

Les commissions d'enquête et les missions d'information créées par la Conférence des présidents

Points-clés

Les commissions d'enquête sont apparues en France avec le régime parlementaire, le droit d'enquête étant considéré comme un corollaire du droit de contrôle des assemblées ; néanmoins, la procédure n'était pas inscrite dans la Constitution.

Associées aux crises du régime sous les III^e et IV^e Républiques, elles ont été, sous la V^e République, strictement encadrées afin de prévenir toute ingérence parlementaire vis-à-vis du pouvoir exécutif et de l'autorité judiciaire.

Toutefois, grâce à l'élargissement de leurs moyens d'investigation et à la publicité de leurs auditions depuis 1991, les commissions d'enquête sont à l'heure actuelle des instruments d'information et de contrôle efficaces, dont les conclusions sont susceptibles d'infléchir l'action gouvernementale. Leur existence est, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, inscrite à l'article 51-2 de la Constitution, qui prévoit que « *des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments d'information.* »

Depuis 2003, la Conférence des présidents peut créer des missions d'information temporaires, sur proposition du Président de l'Assemblée nationale.

I. – LES COMMISSIONS D'ENQUÊTE

1. – LA CRÉATION D'UNE COMMISSION D'ENQUÊTE

Depuis 1991, on désigne sous le seul vocable de « *commission d'enquête* » les instances qui prenaient auparavant la forme d'une « commission d'enquête » proprement dite (dont l'objet devait porter sur des faits déterminés) ou d'une « commission de contrôle » (dont l'objet concernait la gestion administrative, financière ou technique de services publics ou d'entreprises nationales).

La création d'une commission d'enquête relève exclusivement de l'initiative parlementaire. Celle-ci doit prendre la forme du dépôt, par un ou plusieurs députés, d'une proposition de résolution. Cette proposition de résolution doit exposer les motifs de la demande et déterminer l'objet de l'enquête. Elle est transmise à la commission permanente compétente au fond.

L'Assemblée nationale est en principe appelée à se prononcer ensuite en séance publique sur l'opportunité de créer telle ou telle commission d'enquête.

Depuis 1988 cependant, un « droit de tirage » annuel permettant l'inscription à l'ordre du jour d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête a été reconnu conventionnellement à chaque groupe politique et donc aux

groupes d'opposition. Ce droit de tirage, qui était dans un premier temps tombé en désuétude, a été renforcé et consacré à la suite de la révision constitutionnelle de 2008.

Dans sa rédaction issue de la résolution du 27 mai 2009, il avait tout d'abord été prévu que chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire puisse demander, une fois par session ordinaire, à l'exception de celle précédant le renouvellement de l'Assemblée, qu'un débat sur la création d'une commission d'enquête ait lieu en séance publique. Pour être rejetée, la création de la commission d'enquête devait faire l'objet d'un vote négatif des trois cinquièmes des membres de l'Assemblée, seuls les députés défavorables prenant part au vote.

Afin de rendre réellement effectif l'exercice du droit de tirage, le Règlement a été modifié en novembre 2014 pour garantir la création de droit d'une commission d'enquête demandée par un groupe d'opposition ou un groupe minoritaire. Il suffit donc que son président en fasse la demande pour que la Conférence des présidents prenne acte de la création de la commission d'enquête, à condition toutefois que les conditions requises pour sa création soient réunies. Outre celles tenant à la recevabilité, un groupe ne peut demander selon cette procédure la constitution d'une nouvelle commission d'enquête tant qu'une précédente commission d'enquête ou une mission d'information, elle aussi constituée au titre du droit de tirage, n'a pas achevé ses travaux. La réforme du Règlement de 2014 a par ailleurs maintenu l'impossibilité d'exercer le droit de tirage la dernière année d'une législature, avant le renouvellement de l'Assemblée.

a) *Recevabilité de la proposition de résolution*

La commission permanente à laquelle est renvoyée la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête se prononce, en principe, sur la recevabilité de la demande au regard des textes et sur son opportunité. Toutefois, lorsque la création d'une commission d'enquête est demandée dans le cadre du droit de tirage, elle ne contrôle que la recevabilité.

