



N° 740

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 mars 2008.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LA PROPOSITION DE LOI DE M. BERNARD ACCOYER (N° 325) *complétant l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires,*

PAR M. JEAN-LUC WARSMANN,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. — LA FRAGILISATION DES TÉMOIGNAGES EFFECTUÉS DEVANT LES COMMISSIONS D'ENQUÊTE PARLEMENTAIRES	7
A. DE LA CONTRAINTE À LA PROTECTION.....	7
1. L'établissement de contraintes justifiées par la recherche de la vérité	7
2. L'institution d'une protection relative de la parole du témoin	8
B. UN STATUT DE TÉMOIN DE PLUS EN PLUS PRÉCAIRE	11
1. Le régime actuel de l'audition des témoins.....	11
2. Le risque de dérive et ses raisons.....	13
II. — L'INDISPENSABLE INSTITUTION D'UNE PROTECTION DES TÉMOINS	16
A. LE DISPOSITIF PROPOSÉ	16
1. La protection de la parole des témoins	16
2. La nécessaire préservation des droits des tiers	19
B. L'EXAMEN EN COMMISSION.....	20
TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	23
TABLEAU COMPARATIF	25
ANNEXE	29

MESDAMES, MESSIEURS,

À la croisée du renforcement des pouvoirs de contrôle du Parlement et de l'exigence croissante de transparence de ses travaux, les commissions d'enquête ont pris ces dernières années un relief particulier. À l'occasion de ce mouvement, des problèmes inédits touchant leur fonctionnement sont apparus avec une acuité particulière, problèmes parmi lesquels il convient de distinguer celui de la protection des personnes auditionnées.

Pour souligner l'importance prise par les commissions d'enquête dans l'évolution des missions du Parlement et sans qu'il soit besoin de multiplier les exemples, deux faits peuvent être rappelés.

D'une part, l'écho des débats de la commission d'enquête chargée de rechercher les causes des dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite « d'Outreau »⁽¹⁾ fournit l'illustration à la fois de l'importance prise par cette modalité du contrôle parlementaire – cette tendance pouvant être observée dans la plupart des parlements contemporains⁽²⁾ – et de la nécessaire publicité des débats.

D'autre part, l'élargissement du champ des commissions d'enquête est apparu aux yeux du « Comité Balladur »⁽³⁾ comme une des conditions nécessaires de la revalorisation du Parlement. Aussi a-t-il proposé, d'abord, d'autoriser les commissions d'enquête à auditionner, à sa demande, le Président de la République, ensuite, de permettre aux assemblées de fixer librement une partie de l'ordre du jour aux fins, notamment, d'examiner leurs conclusions et, enfin, de lever l'interdiction qui les empêche, aujourd'hui, de se constituer lorsque l'autorité judiciaire est saisie de faits sur lesquels elles sont susceptibles d'enquêter, à condition de ne pas se prononcer sur la responsabilité pénale, civile ou disciplinaire des personnes en cause.

(1) *MM. André Vallini, président, et Philippe Houillon, rapporteur*, Au nom du peuple français, juger après Outreau, rapport fait au nom de la commission d'enquête chargée de rechercher les causes des dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite « d'Outreau » et de formuler des propositions pour éviter leur renouvellement, *Assemblée nationale, XI^e législature, n° 3125, 6 juin 2006*.

(2) *M. Demaree J. Raval*, « *Le statut des personnes entendues devant les commissions parlementaires, rapport définitif adopté lors de la session de Séoul (avril 1997)* », Informations constitutionnelles et parlementaires, revue de l'ASGP, n° 173, premier semestre 1997.

(3) *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République présidé par M. Édouard Balladur, dit « Comité Balladur »*, Une V^e République plus démocratique, rapport au Président de la République, 29 octobre 2007.

Plusieurs difficultés sont régulièrement soulevées dans le fonctionnement des commissions d'enquête, par exemple celle la brièveté du délai qui leur est imparti, bien que celui-ci ait été allongé de quatre à six mois par la loi n° 77-807 du 19 juillet 1977 tendant à modifier l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des Assemblées parlementaires, en vue de préciser les moyens d'action des commissions d'enquête et de contrôle ⁽¹⁾.

Mais, l'une de ces difficultés, particulièrement préoccupante, est apparue avec une certaine prégnance ces dernières années, illustration parfaite du droit saisi à la fois par la médiatisation et par les évolutions technologiques : les propos tenus devant une commission d'enquête dont les réunions sont de plus en plus fréquemment rendues publiques, voire télévisées, valent à leurs auteurs, à la fois contraints et soucieux de répondre aux questions destinées à éclairer les travaux des parlementaires, de se voir attaquer devant les tribunaux, le plus souvent en diffamation, par ceux-là mêmes dont ils veulent, le plus souvent à juste titre, dénoncer les pratiques.

Or, dans la plupart des cas, les demandes de poursuites semblent motivées plus par un souci de harcèlement dissuasif, lui-même largement médiatisé, que par la volonté d'obtenir justice, l'annonce de la plainte suffisant à assurer la publicité de son auteur. Dans ce processus, le témoin qui a souhaité apporter son concours à la manifestation de la vérité se retrouve dans des situations – y compris financières – parfois difficiles, certains groupements et associations disposant de moyens financiers conséquents pour soutenir contre des individus des luttes judiciaires qui peuvent durer des années –, la justice se trouve instrumentalisée, l'action des commissions d'enquête entravée et la liberté d'expression *in fine* bafouée.

L'évolution du rôle et de la répercussion des travaux des commissions d'enquête rend ainsi de plus en plus difficile la conciliation de deux exigences :

— d'une part, l'obtention par la commission d'enquête d'informations sensibles et donc le besoin de coopération des personnes auditionnées ;

— d'autre part, la publicité la plus large possible des débats, publicité qui, il faut le rappeler, depuis la loi du 20 juillet 1991 ⁽²⁾, constitue la règle en la matière.

Il convient donc de trouver à l'égard des témoins un équilibre entre contrainte – leur imposant de comparaître et de répondre aux questions – et protection – leur permettant de s'exprimer librement –, dans un seul but, celui d'éclairer les travaux de la commission d'enquête pour la manifestation de la vérité.

(1) Voir, par exemple, Louis Odru, Rapport de la commission d'enquête chargée d'enquêter sur le Service d'action civique, *Assemblée nationale, VII^e législature*, n° 955, 17 juin 1982.

(2) *Loi n° 91-698 du 20 juillet 1991 tendant à modifier l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaires modifiant la rédaction du premier alinéa du IV de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.*

Cet équilibre doit aussi prendre en considération la liberté d'expression, garantie par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et par l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), la protection de la réputation ou des droits d'autrui mentionnée par ce même article 10, le droit au recours effectif protégé par l'article 16 de la Déclaration et l'article 13 de la Convention, ainsi que l'exercice par le Parlement de sa mission de contrôle.

Préserver cet équilibre, compte tenu de l'évolution de la pratique des commissions d'enquête, constitue l'objet de la proposition de loi présentée par le Président de notre Assemblée, M. Bernard Accoyer.

I. — LA FRAGILISATION DES TÉMOIGNAGES EFFECTUÉS DEVANT LES COMMISSIONS D'ENQUÊTE PARLEMENTAIRES

A. DE LA CONTRAINTE À LA PROTECTION

1. L'établissement de contraintes justifiées par la recherche de la vérité

Dans la manière dont fonctionnent les commissions d'enquête depuis leur création, un élément, déjà relevé par Eugène Pierre, demeure permanent : « *Toutes les commissions d'enquête ont appelé des témoins devant elle ; en effet, il ne saurait y avoir d'investigation sérieuse en l'absence de dépositions orales* » ⁽¹⁾.

La loi du 23 mars 1914 relative aux témoignages reçus par les commissions d'enquête parlementaire a répondu, pour la première fois de façon claire, à la question lancinante de la manière dont les témoins devaient être cités et des garanties sous lesquelles leurs déclarations pouvaient être reçues. En application de ses dispositions, toute personne dont une commission d'enquête jugeait l'audition utile devait déférer à la citation qui lui était délivrée par un huissier ou par un agent de la force publique à la requête du président de la commission. La non-comparution était sanctionnée d'une peine d'amende et un mandat d'amener pouvait être délivré par le procureur de la République sur réquisition de la commission. Refus de prestation de serment, faux témoignage et subornation de témoin étaient également sanctionnés.

La loi n° 50-6 du 6 janvier 1950 portant modification et codification des textes relatifs aux pouvoirs publics a repris, dans son article 9, les principales dispositions de la loi du 23 mars 1914. Ainsi, à la demande du président de la commission d'enquête, toute personne auditionnée devait déférer à la citation qui lui était délivrée par un huissier ou un agent de la force publique.

(1) Eugène Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire, tome 1, 1902, n° 591, page 689 (réédition à Paris, Éditions Loysel, 1989).*

Lorsque le témoin refusait de comparaître, sans excuse légitime, il s'exposait à une amende fixée alors entre 5 000 et 100 000 francs. Il pouvait également être l'objet d'un mandat d'amener délivré par le procureur de la République, tandis que le refus de prestation de serment, le faux témoignage ou la subornation de témoin étaient de même punis sur le fondement du code pénal.

Cette contrainte pesant sur les témoins refusant d'apporter leurs concours aux travaux des commissions d'enquête a été exercée à de nombreuses reprises dans le passé. La procédure de plainte pour faux témoignage fut utilisée dès le 19 avril 1950⁽¹⁾. Face aux nombreux refus de témoigner auxquels s'est heurtée la commission chargée d'enquêter sur le « trafic des piastres indochinoises », une loi spécifique, en date du 31 octobre 1953, fut même adoptée pour rappeler les peines encourues en cas de refus de témoignage et pour lever le secret professionnel qui pouvait s'imposer aux personnes auditionnées par ladite commission⁽²⁾.

Si la contrainte qui pesait sur les témoins a été régulièrement augmentée, parallèlement, une protection relative leur a été accordée.

2. L'institution d'une protection relative de la parole du témoin

En effet, si pendant longtemps la principale question concernant les témoins entendus par les commissions d'enquête est restée celle des moyens de les contraindre à venir témoigner, comme l'illustre la loi fondatrice du 23 mars 1914 précitée, progressivement s'est aussi imposée celle de leur protection.

Ainsi, pour protéger les témoins contre d'éventuelles plaintes en dénonciation calomnieuse ou diffamation, la commission précitée sur « l'affaire des généraux » de 1950 fut amenée à édicter certaines règles. La question était devenue plus délicate au fur et à mesure que des comptes rendus analytiques des auditions, justifiés par la longue durée des travaux et par la multiplication des réunions, ont été réalisés, le risque de voir reproduire la déposition d'un témoin devenant plus important. Le problème est devenu encore plus aigu avec la décision prise en 1953 d'annexer au rapport, non plus seulement des comptes rendus analytiques, mais la sténographie des dépositions des témoins. Devant les risques de « dissémination » de la parole des témoins, le Président de l'Assemblée nationale refusa même, par la suite, que cette sténographie fût reproduite au profit des membres de la commission.

