



HAL
open science

Contributions des commissions d'enquête parlementaire au renforcement de la démocratie : étude comparative : États-Unis et France

Camille Righetti

► **To cite this version:**

Camille Righetti. Contributions des commissions d'enquête parlementaire au renforcement de la démocratie : étude comparative : États-Unis et France. Droit. 2018. dumas-01840031

HAL Id: dumas-01840031

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01840031v1>

Submitted on 16 Jul 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Camille RIGHETTI

Contributions des commissions d'enquête parlementaire
au renforcement de la démocratie.

Étude comparative : États-Unis et France.

Mémoire de Master 2 « PP - Droits fondamentaux »

Mention : Personne et procès

Spécialité : Droits fondamentaux

Parcours : Pratique des Droits fondamentaux

Sous la direction de M. Alexis LE QUINIO

Année universitaire 2017-2018

Engagement de non plagiat.

Je soussigné(e).....Camille RIGHETTI.....

N° carte d'étudiant :21301552.....

Déclare avoir pris connaissance de la charte des examens et notamment du paragraphe spécifique au plagiat.

Je suis pleinement conscient(e) que le plagiat de documents ou d'une partie de document publiés sous quelques formes que ce soit (ouvrages, publications, rapports d'étudiant, internet etc...) constitue une violation des droits d'auteur ainsi qu'une fraude caractérisée.

En conséquence, je m'engage à citer toutes les sources que j'ai utilisées pour produire et écrire ce document.

Fait le18/06/2013

Signature(s)



Ce document doit être inséré en première page de tous les rapports, dossiers et/ou mémoires.

Remerciements

Je tiens à remercier mon directeur de mémoire, M. Alexis LE QUINIO, pour la confiance qu'il m'a toujours témoignée, pour ses conseils et sa disponibilité. Tout cela transmis avec beaucoup d'humour et au cours de belles discussions.

Je remercie également M. le Doyen DI MANNO d'avoir accepté sur proposition de M. LE QUINIO, de siéger dans le jury.

Sommaire

PARTIE 1 : CONTRIBUTIONS DES COMMISSIONS D'ENQUÊTE PARLEMENTAIRE AU RENFORCEMENT DU PARLEMENT

Chapitre 1 : Le déclenchement du pouvoir d'enquête, contributions aux desseins parlementaires

Chapitre 2 : Le pouvoir d'auditionner des commissions d'enquête, élément d'efficacité du contrôle parlementaire

PARTIE 2 : CONTRIBUTIONS DES COMMISSIONS D'ENQUÊTE PARLEMENTAIRE À LA RESPONSABILISATION DE L'EXÉCUTIF

Chapitre 1 : Le pouvoir de communication, entre besoins de contrôle parlementaire et nécessités d'efficacité de l'action de l'exécutif

Chapitre 2 : Le pouvoir de rapporter, entre efficacité d'action et responsabilisation de l'exécutif

Introduction

LE DUC (présentant) : M. le comte de Latour-Latour, M. Durand, vice-président de la Chambre, député du Calvados, mon collègue au Conseil général. Je ne partage pas ses opinions, mais comme je ne suis pas sûr qu'il les partage lui-même... Je fais de lui le plus grand cas... et je ne lui reproche qu'une chose : son goût pour le peuple.

DURAND (souriant) : Dîtes au moins pour la démocratie !

LA DUCHESSE : Quelle est la différence des mots ?

DURAND : Mon Dieu, madame la duchesse, la démocratie est le nom que nous donnons au peuple toutes les fois que nous avons besoin de lui...¹

Cet extrait est tiré d'une pièce de théâtre, l'*Habit vert*, écrite en 1913, et portant sur ce lieu éminent de la culture française, l'Académie Française. La pièce est une succession de satires, sur les fonctionnaires, sur la démocratie, dans une société dépeinte de la III^{ème} République. Robert de Flers, lui-même devenu un Immortel, raille, par cette définition de la démocratie, ses contrastes, ses défauts et ses travaux.

Démocratie, un mot très connu, souvent employé, parfois à tort et à travers, ou parfois victime d'amalgames par les journalistes, les hommes politiques ou autres personnes ne sachant pas exactement ce à quoi il revoit ou avec une idée vague.

En partant de l'étymologie du mot, du grec *dêmos*, « peuple », et *kratos*, « pouvoir », la démocratie est le gouvernement par le peuple. En reprenant l'expression de Abraham Lincoln, prononcée lors de son discours de Gettysburg, reprise à l'article 2 de la Constitution française du 14 octobre 1958, c'est le « gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple ».

La démocratie est alors un régime politique dans lequel le pouvoir est détenu par le peuple, sans distinction, notamment due à la naissance, la richesse, et qui participe de manière immédiate et permanente aux affaires publiques².

¹ DE CAILLAVET, G.A. et DE FLERS, R., *L'Habit vert*, Acte I, Scène XII, Paris, Librairie théâtrale, artistique et littéraire, 1913, p. 74.

² DUHAMEL, O. et MENY, Y. (DIR.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, Presses universitaires de France, 1992, p. 236.

En ce sens, la démocratie est qualifiée de « directe ». Toutefois, cette forme de démocratie n'a existé que dans les temps anciens, dans la Grèce antique au moment de la démocratie athénienne. Aujourd'hui, elle ne peut plus exister à l'état pur, ou uniquement dans des sociétés réduites comme dans les Cantons suisses, ou encore dans des cas particuliers de référendum ou de plébiscite. Et cela ne veut pas dire que, *a contrario*, les pays qui ne connaissent pas la forme de démocratie directe, ne connaissent pas de régime démocratique du tout. À l'évidence non, car aujourd'hui, la démocratie est associée à l'idée de représentation. En effet, dans la plupart des régimes occidentaux, la démocratie est nécessairement représentative, comme moyen pour le peuple de pallier l'impossibilité d'une gestion immédiate et permanente des affaires publiques. C'est la forme la plus connue et la plus répandue de démocratie, qui implique que le pouvoir soit exercé, au nom du peuple, par des représentants, que ce dernier se choisit.³

L'idée de représentation est, en premier lieu, naturellement associée au Parlement. En France, cette institution est composée de deux assemblées, le Sénat et l'Assemblée nationale : les sénateurs ont pour rôle de représenter les collectivités territoriales, les députés le peuple français. Aux États-Unis, l'institution parlementaire est appelée le Congrès, et est également bicamérale : un Sénat chargé de représenter les États et la Chambre des représentants, le peuple américain.

En second lieu, l'idée de représentation est également associée au Président de la République, élu au suffrage universel, direct comme en France, indirect aux États-Unis, alors chargé de représenter l'ensemble du pays, la nation.

Toutefois, toutes les démocraties occidentales souffrent des mêmes maux : un sentiment de déficit démocratique. Si cette notion est principalement invoquée au sujet de l'Union Européenne, elle illustre parfaitement bien le sentiment général ambiant. En effet, les citoyens ne se sentent plus représentés par leurs élus se reconnaissant de moins en moins dans les idéologies ou forces politiques organisées traditionnelles, les institutions politiques leur semblent inaccessibles, par leur complexité de fonctionnement et leur manque de transparence. Aussi, la scène du politique voit naître des mouvements politiques contestataires, comme le Parti pirate en Islande, le Mouvement 5 étoiles en Italie, *Podemos* en Espagne, qui mettent au défi les institutions, dénonçant les malfaçons des démocraties existantes et prônant ainsi le « retour » à une démocratie directe. Ou encore, peut-on citer la multiplication

³ MATHIEU, B., *Le droit contre la démocratie ?* Issy-les-Moulineaux, LGDJ-Lextenso, 2017, pp. 75-81.

des vagues de contestations généralisées, comme celles à l'encontre du Président américain Donald Trump, dès son élection. Des exemples parmi tant d'autres.

Dans ce contexte, les pouvoirs institutionnalisés sont critiqués, si ce n'est, fragilisés, ébranlés par une crise de l'autorité, ou encore, une crise de légitimité. Aujourd'hui, les institutions politiques souffrent d'un certain manque de légitimité démocratique.

En d'autres termes, la démocratie, plus qu'un gouvernement par le peuple, est un principe de légitimité, un mécanisme de légitimation du pouvoir fondé sur la volonté du peuple ⁴.

Et selon André-Jean Arnaud, la légitimité serait « la qualité qui, attribuée à un ordre juridico-politique, suppose sa reconnaissance comme domination et la reconnaissance de sa capacité à dicter des ordres auxquels on doit obéir » ⁵. De sorte que ces mouvements sociaux et politiques, qui souhaitent bousculer la démocratie représentative telle qu'elle existe, ne remettent pas pour autant en cause le système démocratique lui-même. Aussi critiquable qu'il puisse être, il est indispensable, comme le constate déjà à son époque Alexis de Tocqueville, dans son œuvre *De la démocratie en Amérique* de 1835, car s'il redoute les dangers de la démocratie, l'égalitarisme qu'elle prône, il ne doute pas son caractère nécessaire et pérenne.

Ce qui est contesté aujourd'hui, ce n'est pas tant la capacité des gouvernants à dicter des ordres mais les ordres en eux-mêmes, les actes politiques dans lesquels les citoyens ne se reconnaissent peu ou plus, qui répondent plus ou moins à leurs attentes, à leurs aspirations. Aussi, par lien de causalité, la légitimité de l'acte politique étant contesté, le sentiment de domination des gouvernants l'est également et leur obéissance plus consciente, plus méditée. Et si l'autorité politique des gouvernants vient de ce que les gouvernés tiennent leurs ordres pour légitimes, c'est justement ce qui pose un problème aujourd'hui : le peuple ne tient plus, ou moins, ces ordres pour légitimes.

Ce sentiment s'accompagne alors d'une multiplication du nombre d'activités sociales et civiques, auxquelles les citoyens participent en dehors de l'élection, de lieux d'écoute, de débat de dialogues. Ce sont de nouvelles formes de démocratie, la démocratie « délibérative » et la démocratie « participative » qui commencent alors à émerger et

⁴ *Ibidem*.

⁵ ARNAUD, A.-J., *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, 2^e éd., Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1993, p. 390.

deviennent à *la mode*, aussi bien en France, aux États-Unis que dans les autres régimes occidentaux.

Ainsi, face aux insuffisances de l'idéal démocratique représentatif de Sieyès ou encore de Madison, ces nouvelles formes de démocraties sont animées par une volonté d'augmenter l'implication des citoyens dans la vie politique, à l'échelon fédéral, national et surtout à l'échelon local. Et tendre à se rapprocher de la définition première de la démocratie.

Dans ce cadre, après avoir rapidement dressé un bilan de la situation des régimes démocratiques, de toute évidence, vient se poser la question centrale de ce propos, celle du lien entre démocratie et commissions d'enquête parlementaire. L'enquête parlementaire est « la procédure employée par une Chambre, qui confie à une commission le soin de la renseigner en effectuant des vérifications ou en réunissant des éléments d'informations. Cette commission présente un rapport sur lequel la Chambre [peut] prendre une décision »⁶. Le lien n'est pas évident avec les idées de démocraties délibérative ou participative, de renforcement du principe démocratique.

En outre, une autre question se pose, d'autant plus importante : parmi tous les régimes occidentaux, la question du choix d'une comparaison entre la France et les États-Unis. Ces deux pays, s'ils sont tous deux des régimes politiques démocratiques, connaissent chacun un mode d'organisation des pouvoirs publics (mode de désignation, compétences, définition des rapports entre les différents pouvoirs) différent, si ce n'est opposé. Et selon les nombreuses typologies ou classification des régimes développées depuis le XVIII^{ème} siècle, les régimes politiques français et américain n'appartiennent pas souvent à la même « catégorie » : classiquement, les États-Unis sont décrits comme un État fédéral et un régime présidentiel, la France comme un État unitaire et un régime parlementaire. De sorte que les procédures relatives aux commissions d'enquête parlementaire, reflets du mode d'organisation des pouvoirs publics, s'avèrent être profondément différentes d'un régime à l'autre (Section1).

La finalité de la méthode adoptée ici sera de mettre en évidence que malgré cette distinction catégorielle, ces régimes politiques, s'ils sont opposés, n'en sont pas pour autant contraires car ils tendent à évoluer vers des systèmes politiques présentant des éléments importants de

⁶ BARTHELEMY, J. et DUEZ, P., *Traité de droit constitutionnel*, Les Introuvables, Paris, Panthéon-Assas, 2004, p. 693.

convergence. En outre, si la procédure des commissions d'enquête a été instituée en des termes originaux selon les régimes politiques, le mécanisme même de ces commissions présente une trame commune, une philosophie commune (Section 2).

De là, il sera possible d'en dégager une généralisation qui, tout en s'attachant à leurs singularités et à leurs points communs, permettra de répondre à la question centrale de cette étude.

Section 1 : La question de la pertinence de la démarche comparative entre la France et les États-Unis

Il s'agit ici d'étudier les caractéristiques propres et catégorielles des régimes politiques de la France et des États-Unis, pour une meilleure compréhension et appréhension des enjeux de commissions d'enquête dans chacun de ces pays.

De l'analyse du régime français, il apparaît que les commissions d'enquête parlementaire appartiennent à la tradition parlementaire (I). Toutefois, l'observation du régime présidentiel permet de constater que c'est l'expérience et la pratique américaine qui ont le plus contribué à leur développement (II).

I. Régime parlementaire et commissions d'enquête à la française

En France, la naissance du régime parlementaire se situe au moment de la Restauration (1814), et ce n'est qu'à partir de la III^{ème} République (1870 – 1940) que ce régime s'implante véritablement, et se développe jusqu'à aujourd'hui, sous la V^{ème} République.

Le régime parlementaire se caractérise, de façon générale, selon plusieurs critères selon lesquels le Parlement, dont au moins une de ses Chambres est composée de représentants directement élus par le peuple, participe à l'exercice du pouvoir législatif et contribue à la nomination et à la révocation du gouvernement. L'exécutif, dans le modèle dualiste du régime parlementaire, est bicéphale : un chef d'État élu, soit un Président de la République depuis la III^{ème} République, qui incarne la continuité de l'État, doté de prérogatives propres

et dont la fonction se distingue de celle du Premier ministre ; un chef de gouvernement, le Premier ministre déterminé par les résultats des élections législatives, détenant le pouvoir exécutif qui est de fixer les principales orientations de la politique nationale.

La doctrine européenne considère généralement que les textes constitutionnels, de la III^{ème} à la V^{ème} République, réalisent une séparation « souple » des pouvoirs. Le mode d'organisation des pouvoirs publics, et plus particulièrement la définition des rapports entre les pouvoirs, repose alors sur une collaboration systématique du législatif (surtout l'Assemblée nationale) et de l'exécutif (gouvernement et Premier ministre)

En effet, ces deux organes ne sont pas indépendants et se caractérisent par une solidarité juridique et politique réciproque. Le pouvoir exécutif n'est pas organiquement indépendant du pouvoir législatif puisqu'il est issu de ce dernier, mais surtout, il est politiquement responsable devant lui. Son existence dépend alors du Parlement et du soutien, de la confiance qu'il lui accorde, qui peut alors le renverser ou contraindre un ou plusieurs ministres à démissionner. En contrepartie, le gouvernement dispose d'un droit de dissolution de l'Assemblée. Disposant ainsi chacun de moyens d'action réciproques, le système tend à la modération et à la collaboration des pouvoirs ⁷.

Et c'est ce à quoi aspire les Pères Fondateurs de la V^{ème} République, qui après les errements sous les III^{ème} et IV^{ème} Républiques, décident de mettre un place un régime parlementaire nouveau par rapport à la tradition française. En effet, lorsque le projet du texte constitutionnel est présenté devant le Conseil d'État, Michel Debré en exposa le principe en ces termes :

À la confusion des pouvoirs dans une seule assemblée, à la stricte séparation des pouvoirs avec priorité au chef de l'État, il convient de préférer la collaboration des pouvoirs : un chef de l'État et un Parlement séparés, encadrant un Gouvernement issu du premier et responsable devant le second, entre eux un partage des attributions donnant à chacun une semblable importance dans la marche de l'État, et assurant les moyens de résoudre les conflits qui sont, dans tout système démocratique, la rançon de la liberté. ⁸

En outre, l'existence de la responsabilité politique des ministres conditionne la forme du contrôle du gouvernement par le Parlement. Celui-ci s'exerce selon des procédures variées

⁷ HAMON, F. et TROPER, M., *Droit constitutionnel*, 37^e éd., Manuel, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso, 2016, pp. 112-116.

⁸ Discours de Michel Debré devant le Conseil d'État, le 27 août 1958.

et des conséquences diverses comme un moyen de contester les objectifs et l'action de l'exécutif.

Le contrôle parlementaire a d'abord pris la forme d'un contrôle dit « extraordinaire » ou contrôle sanction. Ce contrôle est la « source »⁹, la caractéristique même du régime parlementaire : il met à la disposition des parlementaires des procédures qui leur permettent de renverser le gouvernement en place en lui refusant la confiance ou en votant une motion de censure, notamment lorsqu'ils estiment que l'activité gouvernementale ne correspond pas à leurs attentes. Autrement dit, c'est l'obligation faite au gouvernement de se retirer dès lors qu'il perd la confiance de l'Assemblée.

De plus, il existe également un contrôle dit « ordinaire » ou contrôle information, considéré comme un moyen essentiel du dialogue institutionnel, un moyen d'informer le Parlement, et de façon ultime, l'opinion publique¹⁰. Ce contrôle, au-delà des procédures de mise en jeu de la responsabilité du gouvernement, donne aux parlementaires des mécanismes pour analyser, surveiller, discuter et vérifier l'activité du gouvernement, qu'elle corresponde bien à leurs attentes et à celles des citoyens.

Parmi ces mécanismes, il y a lieu également d'opérer une distinction, non pas selon l'existence d'une sanction à l'issue, mais une distinction entre les informations qui doivent être obligatoirement fournies par le Gouvernement, comme celles transmises en séances publiques, et les informations recueillies par les parlementaires eux-mêmes à l'issue de procédures spécifiques, plus ou moins contraignante, d'interrogation ou d'investigations comme les questions orales, les missions d'informations ou encore les commissions d'enquête¹¹.

Qu'importe la forme du contrôle, qu'elle soit ordinaire ou extraordinaire, les procédures et les mécanismes, le fondement commun est le principe de responsabilité du gouvernement.

Toutefois, c'est dans la pratique du contrôle parlementaire que le régime de la V^{ème} République se distingue des régimes précédents, dans le degré d'étanchéité entre le contrôle extraordinaire et le contrôle ordinaire.

En effet, si le régime de 1958 se caractérise par une distinction hermétique entre les deux formes et selon laquelle seules les procédures, de question de confiance ou de dépôt d'une

⁹ LAUVAUX, P., « Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime présidentiel », *Pouvoirs*, septembre 2010, vol. 3, n° 134, pp. 23-36.

¹⁰ HAMON, F. et TROPER, M., *op. cit.*, pp. 613-616.

¹¹ MONORY, R., *Pour mieux connaître le Sénat*, Paris, La Documentation française, 1993, p. 287.

motion de censure prévues à l'article 49 de la Constitution, permettent d'engager la responsabilité politique du Gouvernement. En dehors de ces procédures, toutes les autres techniques de contrôle sont enfermées dans le seul rôle d'information du Parlement, ne pouvant déboucher sur aucune sanction politique.

A l'inverse, les III^{ème} et IV^{ème} Républiques se caractérisaient par la possibilité de déboucher sur une sanction politique du gouvernement par la simple mise en œuvre d'une de ces techniques d'information parlementaire. Ce passage, ce détournement du contrôle ordinaire en un pouvoir de sanctionner était monnaie courante, notamment lorsqu'à l'issue de la présentation des conclusions d'une commission d'enquête en Chambre, la séance débouchait sur l'adoption d'un ordre de jour qui pouvait exprimer la confiance de l'Assemblée ou alors, le plus souvent, entraîner la mise en jeu de la responsabilité du gouvernement ou d'un ministre en particulier ¹², en dehors de toutes procédures établies à cet effet. Il s'est ainsi dessiné une tendance qui a été de concevoir la fonction de contrôle parlementaire de manière « exagérément étroite et inutilement tragique » ¹³ comme une possibilité de changer de gouvernement.

En effet, favorisé par l'imprécision des lois constitutionnelles de 1875, le contrôle parlementaire devient excessif : la conséquence en est une instabilité chronique (106 gouvernements se sont succédés de 1870 à 1940). Sous la IV^{ème} République, malgré les tentatives de les contrer, les mêmes défaillances se reproduisent : alors que rien de les obligeaient, des gouvernements se démettaient dès lors qu'ils ne parvenaient pas à obtenir la majorité sur un texte, créant ainsi une « pseudo » question de confiance. Finalement, entre 1947 et 1958, 24 gouvernements se sont succédé, 2 sont mort-nés et seulement 6 sont parvenus à durer au-delà de dix mois ¹⁴.

D'ailleurs, si ces régimes sont souvent associés à des périodes d'instabilité, ils représentent une époque au cours de laquelle la fonction de contrôle est à son apogée. Et c'est principalement sous la forme des commissions d'enquête que le contrôle du gouvernement s'opère.

¹² BIDEGARAY, C. et EMERI, C., « Le contrôle parlementaire », *Revue de droit public et de science politique*, 1973, pp. 1633-1650.

¹³ DELCAMP, A., « Problématique du contrôle parlementaire de l'administration », in SEILLER, B., *Le contrôle parlementaire de l'administration [actes du colloque organisé au Sénat, le 18 janvier 2010 par le Centre de Recherches en Droit Administratif de l'Université Panthéon-Assas Paris 2]*, Thèmes & commentaires Actes, Paris, Dalloz, novembre 2010, p. 19.

¹⁴ ONNO, J., « Le contrôle parlementaire en France », *Petites affiches*, décembre 2012, n° 252, pp. 17-19.

La pratique des commissions d'enquête est en réalité plus ancienne à la III^{ème} République. Elle a fait son apparition en même temps que naît et se développe le régime parlementaire en France, sous la Monarchie de Juillet, et rapidement, elle est considérée comme un instrument indispensable du contrôle parlementaire. Le droit de mener des enquêtes parlementaires s'est ainsi acquis de façon coutumière et découle du droit des Chambres de contrôler les actes des ministres, ou plus largement l'activité gouvernementale, au nom de la responsabilité politique. De sorte que le régime parlementaire constitue la toile de fond sur lequel s'exerce les commissions d'enquête : ce droit pour chaque assemblée de constituer librement de telles commissions est un principe existant « non par référence à une disposition précise de la Constitution mais par rapport à son esprit général, celui du régime parlementaire »¹⁵.

La première commission d'enquête est créée le 1^{er} février 1832 sur le « déficit Kessner ». Kessner est un des caissiers du Trésor qui a procédé sur plus d'une année à des détournements sur les fonds qu'il maniait. La commission est constituée avec l'objectif d'apprécier la responsabilité du ministre des Finances, et supérieur hiérarchique du caissier malhonnête¹⁶. De là, cette première fois a ainsi ouvert la voie au développement de la pratique des enquêtes parlementaires, comme instrument à la disposition des parlementaires de se saisir de tout ce qui concerne l'intérêt public. Et l'expérience montre que ce sont surtout les scandales qui ont motivé, et qui motivent encore, la plupart de ces enquêtes.

Créées à l'initiative d'une assemblée par le simple vote d'une résolution, les commissions d'enquête sont chargées par le Parlement de mener des investigations sur une affaire ou un scandale déterminé. Pour mener à bien l'enquête, les parlementaires se sont arrogés, au fil du temps, de moyens d'investigation étendus.

En effet, la conquête des prérogatives des commission d'enquête coïncide avec la croissance des pouvoirs des assemblées, lorsque le contrôle parlementaire est à son apogée sous la III^{ème} République, et qu'aucune modification importante sous la IV^{ème} République n'est apportée aux règles et aux usages de ce droit d'enquête. Ainsi, pour mener à bien leurs travaux, les commissions se sont arrogées des pouvoirs étendus. Parmi ces pouvoirs, la loi dite

¹⁵ HAMON, L., [Note sous décision n° 64-27 DC], *Recueil Dalloz*, 1966, p. 19.

¹⁶ BOCK, F., « Les commissions d'enquête dans la tradition parlementaire française », in ANCEAU, E. et alii (dir.), *Actes du 57e congrès de la CIHAE : Assemblées et parlements dans le monde, du Moyen-Age à nos jours*, Paris, Assemblée nationale, 2010, [En ligne]. <http://www.parlements.org/publications/congres_CIHAE_2006_Fabienne_Bock.pdf> [Consulté le 17 juin 2018].

« Rochette », du 23 mars 1914 leur confère le droit de convoquer les témoins, de les contraindre à déposer sous peine d'amende, et prévoit la prestation de serment. Cette loi sera reprise par la loi du 6 janvier 1950, qui, sous la IV^{ème} République, vient confirmer les prérogatives acquises. Et comme « tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser », selon la célèbre expression de Montesquieu, les commissions en abusèrent, parfois jusqu'à empiéter sur le domaine du pouvoir judiciaire et s'arroger des prérogatives de l'exécutif ¹⁷. Finalement, l'association des commissions d'enquête aux scandales politiques a souvent abouti à la chute du gouvernement en place. Elles ont alors acquis une réputation, plus ou moins justifiée, de « tombeuses de ministères ». Dès lors, et jusqu'à aujourd'hui, cette image est obérée par les circonstances dans lesquelles elles ont été mises en œuvre et les conséquences qu'elles ont entraînées. Plus largement, c'est à la notion de contrôle que cette étiquette colle ¹⁸.

Tirant les enseignements du passé, les Pères Fondateurs de la V^{ème} République ont alors construit un régime parlementaire de type nouveau, en opposition avec les expériences passées et qualifié de « rationalisé ».

L'objectif est de rééquilibrer le régime au profit de l'exécutif. Pour cela, les constituants ont ainsi renversé les priorités : ils ont préféré la stabilité et l'efficacité de l'action gouvernementale au prix de l'affaiblissement du pouvoir législatif et d'un contrôle démocratique ¹⁹.

En effet, certaines des prérogatives à la disposition du Parlement sous les III^{ème} et IV^{ème} Républiques lui ont été retirées : le Parlement de 1958 n'élit plus le chef de l'État, les assemblées sont soumises au contrôle d'une justice constitutionnelle par le Conseil constitutionnel. De plus, d'autres de ses prérogatives ont été strictement enfermées et limitées dans leur activation : la mise en jeu de la responsabilité du gouvernement ne peut se faire, désormais, que dans un cadre juridique très contraint, selon une procédure minutieusement règlementée à l'article 49 de la Constitution, qui peut être qualifiée de byzantine ²⁰.

¹⁷ BOCK, F., « Les commissions d'enquête dans la tradition parlementaire française », *op. cit.*

¹⁸ BIDEGARAY, C. et EMERI, C., « Le contrôle parlementaire », *Revue de droit public et de science politique*, 1973, p. 1633-1640.

¹⁹ ONNO, J., « Le contrôle parlementaire en France », *Petites affiches*, décembre 2012, n° 252, pp. 17-19.

²⁰ THIERS, E., « Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques : un pouvoir presque sans entraves », *Pouvoirs*, septembre 2010, vol. 3, n° 134, pp. 71-81.

Il s'est agi en 1958 d'assainir le régime parlementaire, en inscrivant les techniques du contrôle parlementaire dans un cadre juridique stricte. De sorte que plus aucune procédure de contrôle parlementaire dite d'information ne puisse aboutir à la mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement.

Aussi, au lendemain de l'instauration de la V^{ème} République, le Conseil constitutionnel s'est alors empressé de délimiter le mot « contrôle », désormais associée à l'instabilité ministérielle. Il ne peut désigner, dans ce régime parlementaire rationalisé, que la mise en œuvre de l'article 49 de la Constitution relatif à la responsabilité du gouvernement devant le Parlement. Ce qui signifie que les autres procédures, qui ne débouchent pas sur une sanction politique, sont considérés comme mettant en œuvre, non pas un pouvoir de contrôle du Parlement, mais un pouvoir d'information. Il s'agit ici de la distinction quasiment hermétique, opérée par le Conseil constitutionnel, entre le contrôle dit extraordinaire ou sanction et le contrôle ordinaire, d'information ²¹.

En réalité, il s'agira de s'apercevoir, tout au long du développement, que ces processus d'information, même en l'absence de sanctions, conduisent également au contrôle de l'action gouvernementale en ce qu'ils permettent, notamment, d'amener le gouvernement à s'expliquer sur les choix qu'il propose, d'examiner le fonctionnement des services publics et de révéler toutes anomalies ou dysfonctionnements. L'information est un moyen de contrôle, autant que l'un de ses résultats ²².

Ainsi, ces autres formes de contrôle ordinaire sont délaissées, étouffées et réduites à de simples techniques d'information. La procédure d'enquête parlementaire n'est pas en reste. C'est même la procédure qui est la plus juridiquement encadrée, surtout en comparaison, avec les procédures des questions orales et écrites, des missions d'information.

En effet, dans cet effort de rationalisation de la V^{ème} République et obérées par cette image de « tombeuses de ministères », les commissions d'enquête sont alors strictement encadrées par l'ordonnance du 17 novembre 1958 ²³ ainsi que par les règlements des assemblées. La rigueur des textes témoigne d'une volonté claire de neutralisation de cette procédure de

²¹ Conseil constitutionnel, n° 59-2 DC des 17, 18 et 24 juin 1959, Règlement de l'Assemblée nationale, *JORF*, 3 juillet 1959, p. 6642.

²² PEZ, T., « Le contrôle parlementaire de l'administration : les éléments du contrôle », in SEILLER, B., *Le contrôle parlementaire de l'administration [actes du colloque organisé au Sénat, le 18 janvier 2010 par le Centre de Recherches en Droit Administratif de l'Université Panthéon-Assas Paris 2]*, Thèmes & commentaires Actes, Paris, Dalloz, novembre 2010, pp. 35-63.

²³ Article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, dans sa version en vigueur au 10 août 2017.

contrôle parlementaire et lui impose des contraintes qui lui sont propres : d'une grande souplesse connue sous les régimes précédents, la décision de création d'une commission d'enquête dépend désormais d'une procédure minutieuse et solennelle, parfois sinieuse.

Le rôle, les conditions de création et les pouvoirs des commissions d'enquête sont ainsi définis par l'article 6 de ladite ordonnance. Elles 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 ». Si l'objet d'une enquête parlementaire apparaît très vaste, toutes une série des contraintes juridiques pèsent sur les parlementaires pour ce qui est de l'initiative de l'enquête, son champ d'investigation, sa durée et sa composition ²⁴.

S'agissant de l'initiative, la constitution d'une commission d'enquête est décidée par l'adoption d'une résolution en séance publique, à l'issue d'une procédure solennelle.

Elle prend la forme du dépôt, par un ou plusieurs députés, ou sénateurs, d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête au bureau de l'assemblée, qui est ensuite transmise et examinée par la commission permanente compétente au fond. Dans son rapport, ladite commission se prononce sur la recevabilité de la demande de constitution, au regard, non seulement des textes mais aussi de son opportunité politique. La Chambre, l'Assemblée nationale ou le Sénat, en cas d'avis favorable, se prononce enfin en séance publique et par vote, sur la création de ladite commission ²⁵.

D'ailleurs, cette procédure, principalement majoritaire, ne confère à l'opposition, aucun droit spécifique en matière d'initiative.

S'agissant du champ d'investigation les commissions d'enquête ne peuvent être créées pour des faits qui font l'objet de poursuites judiciaires en cours, et aussi longtemps qu'elles sont en cours. C'est pourquoi, à l'Assemblée nationale et au Sénat, il est prévu que le président notifie au garde des Sceaux toute proposition de résolution tendant à la constitution d'une commission dès son dépôt, qui l'informe alors de toutes poursuites judiciaires, passées ou présentes. De plus, le travail de la commission doit prendre fin dès l'ouverture d'une

²⁴ THIERS, E., « Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques : un pouvoir presque sans entraves », *Pouvoirs*, septembre 2010, vol. 3, n° 134, pp. 71-81.

²⁵ VALLET, E., « Les commissions d'enquête parlementaires sous la Cinquième République », *Revue française de droit constitutionnel*, 2003, vol. 2, n° 54, pp. 249-278.

information judiciaire sur les faits qui ont motivé sa création. Ce qui, au surplus, permet au gouvernement, dont dépend l'ouverture d'une information, d'arrêter ou de restreindre son travail ²⁶.

A ces restrictions au domaine d'action des commissions d'enquête, s'ajoute une durée d'enquête encadrée : la mission d'une enquête parlementaire ne dure que quatre mois. D'ailleurs, le Conseil constitutionnel veille à ce que le pouvoir d'enquête du Parlement reste dans des limites temporelles strictes : dans sa décision du 24 juin 1959 ²⁷, le Conseil précise que les fonctions de contrôle des commissions ne sont pas contraires à la Constitution dès lors qu'elles revêtent un caractère temporaire. Cette décision sera réitérée à plusieurs reprises. De plus, pour éviter des redondances inutiles ou une certaine forme de harcèlement politique, une commission d'enquête ne peut être reconstituée sur le même objet avant l'expiration d'un délai de douze mois.

En délimitant ainsi strictement le cadre spatiale et temporel de l'enquête, les textes permettent de circonscrire l'enquête elle-même et le déroulement de ses travaux ²⁸.

S'agissant de la composition, les membres d'une commission étaient élus à la majorité, ce qui consolidait la mainmise de la majorité tout au long du déroulement de l'enquête.

Le nombre de membres est limité : les fondateurs de la V^{ème} République ont entendu fixer des bornes strictes également en cette matière, en prévoyant un maximum de 30 membres pour les commissions d'enquête créées à l'Assemblée nationale et de 21, pour le Sénat ²⁹.

En outre, les pouvoirs d'enquête ont été considérablement réduits par l'ordonnance de 1958 : toutes les acquisitions de la loi Rochette du 23 mars 1914 et de la loi du 6 janvier 1950 sont supprimées. Et en l'absence de tous moyens de contraindre en matière de témoignage et de demande de communication de documents, la commission dépend ainsi du bon vouloir du gouvernement, qui, en refusant simplement de coopérer, peut remettre en cause l'ensemble de l'enquête ³⁰.

²⁶ DELCAMP, A., « La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif? », *Pouvoirs*, septembre 2010, vol. 3, n° 134, pp. 109-122.

²⁷ Conseil constitutionnel, n° 59-2 DC des 17, 18 et 24 juin 1959, Règlement de l'Assemblée nationale, *JORF*, 3 juillet 1959, p. 6642.

²⁸ BOCK, F., « Les commissions d'enquête dans la tradition parlementaire française », *op. cit.*

²⁹ BIDEGARAY, C. et EMERI, C., « Le contrôle parlementaire », *Revue de droit public et de science politique*, 1973, pp. 1668-1678.

³⁰ « P.V. de Séance du 3 novembre 1977 du Conseil Constitutionnel », [En ligne]. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/decisions/PV/pv1977-11-03.pdf>. [Consulté le 17 juin 2018].

Enfin, s'agissant la fin des travaux, la mission de l'enquête prend fin à l'expiration du délai de six mois qui lui est impartie ou avec le dépôt d'un rapport, qui peut ainsi être débattu en assemblée mais sans faire l'objet d'un vote ³¹.

La rigueur des textes a été considérablement aggravée par l'apparition du phénomène majoritaire, à la suite de la réforme constitutionnelle de 1962 instaurant l'élection du Président de la République au suffrage universel direct ³².

Si la discipline au sein de la majorité est directement liée à la responsabilité du gouvernement devant le Parlement, l'élection présidentielle est un véritable facteur de bipolarisation de la vie politique française qui a fait apparaître des majorités claires et étroitement solidaires du gouvernement, si ce n'est du Président. Soutenu par une majorité disciplinée, ces limites, dans lesquelles sont enfermées les commissions d'enquête donnent au gouvernement une position de force pour réduire au maximum les risques de voir son action critiquée, et ceci à tous les stades de la procédure : de la création d'une commission d'enquête, au déroulement des travaux, à la présentation du rapport, tout dépend du bon vouloir de la majorité, qui peut faire obstruction ³³.

En outre, au-delà de la question du contrôle parlementaire, qui en est profondément affectée, l'apparition du phénomène majoritaire est venue modifier la définition des rapports entre les différents pouvoirs : il ne s'agit plus d'une opposition entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif mais d'un duel entre le couple majorité-gouvernement et l'opposition. La question du contrôle parlementaire en est profondément affectée, la procédure des commissions d'enquête est ainsi marquée par ce rapport de force ³⁴.

En effet, jusqu'à la fin des années 1970, ces contraintes juridiques, doublées de contraintes politiques, ont fait que le Parlement délaissa la procédure des commissions d'enquête, alors trop asphyxiée et dépourvue d'efficacité au regard de ses faibles pouvoirs et de son manque de portée. Toutefois, la procédure n'est pas pour autant tombée en désuétude.

Si les commissions d'enquête demeurent des organes emblématiques et symboliques du régime parlementaire, elles ne représentent plus l'arme ultime des parlementaires, qui

³¹ DELCAMP, A., « La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif ? », *Pouvoirs*, septembre 2010, vol. 3, n° 134, pp. 109-122.

³² Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

³³ ONNO, J., « Le contrôle parlementaire en France », *Petites affiches*, décembre 2012, n° 252, pp. 17-19.

³⁴ BIDEGARAY, C. et EMERI, C., « Le contrôle parlementaire », *Revue de droit public et de science politique*, 1973, pp. 1661-1665.

préfèrent alors passer par des voies moins solennelles pour obtenir plus facilement les renseignements demandés, comme les missions d'information, les questions orales et écrites ³⁵.

L'usage du droit d'enquête parlementaire ne se fait alors qu'en dernier recours, comme stade ultime lorsque les procédures « normales » de contrôle, ont échoué. De sorte que le recours aux commissions d'enquête devient exceptionnel et ne porte que sur les questions les plus graves, lorsque que l'information détenue par l'une des assemblées s'avère profondément insuffisante, et donc à travers elle, celle de l'opinion publique ³⁶.

Néanmoins, au début des années 1970, les esprits évoluent et les réticences observées au début de la V^{ème} République commencent à s'atténuer. L'inadaptation du statut des commissions d'enquête de l'ordonnance de 1958 devient flagrante : très contraignant, il ne leur confère aucun droit, aucun pouvoir. Cette situation a abouti à une modification substantielle de l'ordonnance en 1977 ³⁷.

Initialement prévue à quatre mois, la durée d'enquête est portée à six mois. Ce délai, jugé trop court par certains pour mener une enquête approfondie, permet pour d'autres, de fournir à l'opinion publique, dans un délai raisonnable, des éléments d'information, souvent impatientement attendus. En outre, la loi de 1977 vient renforcer les pouvoirs d'enquête. En effet, elle confère aux commissaires la possibilité d'exercer leur mission sur pièces et sur place, et surtout, elle rétablit l'obligation de fournir aux commissions d'enquête les renseignements demandés (à l'exception de ceux revêtant un caractère secret) ainsi que l'obligation des témoins de déférer aux convocations, de témoigner et de prêter serment, sous peine de sanctions.

Malgré cet allègement du régime juridique, le phénomène majoritaire exerce toujours une influence sur la procédure d'enquête, dont la mise en œuvre, le fonctionnement et les travaux dépendent du bon vouloir de la majorité et ne laisse que peu de place à l'opposition, pourtant plus que légitime pour agir en termes de contrôle parlementaire ³⁸.

³⁵ DELCAMP, A., « La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif? », *Pouvoirs*, septembre 2010, vol. 3, n° 134, pp. 109-122.

³⁶ THIERS, E., « Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques : un pouvoir presque sans entraves », *Pouvoirs*, septembre 2010, vol. 3, n° 134, pp. 71-81.

³⁷ Loi n° 77-807 du 19 juillet 1977 modifiant l'article 6 de l'ordonnance n° 58-100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires en vue de préciser les moyens d'actions des commissions d'enquête et de contrôle.

³⁸ DELCAMP, A., « La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif? », *Pouvoirs*, septembre 2010, vol. 3, n° 134, pp. 109-122.

C'est à partir du début des années 1990 que le thème de la rénovation du Parlement apparaît dans les discours politiques et il s'accompagne ainsi d'une volonté de revaloriser le rôle du Parlement en matière de contrôle. Dès lors, avec l'instauration d'une session unique ³⁹, l'objectif est de permettre un contrôle quasi-ininterrompu de l'action gouvernementale. Et les commissions d'enquête n'ont pas échappé à cette réflexion générale.

En effet, une loi de 1991 ⁴⁰ est venue poser le principe de la publicité des auditions auxquelles les commissions d'enquête procèdent, complétant le principe de la publicité des rapports d'enquête posé en 1977. Ainsi, le principe de publicité des travaux devenant la règle, cette réforme a inévitablement permis une avancée supplémentaire dans la démocratisation du travail de ces commissions.

Au total, les lois de 1977 et de 1991 ont permis, avec un certain succès, d'alléger le régime juridique restrictif, d'assouplir les conditions de création et d'organisation des commissions d'enquête, dans le sens d'une plus grande publicité des travaux et en leur conférant des pouvoirs d'investigations importants et étendus. Elles ont donné lieu à un certain accroissement du nombre de commission d'enquête, permettant de répondre à une attente plus pressante du public en matière de contrôle parlementaire ⁴¹.

S'agissant de l'évolution des esprits sur la question des commissions d'enquête, la consécration constitutionnelle du mécanisme à l'article 51-2 de la Constitution en est certainement une étape décisive : « Pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation [...], des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir [...] des éléments d'information » ⁴².

En effet, l'inscription dans la Constitution témoigne de l'importance reconnue aux commissions d'enquête et le renouveau de cette technique de contrôle parlementaire.

En outre, mis en lien avec d'autres dispositions constitutionnelles, telles que l'article 51-1 relatif aux droits nouveaux de l'opposition, les commissions semblent connaître un nouveau souffle. L'article 141 du règlement de l'Assemblée nationale, issu de la révision de 2008 et

³⁹ Loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires.

⁴⁰ 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.

⁴¹ MONORY, R., *Pour mieux connaître le Sénat*, Paris, La Documentation française, 1993, pp. 308-316.

⁴² Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, art. 26 et 46, de modernisation des institutions de la V^{ème} République.

renforcé par une résolution de 2014 ⁴³, prévoit un droit pour chaque groupe de l'opposition ou groupe minoritaire d'obtenir la création d'une commission d'enquête, appelé « droit de tirage », et ce, indépendamment de la volonté de la majorité ⁴⁴.

De plus, la révision du règlement du 27 mai 2009 ⁴⁵ est venue renforcer le pluralisme dans la composition des commissions d'enquête : désormais, les membres sont désignés à la proportionnelle des groupes politique et la pratique du couple président – rapporteur de couleur politique différente est consacrée.

Ainsi, la place de l'opposition dans le contrôle parlementaire en est renforcée. De cette façon, la fonction de contrôle du Parlement sur le gouvernement semble gagner en crédibilité, pouvant être exercée par ceux qui y sont idéologiquement opposés. Les initiatives des groupes politiques d'opposition tendent, en effet, à porter sur des questions que la majorité n'aurait pas abordé de son propre chef ou qu'elle aurait traité sous un angle différent ⁴⁶. Il s'agit ici d'un gage de qualité du régime démocratique.

La révision de juillet 2008 pose ainsi les fondements d'un statut constitutionnel de l'opposition, qui au-delà de consacrer des conditions assouplies de création des commissions d'enquête, s'inscrit dans une volonté de modernisation et de rééquilibrage des institutions de la V^{ème} République, revalorisation du Parlement et de renforcement du contrôle, sans pour autant remettre en cause les principaux fondements de la République ⁴⁷.

Il reste que, même s'il cherche à s'en extraire, notamment par la reconnaissance du rôle de l'opposition, le contrôle parlementaire est toujours marqué par cette rivalité majorité-opposition, ou encore, par l'esprit de rationalisation de la V^{ème} République dans la mesure où les enquêtes parlementaires sont toujours limitées à une durée maximale et par une conception stricte de la séparation des pouvoirs, notamment avec l'autorité judiciaire.

De plus, si la révision constitutionnelle de 2008 n'introduit pas des innovations aussi grandes qu'espérées, elle consacre cependant une évolution progressive, pragmatique qui témoigne que le véritable moteur du contrôle ne sont pas les textes mais une volonté politique ⁴⁸.

⁴³ Cet article résulte de la résolution n° 292 du 27 mai 2009 et son troisième alinéa a été supprimé par la résolution n° 437 du 28 novembre 2014.

⁴⁴ DOSIERE, R., « Le contrôle ordinaire », *Pouvoirs*, septembre 2010, vol. 3, n° 134, pp. 37-46.

⁴⁵ L'article 143 du règlement de l'Assemblée nationale résulte de la résolution n° 292 du 27 mai 2009.

⁴⁶ HAMON, F. et TROPER, M., *Droit constitutionnel*, 37^e éd., Manuel, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso, 2016, pp. 616-618.

⁴⁷ LE DIVELLEC, A., « Des effets du contrôle parlementaire », *Pouvoirs*, septembre 2010, vol. 3, n° 134, pp. 123-139.

⁴⁸ DELCAMP, A., « Problématique du contrôle parlementaire de l'administration », in SEILLER, B., *Le contrôle parlementaire de l'administration [actes du colloque organisé au Sénat, le 18 janvier 2010 par le Centre de*

Finalement, si les commissions d'enquête appartiennent à la tradition parlementaire, par l'analyse de l'expérience américaine de ce mécanisme, il peut être observé que la procédure mise en œuvre en France fait des emprunts significatifs au système américain.

II. Les États-Unis, modèle du régime présidentiel et lieux d'essor des commissions d'enquête à l'américaine

En général, le régime présidentiel se décrit par opposition au régime parlementaire, et à partir de l'exemple des États-Unis, qui est d'ailleurs le seul exemple de cette « catégorie ».

La fonction législative est exercée par un Congrès et la fonction exécutive par un Président, qui n'est pas choisi par le Congrès mais est élu au suffrage universel. De sorte que chacun dispose de sa propre légitimité électorale. De plus, le Congrès ne peut révoquer le Président, ou ses ministres, qui lui, réciproquement, ne peut le dissoudre : le régime présidentiel se caractérise ainsi par l'absence de responsabilité politique et de droit de dissolution. Pour une raison simple, il n'existe pas de gouvernement au sens parlementaire du terme, le « gouvernement » américain désigne les membres du Cabinet qui conseillent et assistent le Président dans ses tâches, et qui ne sont donc pas responsables politiquement devant le Congrès. L'exécutif américain est alors monocéphale : le Président est à la fois chef de l'État et chef du « gouvernement ». Ainsi, aux États-Unis, l'exécutif, en la figure du Président et le législatif, le Congrès, sont organiquement indépendants, notamment en ce qu'ils sont l'un et l'autre élus par des procédures distinctes et séparées ⁴⁹.

De ce point de vue, la doctrine européenne, dont la doctrine française, considère généralement que la Constitution américaine du 17 septembre 1787 réalise une séparation dite « rigide » des pouvoirs.

Les pouvoirs sont donc organiquement et fonctionnellement séparés : les fonctions législative et exécutive sont attribuées à des organes distincts et séparés, spécialisés dans leurs tâches et exerçant leurs fonctions en toute indépendance, l'un vis-à-vis de l'autre

Recherches en Droit Administratif de l'Université Panthéon-Assas Paris 2], Thèmes & commentaires Actes, Paris, Dalloz, novembre 2010, pp. 19-29.

⁴⁹ HAMON, F. et TROPER, M., *Droit constitutionnel*, 37^e éd., Manuel, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso, 2016, pp. 117-124.

(aucune mention ne sera faite ici sur la fonction et l'organe judiciaire). Cette séparation « stricte » des pouvoirs disjoint politiquement l'exécutif du législatif et réciproquement ⁵⁰.

Une telle conception de la séparation des pouvoirs a été définie par les Pères Fondateurs, lors de la Convention de Philadelphie qui s'est tenue du 25 mai au 17 septembre 1787, comme la base des institutions américaines. L'objectif était alors d'enrayer toutes possibilités de dérives « à l'anglaise » du régime vers un système de pérennisation de majorités parlementaires, acquises de manière automatique et aisément manipulées par l'exécutif. D'ailleurs, en instaurant des rythmes électoraux différents entre les élections présidentielles et les élections des *congressmen* (membres du Congrès), cela n'incite guère les élus des deux Chambres à faire preuve de solidarité envers la présidence ⁵¹.

Ainsi, dans la logique du régime présidentiel, les États-Unis se caractérisent par une absence de partis politiques structurés et organisés autour de l'exécutif : les élus américains, contrairement aux partis politiques français, disposent d'une grande latitude politique et ne sont pas tenus de suivre docilement les orientations de l'exécutif. De sorte que la vie politique américaine se détermine principalement autour des rapports entre exécutif et législatif, alors que la vie politique française est rythmée par le clivage majorité-opposition ⁵².

Cela étant, il serait dangereux et trompeur de considérer que la séparation « rigide » des pouvoirs crée une série de compartiments étanches ⁵³. Au contraire.