Selon les termes du Règlement de l'Assemblée nationale, la proposition de résolution doit « *déterminer avec précision soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services ou entreprises publics dont la commission doit examiner la gestion* », même si cette exigence n'est pas très contraignante en pratique.

Par ailleurs, « *conformément au principe de la séparation des pouvoirs* » selon les termes du Conseil constitutionnel (décision n° 2009-582 DC du 25 juin 2009, cons. 5), l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires prohibe la création d'une commission d'enquête lorsque les faits ont donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. C'est pourquoi le Règlement de l'Assemblée nationale prévoit que le Président notifie la proposition de résolution dès son dépôt au garde des sceaux.

La question de la délimitation précise des domaines respectifs de l'enquête parlementaire et des investigations judiciaires a donné lieu à une jurisprudence complexe ; prévaut l'interprétation selon laquelle l'existence de poursuites n'interdit pas la création d'une commission d'enquête, mais restreint son champ d'investigation aux faits n'ayant pas donné lieu à poursuites. Ainsi, la souplesse d'interprétation de cette règle a permis, par exemple, la création des commissions d'enquête sur le Crédit Lyonnais, les attentats du Bataclan, l'utilisation du chlordécone et du paraquat aux Antilles ou sur les attaques à la préfecture de police de Paris.

Quoi qu'il en soit, les travaux d'une commission d'enquête sont automatiquement interrompus par l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits qui ont motivé sa création.

b) Composition des commissions d'enquête

Bien que l'ordonnance de 1958 ait prévu à l'origine la désignation des commissaires au scrutin majoritaire, un compromis avait toujours permis de respecter la proportionnelle des groupes.

La révision du Règlement du 27 mai 2009 a renforcé le pluralisme des commissions d'enquête.

Leurs membres sont désormais désignés à la proportionnelle des groupes auxquels s'ajoute un député non-inscrit. Leur bureau doit s'efforcer de reproduire la configuration politique de l'Assemblée et d'assurer la représentation de toutes ses composantes.

La fonction de président ou de rapporteur revient de droit à un député appartenant à un groupe d'opposition. Dans le cadre du droit de tirage, il revient au groupe qui en est à l'origine d'indiquer laquelle de ces deux fonctions il entend exercer.

Les commissions d'enquête comprennent au maximum 31 membres qui élisent au scrutin secret leur bureau – composé obligatoirement d'un président, de 4 vice-présidents et de 4 secrétaires.

2. – DÉROULEMENT DES TRAVAUX

a) Des délais limités

Les commissions d'enquête ont un caractère temporaire : leur mission prend fin par le dépôt de leur rapport et au plus tard à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date de leur création.

Par ailleurs, une commission d'enquête ne peut être reconstituée avec le même objet avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la fin de ses travaux ou de la fin des travaux d'une mission créée par la Conférence des présidents sur le même sujet.

b) Des pouvoirs importants

Aux termes de l'ordonnance de 1958, « *les commissions d'enquête sont formées pour recueillir des éléments d'information [...] en vue de soumettre leurs conclusions à l'assemblée qui les a créées* ».

Elles organisent leurs travaux par référence aux règles applicables aux commissions permanentes mais disposent de prérogatives spécifiques :

- *un droit de citation directe* : les personnes dont une commission d'enquête a jugé l'audition utile sont tenues de déférer à la convocation qui leur est délivrée, si besoin est, par un huissier ou un agent de la force publique, à la requête du président de la commission d'enquête. Elles sont entendues sous serment, à l'exception des mineurs de seize ans. Elles sont tenues de déposer, sous réserve des dispositions relatives au secret professionnel prévues aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal. Ces obligations sont assorties de sanctions pénales. Par

ailleurs, les sanctions prévues en cas de faux témoignage ou de subornation de témoin sont applicables aux enquêtes parlementaires ; les poursuites judiciaires sont exercées à la demande du président de la commission d'enquête ou du Bureau de l'Assemblée, si l'action est engagée après que le rapport a été publié. En revanche, les personnes entendues sont protégées, depuis la loi n° 2008-1187 du 14 novembre 2008, contre des actions en diffamation, injure ou outrage pour les propos tenus devant une commission d'enquête, sauf s'ils sont étrangers à l'objet de l'enquête ;