La loi du 8 décembre 1953 relative au secret des travaux des commissions d'enquête parlementaires⁽³⁾ vint consacrer cette pratique en imposant le secret, jusqu'au dépôt du rapport de la commission d'enquête, à tous ses membres ainsi qu'à tous ceux qui assistent ou participent à ses travaux. De surcroît, tout témoin qui pendant la même période révélait des faits portés à sa connaissance durant sa

(1) Commission d'enquête dite sur « l'affaire des généraux Revers et Mast » créée le 17 janvier.

(2) Loi n° 53-1062 du 31 octobre 1953 relative à la communication de certains documents à la commission chargée d'enquêter sur le trafic des piastres indochinoises et à l'obligation de témoigner devant cette commission.

(3) Loi n° 53-1215 du 8 décembre 1953 relative au secret des travaux des commission d'enquête parlementaires.

comparution devant la commission d'enquête était susceptible d'être puni sur le fondement du code pénal. Parallèlement, la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse était modifiée dans son article 38, prévoyant qu'il était interdit de publier, sous la même contrainte de délai, aucune information relative aux travaux des commissions d'enquête, à leurs délibérations ou aux actes, une exception étant réservée aux communiqués émanant de leur bureau.

En imposant le secret aux travaux des commissions parlementaires d'enquête, la loi du 8 décembre 1953 a apporté au débat un élément nouveau non négligeable. En effet, dès lors, à moins qu'une personne ait tenu, en d'autres circonstances, les mêmes propos que devant une commission d'enquête, la publication de son témoignage ne peut plus résulter que d'une décision parlementaire d'annexer au rapport de la commission d'enquête le procès-verbal de son audition, puis de publier ledit rapport.

Ainsi se trouvait écartée la question qui pouvait se poser dans l'interprétation des dispositions qui protègent les discours tenus au sein des assemblées parlementaires. Cette interprétation sera confirmée par les rares décisions de justice qui sont intervenues dans cette matière.

En effet, les deux premiers alinéas de l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse disposent, d'une part, que « *ne donneront ouverture à aucune action les discours tenus dans le sein de l'Assemblée nationale ou du Sénat ainsi que les rapports ou toute autre pièce imprimée par ordre de l'une de ces deux assemblées* » et, d'autre part, que « *ne donnera lieu à aucune action le compte rendu des séances publiques des assemblées visées à l'alinéa ci-dessus fait de bonne foi dans les journaux* ».

Si cette immunité concerne sans aucun doute les parlementaires eux-mêmes qui bénéficient de la protection du premier l'alinéa de l'article 26 de la Constitution du 4 octobre 1958 afin de sauvegarder la libre expression des opinions au Parlement ⁽¹⁾, il était possible de s'interroger sur l'extension de cette immunité aux personnes tenues de répondre aux parlementaires dans le cadre des auditions réalisées par les commissions en général, par les commissions d'enquête en particulier.

Dans un premier temps, dans des décisions anciennes ⁽²⁾, la jurisprudence semblait admettre que le législateur avait voulu que les témoins entendus par des commissions d'enquête parlementaire puissent parler en toute liberté et, dès lors, qu'ils participent à l'immunité couvrant les activités parlementaires.

(1) L'article 21 de la Constitution du 27 octobre 1946 prévoyait déjà qu'« aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions ».

(2) Cour de cassation, chambre des requêtes, 5 août 1884 ; tribunal correctionnel de la Seine, 31 mai 1950.

En revanche, répondant de nouveau partiellement à cette question, la Cour de cassation, en 1956⁽¹⁾, a jugé que, si échappent à toute responsabilité pénale les paroles et écrits parlementaires qui, émanant d'autres personnes ou étant proférés dans d'autres lieux, constitueraient des injures, diffamations ou provocations à des infractions, cette immunité ne saurait être étendue aux témoins entendus par les commissions d'enquête parlementaires : l'article de la Constitution relatif à l'irresponsabilité parlementaire et le premier alinéa de l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 « *qui se complètent, n'ont d'autre but que de permettre aux parlementaires d'exercer leur mandat sans risque pour leur liberté ou pour leur patrimoine ; par suite les personnes étrangères au Parlement, même si elles ont été appelées à se présenter, notamment devant une commission d'enquête dans les conditions prévues par l'article 9 de la loi du 6 janvier 1950 (obligation de témoigner sous serment), ne bénéficient pas de l'immunité personnelle instituée par les textes susvisés, qui sont d'interprétation stricte, en raison de leur caractère exceptionnel* ».

Plus tard, en 1983⁽²⁾, le tribunal de grande instance de Paris, jugeant d'une affaire née des travaux de la commission d'enquête chargée de rechercher et de préciser la nature des activités du Service d'action civique (SAC), relèvera cependant que les déclarations alors incriminées – il s'agissait de propos tenus par un responsable d'un syndicat de police à l'encontre de deux commissaires de police – n'ont été portées à la connaissance du public que par l'effet de la publication du rapport de la commission d'enquête. Cette publication ayant été ordonnée par l'Assemblée nationale, le tribunal dit la poursuite irrecevable en application des dispositions du premier alinéa de l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 précitée. Ainsi, la décision de publication prise par la commission d'enquête, puis indirectement par l'Assemblée nationale tout entière, en ne décidant pas de réunir le comité secret, a agi comme un filtre, couvrant les propos, tenus à huis clos, par les témoins.

Saisie de la même affaire, la cour d'appel de Paris, dans une décision de 1984⁽³⁾, confirmera l'irrecevabilité de la requête prononcée en première instance, tout en précisant que l'immunité dont bénéficiaient personnellement les parlementaires au titre de l'article 26, alinéa 1^{er}, de la Constitution, confirmée par les deux premiers alinéas de l'article 41 de la loi sur la liberté de la presse, était absolue et que ce caractère absolu et personnel interdisait, en conséquence, de l'étendre aux témoins comparaisant devant les commissions d'enquête. En effet, leur immunité « *laisse la place à la faute personnelle, telle que la tenue de propos diffamatoires ou injurieux s'avérant étrangers à l'enquête parlementaire et malicieux* ». *A contrario*, dès lors que les propos n'étaient pas étrangers à l'enquête ni jugés malicieux – puisqu'ils n'étaient ni destinés à tromper les parlementaires ni proférés avec leur complicité⁽⁴⁾ –, les déclarations des témoins étaient « couvertes » par la publication décidée par l'assemblée concernée.

(1) Cour de cassation, deuxième chambre civile, 22 février 1956, Général Revers c. Varin dit « Wybot », Bulletin civil, II, n° 137.

(2) Tribunal de grande instance de Paris, dix-septième chambre civile, 5 mai 1983, Orvain-Creff c. Deleplace.

(3) Cour d'appel de Paris, 11 janvier 1984, Orvain-Creff c. Deleplace.

(4) Cf. dans ce sens, à propos d'une action en réparation civile engagée à la suite de la commission d'enquête sur « l'affaire des généraux », cour d'appel de Paris, 11 mars 1953, Général Revers c. Varin dit « Wybot ».

Toute immunité absolue étant écartée, la responsabilité des personnes entendues par les commissions d'enquête parlementaire peut, en principe, être retenue dans certains cas. Toutefois, la règle du secret interdisant de divulguer le contenu des travaux de ces commissions, a pour conséquence qu'aucune infraction ne peut, en réalité, être constituée.

Mais le filtre constitué par le huis clos, avec l'importance prise par les commissions d'enquête comme moyen pour le Parlement d'exercer ses missions de contrôle, est devenu de plus en plus mince, au point de pouvoir devenir inexistant, sous l'effet conjugué de la généralisation de la règle de la publicité et de la transmission télévisée des auditions.

Dès lors, les propos tenus ne sont plus filtrés par l'entremise que constituait traditionnellement la décision parlementaire – qui pouvait donc couvrir du voile de l'immunité les paroles prononcées par les témoins – de publier les procès-verbaux en annexe au rapport de la commission, laissant les personnes entendues face à ceux qu'elles sont susceptibles de stigmatiser.

B. UN STATUT DE TÉMOIN DE PLUS EN PLUS PRÉCAIRE

1. Le régime actuel de l'audition des témoins

En réaction à ce qui était considéré comme des excès des Républiques précédentes ⁽¹⁾, l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires s'est substitué aux textes antérieurs, venant encadrer plus fortement le travail des commissions d'enquête, réduisant notamment leurs pouvoirs de contrainte.

Mais ceux-ci ont été partiellement rétablis grâce à la loi du 19 juillet 1977 précitée, qui a doté les commissions d'enquête de moyens d'action importants, tandis que les sanctions ont été renforcées par la loi du 20 juillet 1991 ⁽²⁾.

Depuis cette date, toute personne dont la commission demande l'audition doit déférer à la convocation de son président. Au besoin, cette requête lui est délivrée par voie d'huissier ou par un agent de la force publique. La personne convoquée est entendue sous serment, à l'exception des mineurs de seize ans.

(1) *Est cité à l'envi le cas de la première commission d'enquête sur l'affaire de Panama, en 1892, qui a saisi des documents, effectué des perquisitions et alla jusqu'à demander une exhumation (Eugène Pierre, op. cit., page 705).*

(2) *Loi n° 91-698 du 20 juillet 1991 tendant à modifier l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaires. Les sanctions pour refus de comparaître, de prêter serment ou de déposer sont passés d'une amende de 600 à 3 000 francs, dans la loi du 19 juillet 1977, à un emprisonnement de six mois à deux ans et une amende de 3 000 à 50 000 francs, dans la loi de 1991. C'est aussi la loi de 1991 qui a simplifié la dénomination des commissions d'enquête, qui étaient auparavant qualifiées de « commissions d'enquête et de contrôle ».*

En outre, elle est tenue de déposer, sous réserve des dispositions de l'article 226-13 du code pénal en application desquelles « *la révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende* » et sous réserve des dispositions de l'article 226-14 du même code qui exonère certaines personnes de cette peine lorsque cela est prévu explicitement par la loi ou dans certains cas bien précis ⁽¹⁾.

Ainsi, est expressément déliée du secret professionnel à l'égard de la commission par l'article 6 précité toute personne qui participe ou a participé aux travaux de la Commission bancaire, du Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, de l'Autorité des marchés financiers, du Conseil des marchés financiers, du Conseil de discipline de la gestion financière ou de la Commission de contrôle des assurances. Mais cette disposition ne s'applique que lorsque la commission d'enquête a décidé l'application du secret. Dans ce cas, le rapport publié à la fin de ses travaux, ni aucun autre document public, ne pourra faire état des informations recueillies par levée du secret professionnel. En conséquence, le témoin délié de l'obligation du secret professionnel se trouve protégé par le secours de la loi.

La personne qui ne comparait pas ou refuse de déposer ou de prêter serment devant une commission d'enquête est passible de deux ans d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende, peine assortie le cas échéant d'une interdiction, en tout ou partie, de l'exercice des droits civiques pour une durée maximale de deux ans à compter du jour où la personne condamnée a subi sa peine ⁽²⁾.

