

²⁷ Commission spéciale sur [la criminalité organisée, la corruption et le blanchiment de capitaux](#) (CRIM).

de l'ESB (1997)²⁸, sur le système d'interception de communications «ECHELON» (2001)²⁹, sur la gestion de l'épidémie de fièvre aphteuse (2002)³⁰, sur l'enquête concernant la sécurité maritime (pétrolier Prestige) (2003)³¹, ainsi que sur le transfert de personnes suspectées de terrorisme par la CIA (2006)³².

4.2. Différences avec les commissions d'enquête

4.2.1. Attributions

Contrairement aux commissions d'enquête, les commissions spéciales ne sont pas établies dans les traités comme un instrument de contrôle parlementaire. En conséquence, les commissions spéciales (d'enquête) ne disposent pas des pouvoirs d'enquête officiels conférés aux commissions d'enquête. Cependant, cela ne signifie pas que le Parlement ne peut pas inviter des témoins ou avoir accès aux documents, mais il doit compter sur la bonne volonté des gouvernements des États membres et des personnes physiques dans une plus large mesure que dans le cas des commissions d'enquête.

Dans le cadre de commissions spéciales, le Parlement a également effectué des visites d'enquête dans les États membres qui se sont avérées utiles, chaque fois que les autorités nationales ont refusé de coopérer avec le Parlement et d'envoyer des fonctionnaires à des réunions à Bruxelles (par exemple, pour «ECHELON»). Ces visites d'enquête comprenaient des entretiens avec des représentants des parlements nationaux et des administrations nationales, y compris les chefs des services de renseignement nationaux (comme dans le cas des vols de la CIA) ainsi qu'avec les ministres nationaux et régionaux, mais aussi avec des acteurs privés (comme les agriculteurs dans le cas de l'épidémie de fièvre aphteuse). En outre, des auditions ont été organisées pour permettre des échanges de vues avec des fonctionnaires et des experts de l'Union. Les réunions sont normalement publiques, mais certaines séances ont eu lieu à huis clos lorsque des informations sensibles étaient concernées.

Sur [proposition](#) du groupe de travail de la Conférence des présidents sur la réforme parlementaire, en 2009, les anciennes «commissions temporaires» ont été renommées «commissions spéciales» afin de souligner leur nature particulière par rapport aux commissions permanentes.

En conséquence, les pouvoirs d'enquête «informels» des commissions spéciales ne sont en substance pas plus limités que ceux des commissions d'enquête. Dans les deux cas, le Parlement se voit obligé de compter dans une large mesure sur la bonne volonté des gouvernements des États membres et des particuliers invités à témoigner. La situation serait différente si le Parlement se voyait conférer des pouvoirs contraignants de convocation et d'accès aux documents, tel qu'il l'a exigé dans la proposition de règlement sur le droit d'enquête.

4.2.2. Portée

Bien qu'elles disposent de pouvoirs formels restreints, les attributions des commissions spéciales peuvent être pratiquement illimitées. Contrairement aux commissions

²⁸ Commission temporaire chargée du suivi des recommandations concernant l'[ESB](#) (encéphalopathie spongiforme bovine)

²⁹ Commission temporaire sur le [système d'interception «ECHELON»](#)

³⁰ Commission temporaire sur la [fièvre aphteuse](#).

³¹ Commission temporaire sur le renforcement de la [sécurité maritime](#) (MARE).

³² Commission temporaire sur l'utilisation alléguée de pays européens par la CIA pour le transport et la détention illégale de prisonniers (TDIP).

d'enquête, elles peuvent aborder tout type de questions, y compris celles n'ayant trait à aucune allégation d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit de l'Union. Ce constat a conduit à la constitution de commissions spéciales d'enquête, au lieu de commissions d'enquête, chaque fois que des pays tiers étaient impliqués (et que la politique étrangère et de sécurité commune était concernée), par exemple, dans le cas d'«Echelon» et des vols de transfert de la CIA. En outre, les pouvoirs d'enquête conférés aux commissions d'enquête ne sont d'aucune utilité lorsque le problème en question concerne des aspects de sécurité nationale couverts par le secret. Dans un tel cas, le Parlement a opté pour la constitution d'une commission spéciale.

De plus, la règle du *sub judice* n'est pas explicitement applicable. Toutefois, le recours à une commission spéciale ne peut pas porter atteinte à la séparation des pouvoirs dans le cas d'une enquête parlementaire.