- *des pouvoirs spécifiques attribués aux rapporteurs* : ces derniers exercent leurs missions sur pièces et sur place et doivent obtenir tous les renseignements de nature à faciliter leur mission ; ils sont habilités à se faire communiquer tout document de service, à l'exception de ceux revêtant un caractère secret, concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, et sous réserve du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs ;
- *la publicité des auditions* : chaque commission d'enquête est libre de l'organiser par les moyens de son choix, y compris par retransmission télévisée. Elle peut, à l'inverse, choisir de se placer sous le régime du secret. En tout état de cause, le secret continue à s'appliquer aux autres travaux de la commission : ainsi, sauf si le rapport publié à la fin de ses travaux en fait mention, les délibérations internes de la commission ne peuvent être divulguées.

Chaque commission d'enquête est dotée d'un secrétariat composé de fonctionnaires de l'Assemblée nationale. Les nombreuses auditions auxquelles elle procède, le plus souvent retransmises en direct sur le site de l'Assemblée, font l'objet de comptes rendus qui sont publiés en annexe de son rapport. Elle peut effectuer des missions en France (et le cas échéant à l'étranger), des crédits spécifiques étant prévus à cet effet dans le budget de l'Assemblée nationale.

c) La fin des travaux

Lorsque la commission d'enquête adopte le rapport, le dépôt de ce dernier est mentionné au *Journal officiel*. Le rapport est parfois remis en mains propres au Président de l'Assemblée nationale. Il est arrivé, à de très rares occasions, qu'une commission d'enquête n'adopte pas de rapport : les documents en sa possession sont alors archivés et ne peuvent donner lieu à aucune publication, ni à aucun débat (tel fut le cas de la commission d'enquête sur les mécanismes de financement des organisations syndicales d'employeurs et de salariés, en novembre 2011).

Le rapport est publié, sauf décision contraire de l'Assemblée constituée en comité secret, à la suite d'une demande devant intervenir dans un délai de cinq jours à compter du dépôt. Cette disposition n'a, jusqu'ici, jamais trouvé à s'appliquer. En pratique, à l'issue du délai, le rapport est publié et une conférence de presse est organisée pour en présenter les conclusions principales. Le rapport d'une commission d'enquête peut, en outre, faire l'objet d'un débat sans vote en séance publique.

Toute personne qui, dans un délai de vingt-cinq ans, divulguerait ou publierait une information relative aux travaux non publics d'une commission d'enquête, sauf si le rapport publié à la fin des travaux en a fait état, est passible de sanctions pénales. Les députés qui auraient fait l'objet d'une sanction pénale ou disciplinaire pour manquement

à l'obligation du secret à l'occasion des travaux non publics d'une commission d'enquête ne peuvent à nouveau être désignés membres d'une commission d'enquête pendant la durée de la législature.

d) Les pouvoirs d'enquête conférés à une commission permanente ou à une mission d'information

L'article 5 *ter* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires prévoit que les prérogatives d'une commission d'enquête peuvent être attribuées à une commission permanente ou spéciale ou à une instance chargée de contrôler l'action du Gouvernement.

Ces dispositions ont été mises en œuvre pour la première fois sous la XIV^e législature à l'initiative de la commission des lois, afin d'assurer le contrôle parlementaire de l'état d'urgence décidé après les attentats du 13 novembre 2015. Sous la XV^e législature, la commission des lois a été dotée de telles prérogatives en 2018 pour « faire la lumière sur les événements survenus à l'occasion de la manifestation parisienne du 1^{er} mai 2018 », de même que, en 2020, la mission d'information créée par la Conférence des présidents sur l'impact, la gestion et les conséquences de l'épidémie de Covid-19.