Les Pères Fondateurs se méfiaient, en effet, la séparation « souple » réalisée dans le régime parlementaire tel qu'il se développait en Angleterre aux XVII^{ème} et XVIII^{ème} siècles et surtout de la toute-puissance du législatif qu'elle permettait. Ils ont cherché à ne pas reproduire le « schéma parental » en mettant en place ce système de séparation « rigide » dans lequel les pouvoirs sont organiquement indépendants et fonctionnellement spécialisés.

Cependant, fervents lecteurs de Montesquieu, ils ont organisé un système de balances et de contrepoids pour ne pas reproduire les défaillances du système britannique. De sorte que la séparation des pouvoirs réalisée en 1787 ne signifie pas une spécialisation fonctionnelle

⁵⁰ ZOLLER, E., *Droit constitutionnel*, 2^e éd., Droit fondamental Traités, Paris, PUF, 1999, pp. 285-320.

⁵¹ LAUVAUX, P., « Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime présidentiel », *Pouvoirs*, septembre 2010, vol. 3, n° 134, pp. 23-36.

⁵² LEVADE., A., « La représentation de l'opposition », in LE POURHIET, A.-M. et al., *Représentation et représentativité [actes de la journée d'études du 14 décembre 2007 à l'Assemblée nationale organisée par l'Association française de droit constitutionnel]*, Paris, Dalloz, 2008, p. 42.

⁵³ STEDMAN, M., « Le travail du Congrès », *Revue française de science politique*, 1954, vol. 4, n° 4, pp. 734-760.

absolue, ni n'interdit à un des trois pouvoirs d'exercer une partie des fonctions des autres, à condition que cet exercice reste limité et ne porte pas sur la totalité des attributions. Autrement dit, chaque organe sera, pour la plus grande partie de sa mission, spécialisée mais il pourra également participer, de manière accessoire aux autres fonctions⁵⁴.

Ainsi, par exception à ce principe de la spécialisation des pouvoirs, le Président, alors titulaire de la branche exécutive du gouvernement fédéral, peut participer aux fonctions de la branche législative de façon déterminante, en faisant usage de son droit de veto partiel. Les organes du gouvernement fédéral, Président et Congrès, ne sont pas dépourvus de moyens d'influence réciproques. De sorte que si le principe de l'indépendance est assuré de manière plus rigoureuse, cette indépendance est également limitée. Finalement, le système constitutionnel américain connaît des organes constitutionnels qui ne sont ni totalement spécialisés, ni totalement indépendants.

Ce système d'articulation des pouvoirs est un système de freins et de contrepoids, appelé *checks and balances* : chacun des pouvoirs peut arrêter ou freiner l'action de l'autre (*checks*) et lui faire équilibre (*balances*)⁵⁵.

Néanmoins, une telle articulation n'équivaut pas au système de collaboration des pouvoirs dans un régime parlementaire : comme l'a qualifié le Général de Gaulle en 1964, elle fonctionne « cahincaha »⁵⁶, péniblement. En effet, elle institutionnalise un système de lutte ouverte entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, de luttes plus ou moins prolongées, surtout en périodes de « cohabitation » à l'américaine, de *divided government*, lorsque le Congrès et la présidence sont détenus par deux partis différents, ou encore de *divided Congress*, lorsque le Sénat et la Chambre des représentants sont de couleurs politiques différentes. Ces luttes peuvent ainsi aboutir à des impasses, jusqu'à des situations de *shutdown* ou de fermeture⁵⁷. C'est une mesure prévue par la Constitution américaine lorsque le Congrès ne parvient pas à voter le Budget. Dans une telle situation, le gouvernement américain est alors dans l'incapacité de payer son administration : les agences fédérales sont paralysées et certains fonctionnaires sont mis au chômage technique, et ce, jusqu'à ce qu'un compromis sur le Budget soit trouvé.

⁵⁴ LAUVAUX, P., « Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime présidentiel », *Pouvoirs*, septembre 2010, vol. 3, n° 134, pp. 23-36.

⁵⁵ HAMON, F. et TROPER, M., *Droit constitutionnel*, 37^e éd., Manuel, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso, 2016, pp. 261-288.

⁵⁶ DE GAULLE, C., Conférence de presse du 31 janvier 1964, in MAUS, D., *Les grands textes de la pratique constitutionnelle de la Ve République*, 7^e éd., Paris, La Documentation française, 1998, p. 43.

⁵⁷ STEDMAN, M., « Le travail du Congrès », *Revue française de science politique*, 1954, vol. 4, n° 4, pp. 734-760.

Ainsi, « le combat institutionnel est endémique à la démocratie américaine »⁵⁸.

Toutefois, cette lutte constante n'aboutit jamais à la mise en jeu de la responsabilité du gouvernement fédéral, faute de gouvernement à renverser. Cette absence de responsabilité gouvernementale devant le Congrès a nécessairement conduit à la naissance et au développement de techniques de contrôle de type « ordinaire » informatif.

En effet, le contrôle parlementaire opéré par le Congrès s'est érigé sur la base de la conception américaine de la séparation des pouvoirs comme un besoin prioritaire du régime présidentiel et où toutes techniques radicales de contrôle du régime parlementaire ont été exclues⁵⁹. Ainsi, à l'issue du contrôle parlementaire, aucune sanction politique ne peut être prise à l'égard de l'exécutif, sauf en cas de destitution d'un haut fonctionnaire par la procédure d'*impeachment*, de « mise en accusation », permettant au Congrès de mettre en jeu la responsabilité pénale des gouvernants. Dès lors, le Congrès peut tout à fait contester et bloquer des mesures de l'exécutif, sans pour autant mettre en jeu son mandat ou celui du Président⁶⁰.

En outre, en l'absence de responsabilité politique de l'exécutif, le besoin d'un contrôle parlementaire s'est alors imposé comme une priorité, par nécessité démocratique de surveiller les agissements de l'exécutif (*oversight*). Nécessité qui s'est notamment justifiée par la maîtrise de l'interprétation des lois par des fonctionnaires non élus, une administration qui peut alors mal interpréter ou mal appliquer les intentions du législateur, et qui n'est responsable que devant l'exécutif⁶¹. Le contrôle parlementaire s'est alors imposé comme un « contrôle vigilant de l'administration »⁶², « non pas par référence à une disposition précise de la Constitution mais par rapport à son esprit général [...] »⁶³, d'ailleurs, le texte constitutionnel américain ne prévoit pas aucune disposition en matière de contrôle parlementaire.

⁵⁸ VERGNIOLE DE CHANTAL, F., « Le Congrès des États-Unis. Une assemblée incontrôlable ? », *Étude du CERI*, décembre 2012, p. 3. [En ligne]. <http://www.sciencespo.fr/cei/sites/sciencespo.fr.cei/files/Etude_200.pdf> [Consulté le 17 juin 2018]

⁵⁹ LAUVAUX, P., « Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime présidentiel », *Pouvoirs*, septembre 2010, vol. 3, n° 134, pp. 23-36.

⁶⁰ NORTON, P., « La nature du contrôle parlementaire », *Pouvoirs*, septembre 2010, vol. 3, n° 134, pp. 5-22.

⁶¹ MONGOIN, D., « Le contrôle de l'administration par le Congrès des États-Unis », in SEILLER, B., *Le contrôle parlementaire de l'administration [actes du colloque organisé au Sénat, le 18 janvier 2010 par le Centre de Recherches en Droit Administratif de l'Université Panthéon-Assas Paris 2]*, Thèmes & commentaires Actes, Paris, Dalloz, pp. 115-150.

⁶² WILSON, W. et WALLON, H., *Le gouvernement congressionnel : étude sur la politique américaine*, Paris, V. Giard & E. Brière, 1900, p. 297.

⁶³ HAMON, L., [Note sous décision n° 64-27 DC], *Recueil Dalloz*, 1966, p. 19.

Aussi, quelles que soit les variables politiques, le Congrès se trouve dans une position solide pour questionner les actes de l'exécutif, et peut contrôler « tout à son aise »⁶⁴.

Ce phénomène s'explique par l'absence de structure forte des partis politiques américains, qui permet aux élus de bénéficier d'une grande autonomie vis-à-vis de leur parti. Les majorités au Congrès sont alors fluides et l'opposition aux propositions du gouvernement s'exprime au moyen de coalitions changeantes, empêchant ainsi toute pérennisation d'une majorité de soutien du gouvernement. Si bien qu'il n'existe pas d'opposition au sens parlementaire du terme, structurée et systématiquement hostile au gouvernement, mais une opposition un sens plus large du terme, de divergences à l'égard de l'action de l'exécutif, n'appartenant pas proprement à l'un ou à l'autre camp politique⁶⁵.

Dans ces conditions, la dynamique du contrôle parlementaire en est naturellement favorisée : le Congrès est globalement plus libre pour exercer sa surveillance et sa critique sur un corps qui lui est étranger, et exploiter chacun des moyens à sa disposition au maximum de ses capacités⁶⁶.

Le Congrès dispose ainsi d'une mission générale de contrôle (*oversight*). Par la loi sur la réorganisation du législatif de 1946⁶⁷, renforcée par la loi de réorganisation de 1970⁶⁸, les commissions permanentes, du Sénat et de la Chambre des représentants, opèrent une surveillance continue des opérations de l'exécutif, de l'administration des programmes nationaux et des activités des agences soumises à leur champ de contrôle. En outre, cette loi renforce les pouvoirs du *General Accountability Office* (GAO) qui l'organisme d'évaluation du Congrès chargé de contrôler les comptes publics du budget fédéral.

Cette mission générale de contrôle s'accompagne d'un pouvoir d'enquête (*investigation*), c'est-à-dire que lorsque le Congrès s'estime être investi d'une mission particulière de contrôle, dans des situations plus extraordinaires, chaque commission permanente dispose alors du pouvoir de création d'une commission d'enquête *ad hoc*⁶⁹.

⁶⁴ LE DIVELLEC, A., « Problématique du contrôle parlementaire de l'administration », in SEILLER, B., *op. cit.*, p. 14.

⁶⁵ GILLES, W., « L'opposition parlementaire : étude de droit comparé », *Revue du droit public*, septembre 2006, vol. 5, n° 5, pp. 1347-1386.

⁶⁶ LE DIVELLEC, A., « Des effets du contrôle parlementaire », *Pouvoirs*, septembre 2010, vol. 3, n° 134, pp. 123-139.

⁶⁷ *The Legislative Reorganization Act*, ch. 753, 60 Stat. 812, du 2 août 1946.

⁶⁸ *The Legislative Reorganization Act*, P.L. 91-510; Stat. 1140-1204, du 26 octobre 1970.

⁶⁹ VERGNIOLE DE CHANTAL, F., « Le Congrès des États-Unis. Une assemblée incontrôlable ? », *op. cit.*, pp. 11-13.

Les commissions permanente (*standing committees*) constituent ainsi l'une des pièces maîtresses du régime américain, car c'est par elles que les missions de contrôle du Congrès sont remplies, le pouvoir d'enquête mis en œuvre et que la coopération entre l'exécutif et le Congrès se réalise ⁷⁰.

S'agissant du pouvoir d'enquête, les règles applicables sont prévues dans les règlements de la Chambre des représentants et du Sénat ⁷¹.

A la différence du système français, ce pouvoir ne s'exerce pas sous une forme particulière, prédéterminée et constante, mais sous des aspects divers et variés, selon la chambre en cause et la commission permanente saisie.

En effet, chacune des deux chambres en dispose directement et librement. Elle peut alors confier son exercice à l'une de ses commissions permanentes, qui va l'exercer dans son domaine de compétence respectif ⁷². A son tour, la commission permanente peut décider de confier le pouvoir d'enquête à une commission spéciale, ou encore à une commission monocamérale ou bicamérale, existante ou à mise en place pour un besoin précis.

La pratique la plus fréquente consiste dans la formation d'une sous-commission *ad hoc* (*subcommittee*) au sein de la commission permanente qui s'est saisie de la situation soumise à enquête. Ces commissions d'enquête *ad hoc* sont, en principe, temporaires (*special committees*) et leur compétence se limite uniquement à mener des investigations sur le dossier saisi, dans le délai imparti par la commission dont elles émanent. Il peut arriver également que les commissions d'enquête soient communes à la Chambre des représentants et au Sénat, elles sont dans ce cas bicamérales (*joint committees*). Plus rarement encore, l'enquête peut être directement menée par la commission permanente ⁷³.

⁷⁰ MONGOIN, D., « Le contrôle de l'administration par le Congrès des États-Unis », in SEILLER, B., *op. cit.*, pp. 141-143.

⁷¹ Règlement de la Chambre des représentants, *House Rule XI (2)(B)(b)(1)*, « chaque commission peut mener en tout temps des enquêtes et des études qu'elle considère nécessaire ou appropriée dans l'exercice de ses responsabilités » ; règlement du Sénat, *Senate Rule XXVI (1)* : « chaque commission peut mener des enquêtes sur toutes questions relevant de sa compétence ». Complétés par le *U.S. Code*, Titre 2 (Congrès), Chapitre 6 (Les procédures devant le Congrès et les commissions ; enquêtes) section 190 d-199.

⁷² Pour ne prendre qu'un exemple illustratif, la commission de la Chambre de représentants des sciences, de l'espace et de la technologie (*House Committee on Science, Space and Technology*) est compétente pour traiter de toutes les questions relatives à la recherche et au développement dans le domaine de l'énergie, de l'aviation civile, des sciences martines et astronautiques etc. Ainsi, chaque commission permanente est saisie d'un « thème » (budget, commerce, environnement, santé, etc) et ne sera compétente, en matière législative ou en matière de contrôle parlementaire, que pour ce thème-là.

⁷³ LAUVAUX, P., « Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime présidentiel », *Pouvoirs*, septembre 2010, vol. 3, n° 134, pp. 23-36.

Une commission *ad hoc* d'enquête est constituée à l'initiative d'un ou plusieurs *congressmen*, qui soumettent alors une proposition de résolution de création à la commission permanente d'appartenance. Celle-ci vérifie simplement que l'objet de l'enquête entre dans son domaine de compétence. Après examen, généralement peu contraignant, elle soumet ensuite la résolution à chambre d'origine. La commission d'enquête est alors constituée par une résolution de l'assemblée, votée à la majorité simple.

D'ailleurs, l'acte de création prend, en principe, la forme d'une résolution de la Chambre des représentants ou du Sénat, rarement d'une loi car n'étant pas soumise à la signature présidentielle, cela écarte toute possibilité de l'exécutif d'empêcher sa création ⁷⁴.

La résolution portant création de la commission *ad hoc* vient désigner les membres et le président ; fixer la durée de l'enquête, le champ d'investigation, les crédits qui lui sont alloués pour son fonctionnement ainsi les pouvoirs d'enquête spéciaux ⁷⁵.

En principe, les investigations parlementaires sont conduites sur une durée déterminée. En effet, les commissions chargées de mener une enquête sont temporaires : si leur durée n'est pas prédéterminée, elle est généralement limitée à la législature dans laquelle elle a lieu (deux ans), sauf si la résolution prévoit un délai plus restreint. Les travaux de la commission d'enquête prennent fin avec la présentation d'un rapport final, mais elle peut à nouveau être établie à la prochaine législature. Il peut même arriver qu'une commission d'enquête obtienne un caractère permanent (*permanent select committee*) et disposer de compétences financières et législatives propres ⁷⁶.

La durée d'une enquête peut donc varier d'une commission à l'autre, tout comme le nombre de membres. Ce sont les présidents des chambres qui les nomment : le *Speaker* pour la Chambre des représentants et le président du Sénat, qui est le vice-président des États-Unis. En plus des *congressmen*, peut être embauché un personnel de collaborateurs externes (*staff*) comme du personnel juridique ou des administrations publiques, des experts. Toutefois, qu'importe le nombre, il y a toujours une même structure : un président, un secrétariat, des *congressmen* de la « majorité » et des membres des groupes minoritaires (*ranking minority*), dont les opinions apparaissent dans le rapport d'enquête final. En général, la composition de

⁷⁴ DICKMANN, R. et CARAVITA, B., *L'inchiesta parlamentare nel diritto comparato*, Napoli, Jovene, 2009, pp. 159-173.

⁷⁵ *Idem.*

⁷⁶ *Id.*

la commission d'enquête représente la composition de la commission permanente d'origine ⁷⁷.

L'enquête parlementaire consiste ainsi à contrôler, à l'occasion d'une situation « extraordinaire », les opérations de l'exécutif.

Certains auteurs parlent, d'ailleurs, d'une atteinte tolérée à la séparation « rigide » des pouvoirs, d'autres dénoncent la violation de la séparation des pouvoirs. Or, si les commissions d'enquête sont contraires à la conception rigide de la séparation, c'est oublier que « l'isolement n'a été réalisé nulle part, pas même en Amérique » ⁷⁸.

En réalité ce pouvoir de contrôle est une partie intégrante du système de freins et de contrepoids, tel qu'il a été défini par les Pères Fondateurs : en l'absence de responsabilité politique, le droit d'enquête répond à un besoin prioritaire de contrôle actif sur l'administration et sur l'exécutif.

Ce droit de mener des enquêtes a ainsi été acquis de façon coutumière, à partir de la première commission d'enquête constituée le 27 mars 1792 après la défaite infligée par les Indiens à l'armée du général Saint-Clair, afin « d'exposer la corruption, l'inefficacité et le gaspillage » ⁷⁹. Il s'exerce en toute autonomie par le Congrès, et peut porter sur une large gamme de sujets : sur l'Administration présidentielle, la politique extérieure etc. D'ailleurs, champ d'investigation d'une commission n'est pas défini dans un régime juridique contraignant comme en France, il est déterminé au cas par cas selon les résolutions votées : pour les besoins d'une future législation, pour tester l'effectivité de l'administration des lois, pour révéler des cas de dysfonctionnements et de défaillances dans les activités de l'exécutif et de l'administration etc.

Les enquêtes parlementaires sont ainsi constituées pour recueillir des informations sur l'objet qui lui a été assigné. Pour cela, les commissions disposent de pouvoirs d'enquête importants, acquis dès le XIX^{ème} siècle, quasiment similaires à ceux dont disposent les commissions d'enquête aujourd'hui en France : possibilité de convoquer des témoins à des auditions contraignantes, d'exiger la communication de tous documents d'ordre financier et administratif, de procéder à des investigations sur pièces et sur place.

⁷⁷ *Id.*

⁷⁸ CROUZATIER, J.-M., « Le rôle des commissions d'enquête du Congrès des Etats-Unis », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1975, p. 1010.

⁷⁹ *Watkins v. United States*, 345 US 178, 187 (1957), du 17 juin 1957.

Ce qui caractérise les enquêtes « à l'américaine » c'est surtout la publicité qui les entoure : les célèbres *hearings*, ou auditions, ainsi que les conclusions d'enquête sont publiques et sont largement relayées par les médias de masse. Par l'effet de cette publicité, les commissions d'enquête constituent l'un des outils les plus importants et privilégiés du contrôle parlementaire pour informer l'opinion publique et susciter l'intérêt du public sur des questions nationales.

Toutefois, cette effectivité du contrôle parlementaire a un prix : si le Congrès est « libre » de toute majorité pérenne, c'est au prix d'une pratique de contrôle « individualiste et partisan »⁸⁰, générateur de blocages, parfois dans l'impossibilité d'un compromis entre les pouvoirs, pourtant au cœur du système des *checks and balances*.

Ainsi, à l'image du contrôle parlementaire des III^{ème} et IV^{ème} Républiques en France, où les gouvernements chutaient dès qu'ils perdaient la confiance des chambres, vient en écho une paralysie, parfois, systématique du régime américain⁸¹.

Finalement, la question de la pertinence de la démarche comparative demeure. Les régimes politiques français et américains, ainsi que les procédures d'enquête parlementaire, apparaissent diamétralement opposés. Or, une étude comparée n'est possible qu'à la condition que la comparaison porte sur des droits ou systèmes qui, sans être identiques, n'en sont pas pour autant antinomiques.

Il serait sous doute plus pertinent d'étudier la procédure des commissions d'enquête en France en comparaison avec la procédure italienne ou encore belge. La comparaison en sera même facilitée : si les procédures ne sont pas identiques, elles présentent cependant des points de convergences qui permettraient naturellement une meilleure connaissance du phénomène des commissions d'enquête en Europe.

Toutefois, ce qui est intéressant ici c'est précisément de voir que l'évolution des régimes politiques français et américain, s'ils s'opposent de manière catégorielle, tendent à évoluer vers des systèmes présentant d'importants points de convergences. Et que cette évolution des systèmes influence fortement les procédures des commissions d'enquête, qui en les

⁸⁰ L'expression est tirée de Barbara Sinclair, qui propose dans son ouvrage, la première grande analyse du Sénat contemporain : SINCLAIR, B., *The Transformation of the U.S. Senate*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1989.

⁸¹ VERGNOLLE DE CHANTAL, F., « Le Congrès des États-Unis. Une assemblée incontrôlable ? », *op. cit.*, pp. 3- 5.

confrontant permet de faire apparaître une philosophie commune du contrôle parlementaire, servant un objectif commun dans les sociétés démocratiques modernes connaissant des évolutions similaires et les mêmes dangers.

Section 2 : L'objet de la démarche comparative, vers une généralisation du mécanisme des commissions d'enquête parlementaire

En allongeant l'analyse des régimes politiques par une analyse d'un ensemble composé des institutions, des rapports entre les pouvoirs, des acteurs politiques, des normes et des croyances politiques, une certaine convergence des systèmes américain et français s'observe (I). En effet, la démarche comparative fait apparaître un système présidentiel, qui, malgré les singularités des régimes français et américain, peut faire l'objet d'une généralisation. De sorte que dans ces systèmes comparés, il peut être dégagé un objectif commun d'équilibre des pouvoirs et de renforcement du principe démocratique (II).

I. Une dichotomie des régimes, des systèmes confluents

L'étude comparative de la France, caractérisée comme régime à prédominance parlementaire et les États-Unis, comme modèle du régime présidentiel montre deux régimes politiques différents avec deux visions de la fonction de contrôle parlementaire différentes, deux procédures de commissions d'enquête opposées. La question de la pertinence de la démarche comparative demeure.

Il faut alors compléter l'étude du droit constitutionnel, des institutions et des normes en vigueur, par une dose de réalité politique du pays, une description du « fonctionnement réel des pouvoirs »⁸². Par ce biais, c'est en recherchant la répartition réelle du pouvoir que la pertinence de la démarche comparative entre la France et les États-Unis se dégage.

Il s'agit ici de modérer l'opposition qui est traditionnellement faite : les États-Unis d'un côté, les régimes parlementaires de l'autre. Il n'y aurait alors rien de commun, chacun semble

⁸² HAMON, F. et TROPER, M., *Droit constitutionnel*, 37^e éd., Manuel, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso, 2016, p. 45.

incarner un « idéal-type », selon la formule de Max Weber, forcément contrasté. Encore faut-il que cet idéal soit atteint, ce qui est loin d'être certain pour la France.

En effet, décrire la France comme un régime parlementaire, revient à gommer les spécificités françaises de la V^{ème} République : cela ne rend pas compte de la réalité politique du pays, ni ne décrit le fonctionnement réel du système ou le siège « véritable » du pouvoir.

Il existe une responsabilité politique du gouvernement et un droit de dissolution de l'Assemblée nationale, et ces deux éléments sont caractéristiques d'un régime parlementaire. Toutefois, le régime français de la V^{ème} République ne se résume pas à ces deux éléments, ni à la simple application de la Constitution de 1958 mais se décrit également à partir de la pratique des institutions, de leur « transformation ».

Il en va de même pour le régime présidentiel américain qui se doit d'être étudié à travers l'application des normes constitutionnelles, complétée par la pratique des institutions.

En procédant de cette manière, il apparaît alors que la classification des régimes politiques ne corresponde qu'imparfaitement à la réalité et à l'évolution de ces régimes, ce qui est surtout vrai pour la France. Cette évolution se fonde sur une tendance commune qui, plus particulièrement, tend à rapprocher le système français du système américain.

En effet, le véritable moteur des régimes politiques ne réside plus uniquement dans les organes constitutionnels mais semble se personnifier en la personne du Président : c'est là que réside la « force »⁸³, le moteur de la politique générale et le centre de la vie politique du pays.

Ce déplacement de la force politique, ce mouvement vers le renforcement de l'exécutif répond aux besoins des sociétés modernes qui réclament un leadership politique plus affirmé avec une capacité d'action rapide, face au contexte économique actuel et de profonde instabilité internationale. Le pouvoir exécutif, par son unité, apparaît alors institutionnellement mieux armé pour faire face aux urgences, que les assemblées d'élus. Et au nom de ce besoin d'efficacité, le renforcement de l'exécutif, en France comme aux États-Unis, conduit à une certaine prédominance du pouvoir exécutif sur les autres pouvoirs.

Le Parlement, symbole démocratique des régimes occidentaux, est traditionnellement décrit comme le centre des décisions politiques, organe qui fait les lois au nom de la nation. Aujourd'hui cette description, si elle n'est pas trompeuse, est au moins faussée : les

⁸³ BURDEAU, G., « Démocratie classique ou Démocratie vivante », *Revue française de science politique*, 1952, vol. 2, n° 4, pp. 653-675.

Parlements n'élaborent plus les lois de façon indépendante des initiatives de l'exécutif mais les travaillent dans un objectif de cohérence de l'action politique, impulsée par ce dernier. Il s'agit davantage d'influencer la loi que réellement la « faire », : transformer des projets politiques en textes de loi, de modifier les textes préparés plus que de les initier, ou encore de résister aux initiatives présidentielles sans pour autant formuler de véritables alternatives au programme de l'exécutif. Les États-Unis n'y échappent : bien que le Congrès ait réussi à conserver une initiative législative, nombreuses sont celles qui proviennent de l'exécutif⁸⁴.

En France, cette tendance correspond au phénomène de présidentialisation du système parlementaire français, et c'est l'une des spécificités de la V^{ème} République. Elle réside dans l'existence d'un leadership présidentiel qui découle, non pas de l'application même du texte de 1958, mais d'un état d'esprit hérité de la pratique du général de Gaulle, qui s'est renforcé par la suite avec l'élection du Président au suffrage universel direct dès 1962 et entretenue par les Présidents suivants, accentuée en fonction de leur personnalité.

L'élection présidentielle, en plus d'avoir attribué au Président une légitimité démocratique semblable à celle des députés, a commandé la formation d'une majorité parlementaire, du phénomène majoritaire. Et par la superposition des rythmes électoraux avec l'instauration du quinquennat en 2000⁸⁵, cette majorité vient le reconnaître, de façon presque automatique, comme son leader politique, souvent, en lieu et place du Premier ministre. Ce phénomène est tout à fait observable aussi longtemps qu'il y a concordance entre la majorité présidentielle et la majorité parlementaire : « alors que le modèle parlementaire repose sur l'omnipotence législative, il produit en pratique une domination presque incontestable de l'exécutif sur l'Assemblée »⁸⁶.

L'affirmation de la prépondérance présidentielle sur les autres pouvoirs en France n'est juridiquement pas saisissable car le leadership présidentiel ne dispose pas d'initiative législative propre, comme en Angleterre où le Premier ministre est considéré comme le « législateur en chef »⁸⁷ (*chief legislator*), ou encore, il ne dispose pas d'un droit de veto comme le Président américain. Il dispose, cependant, d'un gouvernement, qui soutenu par la majorité parlementaire, se met au service du Président et s'efface politiquement devant

⁸⁴ VERGNOLLE DE CHANTAL, F., « Le Congrès des États-Unis. Une assemblée incontrôlable ? », *op. cit.*, pp. 3- 5.

⁸⁵ Loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000 relative à la durée du mandat du Président de la République.

⁸⁶ SCHLESINGER, A., *The Imperial Presidency*, 2^e éd., Boston, Houghton Mifflin, 2004, p. 465.

⁸⁷ MONGOIN, D., « Le contrôle de l'administration par le Congrès des États-Unis », *in* SEILLER, B., *op. cit.*, p. 115.

lui. De cette manière, il concentre entre ses mains presque l'ensemble des pouvoirs, en tant que chef d'État, chef du gouvernement et leader de la majorité, pour mener l'action publique.

Cette dynamique politique du système rend difficilement classable le régime français en un régime exclusivement parlementaire. En effet, la Constitution de 1958, d'apparence parlementaire, ne confère pas directement le pouvoir exécutif au Président de la République, qui est enfermé dans un rôle formel d'« arbitre ». Or, comme il a été décrit, la dynamique est différente. De toute évidence, en période dite de « cohabitation », le fonctionnement des pouvoirs publics retombe dans le schéma classique du régime parlementaire : la réalité du pouvoir « revient » au chef de la majorité, le Premier ministre. Il « détermine et conduit la politique de la Nation »⁸⁸, avec un Parlement qui légifère dans le cadre du programme politique qu'il a lui-même défini, comme chef du gouvernement. Et le Président, en tant que chef d'État dans un régime parlementaire, se « retrouve » limité à un rôle formel de veiller au « fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État » et de « garantir de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traits »⁸⁹. Toutefois, avec l'instauration du quinquennat, les possibilités de cohabitation sont devenues quasiment impossibles. Si bien que les seules limites à la présidentialisation du régime peuvent être la personnalité du Président, ou encore une majorité qui ne soit pas suffisamment soudée et fidèle au leadership présidentiel, comme à l'occasion de la présidence de François Hollande avec les « Frondeurs ». Ainsi, l'affirmation de la prépondérance présidentielle sur les autres pouvoirs, l'effort de rationalisation et le phénomène majoritaire, ces éléments font que le système français s'écarte davantage du schéma classique du régime parlementaire⁹⁰.

En outre, cette présidentialisation du régime français présente ainsi certains aspects d'un régime présidentiel, mais l'existence d'un gouvernement responsable devant le Parlement, l'en éloigne considérablement.

Quant aux États-Unis, l'affirmation de la prépondérance du Président sur les autres pouvoirs s'éprouve également, mais sous d'autres formes.

⁸⁸ Article 20 de la Constitution du 4 octobre 1958.

⁸⁹ Article 5 de la Constitution du 4 octobre 1958.

⁹⁰ HAMON, F. et TROPER, M., *Droit constitutionnel*, 37^e éd., Manuel, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso, 2016, pp. 453-461.

La Constitution américaine est un remarquable témoignage de longévité institutionnelle : elle est restée inchangée, pour l'essentiel, depuis 1787, malgré d'importants Amendements. Le régime américain se caractérise ainsi par sa grande stabilité. Toutefois, le système n'est immuable et évolue également en fonction des circonstances et de la pratique des institutions. En effet, le système américain est le produit de luttes, de rapports de force entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif pour la suprématie politique et qui aujourd'hui, penche en faveur de l'exécutif ⁹¹.

Le Congrès américain constitue une exception à cette « loi d'airain » de l'évolution des Parlements européens, il peut, cependant, être constaté une perte de maîtrise du processus décisionnel. En effet, bien que le Président ne dispose pas constitutionnellement du droit de présenter des projets, mais armé du droit de veto, il peut jouer un rôle décisif, tant au niveau de l'initiative que de l'adoption des lois. Ainsi, selon sa personnalité, les rapports qu'il entretient avec les *congressmen* influents, le Président peut parvenir à « manipuler » une partie du Congrès de sorte à obtenir une forme de majorité pour influencer à chaque étape du processus, voir jusqu'à obtenir l'adoption d'une loi. Une telle capacité d'influence trouble ainsi le net partage résultant du texte constitutionnel et le texte même ne donne qu'un aperçu partiel de la dynamique politique du système : en l'absence de droit d'initiative législative, les lois majeures du pays sont le plus souvent d'origine présidentielle ⁹².

En outre, les États-Unis connaissent également un phénomène d'institutionnalisation de la présidence par lequel se développe, autour du Président, une organisation complexe de personnel administratif destiné à le seconder. De telle manière que le Président, chef de l'exécutif, devient également chef administratif assurant ainsi la direction de l'action administrative de l'État américain et quelque part, le « législateur en chef » ⁹³.

Toutefois, ces grandes avancées du pouvoir présidentiel américain ont été suivies par un retour en force du législatif : protégé par la séparation des pouvoirs, impossible à dissoudre, le Congrès dispose de moyens considérables pour exercer une pression continue sur les actions de la présidence ⁹⁴.

⁹¹ CROUZATIER, J.-M., « Le rôle des commissions d'enquête du Congrès des États-Unis », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1975, pp. 1019-1020.

⁹² MENY, Y. et SUREL, Y., *Politique comparée, les démocraties : Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, 8^e éd., Domat politique, Paris, Montchrestien-Lextenso, 2009, pp. 256-283.

⁹³ STEDMAN, M., « Le travail du Congrès », *Revue française de science politique*, 1954, vol. 4, n° 4, pp. 734-760.

⁹⁴ VERGNOLLE DE CHANTAL, F., « Le Congrès des États-Unis. Une assemblée incontrôlable ? », *op. cit.*, pp. 6-10.

Par conséquent, cette tendance commune de la présidentialisation des systèmes constitutionnels, qui s'accompagne d'une bureaucratisation, amène aujourd'hui à constater que « les savantes typologies des régimes politiques semblent être transcendées par des tendances lourdes de nature centripète affectant tous les régimes et dont le déclin des corps législatifs constitue une expression privilégiée »⁹⁵.

D'ailleurs, au regard de ces évolutions, il serait sans doute plus pertinent de requalifier « pouvoir exécutif », « pouvoir législatif » qui ne semblent plus correspondre à la réalité politique des systèmes constitutionnels. Il serait alors plus approprié de parler de séparation des pouvoirs entre, d'une part, le pouvoir gouvernemental improprement appelé exécutif alors qu'il détient le pouvoir de déterminer et de conduire la politique de la nation, et, d'autre part, le pouvoir parlementaire, improprement appelé législatif, dont la fonction consiste aujourd'hui essentiellement à contrôler le pouvoir gouvernemental, soit par en amendant les projets des lois, soit en exerçant directement sa fonction de contrôle⁹⁶.

Néanmoins, si la fonction législative connaît une certaine modération, la fonction de contrôle du Parlement français et du Congrès américain éprouve également certains changements : les conditions d'exercice se sont modifiées en même temps que l'action publique change, dans un État de plus en plus interventionniste et une démocratie de plus en plus médiatique. C'est certainement la France qui connaît la mutation la plus profonde de la fonction de contrôle : le parlementarisme rationalisé de la V^{ème} République, accompagné du développement du fait majoritaire, a conduit à une dévitalisation du contrôle parlementaire. Et la neutralisation du contrôle extraordinaire contribue assurément à la remise en cause de la séparation des pouvoirs, qui n'est alors plus à rechercher entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif mais entre la majorité et l'opposition. Plus particulièrement, elle contribue à remettre en cause la typologie classique des régimes politiques qui fonde la distinction sur cette même possibilité de sanction politique du gouvernement⁹⁷.

Finalement, au regard de tous ces éléments, les régimes français et américains connaissent tous deux ce phénomène de présidentialisation du système constitutionnel, qui, tout en s'attachant à leurs spécificités, présentent ainsi des points importants de convergence. De

⁹⁵ MONGOIN, D., « Le contrôle de l'administration par le Congrès des États-Unis », in SEILLER, B., *op. cit.*, p. 115.

⁹⁶ MATHIEU, B., *Le droit contre la démocratie ?*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ-Lextenso, 2017, pp. 79-81.

⁹⁷ MAUGUIN-HELGESON, M., *L'élaboration parlementaire de la loi, étude comparative : Allemagne, France, Royaume-Uni*, Thèmes et commentaires, Paris, Dalloz, 2006, pp. 52-55.

sorte qu'en définitive, si traditionnellement ils sont opposés, cette tendance révèle qu'ils n'en sont pas pour autant contraires et que les notions qui tiennent à l'un et à l'autres sont en réalité « coextensives »⁹⁸.

Connaissant ainsi une prépondérance de l'exécutif sur les autres pouvoirs, les systèmes constitutionnels se trouvent dans une situation de déséquilibre institutionnel. Dans ce contexte, les réflexions portent sur les solutions pour atténuer un tel déséquilibre, pour atteindre un objectif d'équilibre des pouvoirs qui fait défaut aux systèmes constitutionnels français et américains.

II. Un objectif d'équilibre des pouvoirs commun à la France et aux États-Unis

Les débats actuels se concentrent sur les déséquilibres entre les pouvoirs que connaissent les systèmes constitutionnels, de la prédominance de l'exécutif et de l'« apprivoisement » des Parlements. Pour Bruce Ackerman, l'un des plus grands constitutionnalistes américains, il s'agit du « principal symptôme de la dégénérescence des systèmes politiques »⁹⁹. Celui d'un Président qui, au nom de la légitimité que lui confère son élection au suffrage universel, vient bousculer l'équilibre délicat de la séparation des pouvoirs, pour imposer son programme politique et réduire ainsi le législatif à un rôle mineur. Et dans le contexte actuel, rien ne semble arrêter le renforcement de l'exécutif, au contraire, il paraît bénéficier d'une forme d'effet « cliquet »¹⁰⁰ conduisant à l'instauration d'une prédominance durable de l'exécutif sur les autres pouvoirs.

Or, c'est justement pour éviter ce genre de situation de monopole, de domination d'un pouvoir sur les autres que tout régime démocratique libéral connaît la séparation des pouvoirs. Elle est même le fondement de la légitimité des pouvoirs en ce qu'elle garantit l'existence de mécanismes de contrôle et de contrepoids qui vise à limiter l'exercice du pouvoir, à « arrêter le pouvoir », selon la formule de Montesquieu, à le modérer. Ce principe

⁹⁸ LAUVAUX, P., « Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime présidentiel », *Pouvoirs*, septembre 2010, vol. 3, n° 134, p. 24.

⁹⁹ ACKERMAN, B., *The Decline and Fall of the American Republic*, Cambridge, Mass., The Belknap Press of Harvard University Press, 2010, p. 95.

¹⁰⁰ GAGNON, F. (dir.), *Le Congrès des États-Unis*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 2006, p. 172.

répond ainsi à une exigence dans les rapports complexes de ces pouvoirs, à un besoin d'équilibre ¹⁰¹.

Face à cet « échec », si tant est qu'il y est déjà eu un équilibre, se déploie une demande démocratique de plus en plus pressante : une demande d'implication des gouvernés et une demande de responsabilisation des gouvernants.

Dans ce contexte, des réflexions, politiques, juridiques, sociologiques, se développent autour des idées de démocratie participative et délibérative, comme correctifs d'une démocratie qui ne représente plus et qui n'implique plus la nation dans les prises de décision.

Toutefois, s'accommoder de ces seules solutions de démocratie directe dans cet objectif de « rééquilibrage » des pouvoirs reviendrait alors à nier la version libérale de la démocratie.

Et ce libéralisme constitue une limite, un contrepoids à ce que la démocratie pourrait avoir de trop absolue et de menaçant pour les libertés individuelles. Ces deux versions sont à renforcer. Et l'aspect libéral semble être le plus à même pour atteindre cet objectif d'équilibre en ce qu'il prévoit des mécanismes de contrôle et de contrepoids visant à limiter l'exercice du pouvoir, à le modérer ¹⁰². Le contrôle parlementaire est alors la pierre angulaire des systèmes politiques démocratiques, un des piliers de l'État de droit, car c'est à travers cette mission que le Parlement peut garantir l'équilibre des pouvoirs en responsabilisant le gouvernement par rapport aux politiques qu'il met en œuvre et affirmer son rôle de défenseur des intérêts du peuple et d'« informateur ».

En effet, les démocraties française et américaine sont en quête de responsabilisation, de remise en cause du principe de l'irresponsabilité des gouvernants ¹⁰³. Or, si la réalité du pouvoir se trouve ainsi concentrée dans les mains d'un Président, il reste que sa responsabilité ne peut être que très rarement mise en cause devant le Parlement.

D'ailleurs, la démarche serait trop restreinte si elle se limite au sens négatif du terme de responsabilité, comme sanction politique, surtout que dans les sociétés modernes où la vie politique est allergique à l'instabilité gouvernementale. Le régime de 1958, dans son effort de rationalisation, prend soin de neutraliser les procédures de contrôle extraordinaire. En outre, le Congrès américain, alors dépourvu de telles procédures, serait alors réduit à une

¹⁰¹ HAMON, F. et TROPER, M., *Droit constitutionnel*, 37^e éd., Manuel, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso, 2016, pp. 288-293.

¹⁰² MATHIEU, B., *Le droit contre la démocratie ?*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ-Lextenso, 2017, pp. 17-21.

¹⁰³ LE DIVELLEC, A., « Des effets du contrôle parlementaire », *Pouvoirs*, septembre 2010, vol. 3, n° 134, pp. 123-139.

« masse inerte gisant au centre d'un système institutionnel » ¹⁰⁴. Dans ce contexte d'obsolescence du contrôle extraordinaire, la tendance en France est à la redécouverte et au renforcement des techniques de contrôle information, avec de significatifs emprunts au système américain, exemple même qu'un contrôle sans sanction est tout aussi efficace. Cette demande démocratique de responsabilisation des gouvernements vise ainsi un aspect plus large de la notion, qui appelle les titulaires du pouvoir exécutif à rendre des comptes, à s'expliquer davantage sur les choix et décisions prises.

Cet aspect de la responsabilité des gouvernant correspond à la promotion généralisée des exigences de transparence dans la conduite des activités politiques et administratives et à laquelle s'oppose le secret et la corruption. Le principe de transparence recouvre ainsi l'idée de contrôle du pouvoir et « l'exigence de transparence exige un degré de publicité, lequel suppose que l'information soit portée à la connaissance des citoyens » ¹⁰⁵.

Cette information est alors indispensable comme préalable à toute implication des gouvernés. Et elle n'est pas une mission appartenant aux seuls médias, elle est également permise par le contrôle parlementaire, qui s'efforce de réunir des informations sur les intentions et les actes de l'exécutif.

Finalement, cette relation d'échanges et de réciprocité tend ainsi à assurer un équilibre entre les pouvoirs constituants originaires et dérivés. Plus particulièrement, le contrôle d'information permet au législatif de faire contrepoids à l'exécutif, de « l'empêcher » ¹⁰⁶, et quelque part, revaloriser sa place, aux yeux de l'opinion publique, dans le système institutionnel face à la montée en puissance de l'exécutif.

Toutefois, la fonction de contrôle parlementaire se doit de maintenir un équilibre satisfaisant entre les impératifs d'un contrôle effectif et les impératifs d'une activité gouvernementale subordonnée mais non soumise.

Or, parmi les différentes techniques de contrôle ordinaire, s'il est en est bien une qui maintient difficilement un tel équilibre, ce sont les commissions d'enquête parlementaire ¹⁰⁷.

¹⁰⁴ VERGNOLLE DE CHANTAL, F., « Le Congrès des États-Unis. Une assemblée incontrôlable ? », *op. cit.*, p. 39.

¹⁰⁵ MARCHAND, J., « Réflexions sur le principe de transparence », *Revue du droit public*, mai 2014, n° 3, p. 677.

¹⁰⁶ MENY, Y. et SUREL, Y., *Politique comparée, les démocraties : Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, 8^e éd., Domat politique, Paris, Montchrestien-Lextenso, 2009, p. 271.

¹⁰⁷ TÜRK, P., *Le contrôle parlementaire en France*, Systèmes, Paris, LGDJ, 2011, pp. 25-27.

En effet, les commissions d'enquête, au-delà des divergences entre les procédures française et américaine, sont à la fois puissantes, ambiguës et incertaines, qui en font, à ce titre, un objet scientifique de premier ordre.

Puissantes car l'enquête parlementaire appartient à la panoplie classique des outils du contrôle parlementaire, elle en est la forme la plus aboutie. Impliquant une recherche active de certains faits non dévoilés, ce mécanisme dispose de pouvoirs spéciaux d'enquête dont ne disposent pas les autres outils de contrôle. L'enquête parlementaire est ainsi la conjugaison de fonctions d'investigation et d'orientation. De telle manière que Jean-Marie Crouzatier considère que « l'histoire américaine peut être étudiée à travers les rapports de plus de quatre-cents commissions d'enquête »¹⁰⁸. Elles sont ainsi révélatrices de l'état des rapports de force institutionnels et de l'état de l'équilibre des pouvoirs, à un moment précis.

Ambiguës car dès leurs apparitions en 1792 aux États-Unis et en 1832 en France, elles ont suscité un vif intérêt et sont difficilement saisissables. En effet, les procédures qu'elles soient coutumières ou minutieusement codifiées, les compétences des commissions d'enquête demeurent incertaines, leurs pouvoirs larges et indéterminés. D'ailleurs, l'enquête parlementaire a pu être définie comme « une pratique ancienne, une procédure nettement définie et des pouvoirs strictement délimités mais non exempts d'ambiguïtés »¹⁰⁹. De cette ambiguïté, le Congrès, comme le Parlement, ont pu en faire et en font une arme redoutable, une « machine de guerre » parfois terrifiante pour les contrôlés. Doublée d'une publicité, souvent tapageuse, les commissions d'enquête sont une arme encore plus redoutable, au service d'un but politique, et pas dans le sens noble du terme : elles manifestent l'usage du droit par la politique. Et, si l'objectif du contrôle information est d'amener l'exécutif à rendre des comptes auprès de la nation, les commissions ont parfois été un prétexte pour régler ses comptes politiques.

Enfin, les commissions d'enquête sont incertaines. Qualitativement, leur impact est variable : le contrôle opéré peut être effectif ou illusoire, réel ou inefficace. Elles peuvent également poursuivre des finalités différentes : être critiques ou bienveillantes, destructives ou constructives, dénigrantes ou prospectives, paralyser l'action gouvernementale ou l'encourager¹¹⁰.

¹⁰⁸ CROUZATIER, J.-M., « Le rôle des commissions d'enquête du Congrès des États-Unis », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1975, p. 1010.

¹⁰⁹ MOURTADA-SABBAH, N. et BEAUTE, J., *Le privilège de l'exécutif aux États-Unis*, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Paris, LGDJ, 1999, p. 221.

¹¹⁰ TÜRK, P., *Le contrôle parlementaire en France*, Systèmes, Paris, LGDJ, 2011, pp. 15-16.

De ce constat, peu valorisant, les commissions d'enquête ont fait très tôt l'objet de critiques : dès les débuts, cette modalité de travail parlementaire a suscité des questions, les travaux d'enquête ont donné lieu des difficultés d'ordre juridiques. Et les expériences des plus récentes démontrent que des problèmes demeurent non résolus et que les préoccupations exprimées à ce sujet sont loin d'avoir perdu de leur actualité. En parallèle, le constat du déséquilibre des pouvoirs a été dressé, un Parlement qui ne légifère peu ou plus, un exécutif qui détermine et conduit la politique de la nation, avec toutes les conséquences qui en découlent : une crise des démocraties, de représentation et de légitimité des pouvoirs, des demandes de responsabilisation des gouvernants et d'implication des citoyens.

Finalement, la question du renforcement du principe démocratique dans un système politique par l'exercice du droit d'enquête parlementaire se pose. Et, au regard des préoccupations que ce droit suscite, des nombreuses critiques dont elles peuvent faire l'objet, il apparaît alors justifié de se demander comment. Comment les commissions d'enquête parlementaire, en tant qu'outil juridique entre les mains d'élus politiques, peuvent-elles contribuer à l'objectif d'équilibre et de légitimation démocratique des pouvoirs ?

L'objectif de la démarche comparative est alors de proposer une analyse, une généralisation qui, tout en s'attachant aux singularités des procédures d'enquête parlementaire en France et aux États-Unis, permettra de répondre à cette question. Il sera étudié le mécanisme à chacune de ses étapes de « vie », du déclenchement de l'enquête, à l'usage de son pouvoir d'audition, de communication et enfin de rapporter. Et à chacune de ces étapes il s'agira de faire apparaître la place des commissions d'enquête dans un système politique démocratique : la place ou la contribution de ces organes à une charge commune, le fonctionnement démocratique des pouvoirs publics. Et en tant qu'outil à la disposition d'élus politiques, la part apportée peut constituer une aide ou une entrave au fonctionnement du système. Cela étant, l'idée d'information, qui est centrale au mécanisme des commissions d'enquête, constitue à la fois un moyen de participer à l'objectif d'équilibre des pouvoirs et un moyen de légitimation démocratique. Il apparaît ainsi que les commissions d'enquête contribuent au renforcement du Parlement dans sa fonction de contrôle et de représentant de la nation (Partie 1), lui permettant de faire contrepoids à l'exécutif et à être légitimé aux yeux du peuple. De plus, les commissions d'enquête contribuent également à une certaine responsabilisation de l'exécutif (Partie 2), qui vient alors compenser sa montée en puissance et renforcer son caractère démocratique.

**Partie 1 : Contributions des commissions d'enquête
parlementaire au renforcement du Parlement**

En principe, les commissions d'enquête participent, en tant qu'outil de contrôle parlementaire, du renforcement du Parlement dans sa fonction de contrôle et de la revalorisation dans son principe de représentation, contribuant ainsi dans un système institutionnel à l'objectif d'équilibre des pouvoirs et à sa légitimation démocratique.