Par ailleurs, en cas de faux témoignage ou de subornation de témoin, les articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal prévoyant des peines d'emprisonnement et d'amende sont applicables : cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende pour le témoignage mensonger sous serment, sept ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende pour le témoignage aggravé, trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende pour la subornation de témoin.

Dans tous les cas, les poursuites sont exercées à la requête du président de la commission ou, lorsque le rapport de la commission a été publié, à celle du Bureau de l'Assemblée.

(1) *Information des autorités judiciaires, médicales ou administratives de privations ou de sévices à l'encontre d'un mineur ou d'une personne qui n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge ou de son incapacité physique ou psychique, information du procureur de la République par un médecin avec l'accord de la victime de sévices ou privations qu'il a constatés permettant de présumer que des violences physiques, sexuelles ou psychiques de toute nature ont été commises, information du préfet par les professionnels de la santé ou de l'action sociale du caractère dangereux de personnes qui les consultent et dont ils savent qu'elles détiennent une arme.*

(2) *En application de l'article 131-26 du code pénal, ces droits comprennent, notamment, le droit de vote et l'éligibilité, dont la privation emporte interdiction ou incapacité d'exercer une fonction publique.*

Si les contraintes qui s'exercent sur les témoins pour les engager à participer aux travaux des commissions d'enquête sont bien définies, en revanche, celles qui sont susceptibles de les protéger pour les propos tenus et documents produits – au-delà des règles liées au secret professionnel –, sont aujourd'hui moins assurées.

2. Le risque de dérive et ses raisons

Dans les faits, pendant longtemps, ce défaut de protection n'est pas apparu dirimant dès lors qu'on pouvait s'appuyer sur la règle du secret pour écarter tout risque de poursuites à raison d'une diffamation, d'un outrage ou d'une injure. Si les propos tenus sous le double sceau du serment et du secret étaient divulgués, la responsabilité pesait sur celui qui avait organisé la « fuite » et non sur celui qui les avaient tenus.

Avec la plus grande publicité donnée aux travaux des commissions d'enquête, les risques que les témoins soient pris à partie, au sens propre de l'expression, grandissent.

Comme l'a montré la récente commission d'enquête sur l'influence des sectes et leurs conséquences sur la santé physique et mentale des mineurs⁽¹⁾, le travail des commissions d'enquête peut donner lieu à de nombreuses actions en diffamation engagées contre des personnes ayant témoigné devant elles, à tel point qu'une forme d'« *acharnement procédurier* » pourrait conduire à « *porter atteinte à la libre parole devant les commissions d'enquête et, par voie de conséquence à la crédibilité de cet instrument essentiel du pouvoir de contrôle du Parlement* »⁽²⁾.

Sans pour autant en être à l'origine, deux modifications de droit ont permis au phénomène de fragilisation du statut de témoin d'apparaître :

— la forme de « renversement de charge de la preuve » qu'a constituée, en 1991, la promotion de la publicité des réunions des commissions d'enquête au rang de règle de droit commun de leur fonctionnement ;

— l'intervention de la Cour de cassation qui a eu l'occasion de préciser, après l'entrée en vigueur de la loi de 1991, de quelle manière les différentes dispositions en cause devaient être lues.

Tout en réservant à chaque commission d'enquête le soin d'organiser ses travaux à sa convenance, la loi du 20 juillet 1991, revenant sur les dispositions acquises depuis celle du 8 décembre 1953, a posé la publicité des débats comme principe de fonctionnement, là où celle-ci faisait, auparavant, figure d'exception.

(1) MM. Georges Fenech, président, et Philippe Vuilque, rapporteur, Rapport fait au nom de la commission d'enquête relative à l'influence des mouvements à caractère sectaire et aux conséquences de leurs pratiques sur la santé physique et mentale des mineurs, *Assemblée nationale, XII^e législature, n° 3507, 12 décembre 2006.*

(2) Cf. exposé des motifs de la présente proposition de loi.

Il s'agissait, notamment, de rapprocher le fonctionnement des commissions d'enquête françaises de la pratique constatée dans les autres grandes démocraties parlementaires au plus grand profit de la revalorisation des assemblées. Le Conseil constitutionnel a pris acte de ce « renversement » dans sa décision n° 91-301 DC du 15 janvier 1992 ⁽¹⁾, tout en précisant qu'il ne concerne que les auditions, tandis « *que demeurent, par ailleurs, soumis à la règle du secret les autres travaux des commissions d'enquête* ».

De surcroît, comme il est relevé dans l'exposé des motifs de la présente proposition de loi, si « *des décisions anciennes leur ont accordé une forme d'immunité, parfois en se fondant sur le fait que les auditions avaient lieu à huis clos et que le caractère public du propos, élément constitutif du délit de diffamation, n'existait donc pas* », « *récemment, un arrêt de la Cour de cassation (...) a soumis une personne appelée à témoigner devant une commission d'enquête au droit commun de la diffamation* ».

En effet, dans son arrêt du 23 novembre 2004, la première chambre civile de cette juridiction a clairement écarté toute assimilation du témoignage apporté devant une commission d'enquête avec celui effectué devant un tribunal.

Le demandeur, sanctionné disciplinairement pour des propos tenus ou documents produits devant une commission d'enquête ⁽²⁾, demandait que l'arrêt confirmatif de la sanction prononcé de la cour d'appel soit cassé au motif, notamment, « *que l'ordre de la loi et le commandement de l'autorité légitime imposent que l'immunité couvrant les discours prononcés et les écrits produits devant les tribunaux, destinés à garantir aussi bien la liberté de la défense que la sincérité des auditions, bénéficient au témoin appelé à témoigner sous serment devant une commission d'enquête parlementaire* ». Il estimait également que « *les déclarations faites sous serment devant une commission d'enquête parlementaire bénéficient de l'immunité prévue par l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 qui couvre les discours tenus dans le sein du Parlement* ».

La Cour de cassation a rejeté l'ensemble de ces arguments au motif que l'immunité accordée, par le troisième alinéa de l'article 41 précité ⁽³⁾, aux discours prononcés et aux écrits produits devant les tribunaux, « *destinée à garantir aussi bien la liberté de la défense que la sincérité des auditions* », est réservée aux propos tenus et documents produits devant les juridictions d'instruction comme de jugement et que les commissions d'enquête parlementaires ne constituent pas des tribunaux. De ce point de vue, cette décision complète celle précitée du tribunal de grande instance de Paris du 5 mai 1983 ⁽⁴⁾, lequel avait estimé que « *les trois derniers alinéas de*

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 91-301 DC du 15 janvier 1992, Résolution tendant à modifier les articles 11 et 100 du Règlement du Sénat.

(2) En l'espèce la commission d'enquête créée, en 1998, par l'Assemblée nationale sur le fonctionnement des tribunaux de commerce.

(3) « Ne donneront lieu à aucune action en diffamation, injure ou outrage, ni le compte rendu fidèle fait de bonne foi des débats judiciaires, ni les discours prononcés ou les écrits produits devant les tribunaux. »

(4) Voir note page 10.

l'article 41 susvisé ne concernent que les débats judiciaires, ainsi que cela résulte tant de la construction de l'article que du vocabulaire employé ».

En choisissant cette argumentation, la Cour de cassation a écarté les dispositions du premier alinéa du même article 41 en application duquel « *ne donneront ouverture à aucune action les discours tenus dans le sein de l'Assemblée nationale ou du Sénat ainsi que les rapports ou toute autre pièce imprimée par ordre de l'une de ces deux assemblées* ».

Au-delà de ces raisons de droit, norme et interprétation comprises, plusieurs phénomènes se sont conjugués pour rendre la question de la protection des témoins s'exprimant devant les commissions d'enquête plus cruciale, notamment le développement de la publicité des travaux de ces dernières sous le double effet de la pression sociale pour une transparence toujours plus grande et du développement des moyens de communication, ou encore le réflexe contentieux de plus en plus développé chez nos concitoyens qui peut, parfois, se traduire par l'instrumentalisation croissante de la justice pour dissuader les témoins d'apporter leur concours aux parlementaires.

Les conséquences des témoignages sont démultipliées par l'immédiateté, par l'instantanéité, que la retransmission télévisée des auditions facilite, tandis que, grâce à l'usage d'Internet, les images peuvent être enregistrées et transmises tous azimuts.

Les effets de cette situation peuvent être préjudiciables à plusieurs titres.

Cette forme de « harcèlement » nuit, au premier chef, aux témoins eux-mêmes, pour lesquels le coût du témoignage tend à devenir de plus en plus lourd, tiraillés entre les obligations légales qui leur imposent de se présenter devant la commission d'enquête et de témoigner sous serment, d'une part, et les risques contentieux que leurs propos tenus en toute bonne foi leur font courir, d'autre part.

De surcroît, le risque de multiplication des contentieux, par son effet dissuasif, peut conduire à rendre plus difficile la manifestation de la vérité sur laquelle enquête la commission. En effet, recueillir des témoignages peut souvent constituer, pour celle-ci, la seule voie pour mener à bien ses travaux.

De manière paradoxale, les personnes appelées à témoigner devant une commission d'enquête, soumises à la contrainte de devoir comparaître, risquent, en contrepartie, d'être poursuivies pour leurs propos, sans pourtant pouvoir bénéficier d'une protection analogue à celle des témoins devant les juridictions. C'est pourquoi il apparaît indispensable d'instituer en leur faveur une protection, susceptible à la fois de préserver la liberté d'expression et de garantir l'information des commissions d'enquête. Cette question se pose d'autant plus qu'une éventuelle révision constitutionnelle pourrait conduire à autoriser les commissions d'enquête, sans pour autant leur permettre de s'écarter des fonctions qui leur sont attribuées, à se saisir de faits qui font l'objet de procédures judiciaires, ce qui leur est aujourd'hui interdit ⁽¹⁾.

(1) *En application du troisième alinéa du I de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 aux termes duquel : « Il ne peut être créé de commission d'enquête sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. Si une commission a déjà été créée, sa mission prend fin dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits sur lesquels elle est chargée d'enquêter. »*

II. — L'INDISPENSABLE INSTITUTION D'UNE PROTECTION DES TÉMOINS

Comment les commissions d'enquête pourraient-elles encore trouver des témoins qui veuillent bien déposer devant elles si ceux-ci n'étaient pas assurés qu'ils peuvent parler sans crainte ?

A. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

1. La protection de la parole des témoins

Dans certains pays, un témoin peut se protéger en refusant de témoigner. Et cette protection peut avoir un fondement constitutionnel. Ainsi, la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne du 23 mai 1949 dispose, dans son article 44, que devant une commission d'enquête parlementaire, « *les règles de la procédure pénale s'appliquent par analogie à l'administration des preuves* », ce qui implique que tout témoin a le droit de refuser de témoigner si on lui pose des questions susceptibles de le rendre passible de poursuites pénales ⁽¹⁾.