Comme pour les commissions d'enquête proprement dites, ces pouvoirs sont conférés pour une durée de six mois et s'exercent dans les mêmes limites.

3. – UNE CAPACITÉ IMPORTANTE DE CONTRÔLE ET D'ÉVALUATION

a) L'orientation de l'action du Gouvernement

Les rapports des commissions d'enquête comportent des conclusions et des propositions. Ils reflètent naturellement l'opinion de la majorité de la commission, mais l'usage est d'intégrer dans une partie distincte du rapport appelée « contributions des groupes ou des membres » l'opinion des commissaires minoritaires.

Les travaux d'une commission d'enquête peuvent déboucher directement sur le dépôt d'une proposition de loi destinée à remédier aux insuffisances de la législation, révélées lors de l'enquête.

Les conclusions contenues dans les rapports peuvent faire l'objet d'un débat sans vote ; les députés peuvent également les évoquer en utilisant les procédures du droit parlementaire classique, notamment en posant des questions au Gouvernement.

La réforme du Règlement de l'Assemblée nationale, issue de la résolution du 27 mai 2009, prévoit que, à l'issue d'un délai de six mois suivant la publication du rapport d'une commission d'enquête, le membre de la commission permanente compétente désigné par celle-ci à cet effet lui présente un rapport sur la mise en œuvre des conclusions de ladite commission d'enquête.

b) La faculté de susciter l'action judiciaire

En menant leurs investigations, les commissions d'enquête peuvent découvrir des faits délictueux. Sans pouvoir les qualifier juridiquement, ni se prononcer sur la sanction applicable, elles peuvent transmettre les informations recueillies au ministère de la

justice, à sa demande, aux fins d'ouverture d'une enquête judiciaire, ou encore saisir directement le parquet, en application de l'article 40 du code de procédure pénale.

Travaux des commissions d'enquête de la XV^e législature

- Commission d'enquête sur les décisions de l'État en matière de politique industrielle, notamment dans les cas d'Alstom, d'Alcatel et de STX
 - Commission d'enquête sur la sûreté et la sécurité des installations nucléaires
 - Commission d'enquête sur les maladies et pathologies professionnelles dans l'industrie (risques chimiques, psychosociaux ou physiques) et les moyens à déployer pour leur élimination
 - Commission d'enquête chargée de tirer les enseignements de l'affaire Lactalis
 - Commission d'enquête sur l'égal accès aux soins des Français
 - Commission d'enquête sur l'alimentation industrielle
 - Commission d'enquête sur la lutte contre les groupuscules d'extrême droite en France
 - Commission d'enquête sur les moyens des forces de sécurité
 - Commission d'enquête sur l'impact économique, industriel et environnemental des énergies renouvelables, sur la transparence des financements et sur l'acceptabilité sociale des politiques de transition énergétique
 - Commission d'enquête sur l'inclusion des élèves handicapés dans l'école et l'université de la République, quatorze ans après la loi du 11 février 2005
 - Commission d'enquête sur la situation et les pratiques de la grande distribution et de ses groupements dans leurs relations commerciales avec les fournisseurs
 - Commission d'enquête sur l'utilisation du chlordécone et du paraquat dans les territoires de Guadeloupe et de Martinique
 - Commission d'enquête sur les attaques à la préfecture de police de Paris
 - Commission d'enquête chargée d'évaluer les recherches, la prévention et les politiques publiques à mener contre la propagation des moustiques Aedes
 - Commission d'enquête sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire
-
- Commission d'enquête relative à la lutte contre les fraudes aux prestations sociales
 - Commission d'enquête sur l'évaluation des politiques publiques de santé environnementale
 - Commission d'enquête pour mesurer et prévenir les effets de la crise du covid-19 sur les enfants et la jeunesse
 - Commission d'enquête relative à l'état des lieux, la déontologie, les pratiques et les doctrines de maintien de l'ordre
 - Commission d'enquête sur la lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane
 - Commission d'enquête relative à la mainmise sur la ressource en eau par les intérêts privés et ses conséquences
 - Commission d'enquête sur les migrations
 - Commission d'enquête sur les éventuels dysfonctionnements de la justice et de la police dans l'affaire dite Sarah Halimi
 - Commission d'enquête sur la politique pénitentiaire
 - Commission d'enquête sur la désindustrialisation