4.2.3. Procédure de constitution et fonctionnement

Contrairement aux commissions d'enquête, un nombre minimal de députés européens n'est pas exigé pour demander la mise en place d'une commission spéciale. En fait, en vertu de l'article 197 du règlement du Parlement européen, l'initiateur d'une commission spéciale est la Conférence des présidents elle-même. Cela signifie que la Conférence des présidents peut à tout moment proposer au cours de la plénière la constitution d'une commission spéciale, à la demande de députés européens ou sans celle-ci. La proposition de la Conférence des présidents devrait alors obtenir une majorité des voix en séance plénière. La décision de constituer une commission spéciale doit également inclure des dispositions concernant ses attributions, sa composition et son mandat. Cette décision est définitive et les attributions de la commission ne peuvent être renforcées ou réduites par la suite.

Les commissions spéciales sont établies pour une période de 12 mois au maximum, mais le Parlement peut étendre ce mandat à son expiration, comme ce fut notamment le cas avec la commission CRIM. La Conférence des présidents soumet en plénière une proposition de composition pour la commission spéciale à constituer, laquelle reflète autant que possible la composition du Parlement (article 199 du règlement du Parlement européen). La commission élit un président et un (des) rapporteur(s) lors de sa réunion constitutive. Les membres de la commission peuvent nommer un rapporteur en vue de proposer un programme de travail et/ou d'élaborer un projet de rapport. À l'instar des commissions d'enquête, les commissions spéciales élaborent des rapports comprenant des recommandations pour l'adoption d'une législation, la mise en œuvre correcte des dispositions en vigueur ou toute autre mesure.

Le rapport d'une commission spéciale est voté en séance plénière, où, contrairement aux commissions d'enquête, des **amendements** peuvent être déposés.

4.3. Expérience relative à des commissions spéciales «d'enquête»

Jusqu'à présent, le rapport d'une seule commission spéciale a été rejeté en plénière: celui de la commission spéciale sur la génétique humaine. Le rapport n'est pas parvenu à surmonter les divergences idéologiques des députés européens des différents groupes politiques du Parlement. En général, les commissions spéciales «d'enquête» sont jugées très efficaces pour accorder une plus haute priorité politique aux préoccupations du public. Elles se sont révélées particulièrement utiles lorsqu'aucune enquête n'était

menée par les parlements nationaux, soi-disant en raison de la pression du gouvernement ou d'autres intérêts particuliers³³.

Toutefois, la commission spéciale sur les vols de transfert de la CIA, en particulier, a mis en évidence les pouvoirs d'enquête limités des commissions spéciales (et aussi des commissions d'enquête), lorsque de nombreux témoins invités ont refusé de témoigner devant la commission. Parmi ceux-ci figuraient non seulement des personnalités internationales et originaires de pays tiers, comme l'ex-Secrétaire général de l'OTAN et des membres du Congrès américain, mais, notamment, aussi les ministres autrichien et polonais des affaires étrangères et le ministre danois des transports³⁴. Alors que les États membres ont été plutôt réticents à se conformer aux recommandations émises par des commissions spéciales (par exemple dans l'affaire «Echelon»), le suivi donné par la Commission européenne est considéré comme plus satisfaisant.

En ce qui concerne les différences et les similitudes entre les commissions d'enquête et les commissions spéciales, veuillez vous référer au tableau 1 de l'annexe.

5. Commissions d'enquête et commissions spéciales de la législature actuelle

5.1. TAXE 1

5.1.1. Constitution

Dans la foulée du scandale «LuxLeaks» relatif à l'évasion fiscale d'entreprises multinationales opérant au Luxembourg, en Irlande, en Belgique et aux Pays-Bas, le Parlement a décidé, le 12 février 2015, de constituer une commission spéciale chargée d'examiner les pratiques fiscales abusives dans l'UE³⁵. Cent quatre-vingt-huit députés européens avaient initialement demandé de constituer une commission d'enquête, mais la Conférence des présidents a estimé, sur la base d'un avis du service juridique du Parlement, que les conditions légales pour mettre en place une commission d'enquête conformément à l'article 226 TFUE (cas concrets d'infraction à l'encontre du droit de l'Union) n'étaient pas remplies.