En effet, représenter est la fonction première de tout Parlement dans un régime démocratique mais, à mesure de la montée en puissance de l'exécutif, cette fonction a tendance à s'abaisser : si dans une démocratie représentative le pouvoir est exercé au nom du peuple par des représentants que ce dernier se choisit, leurs élections ne déterminent plus la politique suivie. Ainsi, les thématiques de « restauration », « revalorisation », ou encore de « compensation » du Parlement par le contrôle parlementaire se développent, et même si la situation américaine reste globalement plus satisfaisante que la situation française, les États-Unis n'y échappent pas. Dans ce cadre, les commissions d'enquête participent de ce renforcement du Parlement, qui permet de faire contrepoids à la prédominance de l'exécutif et par là, à renforcer sa légitimité démocratique.

Pour cela, les commissions d'enquête peuvent se morceler en quatre étapes : la décision de création d'une commission, l'usage du pouvoir d'audition, la mise en œuvre du pouvoir de communiquer et enfin, l'exercice du pouvoir de rapporter. Et chacune de ces étapes apportent sa « propre » contribution.

Ainsi, ces deux premières étapes jouent un rôle particulier dans le renforcement des assemblées représentatives. La décision de création d'une commission d'enquête car elle vient servir les desseins des parlementaires, de cette volonté de s'affermir face à un exécutif toujours plus imposant (Chapitre 1). Et le pouvoir d'audition car il représente un moyen indispensable et un élément d'efficacité du contrôle opéré par les commissions d'enquête (Chapitre 2). Les deux dernières étapes y contribuent également, mais leur rôle est d'autant plus déterminant s'agissant de la responsabilisation de l'exécutif.

En principe, car cet outil de contrôle parlementaire est toujours emprunt à des manipulations politiques, qui lui confèrent un caractère équivoque.

Chapitre 1 : Le déclenchement du pouvoir d'enquête, contributions aux desseins parlementaires

La décision de création d'une commission d'enquête ne constitue pas une fin en soi, il y a toujours une idée derrière, un projet, un aboutissement. Il peut parfois s'avérer pernicieux pour le contrôlé soumis à enquête et c'est souvent l'image qui colle à cet outil de contrôle. C'est d'ailleurs pour cette raison que les commissions d'enquête sont qualifiées d'instrument car elles sont toujours mises en place avec un dessein.

Dans le contexte actuel des systèmes de présidentialisation en France et aux États, de prédominance de l'exécutif sur le législatif, ce dernier, alors abaissé dans sa fonction de détermination de la politique suivie, cherche alors à s'adapter, à se renforcer et à se revaloriser. Parmi les armes qui sont à sa disposition, l'enquête parlementaire, outil traditionnel de contrôle parlementaire, est une arme de choix. Elle n'est pas la seule mais elle est capable. Aussi l'usage de l'enquête parlementaire va servir pour venir renforcer le Parlement dans sa fonction de contrôle et par là, lui permettre de prendre du poids sur la scène politique et faire contrepoids à la montée en puissance de l'exécutif (Section 1).

En outre, la décision de déclencher une enquête parlementaire est prise pour remplir la fonction traditionnelle d'information du contrôle parlementaire. Elle tend également à évoluer : avec la bureaucratisation et la technocratisation des États modernes, la fonction d'information vise ainsi à assurer une certaine visibilité dans le fonctionnement des pouvoirs publics. De plus, avec l'évolution de la place des médias dans les sociétés, cette décision est de plus en plus suscitée par les répercussions d'une question dans l'opinion publique : la fonction d'information remplie par les commissions d'enquête se fait alors davantage en réaction avec l'actualité. Finalement, le Parlement y voit un moyen pour le revaloriser aux yeux de l'opinion publique et de le renforcer dans son principe de représentation (Section 2).

Section 1 : Contributions des commissions d'enquête au renforcement du Parlement dans sa fonction de contrôle

Dans le contexte de présidentialisation des systèmes politiques français et américain, les commissions d'enquête contribuent au renforcement du Parlement dans sa fonction de contrôle, comme contrepoids nécessaire à la prédominance de l'exécutif.

Toutefois, cela ne relève pas de l'évidence, surtout au regard du caractère équivoque de l'enquête parlementaire. En effet, elle fait l'objet de nombreuses critiques quant à son caractère ambiguë, qui a permis certains abus contre la séparation des pouvoirs. Il reste que l'enquête parlementaire demeure un outil de contrôle parlementaire nécessaire au Parlement et à l'organisation des pouvoirs (I).

En outre, sa dimension politique a été mainte fois dénoncée à la suite d'instrumentalisations ponctuelles à des fins politiques, plus ou moins avouables. Or, il apparaît que c'est justement cette dimension politique qui fait des commissions d'enquête un contre-pouvoir politique à la prédominance de l'exécutif, participant ainsi à l'objectif d'équilibre des pouvoirs (II).

I. Les commissions d'enquête, un outil de contrôle ambiguë et nécessaire à l'organisation des pouvoirs

La décision de la création d'une commission d'enquête dépend, en premier lieu, du champ possible d'investigation. En France, ce champ est défini et strictement délimité par l'article 6 de l'ordonnance de 1958 et malgré cela, certaines de ces limites sont constamment testées, parfois même repoussées. Aux États-Unis, le pouvoir d'enquête connaît peu de limites, en dépit des efforts de la Cour suprême pour venir le délimiter.

Ainsi, ce champ possible d'investigation ne parvient pas à être entièrement saisissable, si ce n'est d'être ornée d'une certaine ambiguïté. De cette ambiguïté, les élus ont pu en tirer des avantages, pas forcément dans un sens très noble. De là, les commissions d'enquête ont pu être critiquées et dénoncées comme présentant un risque au principe de séparation des pouvoirs (A). Et ces excès sont tout à fait condamnables, toutefois, ils ne doivent pas enlever à ces outils juridiques de contrôle leur caractère nécessaire à l'organisation des pouvoirs (B).

A. Le caractère ambiguë des commissions d'enquête : un risque équivoque pour le principe de séparation des pouvoirs

Les expériences américaines et françaises, passées comme présentes, témoignent de la menace que peut constituer le pouvoir d'enquête pour l'équilibre du système. En effet, les exemples les plus illustratifs se trouvent dans la pratique du droit d'enquête, en France, sous les III^{ème} et IV^{ème} Républiques. Bénéficiant d'un statut coutumier et peu précis, les parlementaires n'ont pas hésité à user de cette technique de contrôle parlementaire pour asseoir la prédominance du Parlement sur les autres pouvoirs, suscitant un déséquilibre au bénéfice du pouvoir législatif. Ce phénomène est également connu aux États, une période de « gouvernement congressionnel », selon l'expression de Woodrow Wilson pendant laquelle la vie politique a été largement dominée par le Congrès ¹¹¹. L'usage du pouvoir d'enquête a très certainement contribué à cet état de fait. D'ailleurs, la Cour suprême est intervenue pour essayer de délimiter la compétence de ce pouvoir du Congrès, et notamment dans la décision *Watkins* de 1957 ¹¹². Toutefois, la Cour a rapidement fait preuve de *self-restraint*, de retenue, pour rester à l'écart « du terrain proprement politique » ¹¹³, terrain de prédilection du pouvoir d'enquête.

En effet, cela est favorisée par l'ambiguïté qui tient au pouvoir d'enquête, à sa définition et à son domaine d'action. Et ces expériences passées, comme récentes, montrent que la moindre latitude laissée permet aux parlementaires, par l'intermédiaire du droit d'enquête, de s'en prévaloir, pour déborder de son cadre d'activité. Il s'agit là d'une tendance naturelle du législatif à vouloir accroître son pouvoir, parfois au détriment des autres.

Jean-Marie Crouzatier dénonce, non par le pouvoir en lui-même d'enquête mais son instrumentalisation. Selon lui, les commissions d'enquête sont des instruments de lutte politique au service du législatif contre la séparation des pouvoirs et contre les autres pouvoirs. En effet, les parlementaires, sous prétexte d'enquêter, peuvent s'immiscer dans l'administration, dans les affaires de l'exécutif ainsi que présenter des risques d'empiètements sur le pouvoir judiciaire ¹¹⁴. Dans ce cadre, les commissions d'enquête

¹¹¹ Cf. WILSON, W., *Le gouvernement congressionnel : étude sur la politique américaine*, Paris, V. Giard & E. Brière, 1900.

¹¹² *Watkins v. United States*, 345 US 178, 187 (1957), du 17 juin 1957.

¹¹³ CROUZATIER, J.-M., « Le rôle des commissions d'enquête du Congrès des États-Unis », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1975, p. 1048.

¹¹⁴ CROUZATIER, J.-M., *op. cit.*, pp. 1017-1018.

représentent une menace à la séparation des pouvoirs, pouvant susciter une instabilité politique ou amener à une prédominance du législatif.

Toutefois, la question de cette menace que représente le pouvoir d'enquête à la séparation des pouvoirs se pose aujourd'hui, car il semble qu'elle corresponde davantage à une étiquette, une « réputation » qui lui colle, parfois injustement ou de façon trop généraliste, qu'une réalité certaine. Et malgré cette ambiguïté, malgré les abus dont ont pu se rendre les parlementaires par l'intermédiaire des commissions d'enquête, cet outil de contrôle s'inscrit parfaitement dans la séparation des pouvoirs, et aujourd'hui davantage, au regard des évolutions que connaissent les sociétés et les États modernes.

En effet, le risque d'empiètement des commissions d'enquête sur le pouvoir judiciaire est tout à fait réaliste, surtout lorsqu'une commission d'enquête est constituée sur des faits qui ont entraîné l'ouverture d'une procédure judiciaire ou qui fait l'objet d'une décision de justice.

En France, l'article 6 de l'ordonnance de 1958 vient strictement séparer les deux domaines d'investigation : « 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 »¹¹⁵. Il apparaît tout à fait logique et légitime, au nom de la séparation des pouvoirs, de protéger les travaux du pouvoir judiciaire contre toute immixtion venant d'organes à caractère politique tels que les commissions d'enquête¹¹⁶.

Or, en France, comme aux États-Unis, il y a quelques exemples d'enquêtes parlementaires et d'enquêtes judiciaires se déroulant en parallèle. En effet, la commission d'enquête relative à l'affaire Cahuzac¹¹⁷, alors que celui-ci faisait l'objet d'une information judiciaire. De même, la décision de déclencher plusieurs enquêtes parlementaires chargées d'examiner la faillite de la société d'Enron a été prise alors qu'en parallèle, ou concurrence, existait une

¹¹⁵ Article 6-I, alinéa 3 de l'ordonnance du 17 novembre 1958.

¹¹⁶ THIERS, E., « Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques : un pouvoir presque sans entraves », *Pouvoirs*, septembre 2010, vol. 3, n° 134, pp. 71-81.

¹¹⁷ Commission d'enquête de l'Assemblée nationale relative aux éventuels dysfonctionnements dans l'action du Gouvernement et des services de l'État, notamment ceux des ministères de l'économie et des finances, de l'intérieur et de la justice, entre le 4 décembre 2012 et le 2 avril 2013, dans la gestion d'une affaire qui a conduit à la démission d'un membre du Gouvernement, rapport n° 1408, du 8 octobre 2013. Cf. Annexe 2.

enquête judiciaire visant l'ex-PDG de la société ¹¹⁸. D'ailleurs, aux États-Unis, malgré l'absence d'une limite stricte de délimitation, de telles situations ont entraîné une étroite collaboration entre les pouvoirs.

Ces exemples montrent que le législatif, par l'intermédiaire des commissions d'enquête, est tout à fait capable de s'abstenir d'empiéter sur les attributions de l'autorité judiciaire, de ne pas se confondre avec l'action des tribunaux, tout en menant un travail utile.

En outre, cette interdiction posée par l'ordonnance de 1958 peut parfois paraître gênante dans la mesure où les mêmes faits peuvent à la fois intéresser la justice et être nécessaire à l'information du Parlement ¹¹⁹. D'ailleurs, l'effort de rationalisation de la procédure d'enquête parlementaire par l'ordonnance de 1958 a parfois entraîné certaines pratiques du pouvoir exécutif, se servant de la règle de la séparation des pouvoirs comme moyens de juguler à la création des commissions d'enquête, semblable à un pouvoir de quasi-veto. Une telle interdiction peut ainsi empêcher le Parlement de se saisir de faits pour lesquels son intervention paraît légitime, et notamment aux yeux de l'opinion ¹²⁰.

Jean-Marie Crouzatier qualifie ainsi les commissions d'enquête comme outil juridique de lutte politique au service du législatif contre la séparation des pouvoirs, et contre les autres pouvoirs ¹²¹. Or, si la menace d'empiètements de ces organes sur le domaine du pouvoir judiciaire que l'auteur agitait, n'apparaît pas réellement fondée au regard de ces quelques exemples, elle ne l'est encore moins s'agissant du caractère violé du principe de la séparation des pouvoirs par l'immixtion des commissions dans les affaires de l'exécutif. C'est même tout l'inverse puisque les commissions d'enquête s'inscrivent certainement dans le principe de séparation des pouvoirs, surtout au regard de sa conception américaine. De même, au regard de l'évolution des systèmes constitutionnels français et américain vers la prédominance de l'exécutif et le développement de l'administration, le pouvoir d'enquête s'avère d'autant plus nécessaire, malgré son ambiguïté et les abus ponctuels.

¹¹⁸ Au total, 8 enquêtes parlementaires ont été menées par 8 différentes commissions, à la Chambre des représentants et au Sénat, selon leur compétence juridique. Cf. Annexe 1.

¹¹⁹ BIDEGARAY, C. et EMERI, C., « Le contrôle parlementaire », *Revue de droit public et de science politique*, 1973, pp. 1687-1691.

¹²⁰ THIERS, E., « Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques : un pouvoir presque sans entraves », *Pouvoirs*, septembre 2010, vol. 3, n° 134, pp. 71-81.

¹²¹ Cf. CROUZATIER, J.-M., « Le rôle des commissions d'enquête du Congrès des États-Unis », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1975, pp. 997-1053.

B. Les commissions d'enquête, outil de contrôle équivoque mais nécessaire au principe de séparation des pouvoirs

Si les Pères Fondateurs de la Constitution américaine n'ont pas expressément investi le Congrès du pouvoir de contrôler les activités de l'administration des lois, ce serait, notamment « pour la simple raison qu'ils n'ont pas anticipée [l'avènement] d'un État bureaucratique complexe »¹²².

Bien évidemment, en raison des particularités de chacun, cet accroissement n'est pas intervenu dans le même temps, dans les mêmes circonstances ou encore de la même manière, mais il est tout à fait possible d'en observer une tendance commune : le renforcement d'une administration autour du Président. En outre, la montée en puissance du Président s'est accompagnée, d'un abaissement de la capacité « décisionnelle » des assemblées législatives, une altération de leur initiative des lois : le Parlement français, en raison du fait majoritaire, a pu être qualifié de « chambre d'enregistrement ».

Toutefois, en parallèle s'observe un certain accroissement du nombre et du rôle des commissions d'enquête. Sous les effets du fait majoritaire, ce phénomène a été plus tardif et moindre qu'aux États-Unis mais à partir de présidence de de Valéry Giscard d'Estaing, alors que les majorités de gouvernements sont moins monolithiques et écrasantes, le Parlement retrouve le goût de contrôle l'exécutif par le biais des enquêtes parlementaires¹²³.

Certains auteurs décrivent ce phénomène comme un besoin de défoulement, de compensation des Parlements, qui prennent conscience de leur infériorité face à cette montée en puissance de la « présidence impériale »¹²⁴. D'autres le traduisent comme contrepoids nécessaire, servant de « frein au pouvoir de la branche exécutive »¹²⁵.

Les commissions d'enquête sont d'ailleurs considérées comme le moyen le plus important, et spectaculaire dont dispose le législatif dans cette lutte pour la suprématie politique des

¹²² FOLEY, M. et OWENS, J.-E., *Congress and the Presidency: Institutional Politics in a Separate System*, Manchester, Manchester University Press, 1996, p. 384.

¹²³ BOCK, F., « Les commissions d'enquête dans la tradition parlementaire française », *op. cit.*
Aux États-Unis, Paul C. Light observe également que c'est à partir de la démission du Président Richard Nixon en 1974 que le phénomène des commissions d'enquête prend de l'ampleur. Cf. LIGHT, P.C., « Investigations Done Right and Wrong: Government by Investigation, 1945-2012 », [En ligne]. <<https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/LightPaperDec2013.pdf>>. [Consulté le 17 juin 2018].

¹²⁴ LAUVAUX, P., « Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime présidentiel », *Pouvoirs*, septembre 2010, vol. 3, n° 134, p. 28.

¹²⁵ BARTH, A., *Government by Investigation*, 1^{re} éd., New York, Viking Press, 1955, pp. 13-14.

pouvoirs ¹²⁶, ou plus exactement dans cette lutte pour compenser son abaissement vis-à-vis de l'exécutif et revaloriser sa fonction de contrôle.

D'ailleurs, le philosophe britannique John Stuart Mill livrait une analyse du rôle d'un Parlement au XIX^{ème} siècle, analyse qui garde aujourd'hui toute son actualité : « le véritable office d'une assemblée représentative n'est pas de gouverner, elle y est radicalement impropre ; mais bien de surveiller et de contrôler le gouvernement » ¹²⁷.

Ce qui est intéressant du point de vue de la technique de l'enquête parlementaire, c'est que, contrairement aux autres formes de contrôle, qui consistent en une surveillance continue de l'action de l'exécutif, elle est d'intervention exceptionnelle, ponctuelle. La décision de création d'une commission d'enquête ne sera prise qu'en présence de problèmes particuliers d'intérêt général et sur lesquels les élus souhaitent y faire toute la lumière.

Le recours à l'enquête parlementaire se justifie, ainsi, lorsqu'il existe ainsi des allégations de corruption ou d'abus dont se seraient rendus coupables les agents publics, ou leurs responsables au sein des gouvernements, et de les mettre à jour.

En effet, selon le député M. Martin, l'assemblée représentative « traduit à sa barre, porte à la connaissance du pays flétrit d'une éclatante réprobation les abus, les désordres, les prévarications, [...], il faut qu'on sache aussi qu'un désordre grave ne peut pas signaler un vice dans l'administration sans que la représentation s'en inquiète, porte un regard scrutateur sur les causes du mal [...] » ¹²⁸. De même, la Cour suprême, en 1957, dans l'affaire *Watkins*, fait remarquer que le pouvoir d'enquête implique des investigations « au sein des départements du gouvernement fédéral visant à exposer au grand jour la corruption, l'incompétence ou le gaspillage » ¹²⁹.

En France, comme aux États-Unis, c'est dans ce domaine que les commissions d'enquête se sont développées et se révèlent être particulièrement efficaces : mettre en lumière le fonctionnement de telle branche de l'administration, son efficacité ou son manque d'effectivité dans l'administration des lois ; faire apparaître les faiblesses ou les défaillances des services et éventuellement, les compromissions dont certains membres ont pu se rendre

¹²⁶ CROUZATIER, J.-M., « Le rôle des commissions d'enquête du Congrès des Etats-Unis », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1975, pp. 1005-1006.

¹²⁷ MILL, J.S., *Le gouvernement représentatif*, 3^e éd., Paris, Guillaumin et Cie, 1877, p. 135.

¹²⁸ M. Martin, rapporteur pour la commission d'enquête sur le déficit Kessner, cité par PIERRE, E., *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 5^e éd., Paris, Librairies-Imprimeries réunies, 1919, p. 678.

¹²⁹ *Watkins v. United States*, 345 US 178, 187 (1957), du 17 juin 1957.

coupables ¹³⁰. Elles constituent ainsi un moyen d'information du Parlement, un moyen d'éclairer le public sur des faits particulièrement « graves », et notamment comme moyen pour contrer toute volonté de dissimulation des faiblesses et des errements de l'exécutif.

En outre, permettant une surveillance vigilante et momentanée, l'enquête parlementaire permet ainsi de passer au crible de la critique, l'action de l'administration et la politique de l'exécutif. Les commissions d'enquête sont ainsi à la fois des organes d'information et des organes de critique ¹³¹.

En effet, l'échec de l'expédition du général Saint-Clair en 1792 avait suscité un vif émoi dans l'opinion publique : les ravages que la défaite avait causée au sein des forces armées, les dépenses considérables qu'elles avaient occasionnées, avaient rendu nécessaire l'action des représentants ¹³². Cette action s'inscrivait dans une finalité de rechercher les causes et les circonstances de l'échec de l'expédition militaire, mais surtout d'apprécier la responsabilité du général Saint-Clair dans la défaite contre les Indiens. Dans le même esprit, en France, en 1832, lorsque les représentants se sont saisis du scandale financier de l'affaire du déficit Kessner, l'objectif était de remonter aux origines et causes de ces malversations du caissier, et tout particulièrement, d'évaluer si toutes les précautions propres à les prévenir avaient été prises ¹³³.

Dans ces deux expériences fondatrices, les aspects critique et instructif du droit d'enquête sont marquants. Elles ont ainsi ouvert la voie au développement d'un contrôle en opportunité, par lequel les commissions d'enquête exercent une forme d'audit pour juger, non pas la légalité mais de l'opportunité d'une politique, des actions de l'exécutif, voir des comportements des hommes politiques et des agents ¹³⁴.

De cette manière, les commissions d'enquête assurent un contrôle du pouvoir politique, alors toujours soumis à la tentation de l'arbitraire, comme un contrepoids nécessaire au développement du pouvoir exécutif, et administratif, un pouvoir « qui arrête le pouvoir »,

¹³⁰ MATHIOT, A., *La vie politique aux États-Unis et les tendances récentes*, Université de Paris. Institut d'études politiques, Paris, France, les Cours de droit, 1975, pp. 412-414.

¹³¹ LAUVAUX, P., « Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime présidentiel », *Pouvoirs*, septembre 2010, vol. 3, n° 134, pp. 23-36.

¹³² MOURTADA-SABBAH, N. et BEAUTE, J., *Le privilège de l'exécutif aux États-Unis*, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Paris, LGDJ, 1999, pp. 249-253.

¹³³ TÜRK, P., *Le contrôle parlementaire en France*, Systèmes, Paris, LGDJ, 2011, pp. 51-56.

¹³⁴ VALLET, E., « Les commissions d'enquête du parlement européen », *Revue du droit public*, mai 2002, n° 5, pp. 1441-1457.

selon la célèbre formule de Montesquieu. Elles s'inscrivent ainsi pleinement et nécessairement dans le principe de la séparation des pouvoirs.

Néanmoins, cela n'exclut pas la politisation de l'affaire, ni certaines approximations. En effet, les demandes de création d'une commission d'enquête est laissée à la libre initiative parlementaire : ce sont des outils juridiques aux mains d'élus politiques et peuvent ainsi être faire l'objet d'une certaine instrumentalisation. Aussi, la décision de création d'une commission d'enquête, si elle est influencée par l'ambiguïté du champ possible d'investigations, elle l'est également par les intérêts de ses décideurs.

II. Les commissions d'enquête, contrepouvoirs politiques participant à un équilibre par tensions

Les commissions d'enquête constituent un contrepoids nécessaire au développement du pouvoir exécutif et du pouvoir administratif. Or, la dimension politique du déclenchement d'une enquête parlementaire est également indéniable et ignorer son instrumentalisation ponctuelle serait une preuve de naïveté (A). Toutefois, elle ne peut se réduire uniquement à cela : la dimension politique des commissions d'enquête englobe également un aspect critique, d'opposition politique. Ainsi, la décision politique de constitution d'une commission d'enquête permet une confrontation politique, qui elle-même permet de tendre vers un équilibre par tensions (B).

A. L'instrumentalisation ponctuelle des commissions d'enquête

La décision d'une commission d'enquête est soumise à la libre appréciation des élus politiques, qui apprécient ainsi, en toute opportunité politique, la nécessité d'une enquête parlementaire sur des faits de défaillances ou de dysfonctionnements du gouvernement en place, ou de tout autre évènement susceptible d'intéresser une majorité d'élus. De sorte que le déclenchement d'une enquête se fait moins selon des critères juridiques que des critères politiques ¹³⁵.

¹³⁵ DESANDRE, J., « Les commissions d'enquête ou de contrôle. Secret ou publicité des travaux ? », *Pouvoirs*, septembre 1985, n° 34, pp. 51-56.

Dans les systèmes démocratiques modernes, où la vie politique est rythmée par l'alternance au pouvoir des différents partis politiques, une approche partisane dans le choix du sujet saisi est alors inévitable. Inévitable en effet, car les commissions d'enquête, en tant qu'organes critiques, sont presque toujours établies pour établir les erreurs de son opposant ou de son prédécesseur, ou encore, pour faire de la publicité sur un certain point de vue, qu'elle soit bonne ou mauvaise ¹³⁶.

Les faits saisis peuvent faire l'objet d'une certaine politisation. Les demandes de constitution de commissions sont alors largement inspirées par une volonté d'exploiter un évènement ou une situation politique, réputée défavorable à un adversaire politique. En effet, lorsque par exemple, une commission d'enquête se saisit ainsi d'agissements d'hommes politiques, alors jugés nuisibles à l'intérêt général ou simplement critiquables, elle se transforme rapidement en une sorte de « jury d'honneur » ¹³⁷. Et ce glissement vers une approche partisane du sujet est d'ailleurs facilité par la publicité qui l'entoure et qui permet de mobiliser de façon plus ou moins artificielle l'opinion publique, en faveur d'une cause plus ou moins juste ¹³⁸, pour nuire aux intérêts adverses.

Parfois même, l'approche partisane peut se doubler de tentations personnelles, moins avouables, qui sont alors à l'origine de la création d'une commission d'enquête. La publicité, parfois immense, qui est faite autour de l'enquête confère des avantages qui ne peuvent être ignorés par des hommes politiques élus ¹³⁹.

Ainsi, les commissions d'enquête sont les instruments privilégiés du contrôle politique comme moyen pour discréditer, déstabiliser, ou encore embarrasser le pouvoir en place.

En effet, les commissions d'enquête peuvent être le prétexte d'un contrôle parlementaire pour servir un objectif de déstabilisation d'un membre du gouvernement ou encore du Président à travers une enquête sur son Administration, surtout lorsque le résultat recherché est le déclenchement de la procédure d'*impeachment* ou la mise en jeu de la responsabilité politique.

Un exemple ancien mais tout à fait pertinent, c'est la « commission Covode » de 1860. Elle fut instituée pour enquêter sur le point de savoir si le Président des États-Unis, ou tout autre

¹³⁶ PERKINS, J., « Congressional Investigations of Matters of International Import », *American Political Science Association*, avril 1940, vol. 34, n° 2, pp. 284-294.

¹³⁷ CROUZATIER, J.-M., « Le rôle des commissions d'enquête du Congrès des États-Unis », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1975, p. 1017.

¹³⁸ MATHIOT, A., *La vie politique aux États-Unis et les tendances récentes*, Université de Paris. Institut d'études politiques, Paris, France, les Cours de droit, 1975, pp. 362-364.

¹³⁹ CROUZATIER, J.-M., *op. cit.*, pp. 1027-1031.

membre du gouvernement, avait cherché à influencer l'action du Congrès sur le vote d'une loi, par de l'argent ou tout autre moyen illégal. L'objectif réel était alors d'enquêter sur l'opportunité d'une procédure d'*impeachment* à l'encontre du Président James Buchanan. Les historiens estiment que cette enquête parlementaire a eu des conséquences dommageables, qui contribuèrent largement à l'élection du Président Abraham Lincoln en 1861 ¹⁴⁰.

De même, dans un objectif de discréditer l'exécutif en place, pour porter atteinte à son autorité, l'embarrasser aux yeux de l'opinion publique, ce sont également les commissions d'enquête qui sont à l'œuvre. Elles peuvent alors servir de prétexte pour porter des accusations, plus ou moins sérieuses, à l'encontre de l'exécutif. Et en général, les accusations les moins fondées parviennent à ralentir, voir bloquer, la machine gouvernementale.

Un des exemples les plus frappants en la matière est celui d'un épisode d'harcèlement politique entre 1994 et 1998, lorsqu'en période de *divided government*, les Républicains ont repris le contrôle du Congrès face à un Président démocrate, Bill Clinton. Ils ont alors lancé une série d'enquêtes afin d'utiliser chaque affaire « suspecte » liée à la Présidence, simplement dans un objectif de le discréditer aux yeux de l'opinion publique et de diminuer ses chances de réélection en 1996. Parmi ces nombreuses enquêtes, les Républicains ont fait ressortir, en 1995, une vieille affaire de transactions douteuses dans les années 1970 et 1980 impliquant le Président, bien longtemps avant son arrivée au pouvoir : l'affaire *Whitewater* ¹⁴¹.

Ces enquêtes ont effectivement entaché son mandat mais ne sont pas parvenues à empêcher sa réélection en 1996. Et cet épisode d'harcèlement politique s'est poursuivi jusqu'en 1998, exerçant une pression considérable sur le Président, sans pour autant aboutir à un quelconque résultat. En 1998, la Chambre des représentants actionne une procédure d'*impeachment* à l'encontre du Président, mais comme la plupart des enquêtes, elle est restée sans suite, notamment en raison du soutien populaire dont il bénéficiait ¹⁴².

Enfin, moins avouable, la décision de constitution d'une commission d'enquête peut également servir à satisfaire les ambitions personnelles d'un homme politique. L'exemple le

¹⁴⁰ *Idem.*

¹⁴¹ *Special Committee to investigate Whitewater Development Corporation and Related Matters, report n° 104-280 du 17 juin 1996. Cf. Annexe 2.*

¹⁴² LAUVAUX, P., LE DIVELLEC, A. et LEPETIT, J.-P., *Les grandes démocraties contemporaines*, 4^e éd., Droit fondamental. Classiques, Paris, Presses universitaires de France, 2015, pp. 342-344.

plus illustratif à cet égard demeure, l'épisode historique de la « chasse aux sorcières » aux États-Unis, la période du maccarthysme pendant laquelle le Congrès a mené un flux presque continu d'enquêtes entre 1951 et 1952 ¹⁴³.

A cette période, où régnait une certaine méfiance contre les opinions de gauches, les décisions de constitution des commissions d'enquête étaient prises en réaction des craintes de subversion communiste. Certaines ont été conduites dans un sens et avec une indiscretion parfois inquiétante, comme la commission de la Chambre des représentants sur les activités dites « anti-américaines » (*House Committee on Un-American Activities*), créée en 1934, rendue permanente en 1945, pour devenir en 1969, la Commission de la Sécurité intérieure. Selon les termes de sa résolution, la commission était alors chargée d'enquêter sur la propagande considérée anti-américaine et sur la propagande « subversive qui attaque le principe et la forme du gouvernement crée par la Constitution » ¹⁴⁴. Le Sénat n'a pas voulu être en reste et a autorisé la création de la sous-commission de la commission des activités gouvernementales, présidée entre 1952 et 1954 par le sénateur Joseph McCarthy, célèbre anticommuniste effréné ¹⁴⁵. Ces enquêtes permettaient ainsi aux partisans de la « chasse aux sorcières », de dénoncer des infiltrations communistes, plus ou moins vraies, dans certaines branches de l'administration. Ce flux d'enquêtes s'est finalement affaibli à mesure que la « peur rouge » s'amenuisait.

Ainsi, les commissions d'enquête peuvent constituer des moyens de pression, plus ou moins efficaces, à l'encontre des détenteurs du pouvoir. Cette dimension politique de l'enquête est indéniable et ne peut lui être enlevée, surtout au regard de ces quelques exemples. Toutefois, il faut éviter ici de faire de ces exemples une généralité, surtout vis-à-vis d'un outil juridique aussi équivoque. Et, sans ignorer ces instrumentalisation ponctuelles, cette dimension politique est, en réalité, une caractéristique qui fait de ces organes un moyen politique de parvenir à un équilibre par tensions.

¹⁴³ A cette époque, le Congrès dominait la scène politique et a été qualifié de « Congrès impérial » et notamment en raison du nombre exorbitant d'enquêtes qui ont été menées. En effet, alors que 285 enquêtes avaient été entreprises entre 1787 et 1925, sur cette seule période, le Congrès en a autorisé plus de 225. Cf. TOINET, M.-F. et HOFFMANN, S., *Le système politique des États-Unis*, 2^e éd., Thémis. Science politique, Paris, Presses universitaires de France, 1987, p. 155.

¹⁴⁴ Cf. « National Archives Catalog », [En ligne]. <<https://catalog.archives.gov/id/10462072>>. [Consulté le 17 juin 2018].

¹⁴⁵ MATHIOT, A., *La vie politique aux États-Unis et les tendances récentes*, Université de Paris. Institut d'études politiques, Paris, France, les Cours de droit, 1975, pp. 361-362.

B. Les commissions d'enquête, contreponds politiques

La dimension politique inhérente à l'enquête parlementaire ne se résume pas à ces instrumentalisations ponctuelles, elle est plus large : elle est fonction de critiques, d'opposition politique, entre législatif et exécutif ou encore entre majorité et opposition.

Elle prend alors différentes formes selon le régime français et le régime américain, mais sans pour autant être contraires.

Cela tient évidemment au fait que la France connaît un régime parlementaire dans lequel la fonction de contrôler l'action du gouvernement est traditionnellement considérée comme une tâche essentielle de l'opposition. Toutefois, en raison de l'effort de rationalisation et du fait majoritaire, le rôle de l'opposition dans la fonction de contrôle n'a été renforcé que tardivement, par la révision constitutionnelle de 2008, et qui reste encore à parfaire.

En outre, contrairement au gouvernement américain, le gouvernement français détient certaines armes qui lui permettent d'échapper à un contrôle embarrassant et de museler la curiosité excessive de l'opposition. D'une part, en se reposant sur la majorité qui le soutient et qui se discipline pour éviter la constitution d'une commission d'enquête, alors que l'intérêt pour agir de l'opposition semble évident. D'autre part, en faisant usage de différentes tactiques d'obstruction pour tenir l'opposition éloignée, et notamment par l'ouverture d'une procédure judiciaire sur les mêmes faits soumis à enquête parlementaire ¹⁴⁶.

Le Congrès américain, quant à lui, ne connaît pas d'opposition au sens parlementaire du terme. Toutefois, c'est une notion qui lui est familière et qui tient une place primordiale dans les rapports de force existant entre le législatif et l'exécutif, dans le sens d'une opposition entre deux camps politiques.

Ce phénomène d'opposition apparaît alors difficile à saisir : il ne se réduit pas à la seule relation entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif. Il ne se résume pas non plus à une simple question de partis politiques, de confrontations entre majorité et opposition. Dans ce contexte, l'idée d'opposition peut alors s'entendre, non pas uniquement au sens parlementaire du terme, mais dans un aspect plus large, celui de divergence, de contestation politique ¹⁴⁷.

¹⁴⁶ BIDEGARAY, C. et EMERI, C., « Le contrôle parlementaire », *Revue de droit public et de science politique*, 1973, p. 1647-1650.

¹⁴⁷ PIMENTEL, C.M., « L'opposition, ou le procès symbolique du pouvoir », *Pouvoirs*, 2004, n° 108, pp. 45-61.

Aussi, aux États-Unis, ces divergences s'expriment au moyen de coalitions de soutien au leadership politique du Président, certes moins structurée que dans un régime parlementaire, mais qui appelle également une certaine opposition.

De plus, l'opposition présente ainsi ce caractère distinctif qui est une minorité politique qui, ne participant pas au pouvoir législatif car non-majoritaire, entend en contester l'exercice, ou du moins à faire manifester ses divergences ¹⁴⁸.

Ainsi, en partant cette l'idée large, c'est effectivement l'opposition politique qui semble la plus à même à exercer une fonction de contrôle parlementaire des plus utiles.

Comme Roger-Gérard Schwartzberg, homme politique, l'a écrit : « on ne peut compter sur la majorité pour favoriser l'usage de procédures d'information qui pourraient gêner le Gouvernement issu d'elle. Autant compter sur des pompiers pour allumer un incendie » ¹⁴⁹.

En effet, dans une moindre mesure, les vagues d'enquêtes parlementaires, aux États-Unis, s'associent avec la succession des partis au pouvoir, des périodes de *divided government* et de *divided Congress*. Dès lors, une coalition parlementaire peut tout à fait se former en soutien du Président, reconnu comme leader politique, pour lui donner une certaine capacité décisionnelle, notamment par rapport au processus législatif. Aussi, l'opposition, cette coalition « non-majoritaire », prend tout son sens lorsque, ne pouvant réellement participer à l'exercice du pouvoir, notamment législatif, elle met en œuvre l'instrument de contrôle que sont les commissions d'enquête, pour manifester ses divergences. Sous cet aspect, la décision politique de création de commission d'enquête constitue alors un moment de contestation politique.

De même, les commissions d'enquête créée à l'initiative d'un groupe politique d'opposition ou minoritaire portent généralement sur des questions que la majorité n'aurait sans doute pas abordé de son propre chef, ou qu'elle aurait traité sous un angle différent ¹⁵⁰. De sorte que les commissions d'enquête constituent une tribune politique, pour l'opposition, pour les partis minoritaires, qui peuvent ainsi faire entendre leur voix, tempérer les velléités de dissimulation de la majorité s'il y a lieu. Les commissions d'enquête représentent ainsi un

¹⁴⁸ GILLES, W., « L'opposition parlementaire : étude de droit comparé », *Revue du droit public*, septembre 2006, vol. 5, n° 5, pp. 1347-1386.

¹⁴⁹ « Réponse à M. Daily », *Le Monde*, 20 juillet 1973.

¹⁵⁰ HAMON, F. et TROPER, M., *Droit constitutionnel*, 37^e éd., Manuel, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso, 2016, pp. 616-617.

contrepoids politique aux majorités, en permettant de faire entendre ses désaccords, par le choix du sujet et par la dimension critique qu'elle apporte aux travaux ¹⁵¹.

Finalement, que ce soit en France ou aux États-Unis, le recours aux commissions d'enquête aboutit à une confrontation d'idées divergentes. Ces commissions sont porteuses de tensions qui caractérisent ainsi des opinions opposées entre les instances séparées, et qui peut même aboutir à un affrontement. Et lorsque ces tensions se mobilisent dans une participation conjointe, dans une commission d'enquête, ces opinions, qui au départ n'étaient pas orientées dans la recherche d'un objectif commun, se trouvent alors soumises à une sorte d'obligation de négociation, si ce n'est de compromis. Si elles y parviennent, l'idée d'équilibre peut être envisagée dans une relation d'oppositions et de tensions entre les entités séparées, qui se retrouvent quelque part forcée à s'organiser dans des rapports de collaboration. C'est ce qui constitue ainsi l'idée d'équilibre par tensions ¹⁵².

C'est également tout l'intérêt de la politisation de la structure des commissions d'enquête qui compte dans sa composition des membres majoritaires et des membres minoritaires, et permettant ainsi d'envisager un équilibre entre les différents pouvoirs, entre ces parties séparées, précisément par les tensions qui existent entre eux

Malgré la possibilité d'instrumentalisation, la dimension politique des commissions d'enquête est un aspect indispensable de cet outil de contrôle parlementaire. De sorte que les commissions d'enquête apparaissent alors indispensables dans un système démocratique comme contrepoids nécessaires à la montée en puissance de l'exécutif, mais également comme contrepoids politiques à une volonté politique majoritaire. Ainsi, les commissions d'enquête contribuent à l'objectif d'équilibre des pouvoirs.

En outre, il faut également constater que ces commissions permettent, par-là, de revaloriser le Parlement dans sa fonction de représentation, notamment dans le choix des sujets. Se posant comme un relai des préoccupations de l'opinion publique, développant en réaction à une certaine méfiance quant à la complexification de l'administration, le recours aux commissions d'enquête s'est adapté à une demande sociale de contrôle. S'essayant ainsi à y

¹⁵¹ VALLET, E., « Les commissions d'enquête du parlement européen », *Revue du droit public*, mai 2002, n° 5, pp. 1441-1457.

¹⁵² ALONSO, C. et MAZERES, J.-A., *Recherche sur le principe de séparation en droit public français*, Aix-en-Provence, PUAM, 2015, pp. 730-737.

répondre par la constitution des commissions d'enquête, ces dernières semblent participer de la légitimation démocratique des Parlements.

Section 2 : Contributions des commissions d'enquête au renforcement du Parlement dans sa fonction de représentation

L'enquête parlementaire constitue l'une des techniques de contrôle ordinaire ou d'information. Le contrôle ainsi opéré par les commissions d'enquête se matérialise en une fonction d'information. La finalité de ce contrôle est alors d'informer le reste de l'assemblée qui n'a pas participé à l'enquête, ; informer l'exécutif sur les désordres graves qui peuvent se produire au sein de son administration ; et éventuellement l'opinion publique sur le fonctionnement des pouvoirs publics. Cette fonction d'information est l'aspect traditionnel du contrôle opéré par les commissions d'enquête et constitue un élément de renforcement du Parlement dans sa fonction de représentation (I).

De plus, se dessine aujourd'hui une tendance d'un contrôle parlementaire davantage en prise avec l'actualité, témoignant de la volonté des assemblées parlementaires de s'ouvrir à la société. Elles ont alors vu dans ces nouvelles formes d'enquête parlementaire « d'actualité » un moyen considérable de revalorisation dans leur fonction de représentants de la nation (II).

I. L'information, au cœur du mécanisme des commissions d'enquête et participant d'un contrôle démocratique

Les États-Unis et la France sont tous deux des systèmes de démocratie représentative. Ils sont démocratiques en ce qu'ils fondent la légitimité du pouvoir dans le peuple, qui manifeste sa souveraineté, en élisant ses représentants, chargés d'exprimer la volonté générale. En contrepartie, les assemblées représentatives se doivent d'assurer, notamment par le biais du contrôle parlementaire, une fonction d'information des représentants (A), ainsi qu'une visibilité du fonctionnement des pouvoirs (B).

A. La fonction traditionnelle d'information des commissions d'enquête

Au-delà des singularités des systèmes français et américain, un même phénomène s'observe : celui de la « bureaucratisation » de l'État.

Ce phénomène se caractérise à la fois par le développement d'une administration par laquelle l'exécutif s'entoure, mais également par une certaine autonomisation de ce pouvoir administratif. En effet, dans les États modernes, ce phénomène consiste en un transfert de la décision politique à un pouvoir technique, opéré par le pouvoir politique qui, en raison de la complexité des questions à traiter, se trouve alors dans l'incapacité d'y répondre de manière efficace et rapide. Se développe alors un pouvoir administratif, plus ou moins indépendant du pouvoir exécutif, mais également un pouvoir économique et financier, tous constitués de techniciens, d'experts. Ces pouvoirs interviennent alors de plus en plus dans la préparation des lois et de l'ensemble des normes. Ce phénomène de la technocratie s'oppose et entre en concurrence avec les pouvoirs démocratiques légitimés par les citoyens, et surtout au pouvoir législatif¹⁵³.

Aussi, la question de la soumission de l'exécutif et de l'administration au contrôle parlementaire s'est alors posée comme une nécessité démocratique. D'autant plus que l'administration est en prise directe avec le citoyen. André Chandernagor souligne ici le rôle indispensable que joue alors les assemblées représentatives dans ce contexte de bureaucratisation :

L'État devient, c'est vrai, de plus en plus technocratique et que - par la force des choses dites- vous, mais il y a aussi les faiblesses des hommes - le poids de l'argent se fait de plus en plus sur l'État, le Gouvernement et l'administration, qui voulez-vous qui dénonce cela ? Qui voulez-vous qui protège réellement le citoyen, le contribuable, sinon le Parlement lui-même ? Encore faut-il lui en donner les moyens. D'où l'utilité incontestable de la commission d'enquête¹⁵⁴.

En effet, les commissions d'enquête constituent des contrepoids nécessaires à cette prédominance de l'exécutif, en permettant au Parlement de contrôler l'action de l'exécutif. Le contrôle ainsi opéré par ces commissions se matérialise dans une fonction d'information du Parlement, de l'exécutif, et éventuellement de l'opinion publique.

¹⁵³ VERRIER, P., « Le médiateur », *Revue de droit public et de science politique*, 1973, pp. 941-948.

¹⁵⁴ CHANDERNAGOR, A., *Journal Officiel*, Débats parlementaires, Assemblée nationale, séance du 10 décembre 1971, p. 6639. <<http://archives.assemblee-nationale.fr/4/cri/1971-1972-ordinaire1/087.pdf>>. [Consulté le 17 juin 2018].

Aussi, en France, la menace du contrôle parlementaire pour le gouvernement a changé de nature : il ne court plus le risque d'être renversé mais celui d'apprendre du Parlement un dysfonctionnement ou une défaillance dans sa propre administration ¹⁵⁵. Un risque ou une chance, c'est une question de perspective.

Le pouvoir d'enquête, contrairement aux autres techniques parlementaires d'information, est un pouvoir d'action qui permet la recherche active de certains faits non dévoilés par l'exécutif et l'administration. En ce sens, les commissions d'enquête constituent un moyen efficace pour obtenir les informations nécessaires au Parlement, parfois insuffisantes dans certains domaines. Les décisions de recourir aux commissions d'enquête se sont alors particulièrement développées dans les secteurs où il semble que l'opinion publique doit être alertée, où les élus estiment que la lumière doit être faite sur certains événements ¹⁵⁶.

Et selon Georges Galloway, « c'est là le premier usage qui ait été fait des commissions d'enquête et c'est de loin le but le plus important auquel une enquête peut s'adresser, car c'est par ce moyen seulement que le peuple peut se tenir informé de l'honnêteté et de la probité du gouvernement » ¹⁵⁷, du bon fonctionnement des services administratifs ou services publics.

Ce devoir d'informer sur la gestion des affaires gouvernementales par l'exécutif, tel que décrit ici Georges Galloway, est un devoir commun à toute assemblée représentative, surtout au regard de l'accroissement des pouvoirs de l'exécutif. Il permet ainsi d'éclairer la sphère politique, et le public, sur tous les problèmes d'intérêt général, sur le fonctionnement de l'administration, son efficacité ou son manque d'efficacité, ses faiblesses ou ses fautes, les scandales qui peuvent éventuellement être découverts.

Cette fonction d'information des commissions d'enquête permet « de scruter avec assiduité toutes les affaires du gouvernement et de révéler abondamment ce qu'il y voit » ¹⁵⁸. Ainsi, le Parlement est destiné à être « les yeux et la voix » ¹⁵⁹ de ses électeurs.

Et si, à l'inverse, les assemblées ne jouent pas ce rôle, n'utilisent pas ces moyens d'information, le pays serait alors incapable de savoir comment il est servi, il serait alors

¹⁵⁵ DELCAMP, A., « La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif? », *Pouvoirs*, septembre 2010, vol. 3, n° 134, pp. 109-122.

¹⁵⁶ MATHIOT, A., *La vie politique aux États-Unis et les tendances récentes*, Université de Paris. Institut d'études politiques, Paris, France, les Cours de droit, 1975, pp. 412-414.

¹⁵⁷ GALLOWAY, G., « The Investigative Function of Congress », *American Political Science Review*, février 1927, vol. 21, n° 1, p. 61.

¹⁵⁸ WILSON, W., *Le gouvernement congressionnel : étude sur la politique américaine*, Paris, V. Giard & E. Brière, 1900, p. 319.

¹⁵⁹ WILSON, W., *op. cit.*, p. 325.

voué à rester dans l'ignorance. Il est important qu'il comprenne pour pouvoir participer à l'exercice du pouvoir politique ¹⁶⁰. Une opinion publique ainsi informée, constitue la sanction la plus énergique des abus de l'exécutif : le vote populaire.

A cet égard, le droit d'enquête n'est ni plus ni moins que le retour aux sources de la démocratie représentative : « le pouvoir et le devoir du corps législatif d'informer les électeurs de l'administration des lois, et de faire toute la lumière sur [les opérations de] leur gouvernement, est implicite dans la théorie de démocratie et de souveraineté » ¹⁶¹.

Les commissions d'enquête permettent ainsi d'assurer une fonction d'information et surtout une fonction de visibilité, ou de transparence, consubstantielle à tout régime démocratique.

B. La fonction de visibilité des commissions d'enquête, contributions à un contrôle démocratique

Dans les démocraties occidentales d'aujourd'hui, le politique a de plus en plus recours aux experts et techniciens dans le processus décisionnel en raison de la complexité croissante des thèmes à traiter. C'est une nécessité qui se pose. Toutefois, la technocratie devient négative quand elle est opaque.

Par l'intermédiaire des commissions d'enquête, le Parlement est destiné à être « les yeux », ainsi que la « voix » de ses électeurs. C'est d'ailleurs le propre des régimes démocratiques que de soumettre les administrations au regard vigilant des assemblées élues, et par là, au regard vigilant de l'opinion publique.

Le contrôle parlementaire contribue à faire fonctionner les mécanismes démocratiques en encourageant la libre circulation des informations : des informations qui concernent le gouvernement, qui émanent de lui ou qui lui parviennent ¹⁶².

Cette libre circulation des informations est alors indispensable, comme l'affirmait déjà à son époque, James Madison : « un gouvernement populaire sans information populaire ou sans les moyens de l'acquérir n'est qu'un prologue à une farce ou une tragédie, ou aux deux. Le

¹⁶⁰ BARTH, A., *Government by Investigation*, 1^{re} éd., New York, Viking Press, 1955, pp. 13-14.