Dans les pays qui se sont inspirés de la *Common Law*, une protection est généralement garantie au témoin de telle sorte que les preuves et les témoignages fournis devant une commission parlementaire ne puissent être utilisés pour fonder des poursuites pénales et, plus largement, pour éviter que le témoin ne soit poursuivi pour avoir fourni un témoignage, réserve étant parfois faite des cas de parjure ou de témoignages contradictoires. Dans la plupart des cas, cette protection prend la forme d'une interdiction de contraindre le témoin à s'accuser lui-même ⁽²⁾.

Dans le cadre juridique français, pour limiter le risque de fragilisation des témoins appelés à s'exprimer devant les commissions d'enquête, plusieurs solutions pourraient être envisageables.

La première consisterait à considérer que l'immunité dont bénéficient les parlementaires s'étend à tous les travaux qu'ils réalisent dans le cadre de leurs fonctions, y compris aux réponses qu'ils sollicitent au cours des auditions auxquels ils procèdent dans les commissions d'enquête. Au Royaume-Uni, l'article 9 du *Bill of Rights* de 1689 garantissant la liberté d'expression et des procédures parlementaires protège également les témoins appelés à s'exprimer dans toutes les procédures parlementaires, dès lors qu'ils n'abusent pas de ce *privilege*, tout faux témoignage étant considéré comme une offense au Parlement qui dispose du droit de la sanctionner ⁽³⁾. Dans le cadre juridique français, ce

(1) Selon une logique identique, dernier alinéa de l'article 8 de la loi belge du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, modifiée par la loi du 30 juin 1996.

(2) Par exemple, article 13 de la Loi constitutionnelle canadienne de 1982, article 24 de la Constitution espagnole du 27 décembre 1978, article V des amendements à la Constitution des États-Unis.

(3) *United Kingdom Parliament, Guide for Witnesses* (site internet du Parlement britannique consulté le 8 février 2008).

serait, reconnaissons-le, étendre à l'excès la notion d'immunité, telle qu'elle résulte des termes de l'article 26 de la Constitution et de l'interprétation stricte qu'en a donnée le Conseil constitutionnel ⁽¹⁾, et procéder à une assimilation par trop extensive de la notion de travaux parlementaires.

La deuxième solution, suivie il est vrai par le législateur de 1953, reviendrait à assurer la protection des personnes auditionnées *a priori* en décidant expressément le huis clos et la publication des témoignages sous X ⁽²⁾. Mais, ce serait faire fi des évolutions récentes du droit et de la pratique des commissions d'enquête, à l'efficacité et au retentissement desquelles la publicité des auditions participe de manière non négligeable, voire décisive.

Selon une troisième voie, pour réduire la fracture qui risque de se créer entre les deux impératifs de publicité et d'efficacité des commissions d'enquête, il est donc proposé non pas d'attribuer aux personnes entendues par les commissions d'enquête une immunité identique à celle reconnue, par la Constitution, aux parlementaires, ni de renoncer à la publicité, mais d'accorder à ces personnes entendues une immunité partielle législative, à l'instar de celle qui protège les témoins entendus par les tribunaux en vertu de l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. Cette disposition ne ferait que confirmer le rapprochement opéré depuis 1958 entre la situation des témoins judiciaires et celle des témoins dans les enquêtes parlementaires. Il suffit pour s'en convaincre de rappeler que les contraintes auxquels tous sont soumis sont très proches : obligation de comparaître, de prêter serment, de déposer sous réserve des règles applicables au secret professionnel fixées par le code pénal ⁽³⁾.

Dans les deux cas, cette protection est justifiée par la recherche au nom du Peuple français de la vérité, politique dans un cas, judiciaire dans l'autre.

Mais ce rapprochement trouve sa limite principale dans la pratique actuelle de retransmission télévisée des auditions effectuées par les commissions d'enquête.

La présente proposition de loi prévoit donc de tirer les conséquences du caractère désormais généralement public des auditions réalisées par les commissions d'enquête en étendant au compte rendu de ces auditions publiques l'immunité attachée par le deuxième alinéa de l'article 41 de la loi du 29 juillet 1941 au compte rendu de bonne foi des séances publiques des assemblées elles-mêmes. Il faut rappeler également, à titre de comparaison, que ne peuvent donner

(1) Dans sa décision n° 89-262 DC du 7 novembre 1989, Loi relative à l'immunité parlementaire, il a considéré que la protection offerte au parlementaire ne saurait s'étendre aux rapports rédigés sur le fondement de l'article L.O. 144 du code électoral qui prévoit l'éventualité pour un député d'accomplir une mission temporaire.

(2) Par exemple, MM. François Colcombet, président, et Arnaud Montebourg, rapporteur, Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur l'activité et le fonctionnement des tribunaux de commerce, tome II – auditions, Assemblée nationale, XI^e législature, n° 1038, 2 juillet 1998, page 474.

(3) Comparer les dispositions de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 précitée avec celles des articles 109, 437 et 438 du code de procédure pénale. La France se rapprocherait ainsi du modèle italien, l'article 82 de la Constitution disposant que « la commission d'enquête procède aux investigations et aux contrôles avec les mêmes pouvoirs et les mêmes limites que l'autorité judiciaire ».

lieu à aucune action en diffamation, injure ou outrage, ni le compte rendu fidèle fait de bonne foi des débats judiciaires, ni les discours prononcés ou les écrits produits devant les tribunaux.

Ainsi, en vertu des dispositions proposées, ni les comptes rendus des auditions effectuées par les commissions d'enquête éventuellement mis en ligne, ni ceux publiés généralement en annexe de leur rapport ne pourraient servir de fondement à l'engagement d'une action en diffamation, pour outrage ou pour injure à l'encontre des témoins ou de ceux qui assurent la publication de leurs propos.

De la même façon, un journal qui retranscrirait dans ses colonnes les propos tenus par un témoin lors d'une audition publique d'une commission d'enquête sans les déformer ou une chaîne de télévision qui retransmettrait l'audition ⁽¹⁾ ne pourraient être l'objet d'action en diffamation, pour injure ou pour outrage, dès lors que ces propos entrent dans l'objet de l'enquête.

Mais, la bonne foi suppose à la fois l'objectivité, la prudence, l'absence d'animosité personnelle et la légitimité du but. Ces critères déterminés par la jurisprudence sont cumulatifs. Dès lors que l'un manque, la réserve de bonne foi tomberait et la protection contre toute poursuite en diffamation tomberait également, laissant la place à une action possible. Par exemple, à l'occasion d'un article de presse ou d'un reportage télévisé, la vérification des informations et la modération dans la forme démontrent la prudence comme l'objectivité. Dans cette logique, un article de journal tendancieux ou partial ne ferait la preuve d'aucune de ces qualités, de même qu'un reportage conduit sur un présupposé.

Dans l'hypothèse où un reportage ne présenterait que la version des faits proposée à une commission d'enquête par un témoin de manière imprudente, voire mal intentionnée, il serait considéré comme tendancieux ou péremptoire et la bonne foi ne serait pas établie ⁽²⁾. De la même façon, le contrôle des informations et une grande réserve pour les divulguer s'imposent d'autant plus que la nouvelle risque d'avoir un certain retentissement dans le public ⁽³⁾. La reproduction d'une information même issue d'une dépêche d'agence de presse n'exonère pas les journalistes de leur responsabilité puisqu'ils sont tenus de vérifier l'exactitude de ce qu'ils publient.

Par ailleurs, compte tenu de l'insertion par la présente proposition de loi d'un nouvel alinéa dans le II de l'article 6 de l'ordonnance de 1958 précitée, il convient de modifier la référence au quatrième alinéa de ce paragraphe présente dans l'article L. 613-20 du code monétaire et financier qui précise que le secret bancaire « *n'est pas opposable en cas d'audition par une commission d'enquête dans les conditions prévues au quatrième alinéa du II de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires* ».

(1) En application de l'article 41-1 de la loi de 1881 sur la liberté de la presse, « la communication audiovisuelle est regardée comme un mode de publication ».

(2) Cour de cassation, chambre criminelle, 1^{er} octobre 1996.

(3) Cour d'appel de Paris, onzième chambre, section B, 20 septembre 2001.

2. La nécessaire préservation des droits des tiers

Le champ de la protection offerte aux témoins doit, toutefois, rester compatible avec la protection des tiers et tout ne doit pas pouvoir être dit devant une commission d'enquête au prétexte que les témoins bénéficieraient d'une forme d'immunité pour les propos qu'ils auraient tenus devant elle. À cet égard, il convient de rappeler que la protection des droits d'autrui est garantie par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme en tant qu'élément du droit au respect de la vie privée, sous réserve qu'elle ne porte pas atteinte, de manière excessive, à la liberté d'expression stipulée dans l'article 10 de la même convention ⁽¹⁾.

D'une part, de la même façon que les propos mensongers, subordonnés, tenus devant un tribunal peuvent être sanctionnés pénalement, des propos similaires tenus devant une commission d'enquête peuvent d'ores et déjà être sanctionnés sur le fondement du III de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 précitée.

D'autre part, la protection est limitée aux risques analysés ci-dessus puisqu'elle n'exclurait que les poursuites pour diffamation, injure ou outrage.

La diffamation, définie par l'article 29 de la loi du 29 juillet 1881, est constituée par toute allégation ou imputation d'un fait qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne ou du corps auquel le fait est imputé et s'étend à la publication directe ⁽²⁾ ou par voie de reproduction de cette allégation ou de cette imputation, même si elle est faite sous forme dubitative ou si, sans expressément la nommer, elle vise une personne ou un corps dont l'identification est rendue possible par les termes des paroles ou écrits incriminés.

L'injure, elle aussi définie par l'article 29 susmentionné, désigne toute expression outrageante, tous termes de mépris ou toute invective qui ne renferme l'imputation d'aucun fait.

Le régime général de l'outrage est fixé par les articles 433-5 et 434-24 du code pénal et, lorsqu'il concerne les « *écrits ou images rendus publics* », par la loi de 1881. L'outrage est caractérisé par une attitude irrespectueuse dirigée contre une personne revêtue d'une autorité publique à laquelle on a voulu s'adresser en considération de cette autorité.

(1) *Cour européenne des droits de l'homme, 25 juin 2002, Colombani et autres contre France ; 30 mars 2004, Radio France et autres contre France ; 18 mai 2004, Éditions Plon contre France ; 29 juin 2004, Chauvy et autres contre France.*

(2) *En application de l'article 23 de la loi de 1881, la communication audiovisuelle, en tant que « moyen de communication au public par voie électronique » est regardée comme un mode de publication susceptible de fonder les délits de presse. En effet, la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, dans son article 1^{er}, place la communication audiovisuelle sous le chapeau des « moyens de communication au public par voie électronique », l'autre volet étant constitué par la communication en ligne.*

Ces catégories ainsi exclues, pourraient continuer d'être sanctionnés les autres infractions ou manquements, telles que les fautes disciplinaires, mais aussi toutes celles qui sont prévues par l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 : provocation à commettre des atteintes volontaires à la vie, à l'intégrité de la personne, des agressions sexuelles, des vols, extorsions et destructions, des actes terroristes, appel à la haine ou à la violence racistes, des crimes et délits portant atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation, apologie des crimes, des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité.