La commission était composée de 45 députés européens et son président était Alain Lamassoure (PPE, France). Elle a été constituée pour une durée initiale de six mois, qui a été ensuite prolongée jusqu'à la fin de novembre 2015.

5.1.2. Enquête

La commission TAXE³⁶ a organisé des échanges de vues, notamment avec le président de la Commission, Jean-Claude Juncker, le commissaire aux affaires économiques et financières, à la fiscalité et aux douanes, Pierre Moscovici, et la commissaire à la concurrence, Margrethe Vestager. Elle a également discuté de la planification fiscale

³³ La Chambre des communes britannique, par exemple, a renoncé à mener une enquête sur l'épidémie de fièvre aphteuse au Royaume-Uni. D'après certains députés européens, une pression politique exercée par le gouvernement en était la raison.

³⁴ [Rapport](#) sur l'utilisation alléguée de pays européens par la CIA pour le transport et la détention illégale de prisonniers (A6-0020/2007, 30.1.2007), pp. 70-76.

³⁵ Décision du Parlement européen du 12 février 2015 sur la constitution, les attributions, la composition numérique et la durée du mandat de la commission spéciale sur les rescrits fiscaux et autres mesures similaires par leur nature ou par leur effet [[2015/2566\(RSO\)](#)].

³⁶ Voir le [site internet](#) de la commission TAXE.

agressive des sociétés³⁷ avec les ministres des finances du Luxembourg, de l'Espagne, de l'Italie, de la France et de l'Allemagne. La commission TAXE a en outre effectué des visites d'enquête en Belgique, aux Pays-Bas, au Luxembourg, en Irlande, au Royaume-Uni et en Suisse, au cours desquelles des députés européens se sont entretenus avec des parlementaires, des représentants des ministères des finances et des administrations fiscales, d'universités, d'entreprises et de la société civile.

Diverses **sociétés multinationales** de différents secteurs ont été invitées à présenter leur régime fiscal devant la commission. Après que la plupart d'entre elles ont tout d'abord refusé de comparaître devant la commission, 11 des 13 sociétés initialement invitées ont finalement accepté l'invitation. Le Parlement n'a en effet aucun moyen de sanction à sa disposition qui pourrait «persuader» les entités invitées à se conformer à ses demandes. Cependant, le refus des députés européens de répondre positivement aux demandes de rencontre de représentants d'intérêts, notamment en ce qui concerne les sociétés multinationales, s'est révélé avoir un puissant effet de levier. En outre, les sociétés semblent être de plus en plus préoccupées par leur bonne réputation et un refus de comparaître devant une commission d'enquête parlementaire pourrait donc avoir un effet négatif.

En ce qui concerne l'**accès aux documents**, la commission TAXE a rencontré de grandes difficultés pour accéder aux documents du groupe «Code de conduite (fiscalité des entreprises)»³⁸. À la suite d'une demande formulée par la commission TAXE pour accéder aux procès-verbaux de la Commission relatifs à plusieurs réunions du groupe «Code de conduite», certains États membres ont accepté d'en donner l'accès, tandis que d'autres s'y sont opposés. En conséquence, et après un accord conclu au niveau politique entre le président Schulz et le président Juncker, les membres de la commission ont reçu les procès-verbaux demandés, lesquels devaient être consultés dans des conditions de confidentialité dans une salle spécifiquement dédiée dans les locaux du Parlement, et dans lesquels les pages se référant aux États membres s'opposant à la demande de la commission avaient été rendues illisibles.

5.1.3. Rapport

Le rapport TAXE [corapporteurs Elisa Ferreira (S&D, Portugal) et Michael Theurer (ADLE, Allemagne)] a été adopté en plénière le 25 novembre 2015³⁹. Il contient, entre autres, des recommandations sur le renforcement de la coopération et de la coordination des États membres sur des questions fiscales, y compris des définitions communes de termes fiscaux, et davantage de transparence et de responsabilité en ce qui concerne les rescrits fiscaux nationaux destinés aux entreprises et susceptibles d'avoir une incidence sur les autres États membres. Il recommande également la publication, par les multinationales, d'informations par pays sur les bénéficiaires, les impôts payés et les subventions reçues, la création d'une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS), l'application d'aides d'État et la protection des lanceurs d'alerte.

