

## Les commissions d'enquête au sein des parlements nationaux<sup>1</sup> Étude comparative

### RÉSUMÉ

La présente étude, réalisée par le département thématique des droits des citoyens et des affaires constitutionnelles à la demande de la commission AFCO, se penche sur le cadre juridique et administratif du fonctionnement des commissions parlementaires d'enquête dans les États membres de l'Union européenne. Elle porte notamment sur les pouvoirs d'enquête dont disposent ces commissions pour aider les parlements nationaux à exercer leur contrôle parlementaire. Elle examine également le rôle que jouent les commissions parlementaires d'enquête des États membres dans l'orientation de l'action du gouvernement, l'amélioration de la transparence et la lutte contre les infractions et la mauvaise administration.

Le droit d'enquête du Parlement européen (ci-après «le Parlement») est régi par [l'article 226 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne \(traité FUE\)](#), par la [décision du 19 avril 1995 portant modalités d'exercice du droit d'enquête du Parlement européen](#) et par [l'article 208 du règlement intérieur du Parlement européen](#). En vertu de l'article 226 du traité FUE, le Parlement peut constituer une commission temporaire d'enquête pour examiner «les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit de l'Union». Le même article donne au Parlement le droit de présenter de sa propre initiative, après approbation du Conseil et de la Commission, une proposition de règlement fixant les modalités détaillées de l'exercice du droit d'enquête.

Ces dix dernières années, le Parlement a tenté à de nombreuses reprises de concrétiser le droit d'initiative consacré par l'article 226 du traité FUE et d'engager de véritables négociations avec le Conseil et la Commission sur une proposition de règlement fixant les modalités détaillées de l'exercice du droit d'enquête. À plusieurs occasions, il a également exprimé sa préoccupation en ce qui concerne le manque de communication et de coopération en la matière. La commission des affaires constitutionnelles, compétente au fond, a une nouvelle fois relancé la procédure législative en suspens et, dans ce cadre, demandé au département thématique des droits des citoyens et des affaires constitutionnelles de réaliser une étude actualisée sur le fonctionnement des commissions parlementaires d'enquête au sein des parlements nationaux.

L'étude comparative consacrée à la question réunit des informations en provenance des parlements des 20 États membres ayant répondu au questionnaire du département thématique. Elle examine le cadre juridique et administratif du fonctionnement des commissions d'enquête au sein des parlements des États

<sup>1</sup> Version intégrale de l'étude en anglais:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/649524/IPOL\\_STU\(2020\)649524\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/649524/IPOL_STU(2020)649524_EN.pdf)



membres de l'Union européenne. Elle porte notamment sur les pouvoirs d'enquête dont disposent les commissions d'enquête pour aider les parlements nationaux à exercer leur contrôle parlementaire. Elle examine également le rôle que jouent les commissions parlementaires d'enquête des États membres dans l'orientation de l'action du gouvernement, l'amélioration de la transparence et la lutte contre les infractions et la mauvaise administration.

La majorité des parlements des États membres peuvent constituer des commissions d'enquête en vertu de dispositions figurant généralement dans la Constitution. Les commissions parlementaires d'enquête évaluent les cas éventuels de mauvaise administration ou de corruption dans l'application de la loi en demandant notamment des informations et des documents au gouvernement, aux autorités administratives et, parfois, aux organismes privés et en procédant à l'audition de témoins ou d'experts. Leur compétence au niveau national recouvre généralement tout ce qui touche à l'«intérêt général» et semble donc plus large, de prime abord, que celle des commissions d'enquête constituées par le Parlement européen, ces dernières étant habilitées à examiner «les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit de l'Union». En réalité, au lieu d'enquêter sur les cas de mauvaise administration, de nombreuses commissions parlementaires d'enquête nationales consacrent souvent leurs travaux aux scandales et aux catastrophes à grande échelle, comme les délits financiers, la corruption, la pédophilie, la contrebande ou les causes de tragédies de masse. Par ailleurs, comme c'est également le cas au Parlement européen, les travaux des commissions parlementaires d'enquête ont porté sur les sujets les plus divers tels que le racisme et la xénophobie, la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), la mesure des émissions du secteur automobile, le blanchiment de capitaux ou l'évasion fiscale. Or, de nombreuses commissions parlementaires d'enquête nationales sont aussi compétentes dans des domaines où le Parlement européen constituerait plutôt une commission temporaire spéciale.