En outre, comme peuvent « *les faits diffamatoires étrangers à la cause donner ouverture, soit à l'action publique, soit à l'action civile des parties, lorsque ces actions leur auront été réservées par les tribunaux, et, dans tous les cas, à l'action civile des tiers* », la protection pourrait s'arrêter aux seuls propos tenus et documents produits devant une commission d'enquête qui ont un lien avec les faits que celle-ci examine.

De la même façon qu'à propos des témoins judiciaires, la jurisprudence a exclu de la protection les propos tenus étrangers à l'objet de l'enquête ou inspirés par une volonté manifeste de nuire⁽¹⁾, il faut se garder d'inclure des propos comparables proférés devant une commission d'enquête. C'est ainsi que la cour d'appel de Paris, dans sa décision du 11 janvier 1984 précitée, avait estimé que les propos diffamatoires ou injurieux s'avérant étrangers à l'enquête parlementaire et malicieux pouvaient, en tout état de cause, faire l'objet d'une action.

Pour conforter la protection des tiers contre cet autre type de dérives, il conviendrait de le préciser explicitement dans l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 et d'exclure expressément de la protection proposée ceux des propos qui n'ont pas de rapport direct avec l'objet de l'enquête.

L'adoption de la proposition de loi nécessitera, en contrepartie, pour le président des futures commissions d'enquête d'exercer une grande vigilance sur les propos qui seront tenus par les personnes auditionnées publiquement, à charge pour lui de les rappeler à l'ordre en cas de propos incongrus ou manifestation hors de mesure et de saisir éventuellement la justice pour faux témoignage.

B. L'EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné les conclusions du rapporteur sur la proposition de loi du Président Bernard Accoyer au cours de sa séance du mercredi 26 mars 2008. Après l'exposé du rapporteur, plusieurs commissaires sont intervenus dans la discussion générale.

(1) Pour un exemple, tribunal de grande instance de Paris, dix-septième chambre, 29 juin 1999.

M. Michel Hunault a exprimé sa crainte qu'une immunité trop large accordée aux personnes témoignant dans le cadre d'une commission d'enquête ait pour conséquence de les exonérer de toute responsabilité. Il a jugé qu'une personne entendue par une commission d'enquête qui tiendrait des propos s'assimilant à de la diffamation devrait pouvoir être poursuivie pour ces propos. Enfin, rappelant le cas de personnes ayant refusé de venir témoigner devant une commission d'enquête parlementaire, il a estimé que le régime actuel n'est pas satisfaisant.

M. Jean-Jacques Urvoas a souhaité savoir dans quelle mesure la protection nouvelle apportée aux personnes entendues par des commissions d'enquête parlementaires peut être comparée avec la situation dans d'autres États, notamment avec celle en vigueur en Italie.

Le rapporteur a apporté aux intervenants les éléments de réponse suivants :

— La nécessité de conserver un équilibre entre protection des témoins et préservation des droits des tiers doit rester au cœur des préoccupations du législateur saisi de cette proposition de loi.

— Dans certains pays, comme en Allemagne, le témoin peut refuser de témoigner si lui sont posées des questions susceptibles de le rendre passible de poursuites pénales ; la France, qui a choisi un autre modèle, dispose désormais de tous les moyens juridiques de contraindre un témoin à venir s'exprimer devant une commission d'enquête parlementaire.

— La Constitution italienne prévoit que les commissions d'enquête parlementaires peuvent procéder aux investigations et aux contrôles avec les mêmes pouvoirs et les mêmes limites que l'autorité judiciaire. Mais, la situation en Italie, compte tenu des débats qui ont agité ce pays, en particulier sur la question des réseaux mafieux, notamment de leurs liens avec certains milieux judiciaires et politiques, présente des caractéristiques spécifiques dont il serait délicat de tirer des conclusions pour la France.

À l'issue de ce débat, la Commission est passée à l'examen de l'article unique de la proposition.

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** limitant la protection contre les actions en diffamation aux seuls propos en lien avec l'objet de l'enquête parlementaire.

Dans le titre de la proposition de loi, la Commission a *adopté* un amendement de précision du **rapporteur**, puis elle a *adopté* la proposition de loi ainsi modifiée.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter la proposition de loi complétant l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires (n° 325) dont le texte figure ci-après.

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Proposition de loi complétant l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires

Article unique

- ① I. — Après le troisième alinéa du II de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Ne donneront lieu à aucune action en diffamation, pour injure ou outrage, ni les propos tenus ou les écrits produits par la personne tenue de déposer devant une commission d'enquête, sauf s'ils sont étrangers à l'objet de l'enquête, ni le compte rendu des réunions publiques de cette commission fait de bonne foi. »
- ③ II. — Dans le dernier alinéa de l'article L. 613-20 du code monétaire et financier, le mot : « quatrième » est remplacé par le mot : « cinquième ».

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
<p>Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires</p>	<p>Proposition de loi complétant l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires</p>	<p>Proposition de loi complétant l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires</p>
<p><i>Art. 6. — I. —</i> Outre les commissions mentionnées à l'article 43 de la Constitution, seules peuvent être éventuellement créées au sein de chaque assemblée parlementaire des commissions d'enquête ; les dispositions ci-dessous leur sont applicables.</p>	<p>Article unique</p> <p>Après le troisième alinéa du II de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>Article unique</p> <p><i>I. —</i> Après ...</p>
<p>Les commissions d'enquête sont formées pour recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales, en vue de soumettre leurs conclusions à l'assemblée qui les a créées.</p>		
<p>Il ne peut être créé de commission d'enquête sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. Si une commission a déjà été créée, sa mission prend fin dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits sur lesquels elle est chargée d'enquêter.</p>		
<p>Les membres des commissions d'enquête sont désignés de façon à y assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques.</p>		
<p>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 l'adoption de la résolution qui les a créées. Elles ne peuvent être reconstituées avec le même objet avant</p>		

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
<p>l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la fin de leur mission.</p> <p>II. — Les articles L. 132-4 et L. 135-5 du code des juridictions financières sont applicables aux commissions d'enquête dans les mêmes conditions qu'aux commissions des finances.</p> <p>Les rapporteurs des commissions d'enquête exercent leur mission sur pièces et sur place. Tous les renseignements de nature à faciliter cette mission doivent leur être fournis. Ils sont habilités à se faire communiquer tous documents de service, à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et 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.</p> <p>Toute personne dont une commission d'enquête a jugé l'audition utile est tenue de déférer à la convocation qui lui est délivrée, si besoin est, par un huissier ou un agent de la force publique, à la requête du président de la commission. À l'exception des mineurs de seize ans, elle est entendue sous serment. Elle est, en outre, tenue de déposer, sous réserve des dispositions des articles 226-13 et 226-14 du code pénal.</p> <p>Toute personne qui participe ou a participé aux travaux de la Commission bancaire, du Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, de l'Autorité des marchés financiers ou de la Commission de contrôle des assurances, des mutuelles et des institutions de prévoyance est déliée du secret professionnel à l'égard de la commission, lorsque celle-ci a décidé l'application du secret conformément</p>	<p>« Ne donneront lieu à aucune action en diffamation, injure ou outrage, ni les propos tenus ou les écrits produits par la personne tenue de déposer devant une commission d'enquête, ni le compte rendu des séances publiques de ces commissions fait de bonne foi. »</p>	<p>... diffamation, <i>pour</i> injure ...</p> <p>... d'enquête, <i>sauf s'ils sont étrangers à l'objet de l'enquête</i>, ni le compte rendu des <i>réunions</i> publiques de cette commission fait de bonne foi. »</p>

Texte en vigueur

aux dispositions du premier alinéa du IV. Dans ce cas, le rapport publié à la fin des travaux de la commission, ni aucun autre document public, ne pourra faire état des informations recueillies par levée du secret professionnel.

III. — La personne qui ne comparait pas ou refuse de déposer ou de prêter serment devant une commission d'enquête est passible de deux ans d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende.

Le refus de communiquer les documents visés au deuxième alinéa du II est passible des mêmes peines.

Dans les cas visés aux deux précédents alinéas, le tribunal peut en outre prononcer l'interdiction, en tout ou partie, de l'exercice des droits civiques mentionnés à l'article 131-26 du code pénal, pour une durée maximale de deux ans à compter du jour où la personne condamnée a subi sa peine.

En cas de faux témoignage ou de subornation de témoin, les dispositions des articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal sont respectivement applicables.

Les poursuites prévues au présent article sont exercées à la requête du président de la commission ou, lorsque le rapport de la commission a été publié, à la requête du Bureau de l'assemblée intéressée.

IV. — Les auditions auxquelles procèdent les commissions d'enquête sont publiques. Les commissions organisent cette publicité par les moyens de leur choix. Toutefois, elles peuvent décider l'application du secret ; dans ce cas, les dispositions du dernier alinéa du présent article sont applicables.

L'assemblée intéressée peut décider, par un vote spécial et après s'être constituée en comité secret de ne pas autoriser la publication de tout ou partie du rapport d'une commission d'enquête.

Sera punie des peines prévues à l'article 226-13 du code pénal toute

Texte de la proposition de loi

Conclusions de la Commission

Texte en vigueur

—
personne qui, dans un délai de trente ans, divulguera ou publiera une information relative aux travaux non publics d'une commission d'enquête, sauf si le rapport publié à la fin des travaux de la commission a fait état de cette information.

Code monétaire et financier

Art. L. 613-20. — I. — Toute personne qui participe ou a participé au contrôle des personnes mentionnées aux articles L. 613-1, L. 613-2 et L. 613-10, dans les conditions prévues au présent chapitre, est tenue au secret professionnel. Ce secret n'est pas opposable à l'autorité judiciaire agissant dans le cadre soit d'une procédure de liquidation judiciaire ouverte à l'égard d'un établissement de crédit, d'une entreprise d'investissement ou d'une compagnie financière, soit d'une procédure pénale.

II. — Ce secret n'est pas opposable aux juridictions administratives saisies d'un contentieux relatif à l'activité de la commission bancaire.

Ce secret n'est pas opposable en cas d'audition par une commission d'enquête dans les conditions prévues au quatrième alinéa du II de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

Texte de la proposition de loi

—

Conclusions de la Commission

—

II. — Dans le dernier alinéa de l'article L. 613-20 du code monétaire et financier, le mot : « quatrième » est remplacé par le mot : « cinquième ».