³⁷ Voir C. Remeur, [Aggressive corporate tax planning under scrutiny](#), EPRS, novembre 2015.

³⁸ Le [groupe «Code de conduite»](#) a été créé en 1998 par les États membres afin de se coordonner et de supprimer les pratiques fiscales individuelles dommageables constituant une concurrence fiscale dommageable.

³⁹ Résolution du Parlement européen du 25 novembre 2015 sur les rescrits fiscaux et autres mesures similaires par leur nature ou par leur effet [[2015/2066\(INI\)](#)]

Dans sa résolution adoptant le rapport TAXE, le Parlement demande au Conseil et à la Commission «d'approuver sans délai la proposition actuellement à l'examen de règlement du Parlement européen relatif aux modalités d'exercice du droit d'enquête du Parlement européen, afin de le doter de véritables pouvoirs d'enquête essentiels à l'exercice de son droit d'enquête parlementaire».

5.1.4. *Suivi*

Le 28 janvier 2016, la Commission européenne a proposé⁴⁰ de modifier la directive relative à la coopération administrative (directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal) comprenant un grand nombre des aspects figurant dans le rapport de la commission TAXE⁴¹, bien qu'elle ne fasse pas expressément référence à ce dernier.

5.2. TAXE 2

5.2.1. *Constitution*

Le mandat de la commission TAXE 1 s'est achevé le 30 novembre 2015. Afin de résoudre les problèmes en suspens, le Parlement a décidé, le 2 décembre 2015, de constituer une commission spéciale TAXE 2⁴² pour achever les travaux de la commission TAXE 1 en s'appuyant sur ceux-ci. Dans un premier temps, la commission TAXE 2 a été constituée pour une durée de six mois, et son mandat a ensuite été prorogé pour deux mois supplémentaires, jusqu'au 2 août 2016. La commission TAXE 2 possède la même structure que la commission TAXE 1, et elle est à nouveau présidée par Alain Lamassoure (PPE, France).

5.2.2. *Mandat*

La commission examine les pratiques relatives à l'application d'aides d'État de l'Union et au droit fiscal en ce qui concerne les rescrits fiscaux (et d'autres mesures semblables de par leur nature ou leur effet) délivrés par les États membres, si cette pratique semble être l'acte d'un État membre ou de la Commission, et les pratiques et régimes d'impôt sur les sociétés dommageables aux niveaux européen et international.

5.2.3. *Enquête*

La commission a déjà tenu un **échange de vues** avec le commissaire Pierre Moscovici et la présidence néerlandaise du Conseil, et a entendu les représentants d'Andorre, de Guernesey, de l'île de Man, de Jersey, du Liechtenstein, et de Monaco, ainsi que des sociétés multinationales. Plusieurs responsables de grandes banques européennes ont témoigné devant la commission sur le rôle des paradis fiscaux offshore dans la planification de l'impôt sur les sociétés.

S'appuyant sur l'expérience de la commission TAXE 1 concernant l'**accès aux documents** du groupe «code de conduite (fiscalité des entreprises)», la commission TAXE 2 a de nouveau demandé à consulter certains procès-verbaux des réunions du groupe. Cette fois-ci, les États membres ont accepté de communiquer aux membres de la commission tous les procès-verbaux de réunions demandés, à consulter dans des conditions de confidentialité. C'est la première fois dans l'histoire de la constitution de commissions spéciales et d'enquête par le Parlement que les États membres ont pleinement répondu

⁴⁰ [Proposition](#) de directive du Conseil modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal, 28.1.2016, COM(2016) 25 final.

⁴¹ Voir C. Remeur, [Country-by-country reporting for multinational enterprise groups](#), EPRS, avril 2016.

⁴² Voir le [site internet](#) de la commission spéciale TAXE 2.

à une telle demande de documents, ce qui est d'autant plus significatif dans le domaine des politiques fiscales qui relève de la compétence exclusive des États membres.

5.3. EMIS

En septembre 2015, des manipulations du cycle d'essai par le constructeur automobile Volkswagen, dans lesquelles les émissions des véhicules diesel testés étaient inférieures aux émissions rejetées dans des conditions réelles de conduite, ont été mises au jour. À la demande de 283 membres, le Parlement a constitué, le 17 décembre 2015, une commission d'enquête sur la mesure des émissions dans le secteur de l'automobile (EMIS)⁴³. La commission est composée de 45 membres et est présidée par Kathleen Van Brempt (S&D, Belgique).