Travaux des commissions d'enquête de la XV^e législature

Pouvoirs d'enquête confiés à une commission permanente ou à une mission d'information

- Travaux menés pour « faire la lumière sur les événements survenus à l'occasion de la manifestation parisienne du 1^{er} mai 2018 » par la commission des lois ;
- Travaux menés sur l'impact, la gestion et les conséquences de la crise sanitaire liée au Covid 19 par la mission d'information de la Conférence des Présidents créée sur ce sujet.

Travaux des commissions d'enquête de la XVI^e législature

- Commission d'enquête visant à établir les raisons de la perte de souveraineté et d'indépendance énergétique de la France ;
- Commission d'enquête chargée de faire la lumière sur les dysfonctionnements au sein de l'administration pénitentiaire et de l'appareil judiciaire ayant conduit à l'assassinat d'un détenu le 2 mars 2022 à la maison centrale d'Arles ;
- Commission d'enquête relative aux ingérences politiques, économiques et financières de puissances étrangères - États, organisations, entreprises, groupes d'intérêts, personnes privées - visant à influencer ou corrompre des relais d'opinion, des dirigeants ou des partis politiques français ;
- Commission d'enquête relative aux révélations des Uber Files : l'ubérisation, son lobbying et ses conséquences ;
- Commission d'enquête sur le coût de la vie dans les collectivités territoriales régies par les articles 73 et 74 de la Constitution ;
- Commission d'enquête sur la structuration, le financement, les moyens et les modalités d'actions des groupuscules auteurs de violences à l'occasion des manifestations et rassemblements intervenus entre le 16 mars 2023 et le 3 mai 2023 ainsi que sur le déroulement de ces manifestations et rassemblements ;
- Commission d'enquête sur les causes de l'incapacité de la France à atteindre les objectifs des plans successifs de maîtrise des impacts des produits phytosanitaires sur la santé humaine et environnementale et notamment sur les conditions de l'exercice des missions des autorités publiques en charge de la sécurité sanitaire ;
- Commission d'enquête relative à l'identification des défaillances de fonctionnement au sein des fédérations françaises de sport, du monde sportif et des organismes de gouvernance du monde sportif en tant qu'elles ont délégation de service public ;
- Commission d'enquête sur la libéralisation du fret ferroviaire et ses conséquences pour l'avenir ;
- Commission d'enquête sur l'attribution, le contenu et le contrôle des autorisations de services de télévision à caractère national sur la télévision numérique terrestre ;
- Commission d'enquête sur le modèle économique des crèches et sur la qualité de l'accueil des jeunes enfants au sein de leurs établissements ;
- Commission d'enquête sur la gestion par l'État des risques naturels majeurs dans les territoires d'outre-mer ;
- Commission d'enquête sur le montage juridique et financier du projet d'autoroute A69 ;