¹⁶¹ GALLOWAY, G., « The Investigative Function of Congress », *American Political Science Review*, février 1927, vol. 21, n° 1, p. 62.

¹⁶² SKIDMORE, M.J. et TRIPP, M.C., *La Démocratie américaine*, Paris, O. Jacob, 1988, pp. 145-157.

savoir gouvernera toujours l'ignorance ; et un peuple qui veut se gouverner lui-même doit s'armer du pouvoir que confère le savoir »¹⁶³.

Aussi, les décisions de création des commissions d'enquête sont, de plus en plus, suscitées par les répercussions d'une question dans l'opinion publique, et à laquelle, l'enquête parlementaire va servir de « caisse de résonance »¹⁶⁴. Elles tendent ainsi à se poser comme le relais de l'opinion publique, relai des préoccupations des citoyens qui demandent à comprendre lorsqu'un désordre grave se produit dans la société.

Le Congrès et le Parlement s'efforcent ainsi à étendre leurs capacités de contrôle en réponse à la récurrence des critiques, à la multiplication des plaintes des citoyens à l'encontre du *Big Government*, suites aux révélations de certains abus commis par des agences administratives. De telle manière qu'ils se posent, par l'intermédiaire des commissions d'enquête, comme le défenseur des citoyens et de la société civile par rapport à un possible arbitraire de l'action exécutive. Et si cet arbitraire est parfois licite, il peut apparaître déconnecté de la demande sociale¹⁶⁵.

Ainsi, par exemple, le sénateur Carl Levin, président de la sous-commission d'enquête permanente du Congrès (*the Senate Permanent Subcommittee on Investigations*) a orienté son attention, entre 2001 et 2002, sur des questions en matière de transparence financière, ce qui l'a amené à enquêter sur le rôle des institutions financières dans l'effondrement du géant de l'énergie Enron en 2002¹⁶⁶. L'enquête a ainsi permis de révéler les causes de sa faillite, mais surtout l'existence de corruption et d'activités criminelles touchant, de près ou de loin, une partie de la sphère politique.

En répondant, ou en essayant de répondre aux craintes de l'opinion publique par la constitution des commissions d'enquête, le Parlement y voit un moyen puissant de revalorisation de sa fonction de représentation. Elles constituent ainsi des opérations à visibilité forte, bien qu'éphémère, sur un domaine précis qui intéressent l'opinion publique.

¹⁶³ James Madison, Lettre à W.T. Barry, le 4 août 1822, cité par TOINET, M.-F. et HOFFMANN, S., *Le système politique des États-Unis*, 2^e éd., Thémis. Science politique, Paris, Presses universitaires de France, 1987, p. 565.

¹⁶⁴ MENY, Y. et SUREL, Y., *Politique comparée, les démocraties : Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, 8^e éd., Domat politique, Paris, Montchrestien-Lextenso, 2009, p. 281.

¹⁶⁵ MONGOIN, D., « Le contrôle de l'administration par le Congrès des États-Unis », in SEILLER, B., *op. cit.*, pp. 143-145.

¹⁶⁶ *Permanent subcommittee of investigations of the committee on governmental affairs, the role of the financial institutions in Enron's collapse, Senate hearing 107-618*, du 23 et 30 juin 2002. Cf. Annexe 1.

Aussi, la fonction d'information des commissions d'enquête assurer une certaine visibilité, ou transparence qui permet de comprendre, de dénoncer, de réparer et de préparer des changements. Elles sont en cela des organes critiques qui ne se limitent pas à la simple information mais se veulent également éduquer l'opinion publique, comme une nécessité face à l'essor de la technocratie ¹⁶⁷. Et l'accroissement du nombre d'enquêtes parlementaires, en réponse au phénomène de prédominance de l'exécutif et en réponse à une certaine demande de contrôle de l'opinion publique, démontre le besoin des Parlements de contribuer à la transparence et par là, à la compréhension des pratiques dénoncées et de proposer des réformes servant l'intérêt général.

Le contrôle opéré par les commissions d'enquête a ainsi pour finalité ultime de participer au bon fonctionnement des services de l'administration ou services publics, le bon usage des dépenses publiques, l'efficacité des politiques publiques qui sont en cause ¹⁶⁸.

Il s'agit là de l'objet « traditionnel » du contrôle opéré par les commissions d'enquête. Toutefois, le contexte dans lequel ce contrôle évolue et se modifie : les parlementaires se veulent être en prise avec l'opinion publique à l'occasion du contrôle opéré, se poser comme le relai des préoccupations des citoyens. Les décisions des commissions d'enquête se font alors de plus en plus en réactivité à l'actualité, et cette réactivité est facilitée par la place croissante que prennent des médias dans les sociétés modernes. Cette évolution marque ainsi une volonté du Parlement de s'ouvrir sur la société et voit dans les commissions d'enquête, un moyen pour y parvenir, mais surtout un moyen de revalorisation dans sa fonction de représentant de la nation.

¹⁶⁷ VALLET, E., « Les commissions d'enquête du parlement européen », *Revue du droit public*, mai 2002, n° 5, pp. 1441-1457.

¹⁶⁸ CAMBY, J.-P. et SERVENT, P., *Le travail parlementaire sous la Cinquième République*, Clefs. Politique, Paris, Montchrestien, 2011, pp. 119-126.

II. La volonté du Parlement de s'ouvrir sur la société par l'intermédiaire des commissions d'enquête

L'accroissement du phénomène des commissions d'enquête répond à l'essor de la technocratie et à la prédominance de l'exécutif, soumis à une certaine tendance à l'arbitraire. Un autre facteur favorise, en parallèle, cet accroissement : c'est la réactivité de plus en plus grande des décisions de constitution des commissions d'enquête à l'actualité (A).

Cette réactivité tend ainsi à modifier le contexte dans lequel le contrôle parlementaire évolue. Et notamment, il tend à modifier les rapports politiques dans ces décisions de déclenchement de l'enquête parlementaire et à en faire un lieu d'expression de la représentation nationale, au-delà des clivages politiques (B).

A. Les décisions de création de commissions d'enquête en réaction à l'actualité

La fonction de critique de l'action gouvernementale implique de la part des commissions d'enquête une certaine réactivité à l'actualité, ce qui s'observe notamment par le développement des sujets d'actualité comme un élément déclencheur d'une décision de création d'une commission d'enquête ¹⁶⁹.

En effet, cette réactivité à l'actualité des commissions d'enquête tend ainsi à élargir le champ « traditionnel » d'investigation, à des sujets qui ne sont pas forcément en rapport direct avec l'administration. La création d'une commission d'enquête à l'Assemblée nationale sur les conséquences sanitaires et sociales de la canicule en 2004 ¹⁷⁰ constitue un bon exemple. Le rapport met en évidence des dysfonctionnements qui ont mené à une surmortalité de 15 000 personnes. Toutefois, le périmètre du problème semble nettement dépasser des sphères du pouvoir politique.

En outre, l'usage du droit d'enquête connaît un phénomène d'accélération en lien avec la montée en puissance du pouvoir exécutif mais également sous la pression des médias, intermédiaires privilégiés de l'opinion publique en quête de clarté.

¹⁶⁹ DELCAMP, A., « La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif? », *Pouvoirs*, septembre 2010, vol. 3, n° 134, pp. 109-122.

¹⁷⁰ Commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les conséquences sanitaires et sociales de la canicule, rapport n° 1455, du 25 février 2004.

En effet, beaucoup partage l'idée que sans la presse, le scandale du *Watergate* n'aurait jamais éclaté, et la commission d'enquête du Sénat sur les abus commis par les Républicains lors de la campagne électorale de 1972 n'aurait sûrement pas été constituée ¹⁷¹.

En se saisissant davantage de sujets sur lesquels les médias et/ou l'opinion publique se sont mobilisés, le recours au droit d'enquête par les Parlements constitue une chance de mieux répondre aux aspirations des citoyens, de répondre à une « demande sociale » de contrôle, et de mise en lumière des responsabilités ¹⁷².

En France, la décision de constitution de la commission d'enquête sur l'affaire d'Outreau ¹⁷³ vient très certainement concrétiser une telle demande de recherche des responsabilités. En effet, à la suite du désastre judiciaire de l'affaire d'Outreau et du vif émoi qu'elle a suscité dans l'opinion publique, la commission a été créée pour identifier les dysfonctionnements et les erreurs commises par chacun. Toutefois, sous l'effet de son hypermédiation, le juge Fabrice Burgaud est rapidement le seul responsable et unique coupable de ce fiasco judiciaire.

Aussi, le développement de ce type d'enquêtes suscitées en réaction à l'actualité peut susciter quelques inquiétudes et notamment vis-à-vis de la capacité du politique à se saisir véritablement d'un sujet sans la présence des médias. A l'inverse, ces inquiétudes demeurent face à cette inclination des parlementaires à céder à la pression médiatique. En effet, le temps de l'immédiateté ne peut correspondre au temps parlementaire : il tend à faire des commissions d'enquête des lieux de contrôle de circonstances, propres à quelques événements particuliers ou fortuits ¹⁷⁴

Paul C. Light qualifie ainsi ces nouvelles formes d'enquête parlementaire de *fire alarms*, se saisissant ainsi de sujets moins complexes, qui demandent moins de temps et de méthode ¹⁷⁵.

¹⁷¹ *Senate Select Committee on Presidential campaign activities*, rapport n° 93-981 du 27 juin 1974.

¹⁷² GRANDGUILLAUME, N., « La demande de contrôle », *Revue administrative*, décembre 2000, n° 318, pp. 641-651.

¹⁷³ Commission d'enquête de l'Assemblée nationale 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, rapport n° 3125 du 6 juin 2006. Cf. Annexe 2.

¹⁷⁴ HYEST, J.-J., « Le point de vue d'un contrôleur parlementaire », in SEILLER, B., *Le contrôle parlementaire de l'administration [actes du colloque organisé au Sénat, le 18 janvier 2010 par le Centre de Recherches en Droit Administratif de l'Université Panthéon-Assas Paris 2]*, Thèmes & commentaires Actes, Paris, Dalloz, pp. 63-69.

¹⁷⁵ LIGHT, P.C., « Investigations Done Right and Wrong: Government by Investigation, 1945-2012 », [En ligne]. <<https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/LightPaperDec2013.pdf>>. [Consulté le 17 juin 2018].

Néanmoins, le contrôle parlementaire ne peut s'exercer en dehors de tout contexte : les élus politiques se servent ainsi des médias, à la fois pour faire connaître ses activités de contrôle, mais également pour se rendre compte des préoccupations de l'opinion publique. Les médias servent de corps intermédiaires entre le personnel politique et les citoyens prenant ainsi une place indispensable dans les sociétés politiques, et tout particulièrement dans la société américaine. Ils permettent ainsi aux citoyens de peser sur le processus politique, et les parlementaires sont plus qu'enclin à y céder ¹⁷⁶.

Aussi, les décisions de constitution des commissions d'enquête prises sous pression médiatiques ont sans conteste permis à cet outil de contrôle de devenir un des moyens de revalorisation du travail parlementaire et de donner un nouveau souffle à la démocratie représentative.

Les décisions de constitution des commissions d'enquête sont ainsi rythmées par les demandes de l'opinion publique et/ou la pression médiatique, et bien que cet état de fait soit équivoque, cela tant à effacer les clivages politiques et à faire paraître du contrôle parlementaire, un lieu d'expression de la représentation nationale.

B. Les commissions d'enquête d'actualité, lieu d'expression de la représentation nationale

Ces thèmes, dont leur médiatisation ont fait naître des doutes des interrogations, créent une sorte d'obligation pour la représentation nationale de s'en saisir mais également une sorte d'obligation pour le gouvernement de ne pas entraver ni sa constitution, ni son déroulement, si ce n'est pour au moins dépassionner le sujet.

Il apparaît alors que, quel que soit les divergences pouvant exister entre la majorité et l'opposition, entre le législatif et l'exécutif, quel que soit leurs appartenances politiques, les gouvernants ne peuvent rester insensibles aux mouvements ou autres faits d'opinions. Ce type d'enquête de réaction ou d'actualité participe ainsi à l'essence de la vie politique qui permet tant à l'opposition, les groupes minoritaires qu'à la majorité, de trouver matière à s'exprimer ¹⁷⁷.

¹⁷⁶ GAUCHET, M., « Contre-pouvoir, méta-pouvoir, anti-pouvoir », *Le Débat*, 2006, n° 138, pp. 17-29.

¹⁷⁷ DELCAMP, A., « La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif? », *Pouvoirs*, septembre 2010, vol. 3, n° 134, pp. 109-122.

En effet, lorsque l'enquête parlementaire est déclenchée sur des sujets d'actualité fort, dont l'opinion se saisit, la capacité de l'exécutif à s'opposer à sa constitution, ou du moins d'en réduire la portée, se réduit. Le rejet du recours au droit d'enquête sur des événements marquants et fortement médiatisés pourrait ainsi être une source d'incompréhension pour l'opinion publique. De même, la majorité peut faciliter la constitution d'une commission, en quelque sorte, contrainte et forcée de faire la lumière sur des affaires qui sont déjà connues de l'opinion et sur lesquelles, la majorité souhaite démontrer « l'innocence » du gouvernement ¹⁷⁸. C'est très certainement l'impression que donne la commission d'enquête constituée à la suite de l'éclatement de l'affaire Cahuzac ¹⁷⁹. En effet, l'objectif de la commission est alors de répondre au besoin de transparence des citoyens, à la suite des aveux fait par Jérôme Cahuzac à la justice sur l'existence de comptes à l'étranger, mais c'est surtout face aux accusations portées quant à l'action des services de l'État dans la gestion de l'affaire que la décision de constitution de la commission a été prise ¹⁸⁰. La célèbre expression de Georges Clémenceau selon laquelle « si vous voulez enterrer un problème, nommez une commission » garde toute son actualité.

Ainsi, le contexte dans lequel la fonction de contrôle des commissions d'enquête s'épanouit tend à évoluer. Elle ne se résout pas dans une bataille entre le législatif et l'exécutif, ni même entre la majorité et l'opposition, elle devient le lieu et le moment où les pouvoirs publics marquent leur capacité d'écoute par rapport à l'opinion publique.

Cette volonté de s'ouvrir sur la société, au-delà des tendances politiques, se manifeste notamment sur la manière de faire vivre le pluralisme au sein des assemblées, et tout particulièrement au sein des commissions d'enquête même. En effet, le temps de contrôle opéré par les commissions d'enquête constitue une occasion qui se prête à une coopération entre les personnalités de la majorité et de l'opposition. Se sont alors progressivement constitués des « couples » de rapporteurs ou des « couples » président-rapporteur appartenant l'un à la majorité et l'autre à l'opposition. En France, ce principe est désormais

¹⁷⁸ BIDEGARAY, C. et EMERI, C., « Le contrôle parlementaire », *Revue de droit public et de science politique*, 1973, pp. 1648-1651.

¹⁷⁹ Commission d'enquête de l'Assemblée nationale relative aux éventuels dysfonctionnements dans l'action du Gouvernement et des services de l'État, notamment ceux des ministères de l'économie et des finances, de l'intérieur et de la justice, entre le 4 décembre 2012 et le 2 avril 2013, dans la gestion d'une affaire qui a conduit à la démission d'un membre du Gouvernement, rapport n° 1408, le 8 octobre 2013.

¹⁸⁰ MARCHAND, J., « Réflexions sur le principe de transparence », *Revue de droit public*, mai 2014, n° 3, pp. 677-703.

consacré dans les règlements des deux assemblées ¹⁸¹. Il est d'ailleurs renforcé par la consécration constitutionnelle des droits nouveaux de l'opposition à l'article 51-1 de la Constitution, d'un droit de tirage permettant aux membres de l'opposition ou des groupes minoritaires d'être à l'origine de la création d'une commission d'enquête.

La composition des commissions d'enquête se fait alors selon un principe de proportionnalité, elle se fait à la proportionnelle des groupes politiques représentés à l'assemblée. De même, aux États-Unis, l'enquête parlementaire associe toujours des membres de la majorité avec des membres des groupes minoritaires. De telle manière qu'une commission d'enquête, en tant qu'émanation du Parlement, se doit de refléter les nuances d'opinions qui le compose ¹⁸². Aussi, si la fonction d'édiction des lois est l'œuvre d'une majorité, le contrôle parlementaire vise à restituer l'unité de la représentation nationale. Et en tant que représentants de la nation, ils ont alors une responsabilité commune vis-à-vis de l'opinion publique et de la marche de l'État ¹⁸³.

Les commissions d'enquête constituent ainsi un lieu de confrontations et d'affrontements des idées politiques : se retrouve ici l'idée d'équilibre par tensions. Les tensions pouvant exister entre les différentes parties séparées se trouvent, quelque part, canalisées dans l'enceinte de la commission et se manifestent ainsi sous la forme de dialogue ou d'échanges, au moins pendant un instant ¹⁸⁴.

L'information est ainsi au cœur du principe des commissions d'enquête. Elle est la raison pour laquelle le droit d'enquête est déclenché. Elle permet de faire des commissions d'enquête un contrepoids politique au développement du pouvoir exécutif, alors soumis à une certaine tentation de dissimulation et d'hégémonie.

De sorte que si l'information est au cœur de cet outil, il faut que celui-ci dispose de moyens lui permettant de la recueillir, et n'étant pas obligatoirement fournie par le gouvernement, il doit aller la chercher et ne se contentera pas de généralités. Ces moyens sont larges et étendus : les pouvoirs d'investigation comprennent la possibilité de procéder à des enquêtes

¹⁸¹ DELCAMP, A., « La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif? », *Pouvoirs*, septembre 2010, vol. 3, n° 134, pp. 109-122.

¹⁸² BIDEGARAY, C. et EMERI, C., « Le contrôle parlementaire », *Revue de droit public et de science politique*, 1973, pp. 1679-1680.

¹⁸³ SEILLER, B., *Le contrôle parlementaire de l'administration [actes du colloque organisé au Sénat, le 18 janvier 2010 par le Centre de Recherches en Droit Administratif de l'Université Panthéon-Assas Paris 2]*, Thèmes & commentaires Actes, Paris, Dalloz, novembre 2010, pp. 159-162.

¹⁸⁴ ALONSO, C. et MAZERES, J.-A., *Recherche sur le principe de séparation en droit public français*, Aix-en-Provence, PUAM, 2015, pp. 713-739.

sur pièces et sur place, d'exiger la communication de documents d'ordre financier et administratif, de convoquer des personnes en audition contraignante.

Les auditions constituent la partie la plus visible et la plus connue des travaux d'enquête : ce sont elles qui font l'objet de plus de publicité, qui sont les plus médiatisées. D'ailleurs, le Parlement y voit un moyen de valorisation de sa fonction de contrôle.

L'essentiel des travaux réside dans ces auditions, et constituent une source inestimable d'informations. Or, tout avantage n'est pas sans revers : c'est à l'occasion des auditions que la dimension politique de l'enquête est la plus exacerbée et présentant ainsi des risques d'atteinte aux droits des individus auditionnés. Malgré cela, le pouvoir d'auditionner répond à une nécessité : nécessité dans l'efficacité de la procédure des commissions d'enquête, mais également dans le débat démocratique.

Chapitre 2 : Le pouvoir d'auditionner des commissions d'enquête, élément d'efficacité du contrôle parlementaire

La majeure partie des informations recueillies par la procédure de l'enquête parlementaire est obtenue à partir des auditions. C'est la méthode la plus naturelle pour une enquête, qui, par définition consiste à la recherche systématique de la vérité par l'interrogation de témoins et la réunion d'éléments d'information ¹⁸⁵. Il ne saurait donc y avoir d'investigation sérieuse en l'absence de ces dépositions orales.

Pour assurer l'efficacité de la méthode, le pouvoir d'audition s'accompagne de moyens contraignants empruntés à la procédure judiciaire. Ces emprunts confèrent ainsi un caractère pénal aux auditions, une coloration juridictionnelle à des organes politiques, et qui suscitent ainsi certaines difficultés quant à leur compatibilité avec la protection des droits de l'homme et la préservation du principe de séparation des pouvoirs. Il s'agit alors pour les commissions d'enquête de maintenir un difficile équilibre entre la protection des institutions démocratiques et la sauvegarde de ces composantes de démocraties libérales (Section 1).

De plus, l'usage du pouvoir d'audition par ces organes politiques lui ont conféré une certaine apparence de justice : les auditions empruntent des aspects du procès pénal, sans pour autant

¹⁸⁵ « Enquête » selon le Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales (CNTRL) [En ligne].

détenir l'intégralité des pouvoirs juridictionnels, ni garantir la procédure et les droits qui lui sont propres. Toutefois, il s'agira de voir que les commissions d'enquête maintiennent un équilibre délicat entre cette apparence de justice et la fonction de contrôle parlementaire qu'elles remplissent (Section 2).

Section 1 : Le difficile équilibre entre l'efficacité de la procédure d'enquête parlementaire et la préservation du principe de séparation des pouvoirs et des droits individuels des témoins

Les commissions d'enquête disposent d'une arme efficace et redoutable pour obtenir les informations : les auditions.

Efficace car ces organes politiques sont dotés de moyens de contraintes qui sont similaires, si ce n'est comparables, à ceux dont disposent toutes juridictions pour obtenir un témoignage lors d'un procès (I). Or, de toute évidence les commissions d'enquête ne sont pas des organes juridictionnels, elles ne présentent donc pas les mêmes garanties.

Redoutable car ce pouvoir d'auditionner toutes personnes dont l'information est jugée utile pose ainsi la question de sa compatibilité avec les droits individuels et le principe de séparation des pouvoirs (II).

I. La coloration juridictionnelle du pouvoir d'audition : besoins d'efficacité et de crédibilité des travaux d'enquête parlementaire

Pour une question d'efficacité de la procédure, toutes commissions d'enquête, que ce soit en France ou aux États-Unis, disposent de moyens de contrainte qui leur donnent une certaine coloration juridictionnelle (A). De plus, pour s'assurer une information de certaine qualité et pour une question de crédibilité des travaux d'enquête, ce pouvoir s'accompagne de garanties, qui sont parfois jugées insuffisantes au regard de celles conférées par la procédure juridictionnelle (B).

A. Similitudes des auditions entre la procédure d'enquête parlementaire et la procédure judiciaire : une affaire d'efficacité des travaux

L'histoire des commissions d'enquête, en France et aux États-Unis, est celle de la conquête de pouvoirs étendus, comparables à ceux des organes juridictionnels.

En effet, lorsque le scandale du déficit Kessner éclate, la commission d'enquête se constitue sur le modèle du fonctionnement de l'appareil judiciaire, appelant « à la barre »¹⁸⁶ toute personne disposant d'informations pour faire la lumière sur les événements.

Or, selon la Cour suprême, la possibilité de forcer un individu à témoigner est un attribut du pouvoir judiciaire et non du Congrès, au nom de la séparation des pouvoirs. Toutefois, elle admet que lorsque le pouvoir d'enquête se justifie par la procédure d'impeachment, elle ne voit aucun inconvénient à ce que la Chambre entende des témoins¹⁸⁷. Cette décision est réitérée en 1927, lorsque la Cour reconnaît à chaque chambre, le droit de faire comparaître des témoins pour obtenir les informations appropriées à sa fonction législative¹⁸⁸.

Ainsi, en France et aux États-Unis, pour la recherche de la vérité, les commissions d'enquête se voient doter de la capacité d'interroger des témoins.

De façon similaire, ou comparable, à un procès pénal toutes personnes détenant des informations utiles sur les faits relatifs à l'objet de l'enquête parlementaire, peuvent être entendues comme témoin devant la commission d'enquête. L'emploi du terme « témoin » que ce soit devant une commission d'enquête ou au cours d'un procès pénal, prend ainsi le même sens.

Les commissions peuvent alors entendre un large éventail d'acteurs et d'entités : des membres de l'exécutif et de l'administration, les citoyens et leurs familles, des universitaires, des groupes d'intérêts, des sociétés privées, des syndicats, des journalistes etc.¹⁸⁹. En somme, toute personne ayant des informations sur l'affaire concernée et dont la commission a jugé son audition utile, avec quelques restrictions.

¹⁸⁶ M. Martin, rapporteur pour la commission d'enquête sur le déficit Kessner, cité par PIERRE, E., *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 5^e éd., Paris, Librairies-Imprimeries réunies, 1919, p. 678.

¹⁸⁷ *Kilbourn v. Thompson*, 103 US 168 (1881), du 28 février 1881

¹⁸⁸ Aux États-Unis, le pouvoir d'enquête parlementaire n'est pas expressément prévu par la Constitution, il est considéré comme un pouvoir implicite qui trouve son fondement dans les fonctions constitutionnellement prévues du Congrès. L'enquête parlementaire est alors considérée comme inhérente au pouvoir de faire des lois, à la procédure d'impeachment comme un préalable indispensable pour pouvoir remplir ces tâches de façon la plus efficace et utile possible. Cf. *McGrain v. Daugherty*, 273 US 175 (1927), du 17 janvier 1927.

¹⁸⁹ REINHARD, G.Y., « An "I" on Congress: The Process and Products of Congressional Investigations », *Political Science and Politics*, juillet 2008, vol. 41, n° 3, pp. 666-669.

De même, comme à l'occasion d'un procès pénal, la procédure de convocation de témoins devant les commissions d'enquête présente quelques similitudes. En effet, elles disposent de la possibilité de citer à comparaître toutes les personnes dont l'audition est jugée nécessaire, de l'obliger à déposer sous serment, d'exiger d'elles les déclarations nécessaires ou la production de documents, et cela, sous peine de sanctions en cas de réticence, de refus ou de mensonge.

Ainsi, aux États-Unis, pour leur assurer le témoignage d'une personne, le Congrès a reconnu, aux commissions ¹⁹⁰, dans la limite de leurs compétences, le pouvoir de faire prêter serment aux témoins, le pouvoir de les faire comparaître (*subpoena* : citation à comparaître), d'exiger d'eux la production de documents (*subpoena duces tecum*), sous peine de sanction, de condamnation pour outrage au Congrès (*contempt of Congress*), analogue à ce qui existe devant les cours de justice (*contempt of Court*). Lorsqu'un témoin refuse de déposer ou de répondre à toute question se rapportant à l'enquête, il pourra être condamné pour délit puni d'une amende (allant de 100 à 1 000 dollars) et d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à un an. Et lorsque le témoin se voit demander de prêter serment, il s'expose en cas de faux témoignage à des poursuites judiciaires pour parjure (*perjury*) ¹⁹¹.

En France, la procédure d'audition des témoins présente ce même souci de s'assurer des témoignages. L'article 6 de l'ordonnance de 1958 confère aux commissions d'enquête le droit de convocation à une audition, de « toute personne » dont elles estiment l'audition nécessaire. Le témoin est alors tenu de déposer et est entendu sous serment. De plus, elles peuvent engager des poursuites pénales à l'encontre des personnes qui refuseraient de se plier aux exigences de l'audition. Le refus de déférer à la convocation, de déposer ou de prêter serment ainsi que le faux témoignage sont passibles de poursuites devant le juge pénal, punies d'une amende (allant jusqu'à 7 500 euros) et d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à deux ans ¹⁹².

En outre, les commissions d'enquête peuvent procéder à des enquêtes sur pièces et sur place, à l'envoi de questionnaires visant un large groupe pour compléter ses informations, ou encore, disposent d'un droit de communication de documents et de pièces d'ordre administratif et financier.

Aussi, cette coercition d'aspect judiciaire est indispensable à la procédure d'enquête parlementaire, sans cela, les commissions seraient bafouées : appelés, les témoins ne seraient pas obligés de venir ; s'ils viennent, ils ne diraient pas la vérité et le faux témoignage resterait

¹⁹⁰ US Code Title 2. Sections 191-194) / (*Senate Rule XXVI(1)(2); House Rule XI(2)(m)(1)*)

¹⁹¹ LAUVAUX, P., LE DIVELLEC, A. et LEPETIT, J.-P., *Les grandes démocraties contemporaines*, 4^e éd., Droit fondamental. Classiques, Paris, Presses universitaires de France, 2015, pp. 307-309.

¹⁹² Article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958.

impuni ¹⁹³. Au nom de l'efficacité de la procédure d'enquête, le pouvoir d'interroger les témoins doit alors s'accompagner de contraintes, comme ceux dont disposent les organes juridictionnels. L'objectif étant de révéler la vérité sur un événement, dans un domaine où l'information à la disposition des parlementaires est jugée insuffisante, tout moyen doit être mis en œuvre pour son obtention, sans quoi une commission d'enquête ne serait qu'un « comité Théodule » ¹⁹⁴.

De même cette capacité de punir les témoins récalcitrants, ou menteurs, renforce très clairement le poids du pouvoir d'enquête parlementaire. Elle peut constituer un moyen « d'autodéfense », qui, en son absence, laissera les chambres « exposées à tous les outrages et les interruptions que l'insolence, les caprices, ou même les complots peuvent lui occasionner » ¹⁹⁵.

Toutefois, à la disposition d'un corps politique, ce moyen « d'autodéfense » a parfois conduit à certains abus. Si la France n'a connu qu'un précédent en matière de faux témoignage ¹⁹⁶, aux États-Unis, cette capacité de punir a pu être utilisée pour condamner des témoins, non pas récalcitrants ou menteurs, mais dont la conduite a été jugée méprisante envers la commission. Cette situation d'abus dans l'usage d'outrage au Congrès a surtout été connue entre 1947 et 1957, période dite de « Congrès impérial », durant laquelle il fut invoqué 226 fois, dont 135 fois par la seule commission d'enquête de la Chambre sur les activités « anti-américaines », contre uniquement 108 fois entre 1792 et 1942 ¹⁹⁷.

Aussi, ce caractère pénal du pouvoir d'auditions des commissions d'enquête pose des difficultés quant aux garanties qui sont offertes aux témoins. Alors dans l'obligation de témoigner et de tout dire, ils peuvent se retrouver dans des situations embarrassantes, si ce

¹⁹³ En France, il a fallu attendre la loi Rochette du 23 mars 1914, loi relative aux témoignages reçus par les commissions d'enquête parlementaires, pour que les commissions se voient doter de tels pouvoirs de contrainte. Toutefois, l'esprit des nouvelles institutions de la V^{ème} République va contre le maintien de ces pouvoirs au profit des commissions d'enquête et l'ordonnance de 1958 ne leur confère aucun pouvoir pour obliger qui que ce soit à leur fournir des renseignements. Cette limitation des pouvoirs d'enquête a permis au gouvernement de lui refuser à plusieurs reprises des informations qu'elles auraient pu obtenir par l'audition des fonctionnaires. L'efficacité de la procédure d'enquête s'en trouve alors profondément affectée. C'est d'ailleurs à la suite de ces difficultés que la loi de 1977 est venue modifier l'article 6 de l'ordonnance de 1958, au nom de cette efficacité de la procédure d'enquête. Cf. « P.V. de Séance du 3 novembre 1977 du Conseil Constitutionnel », [En ligne]. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/decisions/PV/pv1977-11-03.pdf>. [Consulté le 17 juin 2018].

¹⁹⁴ Expression créée par le général de Gaulle en 1963 : il critique les comités qui n'ont aucune efficacité dans les négociations durant la guerre d'Algérie.

¹⁹⁵ *Anderson v. Dunn*, 19 US 204 (1821) cité par FISHER, L., « Congressional Investigations: Subpoenas and Contempt Power », Washington D.C., Library of Congress. Congressional Research Service, avril 2003, p. 7.

¹⁹⁶ Voir / cf https://www.lemonde.fr/pollution/article/2017/07/05/jugement-tres-attendu-dans-le-proces-du-pneumologue-aubier_5155684_1652666.html

¹⁹⁷ TOINET, M.-F. et HOFFMANN, S., *Le système politique des États-Unis*, 2^e éd., Thémis. Science politique, Paris, Presses universitaires de France, 1987, pp. 182-183.

n'est pénalement répréhensibles. Les garanties qui s'accompagnent au pouvoir d'auditionner constituent alors un gage de crédibilité et de qualité des travaux d'enquête.

B. Les garanties apportées au pouvoir d'audition : renforcement de la crédibilité et de la qualité des travaux d'enquête parlementaire

Les personnes auditionnées devant les commissions d'enquête parlementaire sont dans l'obligation de témoigner, de tout dire et de ne dire « toute la vérité, rien que la vérité ». De sorte que plusieurs difficultés ont été soulevées sur divers points et notamment l'assistance par un avocat, le droit de ne pas s'auto-incriminer, le secret professionnel, la responsabilité résultant de leurs propos ¹⁹⁸. Face à de telles difficultés, la question de la compatibilité des auditions avec le respect des droits individuels, les plus élémentaires en matière de procédure pénale, se pose : le pouvoir d'audition semble ne mettre à la charge des témoins que des obligations, sous la menace de sanctions et sans pour autant leur conférer de droits. Cette question est d'autant plus préoccupante à mesure que le recours au droit d'enquête connaît un usage croissant, en France et aux États-Unis.

Toutefois, il existe certaines garanties qui, certes peuvent être jugées insuffisantes au regard de ce qu'il existe devant une juridiction, viennent cependant limiter le pouvoir d'enquête.

Avant toute chose, les personnes auditionnées devant les commissions d'enquête sont dans l'obligation de répondre aux questions dans la limite qu'elles soient en lien avec l'objet de l'enquête. Cela peut paraître évident mais face à des enquêteurs qui peuvent facilement s'égarer du sujet, intentionnellement ou non et facilement enclin à faire preuve d'indiscrétion, cette limite n'en est pas moins fondamentale.

Cette question se manifeste surtout aux États-Unis, vis-à-vis du pouvoir de *contempt*, d'outrage au Congrès. En effet, la procédure prévoit que lorsque le témoin refuse de répondre aux questions de la commission, l'affaire peut être déférée devant le procureur général compétent (*U.S. Attorney*) pour mener une action en justice. Le rôle des cours de justice est alors de déterminer si la question posée était *sel-incriminating*, auto-incriminante. Si c'est le cas, l'accusé est alors relaxé. Si ça ne l'est pas, la commission enquête alors sur un fait précis, dans son domaine de compétence et en vue d'une meilleure législation, l'accusé est alors

¹⁹⁸ CAMBY, J.-P., « La constitutionnalisation des commissions d'enquête parlementaire : une reconnaissance plus qu'une nouveauté », *Les Petites Affiches*, décembre 2008, n° 254, pp. 95-100.

déclaré coupable pour outrage au Congrès et condamné ¹⁹⁹. Autrement, si le témoin refuse de répondre et que la question s'avère être sans rapport avec l'objet de l'enquête, il ne sera pas condamné pour *contempt*. Cela dit, les commissions d'enquête bénéficient d'une grande marge de manœuvre et sont connues pour leur résolution particulièrement grave, contrairement en France.

De plus, la question de l'assistance des témoins par un avocat se pose, notamment à l'égard du manque de tact ou du caractère intrusif de certaines questions des enquêteurs, mais surtout au regard de la position d'accusé ou de coupable dans laquelle le témoin peut être placé. Si en France, les témoins n'ont pas le droit d'être assisté par un avocat pendant leurs auditions, aux États-Unis, ce droit leur est reconnu par les deux Chambres tout en limitant leur rôle « aux fins de conseillers [les témoins] concernant leurs droits constitutionnels » ²⁰⁰.

En outre, si les témoins sont tenus de déposer, il reste une limite fondamentale aux pouvoirs exorbitants des commissions d'enquête : le secret. Ainsi, les témoins restent tenus au secret professionnel, au respect éventuel du secret de l'instruction, parfois même au privilège de l'exécutif aux États-Unis.

Ensuite, des difficultés sont soulevées sur le point de savoir sous quelles garanties les déclarations des témoins peuvent être perçues : c'est la question de la responsabilité résultant des propos des témoins devant les commissions d'enquête. Et cette difficulté est considérable au regard des diverses conséquences que l'audition peut avoir. En effet, les témoins sont dans l'obligation de répondre aux questions, de tout dire, de dire la vérité, sous la menace de sanctions : il peut donc arriver que par leurs propos, les témoins mettent en cause des tierces personnes, voir même se mettre eux-mêmes en cause ²⁰¹.

Lorsque la personne auditionnée considère que répondre aux questions des enquêteurs présente un risque de s'auto-incriminer, celle-ci dispose, aux États-Unis, d'un moyen de défense lui permettant de garder le silence sans être passible de *contempt* : le privilège constitutionnel du V^{ème} Amendement. Et lorsque le témoin en fait usage, la commission peut demander l'obtention d'une ordonnance de la cour de justice compétente lui accordant ainsi une immunité. Cette ordonnance l'oblige à témoigner et en contrepartie, elle lui accorde une

¹⁹⁹ CROUZATIER, J.-M., « Le rôle des commissions d'enquête du Congrès des Etats-Unis », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1975, pp. 1046-1048.

²⁰⁰ *House Rule*, XI (2) (k) (3).

²⁰¹ DESANDRE, J., « La responsabilité des personnes entendues par les commissions parlementaires d'enquête », *Revue de droit public*, 1986, pp. 731-735.

immunité contre l'utilisation de ses propos et d'autres informations qui en découlent dans des poursuites criminelles subséquentes ²⁰².

Cette question de l'immunité des propos tenus par les témoins devant les commissions d'enquête se pose également en France, et avec force depuis 1991 avec l'instauration du principe de la publicité des auditions. En effet, si les témoins sont alors contraints de déposer, ils doivent pouvoir s'exprimer librement, s'assurer qu'ils peuvent parler sans craintes. Pour cela, ils disposent de garanties leur assurant une certaine protection pour les propos tenus mettant en cause des tiers et présentant un caractère injurieux ou diffamatoire. Cette immunité a été instituée tardivement par une loi de 2008 ²⁰³, modifiant l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de presse : désormais, les témoignages devant les commissions d'enquête ne peuvent donner lieu à des poursuites en diffamation, injure ou outrage, sauf s'ils sont étrangers à l'objet de l'enquête ²⁰⁴.

En définitive, l'idée de ces garanties est de préserver la liberté de parole, mais surtout, dans le même temps, de renfoncer la crédibilité et la qualité des travaux des commissions d'enquête. Toutefois, cette volonté d'assurer une certaine efficacité à l'action de ces commissions ne doit pas non plus complètement l'emporter sur les préoccupations de protection des droits de l'homme. Et ces garanties représentent le difficile point d'équilibre à trouver entre « les nécessaires pouvoirs inhérents à cette procédure de contrôle parlementaire », « la protection qu'elle doit apporter aux témoins » ²⁰⁵ et le respect du principe de la séparation des pouvoirs, surtout vis-à-vis du pouvoir judiciaire.

²⁰² DOLAN, A. *et al.*, *Congressional Oversight Manual*, Washington D.C., Library of Congress. Congressional Research Service, 19 décembre 2014, pp. 40-43. [En ligne]. <<https://fas.org/sgp/crs/misc/RL30240.pdf>>. [Consulté le 17 juin 2018].

²⁰³ Loi n° 200-1187 du 14 novembre 2008 relative au statut des témoins devant les commissions d'enquête parlementaire.

²⁰⁴ CAMBY, J.-P., « Le statut de témoin devant une commission d'enquête parlementaire : Cour administrative d'appel Paris, 10 mars 2011, Fédération chrétienne Témoins de Jéhovah de France », *Les Petites Affiches*, août 2011, n° 183, pp. 15-24.

²⁰⁵ CAMBY, J.-P., *op. cit.*, p. 3.

II. La question de la compatibilité du pouvoir d'audition avec la préservation de la séparation des pouvoirs et des droits individuels : un risque, non une fatalité

La procédure de l'enquête parlementaire emprunte ainsi à la procédure judiciaire une partie de ses méthodes, emprunts jugés nécessaires pour assurer une certaine efficacité et crédibilité à ses travaux. Sur ce point, elle est très critiquée en ce qu'elle semble porter atteinte à la séparation des pouvoirs et aux droits individuels. En réalité, la contradiction apparente entre le pouvoir d'audition et ces deux éléments n'emporte pas nécessairement violation. Il s'agira alors de voir que le droit de se taire et le droit de ne pas s'auto-incriminer demeure une problématique constante en matière d'audition, sans pour autant se heurter (A). De même, la procédure de l'enquête parlementaire via les auditions présente toujours un risque de chevauchement avec la procédure judiciaire, sans pour autant y porter atteinte (B).

A. La problématique de l'association du droit de se taire et du droit de ne pas s'auto-incriminer avec le pouvoir d'audition

L'obligation de comparaître, de déposer sous serment et de répondre aux questions devant une commission d'enquête parlementaire est problématique au regard du droit de se taire et de ne pas s'auto-incriminer et notamment deux raisons.

D'une part, les propos tenus sous serment devant les commissions d'enquête pourraient servir comme fondements à l'ouverture d'une procédure judiciaire. Et l'impossibilité pour les témoins d'invoquer le droit de se taire et de ne pas contribuer à leur propre incrimination pour éviter de répondre aux questions est problématique à cet égard. Or, sur ce point, en France, comme aux États-Unis, des solutions ont été apportées.

Aux États-Unis, ce sont surtout les pratiques inquisitrices et intrusives de la commission de la Chambre sur les activités dites « anti-américaines » qui ont fait réagir sur ce point, principalement suites aux propos tenus par J. Parnell Thomas, alors président de la commission en 1946, à l'encontre d'un témoin : « les droits que vous avez sont les droits que vous donne cette commission. Nous déterminerons quels droits vous avez et quels droits

vous n'avez pas devant cette commission »²⁰⁶. La Cour suprême est alors intervenue pour affirmer que les droits de l'homme garantis par le *Bill of Rights* viennent limiter le pouvoir d'audition des commissions d'enquête, tout particulièrement le privilège constitutionnel du V^{ème} Amendement. Bien qu'il s'applique expressément aux procès criminels, la Cour suprême a reconnu que les témoins peuvent s'en prévaloir pour refuser de répondre à toutes questions dès lors qu'il y a des risques de s'auto-incriminer, sans être passible de condamnation pour *contempt*²⁰⁷.

En France, la solution est différente mais non moins efficace et a été apportée par une décision de la Cour européenne des droits de l'homme de 2015²⁰⁸. Le contexte de l'affaire est relatif à la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les causes économiques et financières de la faillite d'Air Lib de 2003²⁰⁹. Jean-Charles Corbet, dirigeant de l'entreprise, et maître Leonzi, son avocat, avaient été entendus sous serment par la commission. Le rapporteur, à la suite de la publication des conclusions de l'enquête, avait alors saisi le procureur général, en application de l'article 40 du code de procédure pénale, estimant que les conditions dans lesquelles M. Corbet et son équipe s'étaient fortement enrichis dans l'opération menant à la faillite d'Air Lib pourraient intéresser la justice. Et ce fut le cas : l'affaire alors parlementaire est devenue une affaire judiciaire et M. Corbet et Me Leonzi ont été condamnés. Ces derniers ont alors fait un recours devant la Cour européenne dénonçant, notamment, la violation de leurs droits de se taire et de ne pas contribuer à leur propre incrimination. Dans sa décision, la Cour a indiqué que « l'impossibilité pour les personnes appelées à comparaître devant une telle commission d'invoquer le respect [de ces droits] pour éviter de répondre à des questions qui pourraient les conduire à s'auto-incriminer est en soi problématique au regard de l'article 6 § 1 de la Convention »²¹⁰. Or, la Cour constate que les déclarations n'avaient été utilisées que « de manière secondaire pour l'établissement du contexte factuel »²¹¹. Autrement, c'est problématique mais ce n'est pas constitutif d'une violation.

Finalement, la solution française, si elle ne permet pas aux témoins de se prévaloir directement du droit de ne pas s'auto-incriminer, de se prévaloir d'un V^{ème} Amendement à

²⁰⁶ Cité par LIGHT, P.C., « Investigations Done Right and Wrong: Government by Investigation, 1945-2012 », *op. cit.*, p. 9.

²⁰⁷ *Quinn v. United States*, 349 US, 155 (1955) du 23 mai 1955.

²⁰⁸ CEDH 19 mars 2015, Corbet et autres c. France, requêtes n°7494/11, 7493/11 et 7989/11.

²⁰⁹ Commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les causes économiques et financières de la disparition d'Air Lib, rapport n° 906 du 11 juin 2003.

²¹⁰ CEDH 19 mars 2015, Corbet et autres c. France, spéc. § 33.

²¹¹ CEDH 19 mars 2015, Corbet et autres c. France, spéc. § 36.

la française, ils demeurent protégés dans la mesure où les déclarations faites devant une commission ne peuvent pas être utilisées dans le but exclusif de les incriminer ²¹².

D'autre part, enfin, cette obligation de comparaître, de déposer sous serment et de répondre aux questions devant une commission d'enquête est également problématique au regard du droit de se taire et de ne pas s'auto-incriminer lorsque le témoin interrogé fait l'objet d'une procédure judiciaire.

Cette situation peut s'illustrer par la commission d'enquête de l'Assemblée nationale à propos de l'affaire Cahuzac en 2013 ²¹³. Alors que l'ancien ministre du Budget était mis en examen, il devait se plier à une procédure d'enquête parlementaire, se présenter sans la présence de son avocat devant la commission, prêter serment de dire « toute la vérité, rien que la vérité ». Toutefois, la question fut rapidement tranchée : l'ancien ministre a refusé de répondre à certaines questions, sans faire l'objet de condamnation. Ce refus de déposer a suscité certaines divergences au sein de la commission. D'un côté, certains se sont montrés cléments envers les silences du témoin estimant que, de toute évidence, il ne pouvait répondre aux questions portant sur les faits relevant de la procédure judiciaire. D'un autre côté, d'autres ont estimé que les questions étaient suffisamment délimitées pour ne pas dépasser le périmètre de l'objet de la commission, dénonçant qu'il se cachait derrière l'enquête judiciaire en cours pour ne pas répondre ²¹⁴.

Ainsi, au regard de ces situations et de ces exemples, la contradiction entre l'acte d'auditionner et les droits de l'homme n'implique pas nécessairement une atteinte à ce droit : comme l'a montré la Cour européenne dans sa décision de 2015, ce peut être « problématique en soi » sans pour autant constituer une violation.

L'idée est donc similaire quant aux critiques vis-à-vis de l'atteinte à la séparation des pouvoirs, et particulièrement du pouvoir judiciaire.

²¹² PRIOU-ALIBERT, L., « Les commissions d'enquête parlementaire dans le viseur de la CEDH », *Dalloz actualité*, avril 2015.

²¹³ Commission d'enquête de l'Assemblée nationale relative aux éventuels dysfonctionnements dans l'action du Gouvernement et des services de l'État, notamment ceux des ministères de l'économie et des finances de l'intérieur et de la justice, entre le 4 décembre 2012 et le 2 avril 2013, dans la gestion d'une affaire qui a conduit à la démission d'un membre du Gouvernement, rapport n° 1408 du 8 octobre 2013.

²¹⁴ MARCHAND, J., « Réflexions sur le principe de transparence », *Revue de droit public*, mai 2014, n° 3, pp. 677-703.

B. Le risque de chevauchement des auditions avec la procédure judiciaire

Certains auteurs, dont Jean-Marie Crouzatier, dénoncent que la procédure de l'enquête parlementaire est un prétexte pour s'immiscer et empiéter dans le domaine du pouvoir judiciaire. En effet, le danger n'est jamais loin, notamment lorsqu'une commission d'enquête porte sur les faits qui ont entraîné l'ouverture d'une procédure judiciaire, ou encore lorsqu'elle examine les faits pour lesquels la justice s'est déjà prononcée ²¹⁵.

Les risques semblent d'autant plus grand aux États-Unis que le système des commissions d'enquête ne connaît que peu de limites à leur champ d'investigation. Ils sont cependant plus abstraits en France, dans le système de la V^{ème} République, dans lequel l'article 6 de l'ordonnance de 1958 prévoit que : « 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 » ²¹⁶.

Cette interdiction permet ainsi de séparer deux domaines d'investigation, au nom d'une conception stricte de la séparation des pouvoirs. En effet, il apparaît effectivement logique de protéger l'information judiciaire de toute immixtion, surtout venant d'organes à caractère politique que sont les commissions d'enquête. Au nom de l'indépendance et de l'autonomie du pouvoir judiciaire, il n'appartient pas au Parlement d'interférer dans la sphère judiciaire. De même, cette interdiction se justifie également dans un objectif d'éviter qu'une procédure judiciaire ne soit contrainte, voir parasitée, par les déclarations recueillies sous serment à l'occasion d'une procédure d'enquête parlementaire ²¹⁷.

Une telle séparation n'existant pas aux États-Unis, la menace apparaît réelle. Or, malgré l'absence de limite, la conduite d'une enquête parlementaire parallèlement au déroulement d'une procédure judiciaire s'est rarement produite. Et lorsque ce fut le cas, la situation a entraîné une étroite collaboration entre les pouvoirs comme en témoigne la commission sénatoriale, « commission Ervin », enquêtant, en 1973, sur l'affaire *Watergate* ²¹⁸, en même temps que se déroulait une procédure judiciaire menée par les procureurs Archibald Cox,

²¹⁵ CROUZATIER, J.-M., « Le rôle des commissions d'enquête du Congrès des États-Unis », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1975, pp. 997-1053.