ANNEXE

Constitution du 4 octobre 1958	30
<i>Art. 26.</i>	
Déclaration des droits de l’Homme et du Citoyen de 1789	30
<i>Art. XI et XVI.</i>	
Convention européenne de sauvegarde des Droits de l’Homme et des Libertés fondamentales	30
<i>Art. 10 et 13.</i>	
Code pénal	31
<i>Art. 131-26, 226-13, 226-14, 433-5, 434-13, 434-14, 434-15 et 434-24.</i>	
Code de procédure pénale	33
<i>Art. 109, 437 et 438.</i>	
Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires	33
<i>Art. 6.</i>	
Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse	35
<i>Art. 23, 29, 32, 41, 41-1, 42, 43, 47 et 48.</i>	
Règlement de l’Assemblée nationale	38
<i>Art. 140 à 144.</i>	
Liste des commissions d’enquête créées par l’Assemblée nationale et le Sénat sous la V^e République	40

Constitution du 4 octobre 1958

Art. 26. — Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

Aucun membre du Parlement ne peut faire l'objet, en matière criminelle ou correctionnelle, d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté qu'avec l'autorisation du Bureau de l'assemblée dont il fait partie. Cette autorisation n'est pas requise en cas de crime ou délit flagrant ou de condamnation définitive.

La détention, les mesures privatives ou restrictives de liberté ou la poursuite d'un membre du Parlement sont suspendues pour la durée de la session si l'assemblée dont il fait partie le requiert.

L'assemblée intéressée est réunie de plein droit pour des séances supplémentaires pour permettre, le cas échéant, l'application de l'alinéa ci-dessus.

Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789

Art. XI. — La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté, dans les cas déterminés par la Loi.

Art. XVI. — Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.

Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales

Article 10

Liberté d'expression

1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.

Article 13
Droit à un recours effectif

Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles.

Code pénal

Art. 131-26. — L'interdiction des droits civiques, civils et de famille porte sur :

1° Le droit de vote ;

2° L'éligibilité ;

3° Le droit d'exercer une fonction juridictionnelle ou d'être expert devant une juridiction, de représenter ou d'assister une partie devant la justice ;

4° Le droit de témoigner en justice autrement que pour y faire de simples déclarations ;

5° Le droit d'être tuteur ou curateur ; cette interdiction n'exclut pas le droit, après avis conforme du juge des tutelles, le conseil de famille entendu, d'être tuteur ou curateur de ses propres enfants.

L'interdiction des droits civiques, civils et de famille ne peut excéder une durée de dix ans en cas de condamnation pour crime et une durée de cinq ans en cas de condamnation pour délit.

La juridiction peut prononcer l'interdiction de tout ou partie de ces droits.

L'interdiction du droit de vote ou l'inéligibilité prononcées en application du présent article emportent interdiction ou incapacité d'exercer une fonction publique.

Art. 226-13. — La révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

Art. 226-14. — L'article 226-13 n'est pas applicable dans les cas où la loi impose ou autorise la révélation du secret. En outre, il n'est pas applicable :

1° À celui qui informe les autorités judiciaires, médicales ou administratives de privations ou de sévices, y compris lorsqu'il s'agit d'atteintes ou mutilations sexuelles, dont il a eu connaissance et qui ont été infligées à un mineur ou à une personne qui n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge ou de son incapacité physique ou psychique ;

2° Au médecin qui, avec l'accord de la victime, porte à la connaissance du procureur de la République les sévices ou privations qu'il a constatés, sur le plan physique ou psychique, dans l'exercice de sa profession et qui lui permettent de présumer que des violences physiques, sexuelles ou psychiques de toute nature ont été commises. Lorsque la

victime est un mineur ou une personne qui n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge ou de son incapacité physique ou psychique, son accord n'est pas nécessaire ;

3° Aux professionnels de la santé ou de l'action sociale qui informent le préfet et, à Paris, le préfet de police du caractère dangereux pour elles-mêmes ou pour autrui des personnes qui les consultent et dont ils savent qu'elles détiennent une arme ou qu'elles ont manifesté leur intention d'en acquérir une.

Le signalement aux autorités compétentes effectué dans les conditions prévues au présent article ne peut faire l'objet d'aucune sanction disciplinaire.

Art. 433-5. — Constituent un outrage puni de 7 500 € d'amende les paroles, gestes ou menaces, les écrits ou images de toute nature non rendus publics ou l'envoi d'objets quelconques adressés à une personne chargée d'une mission de service public, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de sa mission, et de nature à porter atteinte à sa dignité ou au respect dû à la fonction dont elle est investie.

Lorsqu'il est adressé à une personne dépositaire de l'autorité publique, l'outrage est puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende.

Lorsqu'il est adressé à une personne chargée d'une mission de service public et que les faits ont été commis à l'intérieur d'un établissement scolaire ou éducatif, ou, à l'occasion des entrées ou sorties des élèves, aux abords d'un tel établissement, l'outrage est puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500€ d'amende.

Lorsqu'il est commis en réunion, l'outrage prévu au premier alinéa est puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500€ d'amende, et l'outrage prévu au deuxième alinéa est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

Art. 434-13. — Le témoignage mensonger fait sous serment devant toute juridiction ou devant un officier de police judiciaire agissant en exécution d'une commission rogatoire est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende.

Toutefois, le faux témoin est exempt de peine s'il a rétracté spontanément son témoignage avant la décision mettant fin à la procédure rendue par la juridiction d'instruction ou par la juridiction de jugement.

Art. 434-14. — Le témoignage mensonger est puni de sept ans d'emprisonnement et de 100 000 € d'amende :

1° Lorsqu'il est provoqué par la remise d'un don ou d'une récompense quelconque ;

2° Lorsque celui contre lequel ou en faveur duquel le témoignage mensonger a été commis est passible d'une peine criminelle.

Art. 434-15. — Le fait d'user de promesses, offres, présents, pressions, menaces, voies de fait, manoeuvres ou artifices au cours d'une procédure ou en vue d'une demande ou défense en justice afin de déterminer autrui soit à faire ou délivrer une déposition, une déclaration ou une attestation mensongère, soit à s'abstenir de faire ou délivrer une déposition, une déclaration ou une attestation, est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende, même si la subornation n'est pas suivie d'effet.

Art. 434-24. — L'outrage par paroles, gestes ou menaces, par écrits ou images de toute nature non rendus publics ou par l'envoi d'objets quelconques adressé à un magistrat,

un juré ou toute personne siégeant dans une formation juridictionnelle dans l'exercice de ses fonctions ou à l'occasion de cet exercice et tendant à porter atteinte à sa dignité ou au respect dû à la fonction dont il est investi est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

Si l'outrage a lieu à l'audience d'une cour, d'un tribunal ou d'une formation juridictionnelle, la peine est portée à deux ans d'emprisonnement et à 30 000 € d'amende.

Code de procédure pénale

Art. 109. — Toute personne citée pour être entendue comme témoin est tenue de comparaître, de prêter serment et de déposer sous réserve des dispositions des articles 226-13 et 226-14 du code pénal.

Tout journaliste, entendu comme témoin sur des informations recueillies dans l'exercice de son activité, est libre de ne pas en révéler l'origine.

Si le témoin ne comparaît pas ou refuse de comparaître, le juge d'instruction peut, sur les réquisitions du procureur de la République, l'y contraindre par la force publique.

Art. 437. — Toute personne citée pour être entendue comme témoin est tenue de comparaître, de prêter serment et de déposer.

Art. 438. — Le témoin qui ne comparaît pas ou qui refuse, soit de prêter serment, soit de faire sa déposition, peut être, sur réquisitions du ministère public, condamné par le tribunal à une amende de 3 750 €.

Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires

Art. 6. — I. — Outre les commissions mentionnées à l'article 43 de la Constitution seules peuvent être éventuellement créées au sein de chaque assemblée parlementaire des commissions d'enquête ; les dispositions ci-dessous leur sont applicables.

Les commissions d'enquête sont formées pour recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales, en vue de soumettre leurs conclusions à l'assemblée qui les a créées.

Il ne peut être créé de commission d'enquête sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. Si une commission a déjà été créée, sa mission prend fin dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits sur lesquels elle est chargée d'enquêter.

Les membres des commissions d'enquête sont désignés de façon à y assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques.

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 l'adoption de la résolution qui les a créées. Elles ne peuvent être reconstituées avec le même objet avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la fin de leur mission.

II. — Les articles L. 132-4 et L. 135-5 du code des juridictions financières sont applicables aux commissions d'enquête dans les mêmes conditions qu'aux commissions des finances.

Les rapporteurs des commissions d'enquête exercent leur mission sur pièces et sur place. Tous les renseignements de nature à faciliter cette mission doivent leur être fournis. Ils sont habilités à se faire communiquer tous documents de service, à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et 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.

Toute personne dont une commission d'enquête a jugé l'audition utile est tenue de déférer à la convocation qui lui est délivrée, si besoin est, par un huissier ou un agent de la force publique, à la requête du président de la commission. À l'exception des mineurs de seize ans, elle est entendue sous serment. Elle est, en outre, tenue de déposer, sous réserve des dispositions des articles 226-13 et 226-14 du code pénal.

Toute personne qui participe ou a participé aux travaux de la Commission bancaire, du Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, de l'Autorité des marchés financiers ou de la Commission de contrôle des assurances, des mutuelles et des institutions de prévoyance est déliée du secret professionnel à l'égard de la commission, lorsque celle-ci a décidé l'application du secret conformément aux dispositions du premier alinéa du IV. Dans ce cas, le rapport publié à la fin des travaux de la commission, ni aucun autre document public, ne pourra faire état des informations recueillies par levée du secret professionnel.

III. — La personne qui ne comparaît pas ou refuse de déposer ou de prêter serment devant une commission d'enquête est passible de deux ans d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende.

Le refus de communiquer les documents visés au deuxième alinéa du II est passible des mêmes peines.

Dans les cas visés aux deux précédents alinéas, le tribunal peut en outre prononcer l'interdiction, en tout ou partie, de l'exercice des droits civiques mentionnés à l'article 131-26 du code pénal, pour une durée maximale de deux ans à compter du jour où la personne condamnée a subi sa peine.

En cas de faux témoignage ou de subornation de témoin, les dispositions des articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal sont respectivement applicables.

Les poursuites prévues au présent article sont exercées à la requête du président de la commission ou, lorsque le rapport de la commission a été publié, à la requête du bureau de l'assemblée intéressée.

IV. — Les auditions auxquelles procèdent les commissions d'enquête sont publiques. Les commissions organisent cette publicité par les moyens de leur choix. Toutefois, elles peuvent décider l'application du secret ; dans ce cas, les dispositions du dernier alinéa du présent article sont applicables.

L'assemblée intéressée peut décider, par un vote spécial et après s'être constituée en comité secret de ne pas autoriser la publication de tout ou partie du rapport d'une commission d'enquête.

Sera punie des peines prévues aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal toute personne qui, dans un délai de trente ans, divulguera ou publiera une information relative aux travaux non publics d'une commission d'enquête, sauf si le rapport publié à la fin des travaux de la commission a fait état de cette information.

Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse

Art. 23. — Seront punis comme complices d'une action qualifiée crime ou délit ceux qui, soit par des discours, cris ou menaces proférés dans des lieux ou réunions publics, soit par des écrits, imprimés, dessins, gravures, peintures, emblèmes, images ou tout autre support de l'écrit, de la parole ou de l'image vendus ou distribués, mis en vente ou exposés dans des lieux ou réunions publics, soit par des placards ou des affiches exposés au regard du public soit par tout moyen de communication au public par voie électronique, auront directement provoqué l'auteur ou les auteurs à commettre ladite action, si la provocation a été suivie d'effet.