La commission EMIS⁴⁴ enquête sur les allégations selon lesquelles la Commission européenne aurait méconnu de vérifier les cycles d'essai utilisés pour mesurer les émissions, de faire respecter l'interdiction explicite d'utiliser des dispositifs d'invalidation⁴⁵ prévue en vertu du droit de l'Union, et selon lesquelles les États membres n'auraient pas contrôlé l'exécution de cette interdiction et n'auraient pas établi de sanctions efficaces applicables aux infractions commises par les constructeurs, notamment pour la falsification des résultats des tests. La commission examine également si la Commission et les États membres avaient, préalablement à l'avis d'infraction émis par l'agence de protection de l'environnement des États-Unis d'Amérique en septembre 2015, la preuve de l'utilisation de dispositifs «d'invalidation».

À cette fin, la commission organise plusieurs auditions pour recueillir des témoignages d'experts et de témoins, notamment avec la participation du Centre commun de recherche (*Joint Research Centre – JRC*). Les auditions ont commencé avec le Centre commun de recherche (JRC); la commission a appris que le JRC avait rendu un rapport mettant en évidence des résultats de tests problématiques et l'avait communiqué à la Commission. La commissaire actuelle, Elżbieta Bieńkowska, et l'ancien commissaire, Gunther Verheugen, sont également invités à comparaître devant la commission EMIS. La commission envisage également d'inviter d'autres experts et témoins compétents, dont des représentants de Volkswagen et d'autres constructeurs automobiles, en tenant compte des limitations découlant de leur participation à des procédures judiciaires dans plusieurs pays. Dans ce contexte, les membres de la commission attirent l'attention sur les difficultés rencontrées pour inviter des personnes spécifiques, dont le témoignage les intéresse, compte tenu des dispositions actuelles qui laissent à l'organisation ou à l'institution le choix dans la désignation du témoin qui comparaitra devant la commission.

La commission publiera un rapport intermédiaire dans les six mois suivant le début de ses travaux et un rapport final dans un délai de 12 mois, à la fin de son mandat.

5.4. «Panama papers»

Après la fuite, au début du mois d'avril 2016, de documents d'un cabinet d'avocats situé au Panama, révélant des informations sur des sociétés offshore qui auraient dissimulé

⁴³ Décision du Parlement européen du 17 décembre 2015 sur la constitution, les attributions, la composition numérique et la durée du mandat de la commission d'enquête sur la mesure des émissions dans le secteur de l'automobile [[2015/3037\(RSO\)](#)].

⁴⁴ Voir le [site internet](#) de la commission EMIS.

⁴⁵ Voir R. Hotten, [Volkswagen: The scandal explained](#), BBC, 10 décembre 2015.

des fonds et des revenus («Panama papers»)⁴⁶, la Conférence des présidents du Parlement a soutenu la constitution d'une commission d'enquête⁴⁷. Le mandat de la commission a été défini le 2 juin 2016 par la Conférence des présidents⁴⁸. La commission examinera les allégations d'infraction et de mauvaise administration dans l'application du droit de l'Union en ce qui concerne le blanchiment d'argent, l'évitement fiscal et l'évasion fiscale. Les travaux de la commission rejoindront donc ceux menés auparavant par les commissions TAXE 1 et TAXE 2. La commission sera composée de 65 membres.

6. Pouvoirs d'enquête des parlements nationaux des États membres

La grande majorité des parlements nationaux des États membres ont le pouvoir d'établir des commissions d'enquête ou des commissions spéciales similaires⁴⁹. Les parlements de Malte, de la Slovaquie et de la Suède constituent des exceptions. La Chambre des communes du Royaume-Uni n'établit pas de commissions d'enquête ad hoc, mais les membres des commissions spéciales («*select committees*») chargées de contrôler chaque ministère peuvent décider d'enquêter sur une question particulière. Dans certains États membres, il existe une distinction entre les commissions qui contrôlent le gouvernement et d'autres commissions ad hoc qui enquêtent sur un certain sujet, afin de fournir aux députés des informations aux fins de leur travail législatif (par exemple, en Autriche et Hongrie).