²¹⁶ Article 6-I, alinéa 3 de l'ordonnance du 17 novembre 1958.

²¹⁷ CHRESTIA, P., « La rénovation du Parlement, une œuvre inachevée », *Revue française de droit constitutionnel*, septembre 1997, n° 30, pp. 293-322.

²¹⁸ *Senate Select Committee on Presidential Campaign Activities*, rapport n° 93-981 du 27 juin 1974.

puis Leon Jaworski ²¹⁹. En effet, pendant que la commission sénatoriale détaillait consciencieusement les délits et les crimes commis par les membres de la campagne, le dossier contre le Président Richard Nixon a rapidement été monté.

Cette situation n'est pourtant pas singulière aux États-Unis comme le montre la constitution de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale après l'affaire d'Outreau en 2006 ²²⁰. D'ailleurs, cet exemple français révèle une pratique, en réalité, plus souple que les textes, et c'est ce qu'observe le président de l'Assemblée nationale Philippe Séguin : « l'existence de poursuites judiciaires n'interrompait pas les travaux de la commission saisie qui demeurait libre d'apprécier en termes de stricte opportunité la conclusion qu'elle entendait leur donner » ²²¹. Dans le cas présent, la commission se limite à la recherche des causes des dysfonctionnements de la justice, pour éviter leur renouvellement.

L'exemple se reproduit également avec la commission d'enquête relative à l'affaire Cahuzac de 2013 ²²² : sa constitution a effectivement posé des difficultés quant à la question de la délimitation des domaines de la procédure d'enquête parlementaire et de la procédure judiciaire, surtout lorsque fut auditionné Jérôme Cahuzac. Dans le cas présent, la commission s'est limitée à la question d' « éventuels dysfonctionnements » de l'État, s'inscrivant davantage dans une démarche de « blanchir » l'État que de réellement connaître le fond de l'affaire.

Aussi, les arguments portés par les promoteurs d'une séparation stricte entre la procédure judiciaire et la procédure d'enquête parlementaire au nom de l'indépendance de la justice peut se retourner : rien n'empêche un juge d'exercer son contrôle judiciaire pendant que le Parlement exerce son contrôle politique, « ce serait là une catharsis souhaitable pour la démocratie » ²²³.

²¹⁹ CROUZATIER, J.-M., « Le rôle des commissions d'enquête du Congrès des Etats-Unis », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1975, pp. 1018-1019.

²²⁰ Commission d'enquête de l'Assemblée nationale 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, rapport n° 3125 du 6 juin 2006.

²²¹ AVRIL, P. et GICQUEL, J., « Chronique constitutionnelle française 1er janvier-30 avril 1997 », *Pouvoirs*, 1997, n° 82.

²²² Commission d'enquête de l'Assemblée nationale relative aux éventuels dysfonctionnements dans l'action du Gouvernement et des services de l'État, notamment ceux des ministères de l'économie et des finances, de l'intérieur et de la justice, entre le 4 décembre 2012 et le 2 avril 2013, dans la gestion d'une affaire qui a conduit à la démission d'un membre du Gouvernement, rapport n° 1408, le 8 octobre 2013.

²²³ CHRESTIA, P., « La rénovation du Parlement, une œuvre inachevée », *Revue française de droit constitutionnel*, septembre 1997, n° 30, p. 308.

Finalement, au regard de ces quelques exemples, le risque de d'empiètement sur la séparation des pouvoirs est réel mais il n'aboutit pas pour autant à la violation du principe de la séparation des pouvoirs. Il en va de même avec le risque d'atteinte au droit de se taire et de ne pas participer à sa propre incrimination.

Dans ce contexte, le pouvoir d'audition semble parvenir à maintenir ce délicat équilibre entre la nécessité d'efficacité de la procédure d'enquête et la nécessité de protéger la séparation des pouvoirs et les libertés individuelles, alors centrales à toute démocratie libérale.

Le pouvoir d'audition des commissions d'enquête pose ainsi plusieurs difficultés. Ces difficultés découlent en premier lieu de sa coloration juridictionnelle et qui suscitent de nombreuses critiques, vis-à-vis de la protection des droits des témoins et de la préservation de la séparation des pouvoirs : problématiques mais pas de violations. Ces difficultés découlent en second lieu de l'usage qui peut être fait du pouvoir d'audition. Car en effet, les commissions d'enquête sont des instruments politiques et les méthodes d'interrogation peuvent tout à fait refléter une certaine politisation. A cela s'ajoute, le problème de la publicité des auditions, parfois de leur hypermédiatisation. Ces deux éléments peuvent donner une apparence de justice aux auditions menées devant les commissions d'enquête, mais une justice passionnée et partielle qui ne présente ni règles, ni garanties relatives à une bonne administration de la justice

Section 2 : Le pouvoir d'audition, le difficile équilibre entre l'apparence de jugement et la nature de contrôle parlementaire

En France et aux États-Unis, de nombreux récits articles de presse et image alimentent le sentiment à l'égard des commissions d'enquête d'un système hybride, qui emprunte à la justice certaines de ses apparences, avec la procédure d'audition des témoins, et qui se comporte comme telle au moment de ces auditions, sans pour autant garantir ni la procédure, ni l'intégralité de ses pouvoirs. En outre, en raison de son usage politisé et de la grande publicité dont elles peuvent faire l'objet, tout laisse à croire que les auditions sont instrumentalisées pour en faire un procès (I). Or, une audition n'est pas le moment d'un procès, mais un moment de contrôle parlementaire, dans toute la dimension politique des commissions d'enquête, pris dans le sens large du terme. En ce sens, il ne faut donc pas confondre le jugement et l'audit, car finalement, les auditions remplissent une fonction d'information

et une fonction de critique. De plus, par leur publicité, elles permettent une interaction entre tous les pouvoirs constituants, dérivés et originaires, pour faire avancer la réflexion collective sur un sujet. Les auditions apportent ainsi un aspect démocratique au contrôle parlementaire et constituent un moyen pour le Parlement de revalorisation dans sa fonction de contrôle (II).

I. L'apparence de justice des auditions, une apparence trompeuse

La difficulté quant à l'appréciation du pouvoir d'audition des commissions d'enquête tient à ce qu'il est aussi large que celui des juridictions, à ceci près que ce sont des organes politiques qui ne présentent pas les mêmes règles, garanties et procédures qu'un organe juridictionnel. Les auditions peuvent alors parfois devenir un lieu où se rend une justice, dans une dimension politique, alimentée et orchestrée par les médias, désignant des victimes et des coupables de fait : toutes des conditions propres à leur donner une apparence de justice législative expéditive (A).

Le couleur y est, le goût y est, mais ce n'est qu'une apparence car les commissions d'enquête ne possèdent pas l'intégralité des pouvoirs juridictionnels, qui ne correspondent surtout pas à leur nature de contrôle parlementaire (B).

A. Les auditions, une apparence de justice législative expéditive

C'est une des grandes conquêtes de la Révolution française que le prévenu ait des droits, qu'ils jouissent des garanties : il est présumé innocent jusqu'à ce que sa culpabilité soit établie, il a droit à un procès qui se déroule dans le calme et la dignité²²⁴. De même, le concept du *due process of law* était considéré comme suffisamment important pour les Pères Fondateurs pour qu'il apparaisse deux fois dans la Constitution américaine.

Or, les abus qui ont eu lieu au cours des auditions des témoins, la limite ambiguë qu'il peut y avoir entre le jugement et l'enquête parlementaire, toutes les conditions d'une « justice législative expéditive »²²⁵ sont réunies.

²²⁴ BARTHELEMY, J. et DUEZ, P., *Traité de droit constitutionnel*, Les Introuvables, Paris, Panthéon-Assas, 2004, pp. 694-696.

²²⁵ CROUZATIER, J.-M., « Le rôle des commissions d'enquête du Congrès des Etats-Unis », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1975, p. 1044.

En effet, les méthodes d'interrogation de certains enquêteurs au cours des auditions contribuent à ce sentiment, et celles du Congrès sont sans doute parmi les plus familières au grand public, grâce aux retransmissions télévisées et aux transpositions cinématographiques ²²⁶.

Des exemples montrent que lors des auditions, les enquêteurs sont facilement enclins à faire preuve de beaucoup d'indiscrétion, ne serait-ce qu'au regard de la commission d'enquête de 1947 sur les communistes (présumés) à Hollywood. Les tactiques abusives dont a pu faire preuve cette commissions ont marqué les esprits, notamment avec cette même question constamment posée : « êtes-vous ou avez-vous été un membre du parti communiste ? » ²²⁷. De toute évidence, la question de l'opportunité d'une telle question se pose.

Cet exemple révèle, un fois encore, l'instrumentalisation possible des commissions d'enquête alors constituées pour des raisons purement politiques : pour faire de quelqu'un un exemple ou tout simplement satisfaire les ambitions désireuses de se mettre en valeur. L'attitude qui s'en suit lors des auditions correspond ainsi à l'esprit qui gouverne sa création : des questions intrusives, indiscretes, pleines d'insinuations, de sous-entendus et d'allusions, mais rien de bien concret ²²⁸.

Les commissions d'enquête sont alors critiquées pour cette capacité à céder trop souvent à la passion politique, pour leur manque d'impartialité lors des auditions. En effet, les affiliations partisans favorisent le parti-pris et une conduite partielle : la tentation de dépasser les limites propres d'une enquête, l'inclination à pénétrer dans le domaine de la vie privée et des affaires personnelles, le prétexte pour dénigrer l'opposition ²²⁹.

Pis encore, les auditions ont pu servir de tribunal, de lieu d'inquisition dans une recherche sans fin et illimitée de preuves, telles des *fishing excursions*, dans l'exploitation sans scrupule des scandales ²³⁰.

Ce n'est pas propre aux États-Unis, les commissions d'enquête françaises sous les III^{ème} et IV^{ème} Républiques s'y retrouvent : elles ont souvent été accusées d'enquêter à charge ou à

²²⁶ MENY, Y. et SUREL, Y., *Politique comparée, les démocraties : Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, 8^e éd., Domat politique, Paris, Montchrestien-Lextenso, 2009, pp. 283-284.

²²⁷ *Report of the Senate Fact-Finding Committee on Un-American Activities, 1948: Communist Front Organizations.*

²²⁸ DUCAT, C.R., *Constitutional Interpretation*, 10^e éd., Boston, Cengage Learning, 2 mars 2012, pp. 154-155.

²²⁹ MATHIOT, A., *La vie politique aux États-Unis et les tendances récentes*, Université de Paris. Institut d'études politiques, Paris, France, les Cours de droit, 1975, pp. 360-362.

²³⁰ GALLOWAY, G., « The Investigative Function of Congress », *American Political Science Review*, février 1927, vol. 21, n° 1, pp. 57-58.

décharge, de rechercher le scandale à des fins politiques et éventuellement, de contribuer à l'instabilité gouvernementale.

Ce genre de commissions d'enquête usent et abusent du pouvoir d'audition cherchant intentionnellement à punir plus qu'à établir les faits relatifs à un problème exigeant l'attention du législatif. Elles constituent une dérive, un glissement du politique vers le judiciaire par lequel elles font œuvre de justice, avec une tendance à considérer les témoins comme des accusés, voir des coupables, sans qu'ils ne bénéficient des règles relatives à une bonne administration de la justice, sans pouvoir se défendre ²³¹.

En effet, très souvent lorsque le témoignage d'une personne est requis c'est parce qu'elle a personnellement joué un rôle dans les faits sur lesquels portent l'enquête, et est donc *invitée* à l'expliquer devant la commission. Ce glissement s'opère lorsqu'à l'occasion de leur audition, c'est leur comportement qui devient véritablement l'objet de l'enquête. Dès lors, du statut de témoin, cette personne devient alors accusée, si ce n'est coupable ²³².

Ce glissement est favorisé lorsque l'enquête porte sur des faits qui ont suscité une vive émotion collective. Dans ce contexte, les enquêteurs estiment alors devoir entendre les victimes ou leurs familles, de sorte que face aux personnes qu'elles ont désignées comme coupables, l'objectivité des commissaires est compromise. Et la pression médiatique enchérie là-dessus. En effet, les commissaires peuvent s'estimer liés aux exigences de l'opinion publique comme mandataires, et considérer que, pour obtenir apaisement de l'opinion publique, alors ralliée à la cause des victimes des faits, il faut désigner les coupables de fait. Et finalement, les auditions font œuvre de justice, tout du moins vis-à-vis de l'opinion ²³³.

Aussi, lorsque le recours aux enquêtes parlementaires porte sur des événements avec un écho important dans l'opinion publique, les citoyens sont alors passionnés par ces « procès » en direct. Les auditions conjuguent alors un « contrôle démocratique, avec les excès médiatiques de la politique-spectacle et le penchant pour la flagellation collective » ²³⁴. L'exemple français le plus emblématique est sûrement l'audition télévisée du juge d'instruction Fabrice Burgaud, le 8 février 2006, à l'occasion de la commission d'enquête relative à l'affaire d'Outreau. La

²³¹ MATHIOT, A., *op. cit.*, pp. 360-362.

²³² MENY, Y. et SUREL, Y., *Politique comparée, les démocraties : Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, 8^e éd., Domat politique, Paris, Montchrestien-Lextenso, 2009, pp. 283-284.

²³³ VELU, J., *Considérations sur les rapports entre les enquêtes parlementaires et les droits de l'homme*, Bruxelles, Académie royale de Belgique, 1999, pp. 118-119.

²³⁴ MENY, Y. et SUREL, Y., *op. cit.*, p. 283.

scène se déroule ainsi : le juge, nerveux avec les bras croisés, entouré de deux avocats, en présence de 7 des 13 personnes qu'il avait inculpées, interrogé successivement par les 30 membres de la commission, dans une salle pleine de journalistes et de caméras, dont 7 chaînes transmettant l'audition en direct. Il est alors difficile de dissocier le fond de l'affaire de sa médiatisation, malgré les précautions prises par les commissaires pour éviter toute forme de mise en accusation. En vain.

Ainsi, à un contrôle politique, soumis aux passions politiques, se greffe un contrôle politique alimenté et orchestré par les médias, qui tendent à étouffer ceux qu'ils surveillent, placer les témoins dans une position de faiblesse, presque dans l'incapacité de s'expliquer s'ils sont moralement inculpés d'avance ²³⁵. Cette possibilité de dérive, de glissement a été explicité par Alan Barth qui propose l'analyse suivante : « les commissions parlementaires [...] inculpent, jugent et condamnent à la fois, avec les mêmes hommes jouant tous ensemble les rôles de procureurs, de juges et de jurés » ²³⁶. Ces accusés de faits sont alors considérés comme coupables sans avoir pu se défendre.

Les commissions d'enquête sont ainsi dénoncées comme faisant œuvre de justice, les auditions prendre l'apparence de justice. Toutefois, ce n'est effectivement qu'une apparence puisque qu'elles ne disposent pas de l'intégralité des pouvoirs judiciaires. En outre, présenter les mêmes garanties qu'une procédure judiciaire viendrait alourdir la procédure d'enquête, et surtout, cela ne correspondrait pas à sa nature de contrôle parlementaire.

B. L'impossible existence d'une instruction parlementaire : les auditions, lieu de contrôle et non de jugement

Ce glissement du politique vers le judiciaire n'est pas sans risque car la justice, une « bonne » justice, a besoin de sérénité, de règles, de garanties, comme une procédure équitable, l'indépendance et l'impartialité des organes, choses que les commissions d'enquête n'offrent pas ou que partiellement. En effet, le plus souvent, les membres des commissions, ayant à remplir des tâches à caractère politique, entendent agir en hommes politiques plutôt qu'en organes indépendants et impartiaux ²³⁷.

²³⁵ GAUCHET, M., « Contre-pouvoir, méta-pouvoir, anti-pouvoir », *Le Débat*, 2006, n° 138, pp. 17-29.

²³⁶ BARTH, A., *Government by Investigation*, 1^{re} éd., New York, Viking Press, 1955. Cité par MOURTADA-SABBAH, N. et BEAUTE, J., *Le privilège de l'exécutif aux États-Unis*, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Paris, LGDJ, 1999, p. 335.

²³⁷ VELU, J., *Considérations sur les rapports entre les enquêtes parlementaires et les droits de l'homme*, Bruxelles, Académie royale de Belgique, 1999, pp. 118-119.

Aussi, si les commissions d'enquête constituent parfois un contrôle politique alimenté et orchestré par les médias, cela se joue également dans l'autre sens : l'opinion publique peut également venir atténuer certaines velléités partisans. Aux États-Unis, la commission d'enquête de 1947 de la Chambre sur les communistes (présumés) à Hollywood a permis d'alimenter la « chasse aux sorcière ». Toutefois, la commission a décliné à mesure que cette peur se soit étioyée, comme toutes les enquêtes liées au loyalisme et à la subversion ²³⁸.

De plus, aux États-Unis, depuis cette période et en France, depuis l'instauration de la V^{ème} République, les abus les plus flagrants comme ceux décrits précédemment ont disparu. Il arrive encore que certains membres des commissions utilisent des méthodes d'interrogation peu flatteuses, malgré cela, le niveau des enquêtes s'est considérablement amélioré. Et si le pouvoir d'enquête a pu être utilisé pour causer du tort ou alimenter une peur, il est généralement utilisé avec la plus grande retenue et en toute bienséance ²³⁹.

Pour revenir à l'apparence de justice des auditions, lorsqu'une personne est mise en cause, la procédure des commissions d'enquête n'offre pas de garanties d'une procédure judiciaire, le droit à un procès équitable, le droit à une défense. De même, en tant qu'organe irresponsable, une commission ne connaît pas de voies de recours telles qu'elles existent dans le domaine judiciaire ²⁴⁰. Dans ces conditions, la démarche qui consiste à les critiquer et à les comparer avec les juridictions ne chercherait-elle pas, en réalité, à conférer à ces organes politiques des règles similaires, ou comparables, à celles connues dans le domaine judiciaire.

Or, de toute évidence, pour éviter une « instruction » parlementaire longue et coûteuse, il n'est pas possible d'en arriver à ce point-là. En effet, si parfois la limite entre l'enquête et le jugement peut être ambiguë, cela ne reste qu'un jugement « moral », des accusés « de fait ». Les commissions d'enquête ne possèdent pas cette redoutable prérogative qu'est le pouvoir de juridiction, qui est de juger les personnes présumées coupables en vue de les absoudre ou de les condamner ²⁴¹. Le caractère pénal des auditions n'est pas entier, les commissions d'enquête ne disposent pas, à l'évidence, de l'intégralité des pouvoirs juridictionnels.

²³⁸ SKIDMORE, M.J. et TRIPP, M.C., *La Démocratie américaine*, Paris, O. Jacob, 1988, pp. 145-146.

²³⁹ TOINET, M.-F. et HOFFMANN, S., *Le système politique des États-Unis*, 2^e éd., Thémis. Science politique, Paris, Presses universitaires de France, 1987, pp. 155-157.

²⁴⁰ CROUZATIER, J.-M., « Le rôle des commissions d'enquête du Congrès des États-Unis », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1975, pp. 1018-1019.

²⁴¹ CAMBY, J.-P., « La constitutionnalisation des commissions d'enquête parlementaire : une reconnaissance plus qu'une nouveauté », *Les Petites Affiches*, décembre 2008, n° 254, pp. 95-100.

De plus, les commissions d'enquête ne décident pas comme un tribunal car leur rôle n'est pas d'établir des culpabilités mais bien de révéler des informations qui font défaut, faire apparaître les faits dans leur « nudité »²⁴², établir la vérité de façon la plus objective possible. Et au nom de l'efficacité de la procédure d'enquête, pour éviter « d'alourdir » la procédure d'enquête, il est tout à fait normal qu'elle ne présente pas toutes les garanties d'une juridiction, et notamment le principe du contradictoire.

Finalement, si les commissions d'enquête étaient tenues de se conformer à de vastes exigences procédurales, la procédure d'enquête parlementaire serait détournée de sa fonction principale de collecte d'informations.

En outre, les juridictions se caractérisent par une certaine sérénité et dignité dans le déroulement de la procédure, les séances publiques « à l'américaine » des auditions, doublées d'une certaine approche partisane, en sont tout le contraire : la présence de journalistes, de la télévision peut modifier l'attitude des commissaires et des témoins.

Aussi, réfléchir à un retour du secret par analogie au secret de l'instruction judiciaire semble difficilement réalisable. Certes, la règle de secret présente des avantages : elle permettrait d'exonérer les témoins de toute responsabilité pour les déclarations formulées devant une commission d'enquête et les inciterait à s'exprimer plus librement, condition de l'authenticité du témoignage²⁴³. Néanmoins, la règle du secret n'est pas adaptée à l'évolution des commissions d'enquête, et encore moins dans les sociétés d'aujourd'hui où la transparence est devenue un enjeu démocratique et les médias un corps intermédiaire indispensable entre le politique et les citoyens.

A l'occasion de la commission d'enquête sur l'affaire d'Outreau, où la pression médiatique était particulièrement prégnante, s'est alors posée la question de la publicité des auditions ou du huis clos, pour garantir un minimum de sérénité dans le déroulement des travaux. Ce fut à la demande des innocentés d'Outreau qu'elles se sont déroulées en public : l'objet de la commission étant de comprendre ce qu'il s'était passé et d'en tirer les conséquences, les travaux ne pouvaient se dérouler dans le secret. Ainsi, dans cette société en quête de transparence ou de clarté, il s'est alors agi de répondre aux attentes des acquittés, et plus largement de l'opinion.

²⁴² VELU, J., *Considérations sur les rapports entre les enquêtes parlementaires et les droits de l'homme*, Bruxelles, Académie royale de Belgique, 1999, p. 105.

²⁴³ DESANDRE, J., « Les commissions d'enquête ou de contrôle. Secret ou publicité des travaux ? », *Pouvoirs*, septembre 1985, n° 34, pp. 51-56.

Cette réponse des commissions d'enquête aux exigences de l'opinion publique témoigne ainsi de l'évolution du contexte dans lequel le contrôle parlementaire évolue, et le pouvoir d'audition avec. Et cette apparence de justice que les auditions peuvent prendre caractérise en réalité le temps d'un contrôle parlementaire.

II. Les auditions, temps fort du contrôle parlementaire

Le pouvoir d'audition permet d'interroger toute sorte de témoins, et surtout des membres de l'exécutif et de l'administration. C'est à cette occasion que le contrôle parlementaire trouve naturellement à s'exprimer car les auditions permettent ainsi de remplir une fonction d'information mais également de critique (A).

De plus, les auditions réunissent tous les pouvoirs : l'exécutif, le législatif et le peuple. Elles constituent une instance de débats, ou du moins de confrontation politique pour faire avancer la réflexion collective sur un sujet, et par la publicité, impliquent le peuple. Les auditions apportent ainsi un aspect certain aspect démocratique au contrôle parlementaire et un moyen de revalorisation du Parlement (B).

A. Les auditions, méthode traditionnelle de contrôle politique de l'exécutif

Des expériences passées de commissions d'enquête révèlent certains abus dans son usage, et qui dans leurs rapports avec les autres pouvoirs, et notamment avec l'exécutif, ont pu menacer, voir déranger, l'équilibre du système constitutionnel. Cela s'est observé en France sous les III^{ème} et IV^{ème} République, et dans une moins mesure aux États-Unis également, dans cette période de Congrès impérial.

Constituées à des fins politiques, le pouvoir d'audition a été utilisé pour blâmer les fonctionnaires et les ministres, pour sanctionner leurs comportements, pouvant entraver le fonctionnement des organismes contrôlés, voir jusqu'à servir à fragiliser des gouvernements ²⁴⁴, ou du moins contribuer au déséquilibre institutionnel.

²⁴⁴ BIDEGARAY, C. et EMERI, C., « Le contrôle parlementaire », *Revue de droit public et de science politique*, 1973, pp. 1642-1646.

Dans ce contexte, certains auteurs considèrent alors que le pouvoir d'audition serait une autorisation à la violation du principe de séparation des pouvoirs, pour empiéter sur le domaine de l'exécutif par la convocation de fonctionnaires aux auditions, de les obliger à comparaître et à déposer sous serment. Or, incontestablement, le pouvoir d'enquête est nécessaire au contrôle parlementaire du pouvoir exécutif, c'est même un contrepoids à sa prédominance. Le pouvoir d'auditionner les fonctionnaires y est donc indispensable, comme condition d'efficacité du contrôle opéré.

Aussi, en France, comme aux États-Unis, les commissions peuvent convoquer un large éventail de membres de l'exécutif et de l'administration : hauts fonctionnaires, secrétaires et chefs de départements ministériel, agents du Président, responsables administratifs. A l'exception cependant du Président (français et américain) et du vice-président.

La commission d'enquête sur les conditions de libération des infirmières et du médecin bulgares détenus en Libye, créée en 2007 ²⁴⁵ a notamment pu auditionner le conseiller diplomatique et le secrétaire général à l'Élysée.

Au total, toutes personnes dont la commission juge l'audition utile, pour les interroger sur leurs actions ou leurs politiques. Et dans ces sociétés modernes où la transparence est devenue un enjeu démocratique, ce pouvoir d'auditionner les membres de l'exécutif et de l'administration est d'autant plus important, à mesure que le pouvoir exécutif se renforce et l'administration se développe.

D'ailleurs, il s'avère que les fonctionnaires disposent d'un statut plus protecteur contre une intrusion excessive des commissions d'enquête, que celui des citoyens. Cela tient notamment d'une tendance de l'exécutif à chercher à limiter la possibilité des employés fédéraux ou fonctionnaires de témoigner devant les commissions d'enquête.

Aux États-Unis, en leur imposant des consignes de silence (*gag orders*), les employés fédéraux ne pouvaient pas témoigner sans passer par leur hiérarchie, sous peine de sanctions pouvant aller jusqu'au renvoi. Avec l'adoption du *Civil Service Reform Act* de 1978 ²⁴⁶, la liberté de parole des employés fédéraux est désormais protégée : en principe, leur droit de

²⁴⁵ Commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les conditions de libération des infirmières et du médecin bulgares détenus en Libye et sur les récents accords franco-libyens, rapport n° 622, du 22 janvier 2008.

²⁴⁶ *The Civil Service Reform Act*, P.L. 95-454; 92 Stat. 111, du 13 octobre 1978.

fournir des informations ne peut être limité ou interdit ²⁴⁷. De plus, contre toute intrusion jugée excessive, les membres de l'exécutif et de l'administration disposent d'une arme de défense efficace : le privilège de l'exécutif. Initialement limité au seul Président au nom d'un intérêt supérieur de l'État, celui-ci peut l'étendre à tout membre de l'exécutif et de l'administration pour refuser leur comparution devant les commissions d'enquête ²⁴⁸.

En France, la liberté de parole des témoins garantie par le nouveau statut de 2008 n'est pas absolue, surtout pour les agents publics. Ces derniers peuvent toujours être sanctionnés en cas de faute commise dans l'exercice de leurs fonctions et notamment lorsqu'ils portent atteinte, par leurs déclarations, aux principes d'impartialité, de neutralité et de laïcité de l'État auxquels ils sont tenus ²⁴⁹. De plus, les fonctionnaires convoqués par une commission d'enquête sont dans l'obligation d'en informer leur supérieur hiérarchique dans la mesure où ils sont tenus à une obligation de discrétion professionnelle, en vertu de de la loi de 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ²⁵⁰.

Les membres de l'exécutif et de l'administration ne sont pas des témoins du même ordre que les simples citoyens. Ils risquent de ne pas être mieux traités, ou du moins avec moins d'égards qu'un simple citoyen. Souvent, ils subissent des épreuves des plus pénibles et ils savent qu'ils seront obligés de perdre une somme de temps et d'énergie considérable à comparaître devant des commissions : l'audition d'Hillary Clinton face à la commission chargée d'enquêter sur l'affaire Benghazi n'est qu'un exemple parmi d'autres. Murray S. Stedman s'amuse à comparer le passage en commission d'un représentant de l'administration à « un rendez-vous médical désagréable » ²⁵¹.

Malgré cela, aucun ministre ne se permettrait aujourd'hui de se dérober à la convocation d'une commission d'enquête. L'exécutif préfère en général éviter la confrontation avec les assemblées représentatives, surtout aux États-Unis où les Administrations présidentielles savent qu'elles ont tout à perdre d'une confrontation avec le Congrès dans le cadre d'une enquête parlementaire. Sur ce point, le précédent du *Watergate* n'est pas près de s'effacer ²⁵².

²⁴⁷ VERGNOLLE DE CHANTAL, F., « Le Congrès des États-Unis. Une assemblée incontrôlable ? », *op. cit.*

²⁴⁸ MONGOIN, D., « Le contrôle de l'administration par le Congrès des États-Unis », in SEILLER, B., *op. cit.*, pp. 143-145.

²⁴⁹ Cour administrative d'appel de Paris, n° 99PA01814, du 10 mars 2011 « Fédération chrétienne des Témoins de Jéhovah de France ».

²⁵⁰ Article 26 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

²⁵¹ STEDMAN, M., « Le travail du Congrès », *Revue française de science politique*, 1954, vol. 4, n° 4, p. 753.

²⁵² VERGNOLLE DE CHANTAL, F., « Le Congrès des États-Unis. Une assemblée incontrôlable ? », *op. cit.*

Avec cette tendance, le principe de transparence, de visibilité de l'action publique a considérablement progressé en pratique. Et l'usage du pouvoir d'audition a contribué à limiter la disposition de la branche exécutive à agir dans le secret ou en marge de la légalité, à la pousser à s'expliquer sur son action ou inaction, son attitude et comportement sur les faits, objet de l'enquête. Il a même contribué à mettre à jour nombre de circuits de décisions jusqu'alors ignorés ou purement internes aux ministères ²⁵³.

Ainsi, les auditions permettent d'exercer non seulement une fonction d'information, mais également une forme d'audit pour juger l'opportunité d'une politique, les actions de l'exécutif, les comportements : c'est principalement ici qu'il ne faut donc pas confondre jugement et audit, car c'est à cette occasion que les commissions d'enquête remplissent leur rôle de contrôle politique.

Aussi, les auditions permettent de réunir en son sein membres de l'exécutif et parlementaires, et par leur publicité, le peuple, conférant ainsi un certain aspect démocratique au contrôle parlementaire.

B. Contributions des auditions à l'aspect démocratique du contrôle, lieu d'interaction des pouvoirs

Les commissions d'enquête permettent, par le biais des auditions, d'instaurer un dialogue, parfois sourd, entre les deux branches de la représentation du peuple. Elles sont un lieu de rencontre entre les différentes opinions, et qui donnent ainsi tout son sens à la dimension politique des enquêtes parlementaires. En effet, les auditions permettent d'entendre et de confronter les propos des différents protagonistes d'une affaire, ou les différents gestionnaires d'une politique. Elles sont également une obligation d'explication, parfois de véritables mises à l'épreuve pour les témoins et par lesquelles toutes personnes impliquées dans les événements saisis y trouvent une tribune pour se justifier devant les parlementaires et l'opinion publique ²⁵⁴. Par ces auditions, les commissions deviennent un

²⁵³ DELCAMP, A., « Problématique du contrôle parlementaire de l'administration », in SEILLER, B., *op. cit.*, pp. 19-29.

²⁵⁴ VALLET, E., « Les commissions d'enquête du parlement européen », *Revue du droit public*, mai 2002, n° 5, pp. 1441-1457.

lieu de parole, des instances de débats où les points de vue s'affrontent, si ce n'est se confrontent, car « ce qui menace le pouvoir, c'est la mono-information »²⁵⁵.

Dans l'ensemble, cela tend à confirmer cette exclamation en 1880 à la Chambre du député belge August Beernaert, lors des débats préparatoires à la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires : « rien ne ressemble moins à la justice que ce que nous sommes. La justice, c'est le calme, c'est l'impartialité, c'est le droit. Et nous, nous sommes le mouvement, nous sommes la vie, nous sommes la passion, nous sommes la partialité »²⁵⁶.

Et en dépit de tous ses défauts, l'exercice du contrôle par les commissions d'enquête témoigne de la vitalité démocratique et du rôle important que peuvent jouer les parlementaires à l'égard de l'exécutif comme contrepoids politique à la prédominance de l'exécutif, comme l'analyse Alan Barth :

Si l'usage fait par le Congrès de son pouvoir d'enquête a provoqué quelques excès, il a également engendré d'énormes avantages pour le processus démocratique. Par son biais, le Congrès a [...] imposé un frein salutaire à la branche exécutive du gouvernement. Il serait tout aussi stupide, en fait que de condamner, disons le principe de la liberté de la presse parce que certains journaux ont agi de manière irresponsable. Les limites appropriées du pouvoir d'investigation sont difficiles à définir - et encore plus à faire respecter. Mais le pouvoir est cependant inestimable.²⁵⁷

L'occasion des auditions apporte cet aspect démocratique au contrôle parlementaire : elles suscitent un dialogue, une interaction entre les personnes responsables, mais également les citoyens qui pèsent sur le processus, de loin peut-être, mais fortement grâce à l'œil et à la voix que lui prête les médias. En ce sens, Woodrow Wilson écrit :

Je ne dis pas seulement qu'une administration sur laquelle on discute et que l'on interroge est la seule administration honnête et efficace, j'ajoute qu'un peuple ne se gouverne réellement lui-même que s'il discute sur son administration et s'il l'interroge [...]. Quand elles sont conduites sérieusement et avec un but déterminé, ces discussions éclairent l'esprit public et préparent les demandes de l'opinion publiques.²⁵⁸

Une telle interaction, prenant la forme d'échanges à la théâtralité parfois appréciée, parfois exagérée est une source inestimable d'informations.

En effet, lorsque la commission d'enquête se saisit de faits retenant l'attention du public, il est logique qu'elle use de son pouvoir d'audition pour appeler à sa barre toute personne dont

²⁵⁵ SCHWARTZENBERG, R.-G., *Sociologie politique*, 4^e éd., Paris, Montchrestien, 1988, p. 132.

²⁵⁶ BEERNAERT, A., *Ann. parl.*, Ch., séance du 17 mars 1880, p. 696.

²⁵⁷ BARTH, A., *Government by Investigation*, 1^{re} éd., New York, Viking Press, 1955. Cité par MOURTADA-SABBAH, N. et BEAUTE, J., *Le privilège de l'exécutif aux États-Unis*, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Paris, LGDJ, 1999, p. 336.

²⁵⁸ WILSON, W., *Le gouvernement congressionnel : étude sur la politique américaine*, Paris, V. Giard & E. Brière, 1900, p. 325.

l'audition est jugée utile à venir exposer devant elle leurs arguments, et ceci afin de s'informer sur ce qui agit la société, d'en informer l'opinion publique, pour finalement « faire progresser la réflexion collective au-delà des slogans »²⁵⁹.

Les auditions menées par les commissions d'enquête permettent d'établir un certain contradictoire : sans pour autant l'assimiler avec le principe du contradictoire devant les tribunaux, elles permettent l'expression des différents intéressés, de discuter et de s'expliquer sur les faits en cause. Elles constituent ainsi des instruments de débats, rhétoriques au sens classique du terme, qui permettent la discussion en public des affaires du peuple²⁶⁰. Dans ce contexte, la pression politique exercée par le Parlement par le biais des auditions, au lieu d'être un obstacle à l'action publique, est bien souvent une aide à la gestion publique.

La procédure d'enquête présente ainsi ce caractère équivoque, qui selon André Mathiot, est « à la fois dangereuse et précieuse pour la liberté »²⁶¹.

Les commissions d'enquête sont sûrement l'un des outils de contrôle parlementaire les plus critiqués, que ce soit en France ou aux États-Unis pour les excès dont elles ont pu se rendre coupables. Elles sont dénoncées pour leur dimension politique, leur possible instrumentalisation pour appuyer une lutte politique qui n'est pas toujours justifiée. Dans ce contexte, elles desservent plus que ce qu'elles ne servent au renforcement du Parlement, à l'objectif d'équilibre recherché par tout système de démocratie libéral.

Et pourtant, c'est très certainement cette même dimension politique des commissions d'enquête qui en font le moteur du contrôle parlementaire, qui contribuent à la vitalité d'un régime démocratique et au renforcement du Parlement. Et ceci passe, tout d'abord, par la décision de création d'une commission d'enquête. Cette décision n'est jamais anodine et vise à l'information sur les actes du pouvoir. Par la création d'une commission d'enquête, le Parlement vient remplir sa fonction de contrôle de l'exécutif, mais également sa fonction de représentant dans le choix du sujet, comme une sorte de correctif à la représentation. Ensuite, par le pouvoir d'audition qui, est un moyen indispensable et un élément d'efficacité du

²⁵⁹ AVRIL, P., « Les conditions d'une revalorisation du rôle du Parlement », in *La Ve République : les réformes envisageables*, La Documentation française, mai-juin 2006, p. 56.

²⁶⁰ VALLET, E., « Les commissions d'enquête du parlement européen », *Revue du droit public*, mai 2002, n° 5, pp. 1441-1457.

²⁶¹ MATHIOT, A., *La vie politique aux États-Unis et les tendances récentes*, Université de Paris. Institut d'études politiques, Paris, France, les Cours de droit, 1975, p. 416.

contrôle opéré. Les auditions ainsi menées permettent une lisibilité, dans un domaine précis et le temps d'une commission sur le fonctionnement de la machine étatique.

Le contrôle opéré par les commissions d'enquête place alors l'exécutif sous la surveillance des assemblées représentatives, les mettant, elles et les citoyens, en position de juger le bien-fondé des actes et comportement de l'exécutif dans une situation déterminée. La notion de contrepouvoir prend alors toute sa portée : les différents pouvoirs se limitent alors entre eux, contribuant à l'objectif d'équilibre des pouvoirs.

Les contributions des commissions d'enquête à cet objectif est ainsi apparent dans la mesure où elles permettent non seulement le renforcement du Parlement mais également une responsabilisation de l'exécutif. En effet, le contrôle ainsi opéré, entouré d'une certaine publicité, engage les gouvernants, placés sous cette surveillance, à se justifier, à rendre compte de leurs décisions et de leur conduite. Et ceci passe par les pouvoirs dont disposent les commissions d'enquête : le pouvoir de demander la transmission de documents à l'exécutif et le pouvoir de rapporter, de soumettre leurs conclusions à l'assemblée qui les a créées. Cette responsabilisation contribue, éventuellement, à renforcer la légitimité démocratique de l'exécutif.

**Partie 2 : Contributions des commissions d'enquête
parlementaire à la responsabilisation de l'exécutif**

Il faut apporter une précision au terme « exécutif » souvent employé ici appartenant à une terminologie traditionnelle et connue de tous. Toutefois, ce terme semble être parfois abaissé à une simple idée d'« exécution ». Le limiter uniquement à cette idée de subordination serait trop réducteur et manquerait l'idée d'action qui le guide également, comme une « puissance exécutrice des choses »²⁶² selon Montesquieu, un « pouvoir d'entreprise »²⁶³ selon Maurice Hauriou. C'est pour cela que certains auteurs préconisent l'emploi de la notion de fonction ou pouvoir « gouvernemental » qui semblerait rendre mieux compte de la réalité. En effet, dans les systèmes actuels, c'est principalement le pouvoir « gouvernemental » qui détient la capacité de déterminer et de conduire la politique de la nation. Néanmoins, la notion de fonction « gouvernementale » ne semble pas permettre une distinction des fonctions de l'État, qui comportent à la fois la législation et les « résolutions actives »²⁶⁴, selon l'expression de Montesquieu.

Dans cette partie, il s'agira alors d'envisager « l'exécutif » du point de vue de ses activités gouvernementales, celles que les Constitutions prévoient (et que la Constitution française de 1958 a entendu renforcer), et celles que la pratique des institutions leur a conféré ou accentué²⁶⁵.

Or, le renforcement du pouvoir « exécutif » ne va pas tout seul, il emporte avec lui deux réactions : une demande de transparence (ou de publicité, de visibilité) et une demande de responsabilisation. Les commissions d'enquête contribuent, à leur manière et à leur hauteur, à répondre à ces deux demandes. D'une part, par le pouvoir de communication qui permet à la fois de répondre aux besoins de contrôle parlementaire et aux nécessités d'efficacité de son action (Chapitre 1). D'autre part, par le pouvoir de rapporter qui concourt au renforcement de cette efficacité d'action et à la responsabilisation de l'exécutif (Chapitre 2).

²⁶² MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois*, 1748, Livre XI, chapitre VI.

²⁶³ HAURIOU, M., *Précis de droit constitutionnel*, 2^e éd., Paris, Recueil Sirey, 1929, p. 453.

²⁶⁴ MONTESQUIEU, *idem*.

²⁶⁵ AVRIL, P. et LE DIVELLEC, A., *Écrits de théorie constitutionnelle et de droit politique*, Les Introuvables, Paris, Panthéon-Assas : LGDJ Diffuseur, 2010, pp. 15-23.

Chapitre 1 : Le pouvoir de communication, entre besoins de contrôle parlementaire et nécessités d'efficacité de l'action de l'exécutif

Pour mener à bien leurs travaux, les commissions d'enquête disposent d'un pouvoir de communication par lequel elles peuvent demander tous les renseignements nécessaires à l'accomplissement de leurs missions, que ce soit des renseignements venant de banques, de l'exécutif, de l'administration. L'étude de ces documents constitue ainsi l'une des meilleures façons pour découvrir la vérité, et pour conférer une certaine crédibilité et qualité à leurs travaux. Toutefois, le pouvoir de communication n'est pas illimité et la production des documents demandés n'est pas automatique : son pouvoir peut être restreint par l'existence de motifs de secret. Il existe plusieurs catégories de secret opposables au contrôle exercé par les commissions d'enquête dont le secret de l'information judiciaire, le secret professionnel, le secret fiscal. Ces restrictions au pouvoir de communication ne posent pas de réelles difficultés. Cependant, le secret relatif aux intérêts supérieurs de l'État, et le pouvoir de l'exécutif de l'opposer, constitue une véritable source de tensions entre le principe de publicité ou de transparence et l'impératif d'efficacité d'action de l'exécutif, de tensions entre deux pouvoirs indispensables et qui sont tous deux susceptibles d'être utilisés avec excès.

Le secret relatif aux intérêts supérieurs de l'État, et le pouvoir de l'exécutif de l'opposer, constitue une limite nécessaire et équivoque au pouvoir de communication : il permet ainsi d'équilibrer, de le protéger contre toute immixtion du Parlement (Section 1). A l'inverse, le pouvoir de communication des commissions d'enquête permet d'équilibrer la tendance de l'exécutif au secret et à la dissimulation. En réalité, ce pouvoir représente le point d'équilibre entre les besoins de visibilité de l'action de l'exécutif obtenue par l'opération de contrôle et les nécessités du secret pour une action efficace (Section 2).

Section 1 : Le secret, une limite nécessaire et équivoque au pouvoir de communication des commissions d'enquête

Les commissions d'enquête disposent de prérogatives importantes qui leur permettent d'obtenir tout renseignement de nature à faciliter leur mission et dont le refus est passible de sanction, à « l'exception de ceux revêtant un caractère secret »²⁶⁶ .

Ainsi, il n'existe pas de droit absolu de savoir du Congrès ou du Parlement français. L'existence du secret permet de contrebalancer le pouvoir parfois arbitraire des commissions d'enquête d'opter pour la publicité. Cette restriction au pouvoir de communication se justifie au nom des intérêts supérieurs de l'État portant le besoin d'une efficacité d'action du pouvoir exécutif (I). De plus, elle se justifie également par la nécessité de protéger son autonomie et l'égalité dans laquelle il a été placé vis-à-vis des autres pouvoirs. Toutefois, comme le pouvoir de communication, le secret est susceptible d'être utilisé avec excès, ce qui lui confère un certain caractère équivoque (II).

I. Le secret, limite nécessaire au pouvoir de communication des commissions d'enquête au nom de l'efficacité du pouvoir exécutif

Dans toutes sociétés, une part de l'action publique est couverte d'un caractère secret. Ce secret peut alors être opposé au pouvoir de communication des commissions d'enquête pour protéger certains intérêts de l'État d'une publicité qui peuvent leur être néfastes. Et ceci se justifie pour des raisons évidentes : au nom de ces intérêts et de la sécurité publique (A) pour des raisons d'efficacité d'action du pouvoir exécutif (B), le droit de savoir des commissions d'enquête n'est pas absolu.

²⁶⁶ Article 6-II, alinéa 2 de l'ordonnance du 17 novembre 1958.

A. L'impératif du secret : les intérêts supérieurs de l'État contre le pouvoir de communication des commissions d'enquête

En France comme États-Unis, il existe une liste des exceptions à la publicité ou transparence au nom des intérêts supérieurs de l'État.

Si ces listes, ou les procédures relatives au secret, ne sont pas similaires d'un pays à l'autre, il y a une norme commune qui est la légitimité du Parlement à obtenir les documents dont il estime nécessaire dans le cadre d'une enquête parlementaire. Et dans certains domaines le Congrès est illégitime à obtenir des informations au nom de ces intérêts supérieurs de l'État, et dans le cadre des commissions d'enquête, il ne dispose pas d'un pouvoir de communication automatique et illimité ²⁶⁷.

C'est notamment le cas en matière de défense nationale, de système d'armement, des plans militaires de tactiques ou encore en matière de diplomatie et de négociation des traités internationaux. Dans ces domaines le besoin de secret est indispensable : de telles matières ne peuvent être abordées publiquement à l'intérêt public, il est absolument nécessaire de s'en tenir au strict minimum de publicité concernant des projets futurs ²⁶⁸. D'ailleurs, en France, toutes demandes de création de commissions d'enquête considérées comme pouvant se heurter aux intérêts supérieurs de l'État sont généralement rejetées, comme ce fut le cas, parmi d'autres, du rejet de la proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête sur les conditions de l'intervention militaire au Tchad, en 1970 ²⁶⁹.

Autrement dit, toute information dont la divulgation serait contraire à l'intérêt public est alors refusée aux demandes communication des commissions d'enquête.

En France, l'article 6 de l'ordonnance de 1958 prévoit que les commissions d'enquête peuvent obtenir « tous les renseignements de nature à faciliter » leurs missions, à l'exception des sujets à caractère secret, concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État ²⁷⁰. L'exception du secret de la défense nationale est consacrée à l'article 413-9 du code pénal qui dispose que toutes les informations « dont la divulgation ou auxquels l'accès est de nature à nuire à la défense nationale ou pourrait

²⁶⁷ VERGNIOLE DE CHANTAL, F., « Le Congrès des États-Unis. Une assemblée incontrôlable ? », *op. cit.*

²⁶⁸ CROUZATIER, J.-M., « Le rôle des commissions d'enquête du Congrès des États-Unis », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1975, pp. 1031-1034.

²⁶⁹ Proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête sur les conditions de l'intervention militaire française au Tchad, Sénat, n° 28, du 20 octobre 1970.

²⁷⁰ Article 6-II, alinéa 2 de l'ordonnance du 17 novembre 1958.

conduire à la découverte d'un secret de la défense nationale »²⁷¹ ne peuvent faire l'objet de diffusion.

S'ajoute à cela d'autres exceptions légales de secret, et notamment le secret d'État en matière de politique étrangère, le secret-défense, le secret bureaucratique en matière d'action administrative, qui permettent de « barricader » le gouvernement et l'administration derrière un rempart et sur lequel le Parlement a peu de contrôle et d'accès aux documents susceptibles d'être couverts par le sceau du secret.

La situation est comparable aux États-Unis avec l'existence de secrets officiels de certains actes, et parfois d'un secret à la discrétion du Président américain.

En effet, indépendamment de toute disposition formelle protégeant certaines informations de la publicité, le privilège de l'exécutif, est une règle juridique reconnaissant ainsi au Président, voir à l'administration, certaines prérogatives de rétention de preuves et d'informations, principalement en matière de défense nationale et de politique étrangères.

Ce privilège, issu de la séparation des pouvoirs et comparable au « domaine réservé » du Président français, confère au Président américain une indépendance constitutionnelle, des pouvoirs propres dans les secteurs de la défense nationale et des relations internationales, et sur lesquels le législatif et le judiciaire n'exercent peu ou pas de contrôle. De sorte que ce privilège reconnaît au Président dans ces matières une prérogative discrétionnaire de garder secrètes des informations qu'il juge confidentielles et dans l'intérêt public de ne pas divulguer²⁷².

De plus, il existe également le droit de l'administration de refuser des informations aux commissions d'enquête portant sur la sécurité publique et dont la divulgation desservirait l'intérêt nationale. Ces prérogatives sont prévues par la loi de 1966 sur l'accès aux documents administratifs²⁷³, qui pose ainsi une exception légale au pouvoir général de communication dans « l'intérêt de la défense nationale et de la politique étrangère »²⁷⁴.

Au total, répondant à des impératifs de secret relatifs aux intérêts supérieurs de l'État, à des considérations impérieuses de sécurité et de défense de l'État, ces domaines justifient

²⁷¹ Article dans sa version en vigueur modifiée par la loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense.