Cette disposition sera également applicable lorsque la provocation n'aura été suivie que d'une tentative de crime prévue par les articles 121-4 et 121-5 du code pénal.

Art. 29. — Toute allégation ou imputation d'un fait qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne ou du corps auquel le fait est imputé est une diffamation. La publication directe ou par voie de reproduction de cette allégation ou de cette imputation est punissable, même si elle est faite sous forme dubitative ou si elle vise une personne ou un corps non expressément nommés, mais dont l'identification est rendue possible par les termes des discours, cris, menaces, écrits ou imprimés, placards ou affiches incriminés.

Toute expression outrageante, termes de mépris ou invective qui ne renferme l'imputation d'aucun fait est une injure.

Art. 32. — La diffamation commise envers les particuliers par l'un des moyens énoncés en l'article 23 sera punie d'une amende de 12 000 €.

La diffamation commise par les mêmes moyens envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée sera punie d'un emprisonnement d'un an et d'une amende de 45 000 € ou de l'une de ces deux peines seulement.

Sera punie des peines prévues à l'alinéa précédent la diffamation commise par les mêmes moyens envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou de leur handicap.

En cas de condamnation pour l'un des faits prévus par les deux alinéas précédents, le tribunal pourra en outre ordonner :

1° L'affichage ou la diffusion de la décision prononcée dans les conditions prévues par l'article 131-35 du code pénal ;

2° *Abrogé.*

Art. 41. — Ne donneront ouverture à aucune action les discours tenus dans le sein de l'Assemblée nationale ou du Sénat ainsi que les rapports ou toute autre pièce imprimée par ordre de l'une de ces deux assemblées.

Ne donnera lieu à aucune action le compte rendu des séances publiques des assemblées visées à l’alinéa ci-dessus fait de bonne foi dans les journaux.

Ne donneront lieu à aucune action en diffamation, injure ou outrage, ni le compte rendu fidèle fait de bonne foi des débats judiciaires, ni les discours prononcés ou les écrits produits devant les tribunaux.

Pourront néanmoins les juges, saisis de la cause et statuant sur le fond, prononcer la suppression des discours injurieux, outrageants ou diffamatoires, et condamner qui il appartiendra à des dommages-intérêts.

Pourront toutefois les faits diffamatoires étrangers à la cause donner ouverture, soit à l’action publique, soit à l’action civile des parties, lorsque ces actions leur auront été réservées par les tribunaux et dans tous les cas, à l’action civile des tiers.

Art. 41-1. — Pour l’application des dispositions des paragraphes 4 et 5 du présent chapitre, la communication audiovisuelle est regardée comme un mode de publication.

Art. 42. — Seront passibles comme auteurs principaux des peines qui constituent la répression des crimes et délits commis par la voie de la presse, dans l’ordre ci-après, savoir :

1° Les directeurs de publications ou éditeurs, quelles que soient leurs professions ou leurs dénominations, et dans les cas prévus au deuxième alinéa de l’article 6, les codirecteurs de la publication ;

2° À leur défaut, les auteurs ;

3° À défaut des auteurs, les imprimeurs ;

4° À défaut des imprimeurs, les vendeurs, les distributeurs et afficheurs.

Dans les cas prévus au deuxième alinéa de l’article 6, la responsabilité subsidiaire des personnes visées aux paragraphes 2°, 3° et 4° du présent article joue comme s’il n’y avait pas de directeur de la publication, lorsque, contrairement aux dispositions de la présente loi, un codirecteur de la publication n’a pas été désigné.

Art. 43. — Lorsque les directeurs ou codirecteurs de la publication ou les éditeurs seront en cause, les auteurs seront poursuivis comme complices.

Pourront l’être, au même titre et dans tous les cas, les personnes auxquelles l’article 121-7 du code pénal pourrait s’appliquer. Ledit article ne pourra s’appliquer aux imprimeurs pour faits d’impression, sauf dans le cas et les conditions prévus par l’article 431-6 du même code ou, à défaut de codirecteur de la publication, dans le cas prévu au deuxième alinéa de l’article 6.

Toutefois, les imprimeurs pourront être poursuivis comme complices si l’irresponsabilité pénale du directeur ou du codirecteur de la publication était prononcée par les tribunaux. En ce cas, les poursuites sont engagées dans les trois mois du délit ou, au plus tard, dans les trois mois de la constatation judiciaire de l’irresponsabilité du directeur ou du codirecteur de la publication.

Art. 47. — La poursuite des délits et contraventions de police commis par la voie de la presse ou par tout autre moyen de publication aura lieu d’office et à la requête du ministère public sous les modifications ci-après.

Art. 48. — 1° Dans le cas d'injure ou de diffamation envers les cours, tribunaux et autres corps indiqués en l'article 30, la poursuite n'aura lieu que sur une délibération prise par eux en assemblée générale et requérant les poursuites, ou, si le corps n'a pas d'assemblée générale, sur la plainte du chef du corps ou du ministre duquel ce corps relève ;

1° *bis* Dans les cas d'injure et de diffamation envers un membre du Gouvernement, la poursuite aura lieu sur sa demande adressée au ministre de la justice ;

2° Dans le cas d'injure ou de diffamation envers un ou plusieurs membres de l'une ou de l'autre Chambre, la poursuite n'aura lieu que sur la plainte de la personne ou des personnes intéressées ;

3° Dans le cas d'injure ou de diffamation envers les fonctionnaires publics, les dépositaires ou agents de l'autorité publique autres que les ministres et envers les citoyens chargés d'un service ou d'un mandat public, la poursuite aura lieu, soit sur leur plainte, soit d'office sur la plainte du ministre dont ils relèvent ;

4° Dans le cas de diffamation envers un juré ou un témoin, délit prévu par l'article 31, la poursuite n'aura lieu que sur la plainte du juré ou du témoin qui se prétendra diffamé ;

5° Dans le cas d'offense envers les chefs d'État ou d'outrage envers les agents diplomatiques étrangers, la poursuite aura lieu sur leur demande adressée au ministre des affaires étrangères et par celui-ci au ministre de la justice ;

6° Dans le cas de diffamation envers les particuliers prévu par l'article 32 et dans le cas d'injure prévu par l'article 33, paragraphe 2, la poursuite n'aura lieu que sur la plainte de la personne diffamée ou injuriée. Toutefois, la poursuite pourra être exercée d'office par le ministère public lorsque la diffamation ou l'injure aura été commise envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée. La poursuite pourra également être exercée d'office par le ministère public lorsque la diffamation ou l'injure aura été commise envers un groupe de personnes à raison de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou de leur handicap ; il en sera de même lorsque ces diffamations ou injures auront été commises envers des personnes considérées individuellement, à la condition que celles-ci aient donné leur accord ;

7° Dans le cas de diffusion de l'image d'une personne menottée ou entravée prévue par l'article 35 *ter*, la poursuite n'aura lieu que sur la plainte de la personne intéressée ;

8° Dans le cas d'atteinte à la dignité de la victime prévue par l'article 35 *quater*, la poursuite n'aura lieu que sur la plainte de la victime.

En outre, dans les cas prévus par les 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7° et 8° ci-dessus, ainsi que dans les cas prévus aux articles 13 et 39 *quinquies* de la présente loi, la poursuite pourra être exercée à la requête de la partie lésée.

Règlement de l'Assemblée nationale

TITRE III CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

PREMIÈRE PARTIE PROCÉDURES D'INFORMATION ET DE CONTRÔLE DE L'ASSEMBLÉE

CHAPITRE IV Commissions d'enquête

Art. 140. — La création d'une commission d'enquête par l'Assemblée résulte du vote d'une proposition de résolution déposée, renvoyée à la commission permanente compétente, examinée et discutée dans les conditions fixées par le présent Règlement. Cette proposition doit déterminer avec précision, soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services publics ou les entreprises nationales dont la commission doit examiner la gestion.

La commission saisie d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête doit déposer son rapport dans le mois de session ordinaire suivant la distribution de cette proposition.

Les commissions d'enquête ne peuvent comprendre plus de 30 députés. Les dispositions de l'article 25 sont applicables à la désignation de leurs membres.

Ne peuvent être désignés comme membres d'une commission d'enquête les députés ayant été 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 constituée au cours de la même législature.

Art. 140-1. — Le bureau des commissions d'enquête comprend un président, deux vice-présidents et deux secrétaires.

La fonction de président ou celle de rapporteur revient de plein droit à un membre du groupe auquel appartient le premier signataire de la proposition de résolution du vote de laquelle résulte la création de la commission d'enquête ou, en cas de pluralité de propositions, de la première déposée, sauf si ce groupe fait connaître au Président de l'Assemblée sa décision de ne revendiquer aucune des deux fonctions.

Les membres du bureau et, le cas échéant, le rapporteur sont désignés dans les conditions prévues à l'article 39.

Art. 141. — Le dépôt d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête est notifié par le Président de l'Assemblée au garde des sceaux, ministre de la justice.

Si le garde des sceaux fait connaître que des poursuites judiciaires sont en cours sur les faits ayant motivé le dépôt de la proposition, celle-ci ne peut être mise en discussion. Si la discussion est déjà commencée, elle est immédiatement interrompue.

Lorsqu'une information judiciaire est ouverte après la création de la commission, le Président de l'Assemblée, saisi par le garde des sceaux, en informe le président de la commission. Celle-ci met immédiatement fin à ses travaux.

Art. 142. — Les personnes entendues par une commission d'enquête sont admises à prendre connaissance du compte rendu de leur audition.

Cette communication a lieu sur place lorsque l'audition a été effectuée sous le régime du secret.

Aucune correction ne peut être apportée au compte rendu. Toutefois, l'intéressé peut faire part de ses observations par écrit. Ces observations sont soumises à la commission, qui peut décider d'en faire état dans son rapport.

Art. 142-1. — Sauf lorsqu'une commission d'enquête a décidé, conformément à l'alinéa premier du paragraphe IV de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, l'application du secret, ses auditions peuvent donner lieu à retransmission télévisée.

Art. 143. — À l'expiration du délai de six mois prévu par le dernier alinéa du paragraphe I de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 précitée, et si la commission n'a pas déposé son rapport, son président remet au Président de l'Assemblée nationale les documents en sa possession. Ceux-ci ne peuvent donner lieu à aucune publication ni à aucun débat.

Le rapport établi par une commission d'enquête est remis au Président de l'Assemblée. Le dépôt de ce rapport est publié au *Journal officiel* et annoncé à l'ouverture de la plus prochaine séance. Sauf décision contraire de l'Assemblée constituée en comité secret dans les conditions prévues à l'article 51, le rapport est imprimé et distribué. Il peut donner lieu à un débat sans vote en séance publique.