Travaux des commissions d'enquête de la XV^e législature

- Commission d'enquête visant à établir les raisons de la perte de souveraineté alimentaire de la France ;
- Commission d'enquête sur les manquements des politiques de protection de l'enfance ;
- Commission d'enquête sur les difficultés d'accès aux soins à l'hôpital public ;
- Commission d'enquête relative à la politique française d'expérimentation nucléaire, à l'ensemble des conséquences de l'installation et des opérations du Centre d'expérimentation du Pacifique en Polynésie française, à la reconnaissance, à la prise en charge et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français, ainsi qu'à la reconnaissance des dommages environnementaux et à leur réparation ;
- Commission d'enquête relative aux violences commises dans les secteurs du cinéma, de l'audiovisuel, du spectacle vivant, de la mode et de la publicité ;
- Commission d'enquête visant à établir les raisons de la très forte croissance de la dette française depuis l'élection présidentielle de 2017 et ses conséquences sur le pouvoir d'achat des Français ;
- Commission d'enquête sur les causes de l'insuffisance, de la non-décence et de l'insalubrité du logement social dans les départements et régions d'outre-mer.

II. – LES MISSIONS D'INFORMATION CRÉÉES PAR LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS

L'article 145, alinéa 4, du Règlement donne à la Conférence des présidents la possibilité de créer des missions d'information, sur proposition du Président de l'Assemblée nationale. Le Conseil constitutionnel a précisé que ces missions devaient être temporaires et se limiter à un simple rôle d'information.

La création de missions en Conférence des présidents confère une certaine solennité à des travaux qui concernent des sujets sensibles ou des thèmes d'actualité intéressant tous les groupes politiques et toutes les commissions, *a fortiori* lorsque le Président de l'Assemblée préside la mission (missions d'information sur les signes religieux à l'école, sur l'assurance maladie et sur les questions mémorielles, ainsi que sur l'impact, la gestion et les conséquences de l'épidémie de Covid-19).

Depuis 2009, la fonction de président ou de rapporteur revient de droit à un député appartenant à un groupe d'opposition, si ces fonctions ne sont pas exercées par la même personne.

La réforme du Règlement de novembre 2014 a ouvert à chaque président de groupe d'opposition ou minoritaire un droit de tirage, une fois par session ordinaire, leur permettant d'obtenir la création d'une mission d'information, s'ils n'ont pas déjà fait usage au cours de la même session du droit d'obtenir celle d'une commission d'enquête. Il revient alors au groupe qui est à l'origine du droit de tirage d'indiquer s'il entend exercer la fonction de président ou de rapporteur.

Les travaux des missions d'information comprennent des auditions et éventuellement des déplacements en France et à l'étranger. Les rapports peuvent donner

Missions d'information créées par la Conférence des Présidents sous la XV^e législature

- Mission d'information sur la gestion des événements climatiques majeurs
- Mission d'information sur la concrétisation des lois
- Mission d'information sur le suivi des négociations liées au Brexit et l'avenir des relations de l'Union européenne et de la France avec le Royaume-Uni
- Mission d'information sur la révision de la loi relative à la bioéthique
- Mission d'information sur les freins à la transition énergétique
- Mission d'information sur l'aide sociale à l'enfance
- Mission d'information sur la politique familiale française
- Mission d'information sur l'incendie d'un site industriel à Rouen
- Mission d'information sur l'émergence et l'évolution des différentes formes de racisme
- Mission d'information sur l'impact, la gestion et les conséquences dans toutes ses dimensions de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Coronavirus-Covid 19
- Mission d'information sur la souveraineté numérique nationale et européenne
- Mission d'information sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie
- Mission d'information sur la résilience nationale
- Mission d'information sur l'application du droit voisin au bénéfice des agences, éditeurs et professionnels du secteur de la presse
- Mission d'information sur la participation électorale

Travaux des missions d'information créées par la Conférence des Présidents sous la XVI^e législature

- Mission d'information sur les capacités d'anticipation et d'adaptation de notre modèle de protection et de sécurité civiles ;
- Mission d'information sur l'accès des Français à un logement digne et la réalisation d'un parcours résidentiel durable ;
- Mission d'information sur le rôle local et l'ancrage territorial des parlementaires.

lieu à un débat sans vote en séance. Selon l'objet de la mission, ils peuvent également se conclure par le dépôt d'une proposition de loi cosignée, le cas échéant, par l'ensemble des membres de la mission.