Au sein des parlements des États membres ayant répondu au questionnaire, toutes les commissions d'enquête ont le droit de procéder à l'audition des fonctionnaires et agents de l'État ainsi que des membres du gouvernement. Dans certains États membres, en cas de citation à comparaître devant la commission d'enquête, la comparution est obligatoire. De même, toutes les commissions parlementaires d'enquête ont le droit de demander des informations et des documents aux instances de l'État telles que les membres du gouvernement, les autorités administratives ou les organismes publics et privés lorsqu'elles le jugent indispensable aux fins de la procédure. Le refus de comparaître devant une commission d'enquête ou de communiquer les informations nécessaires est passible, dans certains parlements nationaux, d'une peine de prison ou de lourdes amendes; des sanctions effectives sont souvent jugées nécessaires et justifiées lorsqu'un intérêt général important est en jeu. Toutefois, dans quelques parlements nationaux, les mécanismes de sanction et la comparution obligatoire aux auditions sont considérés comme injustifiés en raison du rôle purement politique des commissions parlementaires d'enquête, qui exclut toute compétence comparable à celle du pouvoir judiciaire.

Quant à l'exception pour les faits qui sont en cause devant une juridiction, dans la majorité des parlements nationaux, les commissions d'enquête peuvent poursuivre leurs travaux même si la question fait déjà l'objet d'une procédure judiciaire. Cette façon d'agir se justifie notamment par le fait que les enquêtes menées par les commissions parlementaires portent sur des décisions et des actions du gouvernement alors que les procédures judiciaires concernent généralement des particuliers. De plus, c'est lorsque les instances travaillent parallèlement sur la même question que le respect du principe de séparation des pouvoirs prend toute son importance. L'enquête parlementaire ne doit en aucun cas s'immiscer dans l'enquête judiciaire.

La mission de surveillance des commissions parlementaires d'enquête n'a aucune conséquence juridiquement contraignante ou exécutoire *directe* dans les États membres. Néanmoins, elle peut donner lieu à des changements sociaux, administratifs ou législatifs concrets. Comme les commissions parlementaires d'enquête sont généralement compétentes pour tout ce qui touche à l'«intérêt général», les résultats des enquêtes des commissions parlementaires et les enquêtes en tant que telles sont souvent médiatisés et présentent une importance politique particulière. En cas de catastrophe ou de scandale, une commission parlementaire

d'enquête peut servir d'espace de débat public, améliorer la communication et la transparence et constituer une première réponse à la frustration, à l'angoisse ou à la colère de la population. Mais, surtout, les commissions parlementaires d'enquête jouent un rôle important dans la surveillance et l'orientation de l'action du gouvernement, notamment en demandant des justifications et en proposant des changements, en suscitant (du moins indirectement) le lancement d'enquêtes judiciaires et en encourageant l'action parlementaire par l'intermédiaire de commissions permanentes susceptibles de poursuivre les travaux qu'elles ont entamés. Pour peu qu'elles disposent de moyens suffisants, les commissions parlementaires d'enquête peuvent contribuer à améliorer la bonne gouvernance, la responsabilité politique et la légitimité démocratique à l'échelon national comme à l'échelon européen.

**Clause de non-responsabilité et droits d'auteur.** Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. La reproduction et la traduction sont autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable du Parlement européen et transmission d'un exemplaire à celui-ci. © Union européenne, 2020.

Administratrice de recherche responsable: Eeva PAVY Assistance éditoriale: Fabienne VAN DER ELST

Contacts: [poldep-citizens@europarl.europa.eu](mailto:poldep-citizens@europarl.europa.eu)

Ce document est disponible sur l'internet à l'adresse suivante: <http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/supporting-analyses/sa-highlights>

PE 649.524

IP/C/AFCO/2020

Print ISBN 978-92-846-6801-4 | doi: 10.2861/60836 | QA-04-20-308-FR-C

PDF ISBN 978-92-846-6797-0 | doi: 10.2861/58192 | QA-04-20-308-FR-N