La demande de constitution de l'Assemblée en comité secret à l'effet de décider, par un vote spécial, de ne pas autoriser la publication de tout ou partie du rapport, doit être présentée dans un délai de cinq jours francs à compter de la publication du dépôt au *Journal officiel*.

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 recommandations de ladite commission d'enquête.

Art. 144. — Le Président de l'Assemblée déclare irrecevable toute proposition de résolution tendant à la constitution d'une commission d'enquête ayant le même objet qu'une mission effectuée dans les conditions prévues à l'article 145-1 ou qu'une commission d'enquête antérieure, avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter du terme des travaux de l'une ou de l'autre.

S'il y a doute, le Président statue après avis du Bureau de l'Assemblée.

Liste des commissions d'enquête créées par l'Assemblée nationale et le Sénat sous la V^e République

Assemblée nationale

Date de création	Type de commission	Objet
I^{ère} législature		
1961	Contrôle	Union générale cinématographique en ce qui concerne exclusivement ses rapports avec ses filiales et les filiales de ses filiales
IV^e législature		
1971	Enquête	Fonctionnement des sociétés civiles de placement immobilier et leurs rapports avec le pouvoir politique
	Contrôle	Gestion de l'Office de radiodiffusion télévision française (ORTF)
V^e législature		
1973	Contrôle	Gestion du service du téléphone
	Contrôle	Gestion financière de l'ORTF
1974	Enquête	Pollution du littoral méditerranéen et mesures à mettre en œuvre pour la combattre et assurer la défense de la nature
	Enquête	Situation de l'énergie en France
	Enquête	Conditions commerciales, financières et fiscales dans lesquelles les sociétés pétrolières opérant en France approvisionnent le marché français et y assurent la distribution des différents produits pétroliers, et leurs rapports avec l'État
	Enquête	Pratiques dans les circuits intérieurs de commercialisation des viandes, problèmes posés par les importations et les exportations des viandes, problèmes posés par les importations des œufs et poulets et rapports entre les circuits intérieurs et les circuits extérieurs des viandes, interventions de l'État
	Enquête	Conditions de délivrance de certaines autorisations de démolir et de construire dans les secteurs sauvegardés de la ville de Paris
1976	Enquête	Utilisation des fonds publics alloués aux entreprises privées ou publiques de construction aéronautique
1977	Enquête	Conditions dans lesquelles ont lieu les importations « sauvages » de diverses catégories de marchandises
VI^e législature		
1978	Enquête	Naufrage d'un navire pétrolier sur les côtes de Bretagne le 16 mars 1978 (Amoco-Cadiz)
	Contrôle	Gestion de la sécurité sociale
1979	Enquête	Situation de l'emploi et le chômage
	Enquête	Conditions de l'information publique
	Enquête	Incendies de forêts dans la région méditerranéenne
1980	Enquête	Problèmes de l'industrie textile et moyens à mettre en œuvre pour les résoudre
	Enquête	Commission d'enquête sur la langue française
VII^e législature		
1981	Enquête	Situation de l'agriculture et de l'économie rurale dans les zones de montagne et défavorisées

Date de création	Type de commission	Objet
	Enquête	Activités du service d'action civique (SAC)
1984	Enquête	Conditions dans lesquelles des fonds ont pu être affectés depuis 1976 à une « invention scientifique susceptible de bouleverser la recherche pétrolière » (avions renifleurs)
VIII^e législature		
1986	Enquête	Événements de novembre et décembre 1986
IX^e législature		
1989	Enquête	Conditions dans lesquelles ont été effectuées des opérations de privatisation d'entreprises ou de banques appartenant au secteur public depuis le 6 août 1986
1990	Contrôle	Gestion du Fonds d'action sociale
	Enquête	Pollution de l'eau et politique nationale d'aménagement des ressources hydrauliques
	Enquête	Fonctionnement du marché de la viande ovine et bovine
1991	Enquête	Fonctionnement et devenir des premiers cycles universitaires
	Enquête	Financement des partis politiques et des campagnes électorales sous la V ^e République
	Enquête	Situation actuelle et perspectives de l'industrie automobile française
1992	Enquête	Situation depuis dix ans et perspectives de la presse et de l'audiovisuel
	Enquête	Aménagement de la Loire, maintien de son débit, protection de son environnement
	Enquête	Tentatives de pénétration de la Mafia en France
	Enquête	État des connaissances scientifiques et actions menées à l'égard de la transmission du sida au cours des dix dernières années en France et à l'étranger
X^e législature		
1993	Enquête	Délocalisations à l'étranger d'activités économiques
	Enquête	Utilisation des fonds affectés à la formation professionnelle
	Enquête	Situation de la SNCF
1994	Enquête	Situation du Crédit Lyonnais
	Enquête	Causes des inondations et moyens d'y remédier
1995	Enquête	Sectes
	Enquête	Immigration clandestine et séjour irrégulier d'étrangers en France
1996	Enquête	Aides à l'emploi
XI^e législature		
1998	Enquête	État des droits de l'enfant en France, notamment au regard des conditions de vie des mineurs et de leur place dans la cité
	Enquête	Activité et fonctionnement des tribunaux de commerce
	Enquête	Utilisation des fonds publics et gestion des services publics en Corse
	Enquête	Superphénix et filière des réacteurs à neutrons rapides

Date de création	Type de commission	Objet
	Enquête	Agissements, organisation, fonctionnement, objectifs du groupement de fait dit « Département protection sécurité » et soutiens dont il bénéficierait
	Enquête	Pratiques des groupes nationaux et multinationaux industriels, de services et financiers et conséquences sur l'emploi et l'aménagement du territoire
	Enquête	Situation financière, patrimoniale et fiscale des sectes, activités économiques et relations avec les milieux économiques et financiers
1999	Enquête	Régime étudiant de sécurité sociale
	Enquête	Fonctionnement des forces de sécurité en Corse
	Enquête	Transparence et sécurité sanitaire de la filière alimentaire en France
2000	Enquête	Sécurité du transport maritime des produits dangereux ou polluants
	Enquête	Situation dans les prisons françaises
	Enquête	Recours aux farines animales dans l'alimentation des animaux d'élevage, lutte contre l'encéphalopathie spongiforme bovine et enseignements de la crise en termes de pratiques agricoles et de santé publique
2001	Enquête	Causes, conséquences et prévention des inondations
	Enquête	Sûreté des installations industrielles et des centres de recherche et protection des personnes et de l'environnement en cas d'accident industriel majeur
XII^e législature		
2002	Enquête	Conditions de la présence du loup en France et exercice du pastoralisme dans les zones de montagne
2003	Enquête	Gestion des entreprises publiques afin d'améliorer le système de prise de décision
	Enquête	Application des mesures préconisées en matière de sécurité du transport maritime des produits dangereux ou polluants et évaluation de leur efficacité
	Enquête	Causes économiques et financières de la disparition d'Air Lib
	Enquête	Conséquences sanitaires et sociales et de la canicule
	Enquête	Évolution de la fiscalité locale
2005	Enquête	Causes des dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite « d'Outreau » et propositions pour éviter leur renouvellement
2006	Enquête	Influence des mouvements à caractère sectaire et conséquences de leurs pratiques sur la santé physique et mentale des mineurs
XIII^e législature		
2007	Enquête	Conditions de libération des infirmières et du médecin bulgares détenus en Libye et récents accords franco-libyens

NB : La distinction terminologique entre commission d'enquête et commission de contrôle a été supprimée en 1991.

Sénat

Date de création	Type de commission	Objet
1960	Contrôle	Gestion de la réunion des théâtres lyriques nationaux
1966	Contrôle	Problèmes d'orientation dans le service public de l'enseignement
1967	Contrôle	Missions de l'ORTF
1969	Contrôle	État d'exécution du V ^e plan en matière d'équipement sanitaire et social
1970	Enquête	Conception, aménagement, gestion des abattoirs de la Villette
1973	Contrôle	Écoutes téléphoniques
1978	Enquête	Amoco Cadiz
	Enquête	Conditions financières de la production des programmes des sociétés nationales de télévision
1980	Enquête	Difficultés de l'industrie textile
1982	Contrôle	Services de l'État chargés d'une mission de sécurité publique
1982	Contrôle	Établissements chargés d'accueillir les personnes âgées
1983	Contrôle	Service de police et de sécurité engagés dans la lutte contre le terrorisme
	Enquête	Évolution de la dette extérieure depuis 1981
	Contrôle	Application des dispositions concernant les déchets industriels toxiques
1984	Contrôle	Situation en Nouvelle Calédonie
	Contrôle	Gestion de la SNCF
	Contrôle	Fonctionnement du service public des postes
1985	Contrôle	Télédiffusion de France
1985	Enquête	Conditions de conclusion des concessions de canaux de communication audiovisuelle
1986	Enquête	Manifestations étudiantes de novembre et décembre 1986
1988	Contrôle	Opérations financières sur le capital des sociétés privatisées
1990	Contrôle	Gestion des services relevant du ministère de l'Intérieur chargés d'assurer le maintien de l'ordre et de la sécurité des personnes
	Contrôle	Fonctionnement des services relevant de l'autorité judiciaire
	Contrôle	Organisation et fonctionnement du second cycle de l'enseignement public du second degré
	Contrôle	Air France
1991	Contrôle	Mise en place et fonctionnement de la convention d'application de l'Accord Schengen
	Enquête	Fonctionnement du marché laitier
	Enquête	Fonctionnement des juridictions administratives
	Enquête	Système transfusionnel français

Date de création	Type de commission	Objet
1992	Enquête	Conditions d'accueil de M. Habache sur le territoire français
	Enquête	Situation financière de la SNCF
1997	Enquête	Politique énergétique de la France
	Enquête	Conditions dans lesquelles semblent aujourd'hui remis en cause certains choix stratégiques concernant les infrastructures de communication, et incidences qu'une telle remise en cause pourrait avoir sur l'aménagement et le développement du territoire français, notamment du point de vue de son insertion dans l'Union européenne
	Enquête	Conséquences de la décision de réduire à trente-cinq heures la durée hebdomadaire du travail
	Enquête	Régularisation des étrangers en situation irrégulière
1998	Enquête	Situation et gestion des personnels des écoles et des établissements d'enseignement du second degré, ainsi que de ceux des services centraux et extérieurs des ministères de l'éducation nationale et de l'agriculture, pour l'enseignement agricole
1999	Enquête	Conduite de la politique de sécurité menée par l'État en Corse
2000	Enquête	Conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France
	Enquête	Conditions d'utilisation des farines animales dans l'alimentation des animaux d'élevage et conséquences qui en résultent pour la santé des consommateurs
2001	Enquête	Inondations de la Somme afin d'établir les causes et les responsabilités de ces crues, d'évaluer les coûts et de prévenir les risques d'inondation
2002	Enquête	Délinquance des mineurs
	Enquête	Politique nationale de lutte contre les drogues illicites
	Enquête	Maltraitance envers les personnes handicapées accueillies en institution et moyens de la prévenir
2005	Enquête	Immigration clandestine