Dans certains parlements nationaux, tout membre peut demander la constitution d'une commission d'enquête (par exemple aux Pays-Bas). Au Portugal, chaque député peut participer à une seule demande de constitution d'une commission d'enquête par session législative. En Estonie, le gouvernement national peut également demander au parlement de mettre en place une commission d'enquête. En général, une majorité de la chambre doit voter en faveur d'une décision de constitution d'une telle commission pour que celle-ci soit actée, sauf en Grèce, où l'adhésion de deux cinquièmes des membres est nécessaire. Il n'y a qu'en Allemagne qu'une minorité de membres (un quart) peut exécuter une demande de constitution d'une commission d'enquête contre la majorité en séance plénière. Il est à noter que les commissions d'enquête hongroises qui enquêtent sur le gouvernement ou un organisme gouvernemental sont présidées par un membre appartenant à un parti d'opposition.

Les commissions d'enquête des parlements nationaux disposent de **pouvoirs d'enquête quasi judiciaires**, et appliquent les dispositions correspondantes de la procédure énoncée dans le droit pénal national. Souvent, les commissions d'enquête peuvent demander l'aide de tribunaux, de procureurs et d'autorités administratives au cours de leurs enquêtes (par exemple, en Belgique, Allemagne, Italie et Pologne). En Slovénie, les

⁴⁶ C. Remeur, ['Panama papers' in a nutshell](#), EPRS, avril 2016.

⁴⁷ Communiqué de presse [Commission d'enquête du Parlement européen sur les «Panama papers»](#), 14 avril 2016.

⁴⁸ Le texte du mandat peut être consulté sur le [site internet du Parlement](#).

⁴⁹ Voir W. Lehmann, [Parliamentary committees of inquiry in national systems a comparative survey of EU member states](#), Parlement européen, Département thématique C, Droits des citoyens et affaires constitutionnelles, PE 462.427, Parlement européen, Bruxelles, 2010. Voir aussi les réponses fournies à une enquête de 2011 menée par le Centre européen de recherche et de documentation parlementaire (CERDP).

tribunaux doivent fournir à la commission d'enquête les éléments de leurs dossiers qui sont associés à l'objet de l'enquête.

Les commissions d'enquête ont le pouvoir d'**assigner** des témoins et de demander aux services de police de faire respecter l'assignation si un témoin ne se présente pas volontairement. En cas de refus injustifié de témoigner devant la commission, cette dernière peut normalement demander à un tribunal d'infliger une amende ou une peine de prison. La Finlande est une exception, puisque seul le gouvernement est obligé de donner des informations à une commission d'enquête parlementaire et, donc, ses sanctions sont uniquement de nature politique. En revanche, aucune obligation à comparaître et à témoigner ne peut être imposée à des personnes privées. À la Chambre des communes britannique, des commissions spéciales («*select committees*») sont dotées du pouvoir «de convoquer des personnes et d'exiger la production de documents et de dossiers», bien que ce pouvoir formel soit apparemment utilisé à de rares occasions⁵⁰. En Pologne, les personnes convoquées peuvent désigner un représentant (avocat), mais cela ne les dégage cependant pas de l'obligation de comparaître devant la commission et de témoigner.

En règle générale, un refus de comparaître devant une commission d'enquête ou de lui donner accès aux documents est **sanctionné**: en France, par exemple, la sanction peut aller jusqu'à deux ans de prison et une amende maximale de 7 500 euros; en Allemagne, la sanction prend la forme d'une amende pouvant atteindre 10 000 euros ou d'une peine de prison. Les faux témoignages sont également punissables en vertu des dispositions de droit pénal: par exemple en Lettonie, il peut s'agir d'une peine d'emprisonnement jusqu'à deux ans, d'un service communautaire, ou d'une amende représentant jusqu'à 50 fois le salaire minimal mensuel, et au Luxembourg, cette pratique peut être sanctionnée par une peine d'emprisonnement de deux mois à trois ans.

Dans plusieurs parlements nationaux, les commissions d'enquête obtiennent l'accès à des **documents secrets**, avec l'obligation de traiter les renseignements concernés en toute confidentialité (par exemple, en Autriche, Bulgarie, Allemagne et Roumanie).

⁵⁰ Chambre des communes britannique, [Guide for witnesses giving written or oral evidence to a House of Commons select committee](#), 2014, p. 10.