²⁷² VERGNOLLE DE CHANTAL, F., « Le Congrès des États-Unis. Une assemblée incontrôlable ? », *op. cit.*

²⁷³ *Freedom of Information Act*, P.L. 89-487 ; 80 Stat. 250, du 4 juillet 1966, modifié ultérieurement.

²⁷⁴ « Freedom of Information Act ». [En ligne]. <<https://foia.state.gov/Learn/FOIA.aspx>>. [Consulté le 17 juin 2018].

largement que soit limité le pouvoir de communication des commissions d'enquête, sans que celles-ci ne puissent réellement s'y opposer.

Elles sont d'autant plus justifiées qu'il existe un certain manque de confiance de l'exécutif vis-à-vis du législatif, un *fear of leaks*. En effet, dès qu'une information confidentielle est communiquée aux parlementaires, rien ne garantit à l'exécutif une absence totale de risque de divulgation : il peut arriver que des élus politiques dans le feu des passions politiques fassent parfois preuve d'indiscrétion, en général face à la presse. De sorte que le secret est généralement considéré comme incompatible avec un corps politique aussi large et nombreux que le Congrès ou le Parlement français. Et pour cette unique et bonne raison, les assemblées ne pourraient se voir reconnaître un droit d'accès absolu aux secrets militaires et diplomatiques ²⁷⁵.

D'ailleurs, ces secteurs se prêtent davantage à une rapidité d'action et une certaine capacité de diligence et de secret, dont il semble que les assemblées représentatives en soient incapables, mais tout à fait compatible avec l'unité de la fonction exécutive. Aussi, c'est au nom de cette efficacité d'action gouvernementale que le secret s'impose comme un impératif.

B. L'impératif de secret : l'efficacité d'action du pouvoir exécutif primant sur les demandes d'information des commissions d'enquête

Les restrictions du droit des commissions d'enquête de réclamer des documents à l'exécutif se justifie non seulement au regard des intérêts supérieurs de l'État mais également au nom de l'efficacité d'action du pouvoir exécutif. Elles s'inscrivent alors dans un équilibre entre l'information des parlementaires, le contrôle des activités des services administratifs et gouvernementaux, et entre la protection de ces services et la préservation d'une certaine efficacité d'action ²⁷⁶.

En effet, la possibilité de publier des informations, documents et autres matières se rapportant aux activités de l'exécutif doit être accompagnée d'une possibilité de refuser de

²⁷⁵ MOURTADA-SABBAH, N. et BEAUTE, J., *Le privilège de l'exécutif aux États-Unis*, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Paris, LGDJ, 1999, pp. 282-290.

²⁷⁶ THIERS, E., « Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques : un pouvoir presque sans entraves », *Pouvoirs*, septembre 2010, vol. 3, n° 134, pp. 71-81.

divulguer des informations lorsque celles-ci paraissent incompatibles avec l'intérêt national. Et cela est essentiel à une administration efficace, d'autant plus dans les secteurs visés où l'efficacité d'action du pouvoir exécutif doit prévaloir sur toutes demandes d'information des commissions d'enquête ²⁷⁷.

Cette efficacité repose sur plusieurs critères : l'unité de la fonction qui permet une certaine disponibilité et une rapidité de frappe ainsi que des capacités de diligences et de secret. Sur ces points, le pouvoir exécutif est mieux doté que le législatif.

Pour garantir cette efficacité, il faut alors répondre à un besoin d'échanges francs et une nécessité de conserver une confiance mutuelle (*candid interchange*) entre le Président et ses collaborateurs ou encore avec les autres nations. Pour cela, le recours au secret, assurer une certaine confidentialité des conversations, ne doit pas être vu comme venant affaiblir le processus décisionnel mais comme un moyen de parvenir une prise de décisions libre et une action efficace. En effet, les employés de la branche exécutive doivent pouvoir être francs dans leurs conseils en matière politique, militaire, diplomatique, pour que le plus large éventail d'opinions puisse être pris en compte dans la formulation des décisions politiques. De sorte que, l'exécutif disposant de sources d'informations propres et par l'intermédiaire de ses agents, la confidentialité de ces informations recueillies est absolument nécessaire, une divulgation pourrait engendrer des conséquences fâcheuses ²⁷⁸.

En plus d'assurer des opinions franches et objective, cette prérogative du secret favorise une libre circulation des idées et d'expressions franches alors que la publicité aurait tendance à modifier les comportements et pousser les agents à s'exprimer prudemment.

Ainsi, la prérogative de communication de documents est considérée comme limitée par le droit du Président de voir ses subordonnés refuser la transmission de toutes informations relatives aux questions traitées et discutées avec eux de manière confidentielle ²⁷⁹.

De même, la publication des conversations, des communications et documents peut avoir pour effet d'affaiblir ce processus de prise de décisions et rendre cette confiance mutuelle entre membres de l'exécutif impossible ²⁸⁰.

²⁷⁷ CROUZATIER, J.-M., « Le rôle des commissions d'enquête du Congrès des Etats-Unis », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1975, pp. 1022-1027.

²⁷⁸ MOURTADA-SABBAH, N. et BEAUTE, J., *Le privilège de l'exécutif aux États-Unis*, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Paris, LGDJ, 1999, pp. 265-273.

²⁷⁹ CORWIN, E., *The President: Office and Power*, 3^e éd., New York, University Press, 1948, pp. 116-118.

²⁸⁰ CROUZATIER, J.-M., « Le rôle des commissions d'enquête du Congrès des Etats-Unis », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1975, pp. 1022-1027.

Cet aspect-là du secret est essentiel à une administration efficace mais pas uniquement.

Cette même pratique se retrouve au niveau du fonctionnement des cours de justice qui disposent de prérogatives permettant de protéger le caractère confidentiel de son fonctionnement interne afin d'assurer l'intégrité du processus de prise de décision. Que ce soit au regard du pouvoir exécutif ou du pouvoir judiciaire, cette prérogative permet d'assurer l'indépendance et l'autonomie du pouvoir vis-à-vis des autres branches. Autrement dit, l'impératif du secret répond également à un besoin d'une liberté d'action qui est nécessaire à une efficacité dans l'exécution des lois, des décisions politiques, d'une exécution rapide et énergique ²⁸¹.

Cet aspect énergétique de l'exécutif est très important pour les Pères Fondateurs, surtout pour Alexander Hamilton qui louait si vivement dans *The Federalist* cette « énergie exécutive » ²⁸² : selon la conception hamiltonienne, le Président doit agir à l'image d'un chef actif dans la conduite de la politique nationale. Or cette énergie découle de l'unité, du secret et de la diligence qui, comme il a été dit, caractérise davantage les opérations d'un seul homme, plus que celles d'un plus grand nombre.

Pour la protection de son fonctionnement interne, la préservation d'une publicité absolue dans le processus de décision, l'action du pouvoir exécutif nécessite une part de discrétion et au nom de cette efficacité, les commissions d'enquête ne peuvent disposer d'un pouvoir absolu de communication.

En outre, cette possibilité de secret permet de protéger l'autonomie de l'exécutif, l'égalité dans laquelle il a été placé vis-à-vis des autres pouvoirs contre une possible indiscretion des parlementaires derrière les demandes de communication.

²⁸¹ MOURTADA-SABBAH, N. et BEAUTE, J., *Le privilège de l'exécutif aux États-Unis*, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Paris, LGDJ, 1999, pp. 265-273.

²⁸² HAMILTON, A., « The Executive Department Further Considered », in *The Federalist Papers*: n° 70, 18 mars 1788.

II. La préservation de l'autonomie et de l'indépendance de l'exécutif par le secret : limite équivoque au pouvoir de communication

Au nom de la séparation des pouvoirs, le contrôle opéré par les commissions d'enquête doit pouvoir être limité afin de préserver l'exécutif dans son indépendance et autonomie vis-à-vis du pouvoir législatif. Pour cela, il dispose d'une prérogative discrétionnaire qui lui permet d'apprécier et de déterminer si les informations demandées à l'occasion d'une enquête parlementaire sont de nature à pouvoir être rendues publiques. Toutefois, cette libre-appréciation s'avère équivoque. D'un côté, la capacité de l'exécutif d'opposer un refus à des demandes de communication d'information au nom du secret représente un « moyen de défense » contre une attitude parfois intrusive du Parlement (A). D'un autre, comme toute prérogative discrétionnaire, celle-ci peut naturellement faire l'usage d'abus et dans ce cas, le secret peut s'interpréter comme la composante d'une présidence presque impériale (B).

A. L'opposition du secret au pouvoir de communication, éventuel moyen de défense de l'autonomie de l'exécutif

La prérogative de l'exécutif ou de l'administration d'opposer un refus aux demandes de communications des commissions d'enquête s'inscrit dans sa capacité à déterminer quand et dans quelles circonstances, une information peut être communiquée. Autrement dit, il revient à l'exécutif d'apprécier et de déterminer par rapport au cas concret, si la divulgation de l'information en question sera jugée contraire à l'intérêt public ou pas. Cette appréciation se fait au cas par cas. D'ailleurs, c'est à l'occasion de la commission d'enquête aux États-Unis, sur l'échec de l'expédition du général Saint-Clair, que le Président Georges Washington évoque pour la première fois cette capacité de juger de l'opportunité de la communication ou non des informations demandées par la commission²⁸³. Cette libre appréciation se justifie alors par le principe de la séparation des pouvoirs et tout particulièrement, de l'affirmation de l'indépendance et de l'autonomie de l'exécutif par rapport aux autres pouvoirs. De sorte que l'empiètement du législatif sur le pouvoir

²⁸³ CROUZATIER, J.-M., « Le rôle des commissions d'enquête du Congrès des États-Unis », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1975, pp. 1022-1027.

discrétionnaire de la branche exécutive d'opposer le secret constituerait une transgression injustifiée de son indépendance. Finalement, le fait que le pouvoir de communication ne soit pas illimité permet ainsi à l'exécutif de venir équilibrer la balance face à un pouvoir législatif qui peut être parfois « envahissant ».

En effet, le principe de la séparation des pouvoirs est destiné à empêcher que ne se « mélangent » les pouvoirs dans les mains d'un seul. Il apparaît ainsi évident que dans les relations entre pouvoirs, surtout à l'occasion des commissions d'enquête, aucun des deux pouvoirs ne doit avoir une influence directe et prépondérante dans l'exercice de l'autre.

Par le secret, l'exécutif a pu « se protéger » contre les commissions d'enquête constituées pour des raisons partisans ou personnelles d'élus ambitieux, et prenant la forme de *fishing excursions* dans les dossiers et documents de l'administration ou de l'exécutif. D'ailleurs, il s'agit de l'une des responsabilités essentielles de l'exécutif que de résister à tout empiètement sur ses compétences ou toutes tentatives d'usurpation de son autorité ²⁸⁴.

En France, cette question relative à la préservation de l'autonomie de l'exécutif a particulièrement posé des difficultés sous les III^{ème} et IV^{ème} République. Le garde des Sceaux a été forcé de démissionner par la commission d'enquête de la Chambre sur Panama ²⁸⁵, alors qu'il avait soutenu un refus opposé par le procureur général de la Cour d'appel de Paris de communiquer des pièces non encore soumises au contradictoire. Dans une moindre mesure, cette question s'est renouvelée sous la V^{ème} République à l'occasion de la commission sénatoriale de contrôle sur l'ORTF ²⁸⁶ en 1968, « sur quatorze questions de la commission, la Cour des comptes ne répondit qu'à quatre, les moins pertinentes, la communication des pièces relevant selon elle des seuls destinataires, les ministres » ²⁸⁷.

Aux États-Unis, les exemples les plus emblématiques sur cette question se situent dans la période du « Congrès impérial », à l'occasion des enquêtes sur le loyalisme et la subversion. En 1948, le refus du Président Harry Truman opposé à la demande de la commission d'enquête sur les activités « anti-américaines » de communiquer le dossier d'un de ses

²⁸⁴ MOURTADA-SABBAH, N. et BEAUTE, J., *Le privilège de l'exécutif aux États-Unis*, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Paris, LGDJ, 1999, pp. 339-344.

²⁸⁵ Commission d'enquête chargée de faire la lumière sur les allégations portées à la tribune à l'occasion des affaires de Panama, rapport de 1893.

²⁸⁶ Commission de contrôle du Sénat chargée d'examiner les problèmes posés par l'accomplissement des missions propres à l'Office des radio-diffusion-télévision française, le 2 avril 1968, rapport n° 118.

²⁸⁷ BIDEGARAY, C. et EMERI, C., « Le contrôle parlementaire », *Revue de droit public et de science politique*, 1973, p. 1700.

agents, alors soupçonné d'activités anti-américaines, a pu s'interpréter comme un acte de résistance face à l'intrusion excessive de la commission. C'est surtout l'opposition du Président Dwight Eisenhower au sénateur McCarthy, à l'occasion des enquêtes de loyalisme dans l'armée, qui est restée célèbre. Elle a marqué le début du déclin du sénateur, qui, par la suite a été censuré par le Sénat à la fin de l'année 1954 et ultérieurement, a fini par perdre la présidence de la sous-commission et toute l'influence qu'il a pu avoir ²⁸⁸.

Ainsi, le *bon* déroulement des travaux des commissions d'enquête dépend de la bonne volonté du gouvernement, surtout en ce qui concerne la communication de pièces : c'est lui qui détient la faculté d'apprécier l'utilité de la communication et éventuellement de se fonder sur le caractère confidentiel des pièces demandées pour refuser.

Autrement dit, l'efficacité des investigations parlementaire dépend aisément de sa bonne volonté, du nombre d'obstacles, des secrets que l'exécutif peut dresser. Cet état de « dépendance » des commissions d'enquête a pu, dans l'autre sens, parfois être exploité de manière excessive par l'exécutif.

B. Le refus de communication, composant possible d'une présidence impériale

La capacité de l'exécutif de s'opposer à la communication d'informations aux commissions d'enquête a pu faire l'objet d'excès. Ne serait-ce que pour donner l'exemple le plus banal, elle a pu être utilisée pour couvrir les méfaits de membres de l'exécutif ou encore pour éviter des risques d'embarras à l'administration.

Cette situation est rendue possible par la libre appréciation dont dispose l'exécutif pour déterminer au cas par cas si la transmission d'informations est ou non contraire à l'intérêt public. De sorte que selon le contexte, cette appréciation a pu s'avérer largement extensive et constituer un sérieux handicap pour les commissions d'enquête qui se sont alors fréquemment montrées incapables d'obtenir des informations qui les intéressaient selon un prétexte plus ou moins justifié : « il reste alors à savoir jusqu'à quel point l'exécutif ou l'administration surévalue de façon délibérée l'importance excessive de documents pour cacher des erreurs et des échecs » ²⁸⁹.

²⁸⁸ MATHIOT, A., *La vie politique aux États-Unis et les tendances récentes*, Université de Paris. Institut d'études politiques, Paris, France, les Cours de droit, 1975, pp. 366-367.

²⁸⁹ STEDMAN, M., « Le travail du Congrès », *Revue française de science politique*, 1954, vol. 4, n° 4, p. 756.

Ainsi, aux États-Unis en période la guerre froide, le secret va devenir la nouvelle règle au sein de l'exécutif, et notamment vis-à-vis de toute demande de communication des commissions d'enquête. De même, l'Administration Georges W. Bush a également fait un large usage de cette prérogative du secret : en 2002, le Président a interdit le directeur du Département de la sécurité intérieure de venir devant le Congrès et de communiquer certains documents, prétextant son rôle de conseiller du Président ²⁹⁰.

En France, l'article 413-9 du code pénal venant interdire ou réprimer toute divulgation d'informations marquées du secret de la défense nationale, en pose une définition particulièrement large : « présentent un caractère de secret de la défense nationale [...] les procédés, objets, documents, information, réseaux informatiques ou fichiers intéressant la défense nationale ». Cette imprécision autorise donc l'exécutif à utiliser cette définition comme un rempart : le gouvernement peut alors jouer sur le secret de la défense nationale en usant de manœuvres dilatoires pour éviter, selon lui, une trop grande curiosité du Parlement par l'intermédiaire des commissions d'enquête. D'ailleurs, si cet article prévoit les différents niveaux de classification en fonction de l'information à protéger, il revient en pratique aux services du premier ministre de prendre la décision finale de classer, faisant d'eux, les maîtres de la classification ²⁹¹.

Le sénateur Pierre Marcilhacy a ainsi pu dénoncer la règle du secret et son usage excessif par le gouvernement :

La notion de secret gouvernemental s'est étendue à l'administration toute entière : la nomination d'un garde-champêtre est presque aussi secrète qu'un plan de guerre. Les journalistes de quotidiens régionaux – que je visite régulièrement – me font part de leurs préoccupations à ce sujet. J'ajouterais, le Parlement aussi. ²⁹²

De même, de l'autre côté de l'Atlantique, le sénateur Sam Ervin, président de la commission d'enquête sur l'affaire Watergate, a pu déclarer que si la doctrine de la séparation des pouvoirs vient limiter le droit des commissions à réclamer des documents au Président, elle

²⁹⁰ MONGOIN, D., « Le contrôle de l'administration par le Congrès des États-Unis », in SEILLER, B., *op. cit.*, pp. 142-143.

²⁹¹ BIDEGARAY, C. et EMERI, C., « Le contrôle parlementaire », *Revue de droit public et de science politique*, 1973, pp. 1692-1693.

²⁹² MARCILHACY, P., *Journal Officiel*, Débats parlementaires, Sénat, séance du 8 décembre 1972, p. 2869.

« n'impose pas au Président le devoir d'interdire à une commission parlementaire l'accès à la vérité concernant des accusations à l'encontre d'activités criminelles »²⁹³.

Aussi, comme la notion de secret, le pouvoir de communication, tel que définit en France et aux États-Unis a pu faire l'objet d'une interprétation extensive de la part de l'exécutif. En effet, en France, il est limité aux documents « de nature à faciliter » la mission de contrôle des commissions d'enquête et aux États-Unis, il doit entrer dans la compétence juridique de la commission. Or, cette restriction a parfois donné lieu en pratique à des interprétations controversées de la part des gouvernements comme moyen pour se dérober de leurs obligations de communication, alors que les informations demandées s'avéraient être utiles et nécessaires aux enquêtes²⁹⁴.

Finalement, l'usage équivoque de la notion de secret pose le problème des délimitations des frontières et des divergences dans les interprétations selon la branche, car « ce qui apparaît comme relevant des affaires étrangères pour le Président peut sembler avec la même clarté pour le Congrès relever du commerce extérieur »²⁹⁵.

Le secret opposé aux demandes de communication des commissions d'enquête s'est affirmé comme une limite nécessaire au droit de savoir des assemblées représentatives. Nécessaire en effet, au nom des impératifs supérieurs de l'État et s'est affirmé comme une priorité dans la protection de l'autonomie et de l'indépendance de l'exécutif, dans la préservation de l'égalité dans laquelle il a été placé vis-à-vis du législatif.

Le pouvoir de s'opposer aux demandes de communication des commissions d'enquête est donc destiné à équilibrer la balance face à une volonté trop grande d'immixtion du Parlement dans les affaires de l'exécutif par le biais des commissions d'enquête. A l'inverse, dans le contexte actuel de sa montée en puissance et du développement de l'administration dans les systèmes constitutionnels, au nom de ce même principe de la séparation des pouvoirs, le pouvoir de communication de ces commissions permet également d'équilibrer la balance face à une volonté trop grande de secret et de dissimulation de l'exécutif, tout en restant limité par le secret.

²⁹³ Sam Ervin in « President Refuses to Turn Over Tapes; Ervin Committee, Cox Issue Subpoenas », *The Washington Post*, 24 juillet 1973.

²⁹⁴ DELCAMP, A., « Problématique du contrôle parlementaire de l'administration », in SEILLER, B., *op. cit.*, pp. 19-29.

²⁹⁵ FISHER, L., *Constitutional conflicts between Congress and the President*, 2^e éd., Princeton, Princeton University Press, 1985, p. 220.

Section 2 : Le pouvoir de communication, point d'équilibre entre besoins de visibilité de l'action de l'exécutif et les nécessités du secret

Le pouvoir de communication participe de la fonction de contrôle opérée par les commissions d'enquête, permettant ainsi la collecte d'informations approfondies sur le sujet dont elles se sont saisies. En outre, ce pouvoir contribue à une certaine publicité des actes, une visibilité dans l'action de l'exécutif et de l'administration. Ainsi, le pouvoir de communication est rendu d'autant plus indispensable à mesure que le phénomène de bureaucratisation se développe dans les États modernes. Dans le même temps, par cette publicité et visibilité, le pouvoir de communication contribue également à une certaine légitimation démocratique de l'exécutif (I).

Toutefois, ici encore l'idée d'équilibre est centrale : il s'agit de trouver un équilibre entre l'idée de transparence, de visibilité et l'idée de secret car tous deux sont des pouvoirs nécessaires, et ils permettent de s'arrêter, de se balancer, ce qui contribue ainsi à l'objectif d'équilibre des pouvoirs (II).

I. Contributions du pouvoir de communication à la fonction de contrôle des commissions d'enquête et de visibilité de l'action de l'exécutif

Le pouvoir de communication vient compléter le pouvoir d'audition dans l'accomplissement de la mission de contrôle opérée par les commissions d'enquête et permettant ainsi la réalisation d'un travail approfondi, que ne peuvent faire les autres techniques de contrôle ordinaire. Par l'étude des documents obtenus, ce pouvoir constitue l'une des meilleures façons de découvrir la vérité, de renforcer la qualité et la crédibilité des travaux des commissions d'enquête (A). L'importance de ce pouvoir se trouve d'autant plus renforcée à mesure que les sociétés connaissent le développement des *super states*, il permet alors de limiter la tendance de l'exécutif au secret et à la dissimulation (B).

A. Le pouvoir de communication, un moyen indispensable à la mission de contrôle des commissions d'enquête

Les commissions d'enquête sont des techniques de contrôle qui s'avèrent particulièrement utiles et efficaces pour l'obtention d'informations, souvent non dévoilées spontanément. Elles accomplissent ainsi un travail approfondi, recherché grâce une association de l'exercice du pouvoir d'audition et du pouvoir de communication.

En effet, si les informations semblent insuffisantes ou les faits méritent une enquête, le Parlement français et le Congrès tendent à créer une commission d'enquête pour les prérogatives dont elles disposent. Et lorsque l'administration a tendance à vouloir dissimuler ses erreurs, les parlementaires, par le pouvoir d'audition et de communication des commissions d'enquête, parviennent ainsi à se renseigner sur la matérialité des faits, en dehors de ceux à caractère secret.

D'ailleurs, le champ d'investigation des enquêtes parlementaires s'avère suffisamment large pour pouvoir s'épanouir, sans pour autant tomber dans des domaines relatifs aux intérêts supérieurs de l'État.

Aussi, la possibilité pour les commissions de réclamer à l'exécutif toutes les informations dont elles estiment avoir besoin dans l'acquittement de leur fonction de contrôle s'intègre parfaitement dans le principe de la séparation des pouvoirs. En effet, la conception américaine de ce principe introduisant un système de *checks and balances*, système dans lequel chaque branche participe, de façon limitée, à l'exercice des fonctions des autres branches. Ce système met en place une « interpénétration »²⁹⁶ relative des pouvoirs, et qui en régime parlementaire est justifiée par l'existence du principe de la responsabilité politique du gouvernement.

C'est pourquoi, le Parlement et le Congrès sont habilités à obtenir de l'exécutif les informations qui lui sont raisonnablement nécessaires pour lui permettre de s'acquitter de ses fonctions constitutionnelles²⁹⁷, et tout particulièrement de la mission de contrôle et d'évaluation par l'intermédiaire des commissions d'enquête prévue à l'article 51-2 de la Constitution française de 1958. De sorte que, en dehors des documents et renseignements à

²⁹⁶ CROUZATIER, J.-M., « Le rôle des commissions d'enquête du Congrès des Etats-Unis », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1975, p. 1001.

²⁹⁷ MOURTADA-SABBAH, N. et BEAUTE, J., *Le privilège de l'exécutif aux États-Unis*, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Paris, LGDJ, 1999, p. 247.

caractère secret, les pouvoirs des commissions d'enquête pour obtenir les renseignements nécessaires sont élargis et indispensables pour effectuer un « bon » contrôle.

En France, « tous les renseignements de nature à faciliter cette mission doivent leur être fourni », et le refus de communiquer les documents requis est passible des mêmes peines qu'en cas de refus de comparaître, de déposer ou de prêter serment ²⁹⁸.

De même, aux États-Unis, les enquêteurs disposent du pouvoir d'exiger la production de documents (*subpoena duces tecum*) ainsi que du pouvoir de *contempt* pour persuader toutes personnes, y compris l'exécutif, de leur remettre les informations demandées. Aussi, le *U.S. Code* ²⁹⁹ prescrit aux départements de l'exécutif de fournir toutes informations réclamées, pourvu qu'il s'agisse d'une question entrant dans la compétence juridique de la commission sur les opérations gouvernementales de la Chambre et du Sénat (*Committee on Government Operations of the House of Representatives and Senate*).

Ces règles confèrent ainsi le pouvoir des commissions d'enquête de demander la communication de documents nécessaires à leurs travaux, qui en dehors des documents de services revêtant un caractère secret, permettent d'éviter que les gouvernements ne puissent refuser des informations utiles et nécessaires aux enquêtes. Autrement dit, ce système permet aux commissions, instituées par une majorité d'élus, d'examiner très en détail le fonctionnement de divers services, services publics et agences fédérales, même sans l'accord du gouvernement. Ce pouvoir de communication est essentiel pour les commissions d'enquête dont l'obtention des informations, en dehors de cette prérogative, dépend en partie de leur pouvoir d'audition, de ce qu'elles peuvent lire dans les journaux et se procurer par le biais d'experts en dehors du gouvernement. Elles dépendent surtout de ce que l'exécutif décide de leur communiquer ³⁰⁰. Le pouvoir de communication pour s'informer sur la conduite des affaires publiques se complète avec le pouvoir d'audition, et vient renforcer la crédibilité et la qualité des travaux.

Finalement, ce système rend presque impossible la non divulgation des informations recueillies : tout en mettant en mesure les commissions d'enquête d'établir les faits et de découvrir la vérité, la publicité qui sera donné à leurs travaux permettra que la vérité ne soit

²⁹⁸ Article 6 de l'ordonnance du 17 novembre de 1958.

²⁹⁹ 5 *U.S. Code* § 2954 – *Information to committees of Congress on request*.

³⁰⁰ MOURTADA-SABBAH, N. et BEAUTE, J., *Le privilège de l'exécutif aux États-Unis*, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Paris, LGDJ, 1999, pp. 252-253.

enterrée. Le pouvoir de communication des commissions d'enquête participe de la fonction de contrôle assurant ainsi une certaine visibilité ou transparence sur le fonctionnement des pouvoirs, dans un domaine précis et pendant une période donnée.

B. Le pouvoir de communication, élément nécessaire contribuant à une visibilité de l'action de l'exécutif

Les systèmes constitutionnels actuels connaissent une prédominance de la place du Président et le développement d'une administration, devenant de plus en plus complexe, sur laquelle il s'appuie pour la mise en œuvre de son programme politique.

Cette évolution des systèmes a fondamentalement altéré l'importance du pouvoir traditionnel de l'exécutif à invoquer le secret car en parallèle, ce sont développées les exigences de publicité ou de transparence de son action. En ce sens, le pouvoir de communication des commissions d'enquête permet de limiter la tendance de l'exécutif au secret et à la dissimulation. En effet, ce privilège de l'exécutif à invoquer le secret peut parfois constituer un « rideau de fer »³⁰¹ qui soustrait des informations cruciales au regard du Parlement et du peuple. Il est alors parfois incompréhensible pour les représentants, soutenus par l'opinion publique, que l'exécutif vienne limiter, de façon injustifiée, la pénétration du Parlement dans certains domaines où des abus sont possibles³⁰². D'autant plus que les parlementaires soupçonnent parfois, non sans raison, une tentative de l'exécutif de dissimuler à la représentation des informations, ou au moins des épisodes embarrassants, alors que certaines peuvent être notamment transmises à huis clos. Le professeur Bernard Schwartz exprime très bien cette idée :

Le danger prépondérant ne vient pas des abus du Congrès mais du fait d'investir l'exécutif d'un droit légal d'entourer du secret toutes ses activités [...]. Ceux qui s'inquiètent de la possibilité d'abus par le législatif ne tiennent aucun compte du péril prédominant de ce siècle, celui du *super-state* avec son administration toute puissante [...]. Si les représentants élus du peuple affirment leur droit de dévoiler ce qui se passe au sein de la branche exécutive le danger peut être esquivé. Un exécutif dont les abus et les insuffisances sont exposés au grand jour peut difficilement constituer une menace pour un gouvernement constitutionnel.³⁰³

³⁰¹ MOURTADA-SABBAH, N. et BEAUTE, J., *op. cit.*, p. 335.

³⁰² STEDMAN, M., « Le travail du Congrès », *Revue française de science politique*, 1954, vol. 4, n° 4, pp. 734-760.

³⁰³ Cité par MOURTADA-SABBAH, N. et BEAUTE, J., *op. cit.*, p. 338.

Dans ce contexte, le pouvoir de communication permet un certain équilibre par publicité ou par transparence. En effet, les commissions d'enquête ont contribué à limiter les tendances de l'exécutif à agir dans le secret ou en marge de la légalité et assurer l'information générale en rendant les informations communiquées publiques. Aussi, la promotion des exigences de transparence sont plus pressantes aujourd'hui, principalement dans la conduite des activités politiques, administratives, tant le concept de secret tend à être associé à la corruption. Ce besoin nouveau de visibilité se fait ressentir dans toutes les sphères de la vie sociale, comme une nécessité de dissiper les zones d'ombre, le mystère qui peut parfois entourer les institutions ³⁰⁴.

Ainsi, dans une démocratie, la « pratique largement rependue par laquelle les gouvernements s'efforcent de dissimuler les informations embarrassantes » ³⁰⁵ ne saurait être tolérée. Et ce d'autant plus que les systèmes démocratiques reposent également sur le concept de responsabilité des élus devant la nation : les dirigeants ne pourraient être tenus responsables de leurs actions si les citoyens et les assemblées représentatives ne sont pas tenus au courant de leurs activités. Les enquêtes parlementaires sont un des moyens par lesquels les assemblées peuvent faire rendre des comptes à l'exécutif ³⁰⁶.

Aussi, tout gouvernement représentatif consiste en un droit de regard sur la conduite de ceux à qui les électeurs ont confié le pouvoir. Ainsi, le refus de communiquer des informations aux commissions d'enquête serait, du point de vue du corps représentatif, contraire au concept même de démocratie : le fait que les parlementaires soient en prise direct avec le public, leur donne ainsi un intérêt crucial dans l'obtention de ces informations, dans un droit du public de savoir ³⁰⁷.

Transparence, publicité et visibilité, l'idée est celle d'un accès aux représentants de la nation et aux citoyens à diverses informations. Et tout cela relève d'une démarche de légitimation et de responsabilisation de l'action publique, de l'exécutif. En effet, cette visibilité dans le fonctionnement de l'administration, accepter de transmettre aux représentants les éléments d'information qu'ils demandent, surtout lorsque survient des erreurs ou des faiblesses, permet éventuellement de renforcer la confiance des citoyens dans les institutions. Elle

³⁰⁴ MARCHAND, J., « Réflexions sur le principe de transparence », *Revue de droit public*, mai 2014, n° 3, pp. 677-703.

³⁰⁵ *Justice Douglas in New York Co. v. United States*, 403 US 724 (1971), du 30 juin 1971.

³⁰⁶ STEDMAN, M., « Le travail du Congrès », *Revue française de science politique*, 1954, vol. 4, n° 4, pp. 734-760.

³⁰⁷ MOURTADA-SABBAH, N. et BEAUTE, J., *op. cit.*, pp. 258-263.

constitue un nouveau fondement démocratique au fonctionnement de l'administration et à de l'action de l'exécutif³⁰⁸.

La fonction de visibilité remplie par le contrôle opéré par les commissions d'enquête joue alors sur ces deux tableaux : assurer l'information aux assemblées représentatives et à l'opinion publique, tout en permettant une certaine légitimation démocratique de l'exécutif. Toutefois, il ne saurait exister un système démocratique entièrement transparent, ou entièrement couvert par le secret. En ce sens, le pouvoir de communication, limité par la nécessité de secret, permet un certain équilibre garantissant le fonctionnement régulier des pouvoirs publics.

II. Contributions des commissions d'enquête à un équilibre des pouvoirs entre communication et secret

L'idée d'équilibre est ici centrale en matière d'enquête parlementaire. Le pouvoir d'opposer le secret à toute demande de communication d'information aux commissions d'enquête permet de contrebalancer les immixtions du Parlement dans les affaires de l'exécutif. A l'inverse, et en dehors des domaines à caractère secret, le pouvoir de communication des commissions d'enquête permet de contrebalancer la tendance de l'exécutif au secret et à la dissimulation.

Ainsi, ces deux pouvoirs ne peuvent être absolus, la publicité ou la transparence permise par le pouvoir de communication doit être limitée (A). Aussi, chacun de ces pouvoirs ne sont pas clairement définis, ni le secret, ni l'étendue véritable du pouvoir d'enquête parlementaire, de sorte que l'un et l'autre vont s'arrêter mutuellement et permettre une certaine collaboration entre le législatif et l'exécutif, contribuant ainsi à l'objectif d'équilibre des pouvoirs (B).

³⁰⁸ MARCHAND, J., « Réflexions sur le principe de transparence », *Revue de droit public*, mai 2014, n° 3, pp. 677-703.

A. Le pouvoir de communication, une visibilité équilibrée avec le pouvoir du secret

Certains partisans de cette idée de visibilité ou de transparence ont tendance à croire que pour éviter qu'il y ait des abus, l'exécutif devrait se voir dénier ce privilège du secret, qui semble le mettre à l'abri de toute responsabilité vis-à-vis des représentants ou du peuple. Autrement dit, un exécutif transparent serait un exécutif sûr³⁰⁹. Or, la démocratie ne pourrait se résumer à « un régime de lumière excluant tout secret de la part des autorités publiques »³¹⁰. En effet, cette idée de transparence, de visibilité suscite un certain nombre de réserves et notamment, sur le fait que l'exercice du pouvoir est inséparable d'une certaine part de secret, surtout sur le plan militaire et diplomatique. La transparence, la visibilité de la vie politique doivent passer au second plan, derrière l'exigence d'efficacité de l'action publique, surtout dans ces domaines sensibles.

Si certains événements, scandale, dysfonctionnement ou défaillance, nécessitent de faire apparaître la vérité tout entière, l'intérêt public sur ces sujets sensibles exige l'existence de zones d'ombres et de secret, d'une parcelle préservée de la sphère publique. Tous les gouvernements ont besoin de recourir au secret. Une part de secret est alors indispensable, mais elle doit rester l'exception du mode d'exercice de l'action publique. De sorte que les restrictions à l'information des parlementaires, justifiées par ces impératifs de sécurité nationale, doivent être considérées comme des dérogations³¹¹.

Il est ainsi nécessaire de poursuivre un équilibre entre la transparence et le secret car l'absolutisme de l'un ou de l'autre conduit aux mêmes effets que dans un régime totalitaire : « soigneusement encadrée, la transparence est un outil de progrès incontestable. Dévoyée, elle peut être l'instrument de toutes les manipulations incontrôlées, elle peut être le prélude des dérives totalitaires [...]. La transparence oui, mais à condition qu'elle reconnaisse la part irréductible du secret »³¹².

C'est d'ailleurs pour cette raison que le Congrès utilise le terme « *request* » (requête) à l'occasion des demandes d'information adressées au Président, rejetant ainsi l'idée d'une quelconque obligation de transmettre à la charge de l'exécutif. A cette requête s'ajoute

³⁰⁹ MOURTADA-SABBAH, N. et BEAUTE, J., *op. cit.*, pp. 258-263.

³¹⁰ AUBY, J.-M., cité par BELORGEY, J.-M., « L'Etat entre transparence et secret », *Pouvoirs*, 2001, vol. 2, n° 97, p.32.

³¹¹ MARCHAND, J., « Réflexions sur le principe de transparence », *Revue de droit public*, mai 2014, n° 3, pp. 677-703.

³¹² LIBAERT, T., *La transparence en trompe-l'œil*, Paris, Editions Descartes et Cie, 2003, p. 154.

généralement une clause pour atténuer la demande : « si ce n'est pas incompatible avec l'intérêt public »³¹³.

Ainsi, dans cet objectif d'équilibre entre transparence et secret, se dégage une idée de collaboration : lorsque la commission d'enquête paraît légitime à obtenir les informations demandées pour son enquête, l'exécutif a tendance à lui transmettre. De même, lorsque les nécessités du secret sont justifiées, les enquêteurs ont tendance à s'incliner. D'ailleurs, l'exécutif s'essaie toujours à justifier son refus pour des raisons valables.

Dans ce contexte, aux États-Unis, certains incidents quant à des demandes de communication ont pu aboutir sur une série de compromis, preuve d'une certaine coopération – parfois forcée - et déférence entre les deux pouvoirs. En effet, en général, les Présidents prennent soin de ne pas opposer de refus au Congrès à la légère ou trop fréquemment, dans la mesure où, il est vrai, que l'effectivité de son pouvoir demeure subordonnée à la coopération du Congrès³¹⁴.

L'exemple le plus illustratif est celui du compromis trouvé entre le Président Ronald Reagan et la commissions d'enquête chargée d'examiner la manière dont l'*Environmental Protection Agency* (EPA) s'était acquittée du nettoyage d'un site de déchets toxiques³¹⁵. Le Président, en 1982, avait enjoint l'administratrice de l'EPA, Ann Gorus, de ne pas communiquer les 160 documents demandés par la commission. Par une mesure sans précédent, elle fut considérée en *contempt* par toute la Chambre des représentants. L'affaire a finalement été résolue par un compromis (forcé), avec la communication de version révisées des documents demandés et les documents non révisés ont pu être consultés à huis clos.

Le même phénomène s'observe également en France : en général, le gouvernement laisse le Parlement examiner très en détail le fonctionnement de divers services publics, dès lors qu'il ne s'agit pas de secrets expressément prévus par la loi. De même, lorsque la pression médiatique atteint une certaine acuité, le gouvernement s'avère être particulièrement

³¹³ DOLAN, A. *et al.*, *Congressional Oversight Manual*, Washington D.C., Library of Congress. Congressional Research Service, 19 décembre 2014, pp. 66-68. [En ligne]. <<https://fas.org/sgp/crs/misc/RL30240.pdf>>.

³¹⁴ MOURTADA-SABBAH, N. et BEAUTE, J., *op. cit.*, pp. 319-320.

³¹⁵ *Subcommittee on oversight and investigations of the House committee on energy and commerce, report on the President's claim of executive privilege over EPA documents, abuses in the superfund program, and other matters*, rapport 98-AA, du 10 septembre 1984.

coopératif. Dans un tel contexte, celui-ci va faciliter, ou du moins ne pas empêcher, la création d'une commission d'enquête et s'en servir comme moyen de défense vis-à-vis de l'opinion publique, pour lui permettre de se justifier.

C'est le cas notamment, à l'occasion des deux commissions d'enquête créées sur la Corse au Sénat et à l'Assemblée nationale en 1999³¹⁶. Sous la pression du Parlement et de l'opinion publique, le gouvernement a alors déclassifié des documents à l'attention de ces commissions, et notamment le rapport d'inspection de la légion de gendarmerie en Corse.

Finalement, cette pression politique du Parlement ou du Congrès, apparaît ici plus une aide à la gestion publique qu'un obstacle à l'action publique. Et le style du contrôle parlementaire ne s'épuise pas dans un affrontement entre deux pouvoirs également légitimes, il s'étend également à celui d'un dialogue entre les deux branches de la représentation du peuple.

Ce dialogue, cette coopération tend éventuellement à contribuer à l'objectif d'équilibre des pouvoirs.

B. Le secret et la communication, deux pouvoirs contraires et complémentaires : contributions à l'objectif d'équilibre des pouvoirs

Les critiques du privilège du secret estiment qu'une démocratie ne peut ainsi fonctionner de manière propre et efficace si le Parlement et les citoyens ne sont pas au courant des agissements et des opérations du gouvernement. A l'inverse, une démocratie entièrement transparente conduirait aux mêmes effets qu'un régime totalitaire. En effet, selon Mark J. Rozell « une vision expansive du pouvoir d'enquête du Congrès est tout aussi erronée que l'opinion selon laquelle le Président a un pouvoir absolu de refuser des informations au Congrès quelles que soient les raisons qui sous-tendent ce refus »³¹⁷.

Les deux sont alors nécessaires et efficaces lorsqu'ils sont limités : l'un pour garantir l'efficacité d'action de l'exécutif, l'autre pour lui permettre de remplir sa mission de contrôle. Dans ce contexte, législatif et exécutif se trouvent dans une sorte de quasi-obligation de coopérer et parfois comme une alternative à une situation particulière : une

³¹⁶ Commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur le fonctionnement des forces de sécurité en Corse, rapport n° 1918, du 10 novembre 1999.

Commission d'enquête du Sénat sur la conduite de la politique de sécurité menée par l'Etat en Corse, rapport n° 69, du 16 novembre 1999.

³¹⁷ ROZELL, M., *Executive Privilege: The Dilemma of Secrecy and Democratic Accountability*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994, p. 57.

coopération pour bien se faire voir de l'opinion publique, pour obtenir les faveurs du Congrès, ou encore sortir d'une impasse.

Cette coopération entre les deux pouvoirs est ainsi caractéristique de la séparation des pouvoirs car si l'exécutif a besoin d'une certaine discrétion dans ses délibérations, le législatif est tributaire d'informations pour pouvoir s'acquitter de ses fonctions.

Ce sont ainsi des exigences à la fois concurrentes et complémentaires, ce qui contribue à l'objectif d'équilibre des pouvoirs commun à tous régimes démocratiques, qu'il soit présidentiel, parlementaire, ou encore *à la française*.

Le pouvoir d'enquête et le pouvoir d'opposer le secret sont deux pouvoirs susceptibles de faire l'objet d'abus, d'être utilisé avec excès. D'un côté, le secret peut servir de rempart pour notamment couvrir des méfaits de membres de l'exécutif ou éviter des risques d'embarras à l'administration. D'un autre, en servant de prétexte à un certain empiètement du législatif sur l'exécutif, par la constitution de commissions d'enquête de type *fishing excursion*. L'un dans l'autre, de tels usages sont souvent motivés par des raisons politiques ou partisans.

Et, s'il est vrai que le législatif a une certaine tendance à chercher sa propre expansion par l'usage du droit d'enquête et, qu'à travers l'idée d'intérêt public, de sécurité publique, l'exécutif essaie de repousser les limites qui lui sont fixées, ces deux pouvoirs n'en sont pas moins nécessaires : à l'exécutif pour être à même de gouverner et au législatif pour être à même de contrôler ³¹⁸.

D'ailleurs, cette tendance de l'un et l'autre pouvoir à chercher sa propre expansion tient finalement à l'absence d'une définition précise des contours du pouvoir d'enquête et du secret. En effet, la définition de l'objet possible d'une commission d'enquête s'avère être approximative : en France, il doit porter sur des « faits déterminés » ou encore sur « la gestion des services publics ou des entreprises nationales » ³¹⁹ et, aux États-Unis, l'objet d'une enquête parlementaire doit entrer dans la compétence juridique de la commission permanente qui l'a créée. De plus, les contours du secret se caractérisent également pour leurs approximations ne serait-ce qu'au regard du privilège de l'exécutif aux États-Unis ou encore de l'article 413-9 du code pénal relatif au secret de la défense nationale en France.

³¹⁸ MOURTADA-SABBAH, N. et BEAUTE, J., *Le privilège de l'exécutif aux États-Unis*, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Paris, LGDJ, 1999, pp. 339-344.

³¹⁹ Article 6-I, alinéa 2 de l'ordonnance du 17 novembre 1958.

Aussi, le pouvoir ne peut être maintenu dans ses limites que par d'autres pouvoirs qui viennent le compenser et l'équilibrer. Dans le mécanisme américain des *checks and balances*, le privilège du secret de l'exécutif et du pouvoir d'enquête parlementaire concrétisent cette idée de frein et de contrepoids. D'ailleurs, s'agissant de ces deux pouvoirs, il s'agit davantage d'un système de balance que de séparation des pouvoirs. En effet, lorsque Montesquieu affirme que « par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir »³²⁰, le privilège du secret et le pouvoir de communication se combinent, se tempèrent et peuvent ainsi se contrebalancer. Enclins à déborder de leurs limites, il faut opposer l'ambition à l'ambition selon James Madison³²¹: n'étant pas absolus, ils s'arrêtent réciproquement. De sorte qu'elles « puissent, par action réciproque, être le moyen de se garder, les unes les autres à leur juste place »³²², de se modérer mutuellement en un « harmonieux système de frustration mutuelle »³²³.

L'idée de publicité vise à ce que les informations puissent être accessibles aux assemblées représentatives, *in fine* aux citoyens, et que de ces informations sur les actes de l'administration et de l'exécutif, on passe à une surveillance des responsables politiques. L'information parlementaire, obtenue par commission d'enquête, constitue alors l'une des conditions de l'exercice de la démocratie. Toutefois, son champ d'application doit être en même temps limitée car un exécutif fidèle de sa fonction est un exécutif qui soit à la fois capable d'agir et responsable. Aussi, l'information parlementaire et la responsabilité de l'exécutif ne sont pas sans lien, au contraire : c'est après avoir pris connaissance de son action que les assemblées représentatives, et éventuellement la nation, vont pouvoir lui réclamer des explications, et l'exécutif rendre des comptes. Dans les systèmes constitutionnels présidentialisés, cette quasi-obligation de rendre des comptes contribue ainsi à une certaine responsabilisation de l'exécutif, participant de l'objectif d'équilibre des pouvoirs. C'est là, l'apport du pouvoir de rapporter des commissions d'enquête, de publier les conclusions d'enquête et de les soumettre à débat.

³²⁰ MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois*, 1748, Livre XI, chapitre IV.

³²¹ MADISON, J., « The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments », in *The Federalist Papers*: n° 51, 6 février 1788.

³²² *Idem*.

³²³ HOFSTADTER, R., *The American Political Tradition and the Men Who Made It*, New York, Alfred A. Knopf Inc., 1948, p. 9.

Chapitre 2 : Le pouvoir de rapporter, entre efficacité d'action et responsabilisation de l'exécutif

Les commissions d'enquête sont formées en vue de recueillir des informations sur des faits déterminés et de soumettre des conclusions à l'assemblée qui l'a créée.

Le rapport représente ainsi l'aboutissement, la fin d'une enquête parlementaire : il retrace tous les éléments d'information recueillis et suggère des pistes de réformes. En France, il doit être déposé à l'issue d'une durée de 6 mois d'enquête³²⁴ et aux États-Unis, après une période plus ou moins longue. Dans ces deux pays, le dépôt du rapport d'enquête est généralement suivi par sa publication. Ainsi, le pouvoir de rapporter désigne le pouvoir de soumettre et de publier les conclusions d'enquête et constitue alors un véritable pouvoir d'information des commissions d'enquête. Bien que le pouvoir de rapporter soit sans effets juridiques directs, il n'est pas sans portée politique ni sans conséquences bénéfiques pour l'action du pouvoir exécutif et pour l'exécutif lui-même. D'une part en effet, en identifiant les dysfonctionnements, les défaillances et les réformes à faire, les rapports contribuent au renforcement de l'efficacité d'action de l'exécutif par une amélioration de la gestion des affaires publiques (Section 1). D'autre part, bénéficiant d'une certaine publicité, d'une transparence dans les informations recueillies, les rapports participent également à une responsabilisation des gouvernements (Section 2).

Finalement, l'information constitue un des moyens de contrôle, autant que l'un de ses résultats.

³²⁴ Cf. article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 dans sa version en vigueur au 10 août 2017.

Section 1 : Le pouvoir de rapporter des commissions d'enquête, une aide à la gestion des affaires publiques

Le contrôle opéré par les commissions d'enquête est souvent qualifié de pouvoir imparfait dans la mesure où non seulement elles demeurent soumises à une logique politique et partisane, mais elles ne disposent pas non plus de pouvoir d'injonction afin de mettre en œuvre les recommandations faites dans leurs conclusions d'enquête. Ainsi, les suites à donner à leurs travaux ne dépendent pas d'elles, ce qui peut faire douter de l'efficacité du contrôle opéré (I). Toutefois, bien que ce contrôle opéré n'ait pas d'effets juridiques directs, il n'est pas sans conséquences bénéfiques ni sans portée politique. En effet, les rapports des commissions d'enquête peuvent parfois déboucher sur des réformes, tant règlementaires que législatives, permettant une amélioration dans la gestion des affaires publiques dans des domaines précis. En outre, quand bien même les résultats ne sont pas directement quantifiables par le nombre de réformes suscitées, les rapports d'enquête constituent un véritable pouvoir d'information, à la fois du Parlement, des gouvernements ainsi que de l'opinion publique. Ils peuvent emporter l'instauration d'un dialogue institutionnel, une réflexion collective, qui participe au fonctionnement régulier des pouvoirs publics (II).