7. Annexe

Tableau 1 — Différences et similitudes entre les commissions d'enquête et les commissions spéciales

	COMMISSIONS D'ENQUÊTE	COMMISSIONS SPÉCIALES
Base juridique	Accord interinstitutionnel de 1995 et règlement du PE	Règlement du PE
Conditions matérielles	Allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit de l'Union	Peuvent traiter toute question
Enquête sur les actions des autorités nationales	Oui, lors de l'application du droit de l'Union	Oui
Enquêtes sur les autorités de pays tiers	Non	Oui
Application de la règle du <i>sub judice</i>	Oui	Oui
Initiateur	Au moins un quart des députés européens (actuellement 187 députés sur 751)	Conférence des présidents des groupes politiques
Constitution	Soutien de la Conférence des présidents Vote en plénière, majorité simple	Majorité simple en plénière
Durée	12 mois, renouvelable deux fois pour trois mois à la majorité simple en plénière	12 mois, renouvelable
Attributions	Inviter des témoins, mais ne disposent pas du pouvoir d'assigner à comparaître des témoins individuels Accès aux documents, mais refus possible en cas de secret Aucune sanction contre les autorités et les personnes refusant de comparaître devant la commission	Pouvoirs d'enquête informels, dans la pratique les mêmes que dans le cas d'une commission d'enquête (au moins jusqu'à l'adoption d'un règlement sur le droit d'enquête)
Amendements au rapport en plénière	Non	Oui

8. Principales références

C. Syrier, *The investigative function of the European Parliament: holding the EU executive to account by conducting investigations*, Maastricht 2013.

R. Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton, *The European Parliament*, 8^e édition, 2011.

Höpfner, *Parlamentarische Kontrolle in Deutschland und in der Europäischen Union*, Hamburg, 2004.

E. Vallet, *Les commissions d'enquête du Parlement européen*, RDP 2002, 1441.

M. Shackleton, *The European Parliament's New Committees of Inquiry: Tiger or Paper Tiger?*, JCMSt 1998, 115.

I. Beckedorf, *Das Untersuchungsrecht des Europäischen Parlaments: die Entwicklung des parlamentarischen Untersuchungsrechts des Europäischen Parlaments nach den Verträgen über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die EG unter Berücksichtigung der Untersuchungsrechte der mitgliedstaatlichen Parlamente*, EuR 1997, 237.

M. Kipke, *Die Untersuchungsausschüsse des Europäischen Parlaments*, ZParl 1989, 488.

Récemment, le Parlement européen a fait un usage accru de ses instruments d'enquête – commissions spéciales et d'enquête. La commission TAXE, mise en place à la suite du scandale des «LuxLeaks» pour examiner les pratiques fiscales abusives dans l'UE, a été suivie par la commission spéciale TAXE 2 sur les rescrits fiscaux. La commission d'enquête EMIS est chargée de mesurer les émissions dans le secteur automobile. L'affaire dite des «Panama papers», récemment révélée, a donné lieu à la création d'une nouvelle commission d'enquête sur les paradis fiscaux.

Le droit d'enquête du Parlement est un instrument important pour l'exercice de ses fonctions de contrôle. Cependant, ses pouvoirs d'enquête ne sont pas à la hauteur des pouvoirs des commissions d'enquête dans les parlements nationaux, qui disposent d'outils d'enquête quasi judiciaires.

Le pouvoir des commissions d'enquête se limite aux examens des allégations d'infraction et de mauvaise administration dans l'application du droit de l'Union, excluant ainsi la collecte d'éléments probants sur les matières générales et les enquêtes sur des actions menées par les autorités de pays tiers. En revanche, des «commissions spéciales» peuvent être mises en place pour mener une enquête parlementaire; le Parlement a donc plus souvent eu recours à cette solution. Bien qu'elles ne soient pas dotées de pouvoirs officiels, les commissions spéciales effectuent leur travail en utilisant les mêmes mécanismes d'enquête que les commissions d'enquête.

Le Traité de Lisbonne confère au Parlement le pouvoir de proposer et d'adopter un règlement contraignant sur les règles d'enquête.

Publication du
Service de recherche pour les députés

Direction générale des services de recherche parlementaire, Parlement européen



PE 582.007
ISBN 978-92-823-9159-4
doi:10.2861/789263

Le contenu de ce document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. Il est destiné aux Membres et au personnel du PE dans le cadre de leur travail parlementaire.