I. La relative impuissance du contrôle opéré par les commissions d'enquête : la problématique des suites données aux rapports d'enquête

La vertu et le revers des commissions d'enquête est de susciter une vigilance forte sur l'instant. Cette vigilance peut être motivée pour des raisons politiques ou partisans qui peut alors faire douter de l'efficacité, ou du moins de la pertinence du contrôle opéré. Dans ce contexte, cette démarche inopportune se reflète alors sur la qualité du rapport, si tant est qu'il y en est un (A). Toutefois, il faut noter depuis les années 1970 une certaine amélioration de la qualité des travaux, les abus qui ont fait l'histoire tendent à disparaître. Et, malgré cela, malgré un travail d'ampleur, rigoureux et sérieux, les résultats ne sont toujours concluants : ne disposant pas de moyens coercitifs quant à la mise en œuvre des résultats, le contrôle opéré par les commissions d'enquête se caractérise par son impuissance (B).

A. Le contrôle opéré par les commissions d'enquête, un contrôle imparfait soumis aux logiques partisanses se reflétant sur la qualité du rapport d'enquête

Les commissions d'enquête, organe temporaire, prennent fin lors du dépôt de ses conclusions, de son rapport.

Ce rapport est un document réunissant tous les éléments d'informations recueillis, qui visent alors à renseigner le Parlement, l'exécutif et l'opinion publique, sur la gestion des affaires publiques dans un domaine précis. Il examine l'administration des lois, il avertit des besoins de légiférer, de remédier aux défaillances de la politique publique, aux dysfonctionnements du système social, économique ou encore politique, et signale l'existence de corruption, de gaspillage ou d'incompétence. C'est ici le principe même des commissions d'enquête : recueillir des faits, *fact finding committees* ³²⁵.

Elles exercent alors une forme d'audit en ce qu'elles apprécient l'opportunité d'une politique gouvernementale, d'une activité étatique ou encore d'une attitude politique au regard des faits recueillis, et finissent par proposer des recommandations ou suggestions pour améliorer ou modifier.

Toutefois, les commissions d'enquête ont un caractère équivoque : tantôt, elles sont capables de présenter un travail honnête et opérer un contrôle politique tout à fait pertinent, tantôt elles tombent dans le politique, dans le mauvais sens du terme. En effet, en tant qu'organes juridiques entre les mains d'élus politiques, elles présentent une extrême sensibilité aux luttes partisanses rythmant la vie politique du pays et tomber rapidement dans le politique, effectuer un contrôle inopportun.

C'est principalement dans cette situation que le contrôle opéré par les commissions d'enquête présente une certaine insuffisance : elles peuvent être déviées en des *fishing excursion committees* ³²⁶ qui généralement n'aboutissent sur des résultats peu concluants, si ce n'est inexistant. En effet, étant le fruit de luttes partisanses, elles peuvent alors nuire à l'intérêt général en faisant prévaloir des intérêts particuliers, comme en témoignent les enquêtes menées en matière de loyalisme et de subversion en période de « chasse aux

³²⁵ CROUZATIER, J.-M., « Le rôle des commissions d'enquête du Congrès des Etats-Unis », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1975, p. 1035.

³²⁶ GALLOWAY, G., « The Investigative Function of Congress », *American Political Science Review*, février 1927, vol. 21, n° 1, pp. 57-58.

sorcières » aux États-Unis, constituées uniquement dans le but de dénoncer et sans aucun autre projet.

En outre, lorsqu'elles ont pour objet de contrôler un service public, une administration, un Département, les enquêtes peuvent aller jusqu'à en paralyser les activités, comme des expériences passées de commissions ont pu le montrer en France et aux États-Unis. Il faut l'admettre que, dans ces circonstances, les commissions d'enquête ne sont pas nécessairement un élément de rééquilibrage des pouvoirs ³²⁷.

Les commissions d'enquête ont ainsi pu être qualifiées de « tartufferies », ou encore de « comité Théodule ». La commission d'enquête sur l'affaire Rochette de 1910 s'est trainée sur plus de quatre années dans une atmosphère lourde et pesante, sans aucun résultat concret et lui a valu le tristement célèbre qualificatif « dans le cloaque » par Maurice Barrès ³²⁸.

Ces descriptions et expressions dénoncent ainsi l'hypocrisie de certaines commissions d'enquête, si ce n'est leur caractère malsain et surtout leur manque d'utilité.

Toutefois, le contrôle opéré par les commissions d'enquête ne peut être résumé à cette seule logique de confrontations des forces politiques, car il faut constater une certaine amélioration de la qualité des travaux, et tout en restant sensibles aux variations politiques, elles peuvent mener un travail sérieux, rigoureux. D'ailleurs, le cadre juridique des commissions d'enquête sous la V^{ème} République apparaît satisfaisant dans la mesure où le contrôle opéré est possible et ce sans excès ³²⁹. Aux États-Unis, en dépit de l'absence d'un cadre bien défini, il peut être constaté une certaine augmentation de la qualité des travaux d'enquête menée et les abus les plus flagrants qui ont pu se produire adviennent de moins en moins.

Aussi, l'aboutissement d'une enquête est toujours une prise de position politique des assemblées à l'égard de l'exécutif et sans tomber nécessairement dans le politique, elle peut également conduire à des critiques constructives. Du reste, il ne serait pas possible d'aboutir à un contrôle entièrement impartial car c'est le propre des commissions d'enquête. C'est notamment la raison pour laquelle le contrôle est associé à l'opposition dans les systèmes parlementaires majoritaires. Et cette partialité est même nécessaire car c'est dans la critique, la confrontation d'opinions et d'idées qu'une réflexion se trouve être plus sophistiquée et

³²⁷ VALLET, E., « Les commissions d'enquête parlementaires sous la Cinquième République », *Revue française de droit constitutionnel*, 2003, vol. 2, n° 54, pp. 249-278.

³²⁸ Cf. BARRÈS, M., *Dans le cloaque. Notes d'un membre de la Commission d'enquête sur l'affaire Rochette*, Paris, Emile-Paul Frères, 1914.

³²⁹ VALLET, E., « Les commissions d'enquête parlementaires sous la Cinquième République », *op. cit.*, pp. 249-278

permettre ainsi au Parlement de mieux légiférer, à l'exécutif d'améliorer sa gestion des affaires publiques. Les informations alors recueillies permettent de faire apparaître des voies de réformes, pour éviter que tous dysfonctionnements ou défaillances ne se reproduisent³³⁰. Toutefois, alors que des enquêtes peuvent parfois nécessiter des mois ou des années d'investigations, l'audition de centaines de personnes et produire un travail sérieux et méticuleux, rien ne garantit que les résultats accomplis ne soient publiés, lus et encore moins suivis, et finir tout simplement aux « oubliettes ». Cette absence de pouvoir de coercition pour mettre en œuvre les recommandations contribue ainsi à l'impuissance du contrôle opéré par les commissions d'enquête.

B. La relative impuissance du pouvoir de rapporter : un pouvoir sans coercition

Les commissions d'enquête peuvent avoir plusieurs objets : examiner l'administration des lois ou apprécier l'opportunité des lois proposées ; porter sur les défaillances et dysfonctionnements du système pour pouvoir y remédier ; exposer la corruption, l'incompétence.

Les rapports rendus en fin d'enquête permettent d'approfondir sur chacune de ces questions, en faisant apparaître les interventions législatives et/ou réglementaires nécessaires, des lignes de conduites, souligner les responsabilités en mettant en lumière le rôle joué de certains membres de l'administration ou de l'exécutif dans l'affaire étudiée³³¹.

Toutefois, malgré le travail sérieux parfois accompli, les suites données à ces conclusions ne sont pas automatiques. Cette partie du rapport consacrée aux « propositions » ou aux « recommandations » n'est limitée qu'à la seule possibilité de suggérer des réformes ou des sanctions.

En effet, pour éviter toute confusion des pouvoirs, dans le respect de la séparation des pouvoirs, le pouvoir de rapporter ne dispose que d'une faculté de suggérer, de proposer des réformes adéquates. Bien que revêtus de la force juridique d'un acte voté par une chambre, les commissions d'enquête, par le pouvoir de rapporter, ne disposent pas de moyens

³³⁰ LE DIVELLEC, A., « Problématique du contrôle parlementaire de l'administration », in SEILLER, B., *op. cit.*, pp. 5-18.

³³¹ DICKMANN, R. et CARAVITA, B., *L'inchiesta parlamentare nel diritto comparato*, Napoli, Jovene, 2009, pp. 179-182.

coercitifs pour garantir la mise en œuvre des préconisations, ni de pouvoir d'injonction ou encore de pouvoir d'initiative directe. Elles manquent ainsi de vigueur, d'autant plus que les suites données dépendent de la bonne volonté du législateur et de l'exécutif³³².

En effet, dans un État de droit, la priorité est accordée à la procédure judiciaire : lorsque des faits révélés au cours de l'enquête semblent intéresser la justice, les conclusions peuvent être transmises au Procureur en vertu de l'article 40 du code de procédure pénale ou à l'*U.S. Attorney*. Toutefois, ces derniers disposent de l'opportunité des poursuites, ils ne sont pas enjoins à suivre les recommandations des rapports. De même s'agissant de l'exécutif, rien ne l'oblige pas à suivre les lignes de conduite tracées par les rapports d'enquête recommandant alors certaines modifications réglementaires. En matière de mal-administration par exemple, les commissions d'enquête ne peuvent agir en lieu et place de l'administration, c'est à elle seule de prendre les mesures appropriées³³³. Ainsi, les autorités judiciaire et exécutive préservent leur autonomie constitutionnelle dans la pondération des renseignements recueillis par l'enquête, et dont les conclusions ne sont d'aucune manière contraignante.

En outre, les commissions d'enquête ne disposent pas d'un pouvoir d'initiative législative directe. Aux États-Unis, si le pouvoir d'enquête est associé à la fonction législative du Congrès, l'organe législatif demeure libre d'apprécier de mettre en œuvre toutes réformes législatives recommandées dans les conclusions d'enquête. D'ailleurs, avec le phénomène de présidentialisation que connaissent les systèmes constitutionnels, le Président est devenu une sorte de *chief legislator* et les assemblées représentatives ne disposent plus de l'entière maîtrise du processus législatif. Finalement, l'exécutif peut neutraliser le rapport et il est un des seuls juges des suites à donner aux conclusions de travaux de commissions. En France, les réformes législatives préconisées dans le rapport d'enquête n'auront lieu que si le gouvernement, soutenu par sa majorité, le veut bien. A titre d'exemple, le projet présenté par le garde des Sceaux, qui devait tirer les leçons des investigations de la commission sur l'affaire d'Outreau, est loin de mettre en application ses recommandations³³⁴. Du reste, le Conseil constitutionnel veille à ce que les commissions d'enquête soient limitées à « un

³³² BIDEGARAY, C. et EMERI, C., « Le contrôle parlementaire », *Revue de droit public et de science politique*, 1973, pp. 1715-1718.

³³³ VALLET, E., « Les commissions d'enquête parlementaires sous la Cinquième République », *Revue française de droit constitutionnel*, 2003, vol. 2, n° 54, pp. 249-278.

³³⁴ BOCK, F., « Les commissions d'enquête dans la tradition parlementaire française », in *Actes du 57e congrès de la CIHAE : Assemblées et parlements dans le monde, du Moyen-Age à nos jours*, Paris, Assemblée nationale, 2010, [En ligne]. <http://www.parlements.org/publications/congres_CIHAE_2006_Fabienne_Bock.pdf>.

simple rôle d'information [...] dont les conclusions sont dépourvues de tout caractère obligatoire »³³⁵.

Les commissions d'enquête effectuent, alors, essentiellement un contrôle des possibilités, enfermées dans une mission de simple information. C'est pour cette raison que le contrôle opéré par les commissions d'enquête peut être considéré comme imparfait car malgré un travail long, sérieux et méticuleux, les conclusions peuvent tout à fait rester lettres mortes et rapidement fins aux « oubliettes » : les suites restent problématiques

Le sénateur Edward Kennedy a pu les définir comme « des Jiminy Crickets qui chuchotent aux oreilles de Présidents sourds, de fonctionnaires sourds, de membres du Congrès sourds, et peut être d'un public sourd »³³⁶.

Cet état de fait et de droit peut donc faire douter de l'efficacité de ce contrôle, dont la seule arme reste la contrainte morale. Il y a ainsi quelque chose de profondément paradoxal dans l'issue d'une commission d'enquête : elle peut avoir dépensé une somme d'énergie importante dans sa traque de la vérité, dans la recherche de solutions mais une fois parvenue à terme, elle s'avère être impuissante³³⁷.

Toutefois, il serait erroné de dire que les rapports des commissions d'enquête sont inutiles. En effet, bien qu'ils ne soient pas dotés d'un caractère contraignant, ils ne sont pas pour autant privés de toute portée, et notamment politique. Il est de nombreux exemples montrant que malgré cette impuissance (juridique) des rapports d'enquête, ceux-ci ont une valeur d'impulsion non négligeables quant aux réformes à initier. En outre, au-delà d'un résultat quantifiable relatif au nombre de réformes mises en œuvre à la suite des conclusions d'enquête, elles permettent d'instaurer un dialogue institutionnel. Ainsi, l'influence que peut avoir un rapport d'enquête, si ce n'est de permettre une amélioration par des réformes, constitue au moins une aide à la gestion des affaires publiques.

³³⁵ Conseil constitutionnel, n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale, *JORF*, 28 juin 2009, p. 10867.

Conseil constitutionnel, n° 2009-582 DC du 25 juin 2008, Résolution modifiant le Règlement du Sénat, *JORF*, 28 juin 2009, p. 10871.

³³⁶ LIGHT, P.C., « Investigations Done Right and Wrong: Government by Investigation, 1945-2012 », p. 9. [En ligne]. <<https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/LightPaperDec2013.pdf>>. [Consulté le 17 juin 2018].

³³⁷ BIDEGARAY, C. et EMERI, C., « Le contrôle parlementaire », *Revue de droit public et de science politique*, 1973, pp. 1715-1718.

II. La relative impuissance des commissions d'enquête : contributions du pouvoir de rapporter au fonctionnement régulier des pouvoirs publics

Les commissions d'enquête opèrent un contrôle limité à un rôle d'information. Toutefois, il ne faut pas sous-estimer le pouvoir d'information des rapports, qui, bien que n'ayant pas d'effets juridiques, possèdent une portée politique qu'il ne faut pas négliger. Cette portée politique se retrouve, si ce n'est dans le pouvoir d'injonction mais dans la valeur d'impulsion des rapports et aboutit parfois sur des effets administratifs avec la réforme du système emprunt à de dysfonctionnements, ou encore sur des effets législatifs par l'adaptation des textes en vigueur (A).

En outre, ce processus de contrôle aboutit sur l'instauration d'un dialogue institutionnel, permettant l'obtention d'explications de la part des gouvernements sur les faits soumis à enquête. De cette manière, ce contrôle critique de la gestion de l'exécutif par le législatif, s'il ne contribue à l'amélioration de la gestion publique par la mise en œuvre des réformes, il contribue au fonctionnement régulier des pouvoirs publics, apporte une aide à la gestion publique des affaires (B).

A. Contributions du rapport d'enquête à l'amélioration de la gestion des affaires publiques par sa valeur d'impulsion

Les conclusions des commissions d'enquête examinent l'application des lois, apprécient la nécessité de nouvelles, soulignent et dénoncent des dysfonctionnements et suggèrent les mesures à prendre, qu'elles soient législatives ou réglementaires. Ce pouvoir de suggestion ne saurait se limiter qu'à un aspect négatif car tout contrôle en opportunité, toute critique n'a de sens que si elle est assortie de propositions, tendant ainsi à une amélioration d'ensemble ³³⁸.

Aussi, cette relative impuissance qui a pu être dénoncée conduit les commissions à privilégier les aspects techniques du contrôle : recueillir des informations pour vérification, que ce soit par une étude précise de textes législatifs en cause ³³⁹ ou par un aspect statistique

³³⁸ VALLET, E., « Les commissions d'enquête du parlement européen », *Revue du droit public*, mai 2002, n° 5, pp. 1441-1457.

³³⁹ Cf. Commission de contrôle de l'Assemblée nationale sur la gestion financière de l'O.R.T.F., rapport n° 1072 du 4 avril 1974.

et économique ³⁴⁰, avec la volonté d'empêcher que les dysfonctionnements et défaillances ne se reproduisent. Elles se présentent alors sous la forme de mesures constructives qui seront soumises à l'attention du gouvernement et de l'opinion publique, mais également à celle des parlementaires eux-mêmes.

Les rapports peuvent constituer une aide à l'orientation de l'action gouvernementale et stimuler l'activité parlementaire. Ils possèdent ainsi une valeur d'impulsion non négligeable, qui peut servir de point de départ pour différentes réponses : remédier aux dysfonctionnements par voies règlementaires, servir de tremplin à l'initiative parlementaire, une aide à l'orientation de l'action gouvernementale, voire même une déclaration du Président ³⁴¹.

Cette valeur d'impulsion des rapports est renforcée par la publicité qui leur est conférée. En effet, une telle publicité permet de consolider les effets du contrôle en incitant, parfois sous une pression médiatique, à prendre en temps et en heure des mesures visant à corriger les défaillances constatées. Les rapports d'enquête, s'appuyant alors sur l'opinion publique, peuvent inciter un gouvernement soucieux de faire la lumière sur une affaire à prendre les mesures nécessaires, et aller dans le sens des suggestions émises par la commission d'enquête ³⁴².

Il apparaît ici que l'adoption des mesures donnant suites aux conclusions relève davantage du rapport de forces que de la libre initiative du gouvernement. Et c'est dans ce rapport de force que les commissions semblent pallier l'absence de toute valeur contraignante des rapports d'enquête. Cette contrainte d'agir reste toutefois relative, dans la mesure où le gouvernement garde la liberté juridique d'apprécier la nécessité des mesures à prendre ³⁴³.

Aussi, le Parlement peut y trouver un moyen de revalorisation : en s'appuyant sur ce phénomène d'opinion et au lieu d'attendre les réalisations gouvernementales, les assemblées peuvent amorcer une réaction parlementaire, susceptible de déboucher sur un travail législatif. De ce cadre, il peut arriver que les membres de la commission soumettent leur

³⁴⁰ Cf. Commission de contrôle du Sénat sur l'état d'exécution du V^e Plan de développement économique et social en matière d'équipement sanitaire et social, rapport n° 188, du 16 avril 1970.

³⁴¹ REINHARD, G.Y., « An "I" on Congress: The Process and Products of Congressional Investigations », *Political Science and Politics*, juillet 2008, vol. 41, n° 3, pp. 666-669.

³⁴² WARSMANN, J.-L., « Rapport n° 892 à l'Assemblée Nationale, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle (n°820) de modernisation des institutions de la Ve République ». [En ligne]. <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r0892.asp#P406_81060>. [Consulté le 17 juin 2018]

³⁴³ VALLET, E., « Les commissions d'enquête parlementaires sous la Cinquième République », *Revue française de droit constitutionnel*, 2003, vol. 2, n° 54, pp. 249-278.

propre projet de loi, demandant au Parlement d'intervenir dans les domaines examinés, sur la base des résultats de l'activité d'enquête. Le rapport leur permet ainsi de prendre une initiative législative au plus près du moment où la question se pose et où l'opinion réclame des mesures, voir des explications ³⁴⁴.

Certaines commissions d'enquête font un travail considérable. En France, les commissions d'enquête de l'Assemblée nationale et du Sénat sur les prisons ³⁴⁵ ont été à l'origine de la loi pénitentiaire et les travaux ont permis de déboucher sur la création d'un contrôleur des lieux privatifs de liberté. Aux États-Unis, à la suite des enquêtes parlementaires menées par les huit différentes commissions sur la faillite d'Enron en 2001, leurs travaux ont contribué à l'adoption de la loi Sarbanes-Oxley de 2002 ³⁴⁶ portant réforme de la compatibilité des sociétés.

Ces exemples montrent que le pouvoir de décision et le pouvoir d'information sont souvent imbriqués : la fonction législative se nourrit de l'activité de contrôle. Cela ne fait pas de doute aux États-Unis où le pouvoir d'enquête du Congrès est considéré comme étant inhérent à sa fonction législative. En France, toutefois, cette réalité est faussée par une dissociation du rôle du Parlement entre sa fonction de contrôle et sa fonction législative. Or, force est de constater que contrôle et législation sont fortement liés, souvent entremêlés ³⁴⁷.

Finalement, si le contrôle parlementaire implique l'identification de défaillances, il cherche moins à déstabiliser le gouvernement qu'à améliorer le service aux administrés. De sorte que les rapports sont des documents critiques qui participent à l'organisation de l'administration et au bon fonctionnement des pouvoirs publics, et notamment par l'instauration d'un dialogue institutionnel.

³⁴⁴ DELCAMP, A., « La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif? », *Pouvoirs*, septembre 2010, vol. 3, n° 134, pp. 109-122.

³⁴⁵ Commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation dans les prisons françaises, rapport n° 2521, du 28 juin 2000.

Commission d'enquête du Sénat sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France, rapport n° 449, du 29 juin 2000. Cf. Annexe 1.

³⁴⁶ *Sarbanes-Oxley Act, P.L. 107-204 ; 116 Stat. 745*, du 30 juillet 2002.

³⁴⁷ HOUILLON, P., « Le contrôle extraordinaire du parlement », *Pouvoirs*, septembre 2010, vol. 3, n° 134, pp. 59-69.

B. Contributions du pouvoir de rapporter à l'instauration d'un dialogue institutionnel participant du fonctionnement régulier des pouvoirs publics

Pour poursuivre l'entreprise des commissions d'enquête et surtout s'assurer de l'efficacité du contrôle, les assemblées peuvent utiliser leurs fonctions pour combler les éventuelles lacunes législatives, ou encore, user d'autres outils de contrôle dont elles disposent afin de veiller à l'application des mesures nécessaires. Ce dernier cas est surtout observable en France.

En effet, l'utilisation des questions orales, mais aussi des *hearings*, permettent aux parlementaires de contrôler les suites qui sont données aux rapports des commissions d'enquête, et notamment à l'Assemblée nationale en 1971, à propos de la commission d'enquête du Sénat relative au scandale de La Villette ³⁴⁸, le député André Chandernagor s'est alors exprimé sur les suites données :

Le secrétaire d'État, M. Limozy, ici présent, avait déclaré devant le Sénat qu'elle avait été objective, que son travail avait été excellent et que le Gouvernement ne manquerait pas d'en tirer les conséquences. Nous attendons toujours ! C'est la responsabilité du Gouvernement. A lui de la prendre devant l'opinion. ³⁴⁹

Ces procédés de questions orales permettent ainsi d'instaurer un dialogue institutionnel avec le gouvernement mais aussi avec les parlementaires qui n'ont pas participé aux travaux d'enquête.

En France, ce dialogue institutionnel est renforcé par l'existence d'une sorte de « droit de suite » ou de mission de suivi qui confère aux commissions permanentes compétentes, six mois après le dépôt du rapport d'une commission d'enquête, la possibilité de désigner un de ses membres pour faire état de la mise en œuvre des conclusions d'enquête, et présenter un rapport qui pourra faire l'objet d'un débat sans vote en séance publique ³⁵⁰. D'ailleurs, si le Conseil constitutionnel a validé cette procédure, c'est à la condition que le débat ne soit pas suivi d'un vote, pour écarter tout risque, invraisemblable, de mettre en cause la responsabilité politique du gouvernement. Le Parlement peut ainsi essayer d'assurer le suivi des résultats

³⁴⁸ Commission d'enquête du Sénat sur les conditions techniques, économiques et financières de conception, de construction, d'aménagement et de gestion des abattoirs et du marché d'intérêt national de Paris-La Villette, rapport n°193 du 22 avril 1971.

³⁴⁹ CHANDERNAGOR, A., *Journal Officiel*, Débats parlementaires, Assemblée nationale, séance du 10 décembre 1971, p. 6639. <<http://archives.assemblee-nationale.fr/4/cri/1971-1972-ordinaire1/087.pdf>>. [Consulté le 17 juin 2018].

³⁵⁰ Cette pratique est notamment prévue à l'article 145-8 du règlement de l'Assemblée nationale, introduit par la résolution n° 292 du 27 mai 2009.

de l'enquête. De sorte qu'une question qui a été ponctuellement soumise à une commission d'enquête peut devenir un souci constant, assurant une pérennisation et une poursuite de ses travaux, mais cette fois-ci, dans un cadre constitutionnel constant ³⁵¹.

Ainsi, s'ils ne disposent pas de portée juridique, les rapports peuvent faire l'objet d'un dialogue institutionnel, de discussions publiques en assemblée plénière, permettant de faire rebondir le débat sur les travaux des commissions d'enquête, et parfois même sur des enjeux cruciaux (drogue, prison, sectes, déchets nucléaires etc.). Il s'ensuit que le débat plénier sur ce rapport peut présenter une valeur politique marquée, même pour l'exécutif et la majorité qui le soutient ³⁵².

Les commissions d'enquête, ne disposant d'aucun moyen juridique de faire directement pression sur l'exécutif, contribuent à instaurer un dialogue utile, susceptible d'engendrer des réformes. Et c'est en ce sens que le terme « responsabilité » employé par André Chandernagor peut se comprendre, comme « l'obligation » de donner des suites aux travaux des commissions d'enquête : les ministres se doivent de tenir compte des critiques qui leur sont faites et de prendre les mesures nécessaires pour remédier aux défauts de leur gestion ministérielle ³⁵³.

En outre, au-delà des réformes susceptibles d'être mises en œuvre, les travaux des commissions d'enquête viennent nourrir le débat démocratique et, compte tenu de la médiatisation dont peuvent faire l'objet les rapports, ils permettent l'information des citoyens. D'une certaine façon, les citoyens deviennent les destinataires ultimes de ces rapports.

D'ailleurs, ces conclusions tendent à clarifier une situation, éventuellement pour l'opinion publique. Pour cela, les informations recueillies sont livrées de façon que chacun puisse se faire une opinion au vu d'un ensemble, et non pas seulement de quelques détails susceptibles de donner une image déformée de la réalité. Ainsi, en tant qu'œuvre collective, les rapports sont affectés par la composition même de la commission, permettant ainsi une plus grande pluralité d'opinions. De même, il y a un véritable effort pédagogique pour rendre les rapports

³⁵¹ VALLET, E., « Les commissions d'enquête du parlement européen », *Revue du droit public*, mai 2002, n° 5, pp. 1441-1457.

³⁵² JOSSE, P., « Le point de vue d'un contrôlé », in SEILLER, B., *Le contrôle parlementaire de l'administration [actes du colloque organisé au Sénat, le 18 janvier 2010 par le Centre de Recherches en Droit Administratif de l'Université Panthéon-Assas Paris 2]*, Thèmes & commentaires Actes, Paris, Dalloz, pp. 69- 76.

³⁵³ ZOLLER, E., *Droit constitutionnel*, 2^e éd., Droit fondamental Traités, Paris, PUF, 1999, pp. 455-456.

accessibles aux citoyens, les observations et recommandations compréhensibles, et non plus un ouvrage uniquement réservé à l'usage des seuls initiés ³⁵⁴. Et c'est là le rôle des commissions d'enquête, qui entendent porter leurs conclusions « à la connaissance du pays », permettre d'éduquer l'opinion publique.

Finalement, le contrôle opéré par les commissions d'enquête est une institution qui peut s'avérer efficace, parfois critiquée par sa sévérité, ses excès ou encore son « impuissance », mais tout à fait intéressante, notamment pour assurer, par le pouvoir de rapporter, une collaboration des pouvoirs, pouvoirs constituants originaire et dérivés.

Le contrôle opéré par les commissions d'enquête ne peut pas changer de lignes de force. Il ne faut cependant pas le déplorer parce que ce n'est pas sa vocation. Il s'agit d'un outil parmi d'autres pour arriver à une amélioration du système, participer au fonctionnement régulier, il y contribue mais il ne peut pas tout ³⁵⁵.

En outre, les rapports d'enquête contribuent à l'informations des citoyens, ils viennent nourrir le débat démocratique. Largement diffusés, voir repris et commentés par la presse, les citoyens deviennent les destinataires ultimes des rapports. La mission des commissions d'enquête s'inscrit alors dans l'idée d'une démocratie responsable. De sorte que les commissions d'enquête, par leur pouvoir de rapporter, contribue à une certaine responsabilisation des gouvernements.

Il s'agira alors de déterminer la portée de la notion de « responsabilité » dans le cadre des commissions d'enquête, et qui entre la France et les États-Unis ne semble pas avoir la même dimension.

³⁵⁴ VALLET, E., « Les commissions d'enquête du parlement européen », *Revue du droit public*, mai 2002, n° 5, pp. 1441-1457.

³⁵⁵ JOSSE, P., « Le point de vue d'un contrôlé », in SEILLER, B., *Le contrôle parlementaire de l'administration [actes du colloque organisé au Sénat, le 18 janvier 2010 par le Centre de Recherches en Droit Administratif de l'Université Panthéon-Assas Paris 2]*, Thèmes & commentaires Actes, Paris, Dalloz, pp. 69- 76.

Section 2 : Le pouvoir de rapporter des commissions d'enquête, une aide à la responsabilisation de l'exécutif

En France, la fonction de contrôle a été compromise par la confusion trop fréquente entre le pouvoir de surveiller le gouvernement et la faculté de le renverser et, le principe de responsabilité des gouvernants trop souvent associé à l'idée de sanction, de démission ou de destitution. L'expérience française des commissions d'enquête et de leur pouvoir de rapporter y a fortement contribué. D'ailleurs, le régime de la V^{ème} République est venu opérer une séparation étanche entre les procédures pouvant aboutir à la mise en jeu de la responsabilité politique et les procédures de contrôle information (I).

Toutefois, cela ne signifie pas pour autant que le contrôle opéré par les commissions d'enquête est dénué de tout lien avec le principe de responsabilité des gouvernants, comme en témoigne l'exemple américain. Et si le sentiment général tend à considérer un exécutif et une administration irresponsables, en réalité, le pouvoir de rapporter des commissions d'enquête permet de mettre en œuvre le principe de responsabilité des gouvernants en dehors de toute responsabilité au sens parlementaire du terme mais en se fondant sur son pouvoir d'information. Ainsi, les commissions d'enquête contribuent à la responsabilisation de l'exécutif, et ce notamment devant la nation (II)

I. La relative impuissance du contrôle opéré par les commissions d'enquête : un contrôle dénué de toute sanction politique

Dans l'esprit général français, il y a une tendance qui est d'associer le contrôle à une sanction de démission ou de destitution. Ce qui semble tout à fait logique lorsque notamment les travaux des commissions permettent d'identifier une erreur ou une défaillance, et donc de punir les responsables (A).

Or aujourd'hui, ce contrôle ne permet formellement plus, ou dans des cas exceptionnels, de mettre en œuvre la responsabilité, ce qui peut témoigner d'une relative impuissance de ce contrôle et une irresponsabilité de l'exécutif (B).

A. Le pouvoir de rapporter participant de la mise en jeu de la responsabilité des gouvernants : une réalité dépassée

Dans le langage du droit, la responsabilité au sens large est l'obligation de supporter les conséquences de certains actes, avec une certaine idée de punition ou de réparation. Dès lors qu'une mauvaise gestion administrative est constatée ou qu'une charge publique ne semble pas correctement remplie par l'un des gouvernants, la sanction logique des travaux est la mise en jeu de la responsabilité.

En France, la responsabilité politique du gouvernement devant le Parlement a été la pierre angulaire du régime parlementaire lors de son établissement et surtout sous les III^{ème} et IV^{ème} Républiques. C'est d'ailleurs sur son fondement que s'est développée la pratique de l'enquête parlementaire.

Les commissions d'enquête peuvent avoir plusieurs objets : apprécier la politique publique mise en œuvre ; identifier les défaillances et dysfonctionnements du système pour pouvoir y remédier ; exposer la corruption, l'incompétence. Et, à cette période, chacun de ces objets pouvait constituer un prétexte de mise en jeu de la responsabilité des gouvernements comme sanction à une mauvaise gestion administrative, ou encore lorsque la politique gouvernementale ne s'alignait pas avec les vues parlementaires. La présentation en assemblée du rapport d'enquête se finissait en général par le vote d'un ordre du jour en conclusion des propositions émises par la commission. Ce vote exprimait tantôt la confiance de l'assemblée au gouvernement, tantôt la défiance envers sa politique publique ou à l'encontre du comportement d'un ministre et pouvait aboutir sur la mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement ou de quelques-uns. Le pouvoir de rapporter pouvait alors constituer un vote de confiance ou un vote de défiance à l'égard de l'exécutif. Ainsi, la mise en cause de la responsabilité politique de l'exécutif a été fortement liée au fonctionnement des commissions d'enquête : elles ont pu exercer leurs compétences et surtout leur pouvoir de rapporter sans craindre de faire tomber les ministères qui leur résistaient. Elles ont alors été rapidement liées à l'instabilité politique, sans pour autant avoir une quelconque efficacité dans la recherche de la vérité ³⁵⁶.

De toute évidence, à cette époque, et encore aujourd'hui, le mot responsabilité est associé à la sanction politique.

³⁵⁶ BIDEGARAY, C. et EMERI, C., « Le contrôle parlementaire », *Revue de droit public et de science politique*, 1973, pp. 1715-1718.

Le régime républicain américain ne connaît pas le principe de responsabilité des gouvernants devant le Congrès au sens parlementaire du terme. Toutefois, la procédure d'*impeachment* présente les mêmes fins : elle vise avant toute chose à faire perdre le pouvoir à ceux qui en sont frappés.

En effet, le pouvoir d'enquête est considéré comme étant inhérent à la fonction législative mais également à la procédure constitutionnelle de l'*impeachment* : elle justifie alors une enquête parlementaire pour déterminer si une charge publique est correctement remplie par un fonctionnaire. Ainsi, le pouvoir du Congrès de juger le Président ou un fonctionnaire et de le destituer constitue la sanction de l'enquête parlementaire, ou du moins constitue un argument non négligeable : même si la procédure n'aboutit pas, le Président acquitté garde la tâche de accusations portées contre lui à l'issue d'une enquête parlementaire. Autrement dit, le contrôle opéré par les commissions d'enquête est éventuellement sanctionné par la procédure de l'*impeachment* ³⁵⁷.

L'exemple le plus emblématique est l'affaire de *Watergate*. Dès le mois de février 1973, le Sénat a décidé d'enquêter sur l'espionnage politique et le cambriolage du *Watergate* ³⁵⁸. La commission a bénéficié d'un budget de 500 000 dollars et ses travaux ont provoqué une série de révélations, qui, un an plus tard, ont amené la Chambre des représentants à charger sa commission des affaires judiciaires d'ouvrir une enquête sur l'éventualité d'une mise en accusation du président ³⁵⁹. En 1974, elle s'est ainsi prononcée en faveur de la mise en accusation du Président Richard Nixon, qui a démissionné avant que la Chambre ne fasse siennes les conclusions de l'enquête ³⁶⁰.

Toutefois, avec l'évolution du système parlementaire français, l'association du pouvoir d'enquête parlementaire et de la possibilité de mettre en œuvre la responsabilité des gouvernements s'est dissociée, et aux États-Unis la procédure d'*impeachment* n'a pratiquement plus été mise en œuvre depuis le précédent Nixon. De sorte qu'aujourd'hui, le

³⁵⁷ CROUZATIER, J.-M., « Le rôle des commissions d'enquête du Congrès des Etats-Unis », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1975, pp. 1030-1039.

³⁵⁸ *Senate Select Committee on Presidential campaign activities*, rapport n° 93-981 du 27 juin 1974.

³⁵⁹ *Resolution providing appropriate power to the Committee on the Judiciary to conduct an investigation of whether sufficient grounds exist to impeach Richard M. Nixon, President of the United States*, resolution n° 803 du 2 avril 1974.

³⁶⁰ LAUVAUX, P., « Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime présidentiel », *Pouvoirs*, septembre 2010, vol. 3, n° 134, pp. 23-36.

pouvoir de rapporter des commissions d'enquête, en l'absence de toute portée juridique, témoigne d'une relative impuissance du contrôle opéré.

B. La relative impuissance du pouvoir de rapporter des commissions d'enquête : sentiment général d'une irresponsabilité de l'exécutif

Le pouvoir de rapporter des commissions d'enquête, alors privé de toute sanction est accusée d'une relative impuissance, un contrôle « faible ou complaisant »³⁶¹, laissant un sentiment diffus de pouvoirs publics irresponsables, et dont la politique ou les fautes ne peuvent être remises en cause.

En effet, aujourd'hui les procédés permettant la mise en jeu de la responsabilité des représentants sont considérés comme étant extraordinaires.

En France, la fonction de contrôle information, dont participe les commissions d'enquête, a été séparée de façon étanche des procédures de contrôle sanction. D'ailleurs, par l'effort de rationalisation de la V^{ème} République et l'existence du fait majoritaire, ces procédures n'ont jamais l'occasion d'être déclenchées. De plus, tout est mis en œuvre pour éviter que le dépôt des conclusions d'enquête ne puisse s'analyser en un acte de défiance à l'encontre du gouvernement. Et le Conseil constitutionnel veille minutieusement à ce que chaque débat en séance publique sur les rapports d'enquête ne puisse aboutir sur un vote : « sont irrecevables et ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour les propositions de résolution dont le gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard »³⁶².

Et aux États-Unis, le déclenchement de la procédure d'*impeachment* après enquête ne se produit que dans des circonstances très exceptionnelles.

Le pouvoir de rapporter des commissions d'enquête est alors défini comme simple moyen d'assurer l'information, de sorte que l'on pourrait douter de son efficacité comme un moyen de contrôle qui permettrait d'assurer une discipline efficace de l'administration.

³⁶¹ GALLOIS, D., *Le Monde*, 1 avril 1994.

³⁶² Conseil constitutionnel, n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale, *JORF*, 28 juin 2009, p. 10867.

En outre, ce sentiment général d'un exécutif irresponsable est renforcé par le statut du chef de l'État, élu au suffrage universel.

Aux États-Unis, le régime républicain se caractérise par l'absence de responsabilité de l'exécutif au sens parlementaire du terme. Le seul moyen pour pouvoir mettre en cause la responsabilité du Président c'est par la procédure d'*impeachment*, qui ne joue que dans des circonstances exceptionnelles, et trop lourde à manier. De même, en France, le Président de la République bénéficie d'un régime d'irresponsabilité, du moins si l'on s'en tient à l'article 67 de la Constitution. Ce régime justifie l'impossibilité de constituer une commission d'enquête qui pourrait mettre en cause la responsabilité du Président, comme le montre l'exemple de la tentative avortée de création d'une commission d'enquête à l'Assemblée nationale sur les études commandées et financées par la Présidence de la République ³⁶³.

Les Présidents ne se considèrent pas responsables devant le Parlement ou le Congrès, mais uniquement devant la nation.

Ce constat a amené Ronald Reagan à dire que « le gouvernement c'est comme un bébé : un tube digestif avec un gros appétit à un bout et aucun sens des responsabilités de l'autre » ³⁶⁴.

Or, avec le développement des services administratifs et l'accroissement des pouvoirs de l'exécutif, le besoin de maintenir une administration et l'exécutif lié par une responsabilité est rendu de plus en plus pressant. Toutefois, cet état de fait ne devrait pas amener à conclure que parce que la responsabilité du gouvernement n'est jamais mise en œuvre devant le Parlement, elle n'existe pas. Car une telle réalité amènerait à considérer les États-Unis et la France comme des dictatures, tempérées par les seules élections des gouvernants ³⁶⁵.

En réalité, il y a, en France, une compréhension a *minima* du contrôle parlementaire du fait de la confusion entre le contrôle de l'action gouvernementale et la possibilité de le renverser, l'opposition se croyant alors inutile parce qu'elle ne peut faire tomber le gouvernement. Or, dans les États modernes, la vie politique est allergique à l'instabilité gouvernementale ³⁶⁶.

Le contrôle ne peut être réduit à cela et le principe de responsabilité des gouvernants ne saurait être réduit au seul sens parlementaire du terme, à la seule responsabilité devant le Parlement, et si aux États-Unis elle n'existe pas, elle est neutralisée en France.

³⁶³ Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les études commandées et financées par la Présidence de la République, n° 1886 du 17 novembre 2009.

³⁶⁴ ADLER, B., *The Reagan Wit*, Jameson Books, 1981, p. 30

³⁶⁵ AVRIL, P. et LE DIVELLEC, A., *Écrits de théorie constitutionnelle et de droit politique*, Les Introuvables, Paris, Panthéon-Assas : LGDJ Diffuseur, 2010, pp. 15-18.

³⁶⁶ LAUVAUX, P., « Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime présidentiel », *Pouvoirs*, septembre 2010, vol. 3, n° 134, pp. 23-36.

Les commissions d'enquête n'ont aucun moyen juridique de faire directement pression sur le gouvernement mais c'est là tout l'aspect démocratique du contrôle. D'ailleurs, la description très précise des agissements leur permet de manifester clairement leur réprobation, et laissant l'opinion publique en tirer les conséquences. Et c'est là que l'idée de responsabilité prend tout son sens : le pouvoir de rapporter des commissions d'enquête contribue à la responsabilisation des gouvernements devant l'opinion publique. En effet, le contrôle parlementaire s'exerce aujourd'hui, le plus souvent en conjonction avec l'opinion publique ³⁶⁷.

Le sens du mot « responsabilité » ne peut se réduire au sens parlementaire du terme, il ne saurait être réduit à cette responsabilité des gouvernements devant le Parlement, Et ce d'autant plus qu'elle est neutralisée en France, et inexistante aux États-Unis.

En outre, le contrôle parlementaire est la pierre angulaire des régimes démocratiques, non pas parce qu'il vise à destituer ou renverser les gouvernements en place, mais parce qu'il vise à les responsabiliser devant les politiques qu'il met en place, à rendre des comptes, et ce ultimement devant les citoyens. En ce sens, démocratie et responsabilité vont généralement de pair.

II. La relative impuissance des commissions d'enquête : contributions du pouvoir de rapporter à une responsabilisation de l'exécutif

L'information, réunie dans le rapport d'enquête, est un des moyens de contrôle autant que l'un de ses résultats ³⁶⁸. Ce qui veut dire que d'une part, le pouvoir de rapporter des commissions d'enquête permet d'assurer une certaine information, qui sous-tend l'idée de transparence ou de visibilité ponctuelle dans le fonctionnement des pouvoirs publics, surtout lorsque survient un « désordre grave » (A). D'autre part, par cette information, l'exécutif est alors tenu de rendre des comptes de s'expliquer sur ce « désordre grave » venant perturber le fonctionnement régulier des pouvoirs publics. Ainsi, le pouvoir de rapporter des

³⁶⁷ MENY, Y. et SUREL, Y., *Politique comparée, les démocraties : Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, 8^e éd., Domat politique, Paris, Montchrestien-Lextenso, 2009, pp. 286-287.

³⁶⁸ PEZ, T., « Le contrôle parlementaire de l'administration : les éléments du contrôle », in SEILLER, B., *Le contrôle parlementaire de l'administration [actes du colloque organisé au Sénat, le 18 janvier 2010 par le Centre de Recherches en Droit Administratif de l'Université Panthéon-Assas Paris 2]*, Thèmes & commentaires Actes, Paris, Dalloz, novembre 2010, p. 36.

commissions d'enquête permet cette responsabilisation de l'exécutif devant le Parlement et la nation, qui s'ajoute à la responsabilité au moment des élections (B).

A. Un contrôle opéré en conjonction avec l'opinion publique : le pouvoir d'information des rapports d'enquête

Le pouvoir de contrôle du Parlement et du Congrès ne peut se résumer à un résultat quantifiable, au nombre de gouvernements déchus ou de personnes destituées par *impeachment*. Le mécanisme des commissions d'enquête montre alors que l'information peut être l'un de ses résultats : le rapport d'enquête établi à la fin des travaux représente une mine d'informations³⁶⁹. En outre, s'il existait une confusion entre le contrôle parlementaire et la mise en jeu de la responsabilité politique, l'exemple américain nous montre qu'un contrôle efficace peut s'instaurer sans responsabilité politique au sens parlementaire du terme. En effet, le véritable contrôle parlementaire s'exerce aujourd'hui le plus souvent en conjonction avec l'opinion publique et il n'a sans doute jamais été aussi efficace qu'il ne l'est à présent³⁷⁰.

Aussi, l'implication de l'opinion publique nécessite que soit mis à sa disposition une information, et, si ce n'est pas une information régulière sur les activités de l'exécutif et de l'administration dans le cadre des commissions d'enquête, il s'agit d'une information quand un « désordre grave » se produit dans la société.

La publicité du rapport d'enquête permet que cette information soit diffusée, portée à la connaissance des citoyens et prise en compte, participant à la formation des points de vue. Elle sous-tend l'idée de transparence et contribue notamment à révéler beaucoup d'éléments et quelques épisodes embarrassants que l'exécutif aurait préféré dissimuler³⁷¹.

D'ailleurs, dans le programme présidentiel de Barack Obama, la transparence « est proposée comme l'ultime recours aux dysfonctionnements politiques, sociaux ou démocratiques »³⁷². De même, en traduisant de manière transparente les grands choix de l'action publique,

³⁶⁹ DELCAMP, A., « La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif ? », *Pouvoirs*, septembre 2010, vol. 3, n° 134, pp. 109-122.

³⁷⁰ MENY, Y. et SUREL, Y., *Politique comparée, les démocraties : Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, 8^e éd., Domat politique, Paris, Montchrestien-Lextenso, 2009, pp. 286-287.

³⁷¹ MARCHAND, J., « Réflexions sur le principe de transparence », *Revue de droit public*, mai 2014, n° 3, pp. 677-703.

³⁷² FOUQUETTE-L'ANGLAIS, L., « De la transparence aux États-Unis. Tyrannie ou vertu : la transparence politique est-elle une garantie d'une meilleure démocratie ? », *Fondation Jean-Charles Bonenfant*, juin 2010, p. 11, [En ligne]. <<http://www.fondationbonenfant.qc.ca/stages/essais/2010/2010fouquette.pdf>>. [Consulté le 17 juin 2018].

notamment lorsqu'un « désordre grave » survient, le rapport permet aux parlementaires et aux citoyens d'en être mieux informés.

Les rapports produits permettent ainsi de répondre à un besoin d'information du Parlement, et plus largement des citoyens.

D'ailleurs, l'usage du droit d'enquête parlementaire connaît un phénomène d'accélération, et notamment sous la pression des médias et de l'opinion publique en quête de transparence. Sous cette pression, les commissions d'enquête ont ainsi tendance à élargir leur champ traditionnel d'investigation, se saisissant de sujets sans forcément de rapport direct avec l'administration ³⁷³. De telle manière que cette pression de la demande de transparence se répercute sur le pouvoir de rapporter.

C'est l'idée d'une démocratisation des travaux des commissions d'enquête par la publicité et la diffusion des rapports ³⁷⁴.

Leur contenu peut être technique mais généralement pédagogique. En effet, les rapports ont évolué pour acquérir un caractère plus didactique, un style plus allégé et plus compréhensible. Loin du caractère hermétique des premières productions publiques, il y a une plus grande facilité de lecture, parfois l'insertion de synthèses résumant en une ou deux pages l'essentiel des observations d'enquête. De même, les assemblées ont adopté progressivement des systèmes de diffusion pour contribuer à une meilleure information du citoyen, afin mettre à sa disposition des éléments nouveaux d'information et de réflexion sur le fonctionnement général de l'État ou sur un domaine précis. Pour cela, en France, comme aux États-Unis, les assemblées se sont adaptées à la nouvelle importance prise par les médias : relations de presse, divers processus d'éditorialisation, sites internet ou encore l'usage de moyens audiovisuels, voir des réseaux sociaux ³⁷⁵.

Dans les sociétés actuelles, l'information sur le résultat du contrôle suffit parfois, et peut-être la pire des sanctions. A l'inverse, même si les conclusions des commissions d'enquête ne sont pas toujours déposées, ni discutées par en assemblée plénière, il est indéniable que

³⁷³ VELU, J., *Considérations sur les rapports entre les enquêtes parlementaires et les droits de l'homme*, Bruxelles, Académie royale de Belgique, 1999, pp. 105-106.

³⁷⁴ VALLET, E., « Les commissions d'enquête parlementaires sous la Cinquième République », *Revue française de droit constitutionnel*, 2003, vol. 2, n° 54, pp. 272-274.

³⁷⁵ DELCAMP, A., « La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif? », *Pouvoirs*, septembre 2010, vol. 3, n° 134, pp. 109-122.

l'ombre de leurs activités pèse sur les gouvernements. Un contrôle n'a pas forcément besoin de retombées médiatiques pour être efficace. Et si le Parlement n'est pas ou plus véritablement le centre de la décision politique, « il est le centre de la scène politique, et la politique a une grande influence sur les politiques publiques »³⁷⁶.

Ainsi, l'information générée par le contrôle opéré par les commissions d'enquête met à même les citoyens, si ce n'est de réclamer des mesures, d'obtenir des explications de la part de l'exécutif. Cette « obligation » de rendre des comptes repose ainsi sur l'idée de transparence mais surtout, est le fondement de la responsabilisation de l'exécutif devant les assemblées, et de manière ultime, devant la nation.

B. Contributions du pouvoir de rapporter à une responsabilisation de l'exécutif sans l'idée de sanction

L'obligation de rendre des comptes (*accountability*) repose sur l'idée de transparence et de responsabilisation.

Transparence, en effet, car le rapport d'enquête permet de porter à la connaissance des parlementaires et des citoyens les « désordres graves ».

Responsabilisation car cette transparence revêt alors une dimension éthique, porteuse d'un objectif de restauration de la confiance dans les institutions publiques³⁷⁷.

Les commissions d'enquête mettent les assemblées face à un dilemme, *delegation dilemma*, ou le « dilemme de la délégation » : en exposant la corruption, le gaspillage et l'incompétence, il s'agit de renforcer la confiance du public dans le gouvernement³⁷⁸.

Cette confiance est indispensable pour tout pouvoir légitime, elle est une condition de légitimation démocratique de l'exécutif car à la fin, c'est sur elle que repose l'habilitation juridique des gouvernants. En outre, cette confiance peut affecter le mandat des gouvernants, en ce sens que, à la suite d'un dysfonctionnement ou d'une défaillance, ils peuvent se trouver

³⁷⁶ BAUMGARTNER, F., « Parliament's Capacity to Expand Political Controversy in France », *Legislative Studies Quarterly*, février 1987, vol. 12, n° 1, p. 52.

³⁷⁷ MARCHAND, J., « Réflexions sur le principe de transparence », *Revue de droit public*, mai 2014, n° 3, pp. 677-703.

³⁷⁸ LIGHT, P.C., « Investigations Done Right and Wrong: Government by Investigation, 1945-2012 ». [En ligne]. <<https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/LightPaperDec2013.pdf>>. [Consulté le 17 juin 2018].

dans une obligation (morale) de devoir rendre des comptes à la nation. Et c'est là, la fonction du pouvoir de rapporter des commissions d'enquête. Le contrôle parlementaire opéré par les commissions d'enquête constitue ainsi un partenariat entre le Parlement et le gouvernement, non pas dans un objectif d'empêcher ce dernier de gouverner, mais de l'accompagner à s'assurant que les comptes soient rendus. Et ceci selon la conception britannique de l'*accountability* qui consiste pour le gouvernement à rendre des comptes sur ce qui s'est produit et ce qui a été fait. Il est ainsi inexact de présenter le renversement des ministres ou la destitution de membres de l'exécutif comme mode normal de la mise en jeu de la responsabilité politique. En réalité, cette responsabilité politique consiste dans l'obligation de rendre des comptes et expliquer notamment ce qu'il s'est passé et pourquoi ³⁷⁹.

La transparence de la vie publique renforce alors le contrôle, comme le prévoit l'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (DDHC) : « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». L'objet de la responsabilité politique n'est pas de punir, il est de consacrer l'idée que les gouvernants sont au service des gouvernés et leurs doivent des comptes ³⁸⁰.

En effet, les enquêtes parlementaires constituent un des moyens permettant de protéger le pays contre l'impérialisme du président, une administration arrogante et accentuer l'influence des électeurs : « telle l'épée de Damoclès, elle pèse au-dessus de tous, plus vive que l'*impeachment* et plus pénétrante que les tribunaux. C'est une garantie contre la bêtise aussi bien que la corruption. C'est la façon américaine d'assurer la responsabilité ministérielle sans pour autant réduire le pouvoir » ³⁸¹.

Le contrôle de l'information produite par les rapports d'enquête constitue ainsi l'un des moyens privilégiés pour révéler, là où il n'y a pas de faute au sens juridique, des dysfonctionnements de l'État, des défauts d'une politique gouvernementale. Et si le pouvoir de rapporter peut participer à l'organisation administrative et au bon fonctionnement des pouvoirs publics, le contrôle opéré par les commissions d'enquête veille à ce que l'État reste soumis au droit ³⁸².

³⁷⁹ AVRIL, P. et LE DIVELLEC, A., *Écrits de théorie constitutionnelle et de droit politique*, Les Introuvables, Paris, Panthéon-Assas : LGDJ Diffuseur, 2010, pp. 118-125.

³⁸⁰ *Idem*.

³⁸¹ GALLOWAY, G., « The Investigative Function of Congress », *American Political Science Review*, février 1927, vol. 21, n° 1, pp. 64-65.

³⁸² VALLET, E., « Les commissions d'enquête parlementaires sous la Cinquième République », *Revue française de droit constitutionnel*, 2003, vol. 2, n° 54, pp. 274-277.

Ce pouvoir de rapporter des commissions d'enquête est alors à même de maintenir l'administration liée par une stricte responsabilité, dans le sens anglais *accountability* : une forme de responsabilité politique devant le Parlement qui soumet l'administration, l'exécutif ou encore le gouvernement à rendre des comptes. Aussi, responsabilité et *accountability* représente les deux faces d'une même pièce : l'une déterminée au sens étroit du terme, par laquelle le gouvernement est tenu de démissionner, l'autre s'appuyant sur les comportements politiques et une certaine réciprocité dans la relation de confiance ³⁸³.

L'*accountability* permet alors une interaction entre les différents détenteurs du pouvoir, que ce soit en France entre le gouvernement soutenu par sa majorité et l'opposition, et aux États-Unis entre le législatif et l'exécutif, et dont l'ultime destinataire est le peuple. Cette responsabilité débouche à faire de la nation le juge de la gestion gouvernementale, dans son ensemble ou sur un point précis. Car c'est devant elle que s'exerce en dernier ressort la responsabilité et dont la véritable sanction est le suffrage universel ³⁸⁴.

Finalement, les commissions d'enquête contribuent à l'objectif d'équilibre des pouvoirs en permettant une responsabilisation de l'exécutif, qui elle-même, apporte une certaine légitimation démocratique à ce pouvoir.

³⁸³ AVRIL, P. et LE DIVELLEC, A., *Écrits de théorie constitutionnelle et de droit politique*, Les Introuvables, Paris, Panthéon-Assas : LGDJ Diffuseur, 2010, pp. 118-125.

³⁸⁴ *Idem.*

Conclusion

En principe, « les commissions d'enquête participent de l'équilibre des pouvoirs et du régime démocratique en assurant le contrôle du pouvoir politique, qui est toujours soumis à la tentation de l'arbitraire »³⁸⁵.

Il s'est agi ici de démontrer que de la décision de création d'une commission d'enquête, à l'usage du pouvoir d'auditionner, du pouvoir de communication et du pouvoir de rapporter, chacune de ces étapes de la vie d'une commission d'enquête contribue, à sa manière et à sa hauteur, avec ses avantages et ses inconvénients, à l'objectif d'équilibre et de légitimation démocratique des pouvoirs.

A partir de cette démonstration et de l'étude de multiples commissions d'enquête en France et aux États-Unis, deux grandes familles d'enquêtes semblent se dégager selon leur contribution à l'équilibre des pouvoirs et au régime démocratique : les *police patrols* et les *fire alarms*³⁸⁶. Il faut alors remarquer que leur participation au renforcement de la démocratie dépend d'un ensemble de critères, dont le degré de *partisanship* tant décrié, n'est en réalité pas le plus déterminant, mais sûrement l'élément déclencheur d'une enquête parlementaire, le sujet dont elle se saisie.

Les commissions d'enquête de type *police patrol* se caractérisent par le traitement de sujets complexes, qui demandent du temps, du sérieux et de la rigueur. Pour ce type d'enquêtes, il y a deux éléments déclencheurs : les défaillances d'une politique publique et les dysfonctionnements du système politique, économique ou social. Ce sont ces enquêtes parlementaires qui sont les plus à même de contribuer à l'équilibre des pouvoirs et au régime démocratique car elles se sont saisies de sujets en vue d'aider l'exécutif à l'amélioration de la gestion des affaires publiques dans un domaine précis ou encore, en vue de remédier aux dysfonctionnements pour éviter qu'ils ne se reproduisent. Aussi, le degré de *partisanship* ne semble pas influencer de façon négative le déroulement des travaux de ce type d'enquêtes, c'est même le contraire³⁸⁷.

³⁸⁵ VALLET, E., « Les commissions d'enquête du parlement européen », *Revue du droit public*, mai 2002, n° 5, pp. 1441-1457.

³⁸⁶ Cf. LIGHT, P.C., « Investigations Done Right and Wrong: Government by Investigation, 1945-2012 ». [En ligne]. <<https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/LightPaperDec2013.pdf>>. [Consulté le 17 juin 2018].

³⁸⁷ Cf. Annexe 1.

Quant aux commissions d'enquête de type *fire alarm*, leur contribution au renforcement de la démocratie n'apparaît pas de façon aussi évidente. En effet, ces enquêtes portent moins sur le fond d'une question que sur l'aspect visible dans le traitement du sujet. Pour ce type d'enquêtes, il y a deux éléments déclencheurs : des sujets d'actualités parfois « brûlants », particulièrement controversés et des « fautes personnelles » considérées comme « graves » selon le point de vue dans lequel on se place. C'est ici que le degré de *partisanship* est le plus influent, que ce soit dans le choix même du sujet, dans le traitement de la question et sur les résultats de l'enquête, qui sont peu concluants, très critiqués voire inexistantes. Les commissions d'enquête de type *fire alarm* tombent ainsi dans le politique, dans le mauvais sens du terme. Ce sont alors ce type d'enquêtes qui contribuent le moins, si ce n'est desservent le plus à l'équilibre des pouvoirs et au régime démocratique ³⁸⁸.

Finalement, à partir de cette (tentative de) typologie, les commissions d'enquête de type *police patrol* sont alors celles qui opèrent le contrôle parlementaire le plus efficace, pour la simple et bonne raison qu'elles contribuent à un fonctionnement régulier des pouvoirs.

Ce qui veut dire, *a contrario*, qu'un contrôle n'est efficace que s'il aboutit à ce genre de résultats, qu'il permette de mettre au jour des malversations dans une administration, de remédier aux dysfonctionnements.

Selon David Mongoin, la définition d'un contrôle efficace ne peut être aussi catégorique, il ne s'évalue pas uniquement à ses résultats et à ses effets. Pour lui, un contrôle parlementaire aboutissant à de tels résultats serait « moins le constat d'un contrôle législatif efficace que d'une administration efficace » ³⁸⁹. Et à l'inverse, un contrôle peut également être efficace s'il ne découvre rien et n'aboutit sur rien.

Ce problème de définition d'un contrôle efficace ne semble pas avoir encore trouvé de solution, malgré le grand nombre d'études extrêmement sophistiquées qui tentent d'élaborer des modèles de commissions d'enquête pour appréhender la qualité du contrôle parlementaire opéré.

³⁸⁸ Cf. Annexe 2.

³⁸⁹ MONGOIN, D., « Le contrôle de l'administration par le Congrès des États-Unis », in SEILLER, B., *op. cit.*, p. 147.

Bibliographie

Ouvrages :

- ACKERMAN, B., *The Decline and Fall of the American Republic*, Cambridge, Mass., The Belknap Press of Harvard University Press, 2010.
- ADLER, B., *The Reagan Wit*, Jameson Books, 1981.
- ALONSO, C. et MAZERES, J.-A., *Recherche sur le principe de séparation en droit public français*, Aix-en-Provence, PUAM, 2015.
- ARNAUD, A.-J., *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, 2^e éd., Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1993.
- AVRIL, P. et LE DIVELLEC, A., *Écrits de théorie constitutionnelle et de droit politique*, Les Introuvables, Paris, Panthéon-Assas : LGDJ Diffuseur, 2010.
- BARRES, M., *Dans le cloaque. Notes d'un membre de la Commission d'enquête sur l'affaire Rochette*, Paris, Emile-Paul Frères, 1914.
- BARTH, A., *Government by Investigation*, 1^{re} éd., New York, Viking Press, 1955.
- BARTHELEMY, J. et DUEZ, P., *Traité de droit constitutionnel*, Les Introuvables, Paris, Panthéon-Assas, 2004.
- CAMBY, J.-P. et SERVENT, P., *Le travail parlementaire sous la Cinquième République*, Clefs. Politique, Paris, Montchrestien, 2011.
- CORWIN, E., *The President: Office and Power*, 3^e éd., New York, University Press, 1948.
- DE CAILLAVET, G.A. et DE FLERS, R., *L'Habit vert*, Paris, Librairie théâtrale, artistique et littéraire, 1913.
- DICKMANN, R. et CARAVITA, B., *L'inchiesta parlamentare nel diritto comparato*, Napoli, Jovene, 2009.
- DOLAN, A. et al., *Congressional Oversight Manual*, Washington D.C., Library of Congress. Congressional Research Service, 19 décembre 2014, [En ligne]. <<https://fas.org/sqp/crs/misc/RL30240.pdf>>. [Consulté le 17 juin 2018].
- DUCAT, C.R., *Constitutional Interpretation*, 10^e éd., Boston, Cengage Learning, 2 mars 2012.
- DUHAMEL, O. et MENY, Y. (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, Presses universitaires de France, 1992.
- FISHER, L., *Constitutional conflicts between Congress and the President*, 2^e éd., Princeton, Princeton University Press, 1985.
- FOLEY, M. et OWENS, J.-E., *Congress and the Presidency: Institutional Politics in a Separate System*, Manchester, Manchester University Press, 1996.
- GAGNON, F. (dir.), *Le Congrès des États-Unis*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 2006.
- HAMILTON, A., JAY, J. et MADISON, J., *The Federalist Papers*, 1788.
- HAMON, F. et TROPER, M., *Droit constitutionnel*, 37^e éd., Manuel, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso, 2016.
- HAURIOU, M., *Précis de droit constitutionnel*, 2^e éd., Paris, Recueil Sirey, 1929.
- HOFSTADTER, R., *The American Political Tradition and the Men Who Made It*, New York, Alfred A. Knopf Inc., 1948.
- LAUVAUX, P., LE DIVELLEC, A. et LEPETIT, J.-P., *Les grandes démocraties contemporaines*, 4^e éd., Droit fondamental. Classiques, Paris, Presses universitaires de France, 2015.

- LE POURHIET, A.-M. et al., *Représentation et représentativité [actes de la journée d'études du 14 décembre 2007 à l'Assemblée nationale organisée par l'Association française de droit constitutionnel]*, Paris, Dalloz, 2008.
- LIBAERT, T., *La transparence en trompe-l'œil*, Paris, Editions Descartes et Cie, 2003.
- MATHIEU, B., *Le droit contre la démocratie ?*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ-Lextenso, 2017.
- MATHIOT, A., *La vie politique aux États-Unis et les tendances récentes*, Université de Paris. Institut d'études politiques, Paris, France, les Cours de droit, 1975.
- MAUS, D., *Les grands textes de la pratique constitutionnelle de la Ve République*, 7^e éd., Paris, La Documentation française, 1998.
- MENY, Y. et SUREL, Y., *Politique comparée, les démocraties : Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, 8^e éd., Domat politique, Paris, Montchrestien-Lextenso, 2009.
- MILL, J.S., *Le gouvernement représentatif*, 3^e éd., Paris, Guillaumin et Cie, 1877.
- MONORY, R., *Pour mieux connaître le Sénat*, Paris, La Documentation française, 1993.
- MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois*, 1748.
- MOURTADA-SABBAH, N. et BEAUTE, J., *Le privilège de l'exécutif aux États-Unis*, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Paris, LGDJ, 1999.
- PIERRE, E., *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 5^e éd., Paris, Librairies-Imprimeries réunies, 1919.
- ROZELL, M., *Executive Privilege: The Dilemma of Secrecy and Democratic Accountability*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994.
- SCHLESINGER, A., *The Imperial Presidency*, 2^e éd., Boston, Houghton Mifflin, 2004.
- SCHWARTZENBERG, R.-G., *Sociologie politique*, 4^e éd., Paris, Montchrestien, 1988.
- SEILLER, B., *Le contrôle parlementaire de l'administration [actes du colloque organisé au Sénat, le 18 janvier 2010 par le Centre de Recherches en Droit Administratif de l'Université Panthéon-Assas Paris 2]*, Thèmes & commentaires Actes, Paris, Dalloz, novembre 2010.
- SINCLAIR, B., *The Transformation of the U.S. Senate*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1989.
- SKIDMORE, M.J. et TRIPP, M.C., *La Démocratie américaine*, Paris, O. Jacob, 1988.
- TOINET, M.-F. et HOFFMANN, S., *Le système politique des États-Unis*, 2^e éd., Thémis. Science politique, Paris, Presses universitaires de France, 1987.
- TÜRK, P., *Le contrôle parlementaire en France*, Systèmes, Paris, LGDJ, 2011.
- VELU, J., *Considérations sur les rapports entre les enquêtes parlementaires et les droits de l'homme*, Bruxelles, Académie royale de Belgique, 1999.
- WILSON, W., *Le gouvernement congressionnel : étude sur la politique américaine*, Paris, V. Giard & E. Brière, 1900.
- ZOLLER, E., *Droit constitutionnel*, 2^e éd., Droit fondamental Traités, Paris, PUF, 1999.

Articles de revues :

- AVRIL, P., « Les conditions d'une revalorisation du rôle du Parlement », in *La Ve République : les réformes envisageables*, La Documentation française, juin 2006, p. 88.
- AVRIL, P. et GICQUEL, J., « Chronique constitutionnelle française 1er janvier-30 avril 1997 », *Pouvoirs*, 1997, n° 82.
- BAUMGARTNER, F., « Parliament's Capacity to Expand Political Controversy in France », *Legislative Studies Quarterly*, février 1987, vol. 12, n° 1, pp. 33-54.
- BELORGEY, J.-M., « L'État entre transparence et secret », *Pouvoirs*, 2001, vol. 2, n° 97, pp. 25-32.
- BIDEGARAY, C. et EMERI, C., « Le contrôle parlementaire », *Revue de droit public et de science politique*, 1973, p. 1633.
- BOCK, F., « Les commissions d'enquête dans la tradition parlementaire française », in *Actes du 57e congrès de la CIHAE : Assemblées et parlements dans le monde, du Moyen-Âge à nos jours*, Paris, Assemblée nationale, 2010, [En ligne]. <http://www.parlements.org/publications/congres_CIHAE_2006_Fabienne_Bock.pdf>. [Consulté le 17 juin 2018].
- BURDEAU, G., « Démocratie classique ou Démocratie vivante », *Revue française de science politique*, 1952, vol. 2, n° 4, pp. 653-675.
- CAMBY, J.-P., « Le statut de témoin devant une commission d'enquête parlementaire : Cour administrative d'appel Paris, 10 mars 2011, Fédération chrétienne Témoins de Jéhovah de France », *Les Petites Affiches*, août 2011, n° 183, pp. 15-24.
- CAMBY, J.-P., « La constitutionnalisation des commissions d'enquête parlementaire : une reconnaissance plus qu'une nouveauté », *Les Petites Affiches*, décembre 2008, n° 254, pp. 95-100.
- CHRESTIA, P., « La rénovation du Parlement, une œuvre inachevée », *Revue française de droit constitutionnel*, septembre 1997, n° 30, pp. 293-322.
- CROUZATIER, J.-M., « Le rôle des commissions d'enquête du Congrès des États-Unis », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1975, pp. 997-1053.
- DELCAMP, A., « La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif ? », *Pouvoirs*, septembre 2010, vol. 3, n° 134, pp. 109-122.
- DESANDRE, J., « La responsabilité des personnes entendues par les commissions parlementaires d'enquête », *Revue de droit public*, 1986, p. 731.
- DESANDRE, J., « Les commissions d'enquête ou de contrôle. Secret ou publicité des travaux ? », *Pouvoirs*, septembre 1985, n° 34, pp. 51-56.
- DOSIERE, R., « Le contrôle ordinaire », *Pouvoirs*, septembre 2010, vol. 3, n° 134, pp. 37-46.
- FISHER, L., « Congressional Investigations: Subpoenas and Contempt Power », Washington D.C., Library of Congress. Congressional Research Service, avril 2003, p. 42.
- FOUQUETTE-L'ANGLAIS, L., « De la transparence aux États-Unis. Tyrannie ou vertu : la transparence politique est-elle une garantie d'une meilleure démocratie ? », *Fondation Jean-Charles Bonenfant*, juin 2010, p. 54, [En ligne]. <<http://www.fondationbonenfant.qc.ca/stages/essais/2010/2010fouquette.pdf>>. [Consulté le 17 juin 2018].
- GALLOWAY, G., « The Investigative Function of Congress », *American Political Science Review*, février 1927, vol. 21, n° 1, pp. 47-70.

- GAUCHET, M., « Contre-pouvoir, méta-pouvoir, anti-pouvoir », *Le Débat*, 2006, n° 138, pp. 17-29.
- GILLES, W., « L'opposition parlementaire : étude de droit comparé », *Revue du droit public*, septembre 2006, vol. 5, n° 5, pp. 1347-1386.
- GRANDGUILLAUME, N., « La demande de contrôle », *Revue administrative*, décembre 2000, n° 318, pp. 641-651.
- HAMON, L., [Note sous décision n° 64-27 DC], *Recueil Dalloz*, 1966, pp. 17-20.
- HOUILLOIN, P., « Le contrôle extraordinaire du parlement », *Pouvoirs*, septembre 2010, vol. 3, n° 134, pp. 59-69.
- LAUVAUX, P., « Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime présidentiel », *Pouvoirs*, septembre 2010, vol. 3, n° 134, pp. 23-36.
- LE DIVELLEC, A., « Des effets du contrôle parlementaire », *Pouvoirs*, septembre 2010, vol. 3, n° 134, pp. 123-139.
- MARCHAND, J., « Réflexions sur le principe de transparence », *Revue de droit public*, mai 2014, n° 3, pp. 677-703.
- NORTON, P., « La nature du contrôle parlementaire », *Pouvoirs*, septembre 2010, vol. 3, n° 134, pp. 5-22.
- ONNO, J., « Le contrôle parlementaire en France », *Petites affiches*, décembre 2012, n° 252, pp. 17-19.
- PERKINS, J., « Congressional Investigations of Matters of International Import », *American Political Science Association*, avril 1940, vol. 34, n° 2, pp. 284-294.
- PIMENTEL, C.M., « L'opposition, ou le procès symbolique du pouvoir », *Pouvoirs*, 2004, n° 108, pp. 45-61.
- PRIOU-ALIBERT, L., « Les commissions d'enquête parlementaire dans le viseur de la CEDH », *Dalloz actualité*, avril 2015.
- REINHARD, G.Y., « An "I" on Congress: The Process and Products of Congressional Investigations », *Political Science and Politics*, juillet 2008, vol. 41, n° 3, pp. 666-669.
- STEDMAN, M., « Le travail du Congrès », *Revue française de science politique*, 1954, vol. 4, n° 4, pp. 734-760.
- THIERS, E., « Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques : un pouvoir presque sans entraves », *Pouvoirs*, septembre 2010, vol. 3, n° 134, pp. 71-81.
- VALLET, E., « Les commissions d'enquête parlementaires sous la Cinquième République », *Revue française de droit constitutionnel*, 2003, vol. 2, n° 54, pp. 249-278.
- VALLET, E., « Les commissions d'enquête du parlement européen », *Revue du droit public*, mai 2002, n° 5, pp. 1441-1457.
- VERGNIOLLE DE CHANTAL, F., « Le Congrès des États-Unis. Une assemblée incontrôlable ? », *Étude du CERI 200*, décembre 2012, [En ligne]. <http://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/Etude_200.pdf>. [Consulté le 17 juin 2018].
- VERRIER, P., « Le médiateur », *Revue de droit public et de science politique*, 1973, pp. 941-948.

Textes législatifs :

- *The House Rule*
- *The Senate Rule*
- *The U.S. Code*
- *The Legislative Reorganization Act*, ch. 753, 60 Stat. 812, du 2 août 1946.
- *Freedom of Information Act*, P.L. 89-487; 80 Stat. 250, du 4 juillet 1966
- *The Legislative Reorganization Act*, P.L. 91-510; Stat.1140-1204, du 26 octobre 1970.
- *The Civil Service Reform Act*, P.L. 95-454; 92 Stat.111, du 13 octobre 1978.
- *Sarbanes-Oxley Act*, P.L. 107-204 ; 116 Stat. 745, du 30 juillet 2002.

- Règlement de l'Assemblée nationale
- Règlement Sénat
- Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.
- Loi n° 77-807 du 19 juillet 1977 modifiant l'article 6 de l'ordonnance n° 58-100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires en vue de préciser les moyens d'actions des commissions d'enquête et de contrôle.
- Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.
- 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.
- Loi n° 200-1187 du 14 novembre 2008 relative au statut des témoins devant les commissions d'enquête parlementaire.
- La loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense.
- Loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires.
- Loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000 relative à la durée du mandat du Président de la République.
- Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, art. 26 et 46, de modernisation des institutions de la V^{ème} République.

Liens internet [Consultés le 17 juin 2018] :

- LIGHT, P.C., « Investigations Done Right and Wrong: Government by Investigation, 1945-2012 », [En ligne]. <<https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/LightPaperDec2013.pdf>>.
- WARSMANN, J.-L., « Rapport n° 892 à l'Assemblée Nationale, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle (n°820) de modernisation des institutions de la Ve République », [En ligne]. <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r0892.asp#P406_81060>.
- « Commission d'enquête relative aux éventuels dysfonctionnements dans l'action du Gouvernement et des services de l'Etat, entre le 4 décembre 2012 et le 2 avril 2013, dans la gestion d'une affaire qui a conduit à la démission d'un membre du Gouvernement - Assemblée nationale », [En ligne]. <<http://www2.assemblee-nationale.fr/14/autres-commissions/commissions-d-enquete/commission-d-enquete-sur-l-affaire-cahuzac>>.
- « Commission d'enquête sur les décisions de l'État en matière de politique industrielle, notamment dans les cas d'Alstom, d'Alcatel et de STX - Assemblée nationale », [En ligne]. <[http://www2.assemblee-nationale.fr/15/autres-commissions/commissions-d-enquete/commission-d-enquete-sur-les-decisions-de-l-etat-en-matiere-de-politique-industrielle-notamment-dans-les-cas-d-alstom-d-alcatel-et-de-stx/\(block\)/45770](http://www2.assemblee-nationale.fr/15/autres-commissions/commissions-d-enquete/commission-d-enquete-sur-les-decisions-de-l-etat-en-matiere-de-politique-industrielle-notamment-dans-les-cas-d-alstom-d-alcatel-et-de-stx/(block)/45770)>.
- « Freedom of Information Act », [En ligne]. <<https://foia.state.gov/Learn/FOIA.aspx>>.
- « Harry Truman, le champion du monde libre », [En ligne]. <<http://www.lhistoire.fr/harry-truman-le-champion-du-monde-libre>>.
- « Les repères », [En ligne]. <<http://www.textes.justice.gouv.fr/dossiers-thematiques-10083/loi-du-241109-appellee-loi-penitentiaire-12127/les-reperes-21130.html>>.
- « National Archives Catalog », [En ligne]. <<https://catalog.archives.gov/id/10462072>>.
- « P.V. de Séance du 3 novembre 1977 du Conseil Constitutionnel », [En ligne]. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/decisions/PV/pv1977-11-03.pdf>.
- « Rapport du Sénat n° 104-280 Investigation of Whitewater development corporation and related matters », [En ligne]. <<https://www.congress.gov/congressional-report/104th-congress/senate-report/280/1>>.
- « Rapport n° 449 de la commission d'enquête du Sénat sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France », [En ligne]. <<https://www.senat.fr/rap/199-449/199-449.html>>.
- « Rapport n° 2521 de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation dans les prisons françaises », [En ligne]. <<http://www.assemblee-nationale.fr/rap-enq/r2521-1.asp>>.
- « Rapport n° 3125 de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale 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 », [En ligne]. <<http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-enq/r3125.asp>>.
- « U.S. Senate: Special Committee to Investigate the National Defense Program », [En ligne]. <<https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/investigations/Truman.htm#Outcome>>.

Articles de presse [Consultés le 17 juin 2018] ³⁹⁰ :

- « 2016 Presidential Election Investigation Fast Facts », *CNN*, 22 mai 2018, [En ligne]. <<https://www.cnn.com/2017/10/12/us/2016-presidential-election-investigation-fast-facts/index.html>>.
- « Republicans on House Intelligence Panel Absolve Trump Campaign in Russian Meddling », *The New York Times*, 27 avril 2018, [En ligne]. <<https://www.nytimes.com/2018/04/27/us/politics/house-intelligence-committee-russia-investigation-report.html>>.
- « Contrôle des investissements étrangers : le Parlement dans la boucle », *Les Echos*, 19 avril 2018, [En ligne]. <<https://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/cercle-181920-controle-des-investissements-etrangeurs-le-parlement-dans-la-boucle-2170410.php>>.
- « Contrôle des investissements étrangers : Bercy va informer régulièrement le Parlement », *L'Express L'Entreprise*, 12 avril 2018, [En ligne]. <https://lentreprise.lexpress.fr/actualites/1/actualites/controle-des-investissements-etrangeurs-bercy-va-informer-regulierement-le-parlement_1999658.html>.
- « House intel Dems outline how to revive Russia probe », *CNN*, 15 mars 2018, [En ligne]. <<https://www.cnn.com/2018/03/14/politics/adam-schiff-house-intelligence-democrats/index.html>>.
- « Une commission du Congrès juge qu'il n'y a pas de « collusion » entre la campagne de Trump et la Russie », *Le Monde*, 13 mars 2018, [En ligne]. <https://www.lemonde.fr/ameriques/article/2018/03/13/une-commission-du-congres-juge-qu-il-n-y-a-pas-de-collusion-entre-la-campagne-de-trump-et-la-russie_5269862_3222.html>.
- « House GOP: Investigation found no evidence of Russia-Trump collusion », *NBC News*, 12 mars 2018, [En ligne]. <<https://www.nbcnews.com/politics/congress/house-republicans-say-investigation-found-no-evidence-russia-trump-collusion-n855986>>.
- « Despite Mueller's Push, House Republicans Declare No Evidence of Collusion », *The New York Times*, 12 mars 2018, [En ligne]. <<https://www.nytimes.com/2018/03/12/us/politics/house-intelligence-trump-russia.html>>.
- « Contrôle des investissements étrangers : et si la France s'inspirait du modèle américain ? », *Les Echos*, 10 janvier 2018, [En ligne]. <https://www.lesechos.fr/10/01/2018/lesechos.fr/0301127681847_contrôle-des-investissements-etrangeurs---et-si-la-france-s-inspirait-du-modele-americain--.htm>.
- « Politique industrielle : une commission d'enquête créée à l'Assemblée », *Le Point*, 31 octobre 2017, [En ligne]. <http://www.lepoint.fr/politique/politique-industrielle-une-commission-d-enquete-creee-a-l-assemblee-31-10-2017-2168863_20.php>.
- « Alstom, Alcatel, STX : les députés unanimes sur la création d'une commission d'enquête », *LCP Assemblée nationale*, 25 octobre 2017, [En ligne]. <<http://lcp.fr/la-politique-en-video/alstom-alcatel-stx-les-deputes-unanimes-sur-la-creation-dune-commission>>.
- « Comment le "scandale russe" a rattrapé Donald Trump », *Franceinfo*, 26 juillet 2017, [En ligne]. <https://www.francetvinfo.fr/monde/usa/presidentielle/donald-trump/comment-le-scandale-russe-a-rattrape-donald-trump_2293825.html>.

³⁹⁰ Les liens internet et les articles de presse représentent également la bibliographie pour les tableaux en Annexe 1 et 2.

- « Affaire Cahuzac : le rapport de la commission d'enquête devrait blanchir le gouvernement », *Figaro*, 18 septembre 2013, [En ligne]. <<http://www.lefigaro.fr/politique/2013/09/17/01002-20130917ARTFIG00644-affaire-cahuzac-le-rapport-de-la-commission-d-enquete-dedouane-le-gouvernement.php>>.
- « Affaire Cahuzac : la commission d'enquête parlementaire écarte tout "dysfonctionnement de l'Etat" », *Franceinfo*, 17 septembre 2013, [En ligne]. <https://www.francetvinfo.fr/politique/affaire/cahuzac/affaire-cahuzac-la-commission-d-enquete-ecarte-tout-dysfonctionnement-de-l-etat_414255.html>.
- « Jérôme Cahuzac revient devant la commission d'enquête parlementaire », *L'Express*, 23 juillet 2013, [En ligne]. <https://www.lexpress.fr/actualite/politique/jerome-cahuzac-revient-devant-la-commission-d-enquete-parlementaire_1268419.html>.
- « Cahuzac : 4 questions sur la commission d'enquête parlementaire », *L'Obs*, 20 mai 2013, [En ligne]. <<https://www.nouvelobs.com/politique/20130520.OBS9818/cahuzac-4-questions-sur-la-commission-d-enquete-parlementaire.html>>.
- « « Le juge d'instruction, un homme seul » », *L'Humanité*, 9 février 2006, [En ligne]. <<https://www.humanite.fr/node/344274>>.
- « Outreau : audition à haut risque pour la commission d'enquête parlementaire », *Les Echos*, 8 février 2006, [En ligne]. <https://www.lesechos.fr/08/02/2006/LesEchos/19601-021-ECH_outrau---audition-a-haut-risque-pour-la-commission-d-enquete-parlementaire.htm>.
- « Outreau : un procès hors-normes », *Le Parisien*, 10 février 2005, [En ligne]. <<http://atelier.leparisien.fr/sites/outrau-un-proces-hors-normes/>>.
- « États-Unis : Enron, le contre modèle absolu », *L'Humanité*, 26 avril 2004, [En ligne]. <<https://www.humanite.fr/node/307987>>.
- « L'affaire Enron tourne au scandale politico-financier aux Etats-Unis », *L'Echo*, 25 février 2002, [En ligne]. <<https://www.lecho.be/actualite/archive/l-affaire-enron-tourne-au-scandale-politico-financier-aux-etats-unis/8695264.html>>.
- « Enron inquiry kicks off », *BBC News*, 4 février 2002, [En ligne]. <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/1798595.stm>>.
- « New congressional investigation of Enron collapse », *CNN*, 2 janvier 2002, [En ligne]. <<http://edition.cnn.com/2002/ALLPOLITICS/01/02/congress.enron/index.html?related>>.
- « ENRON'S COLLAPSE: THE OVERVIEW; Enron Auditor Raises Specter of Crime », *The New York Times*, 13 décembre 2001, [En ligne]. <<https://www.nytimes.com/2001/12/13/business/enron-s-collapse-the-overview-enron-auditor-raises-specter-of-crime.html>>.
- « Le Sénat propose la création d'une agence pénitentiaire », *L'Obs*, 5 juillet 2000, [En ligne]. <<https://www.nouvelobs.com/societe/20000705.OBS5841/le-senat-propose-la-creation-d-une-agence-penitentiaire.html>>.
- « Le Parlement enquête sur les prisons », *L'Obs*, 3 février 2000, [En ligne]. <<https://www.nouvelobs.com/societe/20000203.OBS1795/le-parlement-enquete-sur-les-prisons.html>>.
- « Clinton : la gloire et les déboires », *L'Express*, 24 juillet 1997, [En ligne]. <http://www.lexpress.fr/informations/clinton-la-gloire-et-les-deboires_623657.html>.

- « The Hearings End Much as They Began », *The Washington Post*, 19 juin 1996, [En ligne]. <<http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/whitewater/stories/wwtr960619.htm>>.
- « Le président Clinton accumule les casseroles. Le scandale des dossiers du FBI a réduit son avance sur Bob Dole dans les sondages. », *Libération*, 17 juin 1996, [En ligne]. <http://www.liberation.fr/planete/1996/06/17/le-president-clinton-accumule-les-casserolesle-scandale-des-dossiers-du-fbi-a-reduit-son-avance-sur-_174092>.
- GALLOIS, D., *Le Monde*, 1 avril 1994.
- « President Refuses to Turn Over Tapes; Ervin Committee, Cox Issue Subpoenas », *The Washington Post*, 24 juillet 1973.
- « Réponse à M. Daily », *Le Monde*, 20 juillet 1973.

Débats parlementaires :

- BEERNAERT, A., *Annales parlementaires de Belgique*, Chambre des représentants, séance du 17 mars 1880, p. 696.
- CHANDERNAGOR, A., *Journal Officiel*, Débats parlementaires, Assemblée nationale, séance du 10 décembre 1971, p. 6639. <<http://archives.assemblee-nationale.fr/4/cri/1971-1972-ordinaire1/087.pdf>>. [Consulté le 17 juin 2018].
- MARCILHACY, P., *Journal Officiel*, Débats parlementaires, Sénat, séance du 8 décembre 1972, p. 2869.

Décisions juridictionnelles :

- *Kilbourn v. Thompson*, 103 US 168 (1881), du 28 février 1881.
- *McGrain v. Daugherty*, 273 US 175 (1927), du 17 janvier 1927.
- *Quinn v. United States*, 349 US, 155 (1955) du 23 mai 1955.
- *Watkins v. United States*, 345 US 178, 187 (1957), du 17 juin 1957.
- *New York Co. v. United States*, 403 US 724 (1971), du 30 juin 1971.
- Cour administrative d'appel de Paris, n° 99PA01814, du 10 mars 2011 « Fédération chrétienne des Témoins de Jéhovah de France ».
- Conseil constitutionnel, n° 59-2 DC des 17, 18 et 24 juin 1959, Règlement de l'Assemblée nationale, *JORF*, 3 juillet 1959, p. 6642.
- Conseil constitutionnel, n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale, *JORF*, 28 juin 2009, p. 10867.
- Conseil constitutionnel, n° 2009-582 DC du 25 juin 2009, Résolution modifiant le Règlement du Sénat, *JORF*, 28 juin 2009, p. 10871.
- Cour européenne des droits de l'homme, 19 mars 2015, Corbet et autres c. France, requêtes n°7494/11, 7493/11 et 7989/11.

Table des annexes

Annexe 1 Famille d'enquêtes : les <i>police patrols</i>	160
Annexe 2 Famille d'enquêtes : les <i>fire alarms</i>	162

Annexe 1

Famille d'enquêtes : les *police patrols*.

Élément déclencheur	Exemples de commission d'enquête	Méthode suivie	Aboutissement
Défaillances d'une politique publique : volonté d'amélioration dans l'intérêt général	Commission spéciale du Sénat chargée d'enquêter sur le programme de défense nationale	<ul style="list-style-type: none"> - Objet : Commission d'enquête chargée d'identifier les gaspillages que la mobilisation économique du pays a suscité. - Durée : 8 mois (01/03/1941-11/1948) - Personnalité des enquêteurs : Commission présidée par le sénateur Démocrate Harry S. Truman, qui lui a permis d'acquérir une notoriété d'ampleur nationale. - Degré de <i>partisanship</i> : Démocrate comme le Président Franklin D. Roosevelt en place, le sénateur Truman soutient le programme de défense nationale mis en place mais cela ne l'a pas empêché de mener un travail méticuleux, impartial et critique, n'hésitant pas à révéler des points embarrassants pour l'Administration en place. - Liberté d'enquête : La commission s'impose une attitude de <i>self-restraint</i>, pour ne pas venir empiéter sur le travail des agences gouvernementales compétentes en matière de stratégie et de tactique militaire et s'est concentrée sur les intérêts de la population civile et de l'économie. - Impartialité : Commission de soutien de la politique du président Roosevelt, tout en présentant une grande impartialité dans le déroulement des travaux : adopte l'attitude d'un arbitre pour tenter de résoudre au mieux les conflits entre les besoins civils et les besoins militaires, et s'avère être un conseiller écouté des militaires (mais jamais comme un juge). - Rigueur : Étude complète du programme de défense nationale, sur la régularité des marchés de défense, sur les activités (de production) des grandes entreprises dans l'effort de guerre, les conséquences fiscales et sociales du programme, qui a permis de mettre les gaspillages en évidence. 	<ul style="list-style-type: none"> - Objectifs de l'enquête : Enquête de type « opération de sauvetage ». Son but n'est pas de nuire à la politique du Président Roosevelt mais de la soutenir et d'aider le Président à assurer une gestion publique plus efficace. - Résultats : Rapport dans lequel la commission n'a pas ménagé les critiques, tout en présentant des remèdes. - Effets : Commission devenue célèbre car elle a permis de contribuer positivement à l'effort de guerre américain (elle aurait fait économiser 15 milliards de dollars au gouvernement fédéral), mais surtout parce qu'elle constitue un modèle de collaboration entre les pouvoirs. Par cette notoriété acquise, la commission a été prolongée par le Sénat jusqu'en 1948, pour exposer la corruption et réduire les gaspillages dans la branche de l'exécutif.
	Commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les décisions de l'État en matière de politique industrielle, notamment dans les cas d'Alstom, d'Alcatel et de STX	<ul style="list-style-type: none"> - Objet : Commission chargée d'examiner la cohérence de la politique industrielle s'agissant des décisions de l'État en matière du rachat de trois grandes entreprises françaises par des concurrents étrangers ; examiner les moyens susceptibles de protéger les « fleurons » industriels nationaux dans un contexte commercial mondialisé - Durée : 6 mois (16/11/2017 - 19/04/2018) - Degré de <i>partisanship</i> : Création de la commission à partir du droit de tirage de l'opposition Les Républicains (LR). Couple rapporteur La République en Marche (LREM) - président LR. Composition de 7 groupes politiques. Divergences d'interprétation selon les sensibilités politiques sur le dossier (entre commentaires sévères de l'opposition et soutien de la majorité envers la politique industrielle du gouvernement). - Rigueur : Une quarantaine d'auditions menée (anciens et actuels responsables politiques, ancien PDG d'Alstom, syndicats, économistes, consultants, banquiers etc.), déplacements et visites de terrains (sites industriels, Bruxelles, États-Unis, Bercy), ateliers en circonscriptions, recensement des « pépites industrielles ». - Impartialité : Malgré les divergences politiques, l'enquête n'a pas été enfermée dans un débat entre protectionnisme et libéralisme. La commission s'est livrée à une analyse exclusivement économique du dispositif de contrôle par l'État des « investissements étrangers en France » (IEF) ou « décret Montebourg » de 2014 (et comparaison avec les standards internationaux, notamment américains). 	<ul style="list-style-type: none"> - Objectifs enquête : Dresser un bilan de la politique industrielle à partir de ces trois cas historiques ; suggérer des pistes de perfectionnement du dispositif de contrôle IEF. - Résultats : Rapport approuvé à l'unanimité : observe la pertinence du dispositif, constate des défaillances de l'État et prévoit 50 recommandations. Préconise le renforcement du champ du dispositif, de ses moyens et sanctions, et le renforcement de la transparence de la procédure avec un contrôle du Parlement. - Effets : Pertinence du travail saluée. Prise de conscience de l'insuffisance et fragilité du dispositif : le projet de loi Pacte de 2018 (Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises) prend en compte certaines de ces recommandations.

Élément déclencheur	Exemples de commission d'enquête	Méthode suivie	Aboutissement
Dysfonctionnements du système, politique, économique, social, financier : « opération de sauvetage » pour y remédier et ne plus se reproduire	Commissions d'enquête de la Chambre des représentants et du Sénat sur l'affaire d'Enron	<ul style="list-style-type: none"> - Objet de l'affaire : Enron, numéro un mondial du courtage en énergie et septième entreprise américaine. Sa faillite en 2001, inattendue, coûtant des milliards de dollars aux créanciers, actionnaires, employés d'Enron, révélant un scandale politico-financier, a suscité la création de nombreuses enquêtes parlementaires visant à faire toute la lumière sur les circonstances de sa faillite et tout ce qui l'entoure. Au total, 8 commissions parlementaires, 3 à la Chambre des représentants, 7 au Sénat, ont enquêté, chacune d'elle dans son domaine de compétence (finance, banque, énergie etc.). - Durée de l'enquête : 10 mois (12/2001 - 08/2002). - Rigueur : Plus d'un million de pages de documents saisies et examinées, des centaines d'auditions menées (membres du Conseil d'administration d'Enron, PDG, experts et consultants, employés etc.). - Traitement visible de la question : Affaire d'une grande complexité, et traitée de manière publique dans l'objectif d'une meilleure compréhension de l'opinion publique (auditions extrêmement médiatisées). - Degré de partisanship : Démocrates comme Républicains, la plupart d'entre eux ont eu des rapports, plus ou moins distendus avec la société Enron (qui a été à l'origine de nombreuses contributions aux campagnes électorales), suscitant un <i>bipartisan discomfort</i> (malaise politique). Les travaux ont été menés « dans l'intérêt du public » et sans esprit partisan. - La liberté d'enquête : L'ancien PDG Kenneth Lay a souvent invoqué le privilège du V^{ème} Amendement, suscitant de nombreuses frustrations. - Impartialité : Enquêtes faisant figure de procès, ton accusateur. 	<ul style="list-style-type: none"> - Objectifs : Par exemple, la commission des services financiers de la Chambre devait examiner les besoins en matière d'adaptation des réglementations. Enquêtes de type « opération de sauvetage ». - Résultats : Publication de milliers de pages de rapports des différentes commissions recueillant de nombreuses preuves de fraudes, dissimulation de dettes, conflits d'intérêts, corruption et révélant de profonds dysfonctionnements dans le système économique et politique. - Effets : Cette affaire a été à l'origine de nouvelles lois en 2002 (certaines adoptées à une quasi-unanimité du Congrès) dont la loi Sarbanes-Oxley (réformant les règles comptables des entreprises), la loi McCain-Feingold modifiant le système de financement des campagnes électorales.
	Commission d'enquête du Sénat sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France	<ul style="list-style-type: none"> - Objet de l'enquête : Constitution de la commission faisant écho aux révélations de l'ouvrage du Dr Véronique Vasseur, médecin-chef de la prison de la Santé à Paris et à l'émotion qu'il a suscité dans l'opinion. La situation catastrophique des prisons n'est pas une nouveauté, elle est reconnue et régulièrement dénoncée : il s'agit d'actualiser les connaissances des parlementaires sur un service public particulier, mettre un peu plus au grand jour le quotidien de la vie carcérale et d'appréhender la réalité sur le manque de réelles avancées en matière de conditions de détention. - Durée : 5 mois (10/02/2000 - 29/06/2000). - Impartialité : Commission affichant une volonté d'être objective et utile (la dernière commission d'enquête sur le sujet remonte à 125 ans) et de mener ses travaux sans préjugés, se gardant de tout parti pris (notamment entre les deux visions du rôle des prisons). - Degré de partisanship : Commission réunissant toutes les tendances de l'époque, travaux menés dans un climat de « consensus républicain ». - Rigueur : La Commission a entendu une soixantaine de personnalités associées au fonctionnement du système pénitentiaire (Garde des Sceaux, membres de l'administration pénitentiaire, magistrats, avocats, responsables de l'Observatoire des prisons, anciens détenus etc) et a visité 28 établissements pénitentiaires. - Traitement visible la question : Auditions publiques et ouvertes à la presse (au vu de la demande sociale de contrôle). 	<ul style="list-style-type: none"> - Objectifs de l'enquête : Dresser un état des lieux de la situation des conditions de détention et de l'effectivité des contrôles relevant des autorités judiciaires et administratives. - Résultats : Rapport, intitulé « Prisons : une humiliation pour la République », dénonce de multiples dysfonctionnements de l'institution pénitentiaire, prévoit 30 mesures d'urgence et une proposition de création d'un organe de contrôle externe face au manque d'effectivité des contrôles internes. - Effets : La commission s'inscrit dans un ample mouvement de réflexion sur la prison et ses missions, avec en parallèle la Commission « Canivet » de la Cour de cassation et la commission d'enquête constituée à l'Assemblée nationale sur la situation dans les prisons. Aboutissement dans la loi du 30 octobre 2007 mettant en place le contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Annexe 2

Famille d'enquêtes : les *fire alarms*.

Élément déclencheur	Exemples de commission d'enquête	Méthode suivie	Aboutissement
Sujets d'actualité brûlants, très polémiques, controversés : pour « révéler » la vérité ou « l'enterrer »	Commission d'enquête de la Chambre des représentants sur les soupçons d'ingérences russes dans la campagne présidentielle américaine de 2016	<p>- Objet de l'enquête : Commission chargée d'enquêter sur les allégations de collusion entre la Russie et l'équipe de campagne de Donald Trump lors des élections présidentielles de 2016 après que la CIA, NSA et le FBI aient apporté des éléments en faveur d'une possible influence russe dans l'élection de Donald Trump.</p> <p>- Durée : 14 mois (25/01/2017 - 12/03/2018).</p> <p>- Degré de partisanship : Commission composée d'une majorité de Républicains et d'une minorité de Démocrates et marquée par une profonde opposition entre les deux « camps ».</p> <p>- Impartialité : Lors de la mise en place de l'enquête, Démocrates et Républicains s'étaient mis d'accord pour mener un travail objectif et approfondi. Mais rapidement elle s'est transformée en une querelle politique, un lieu de confrontations où chacun défend son projet politique. Les Démocrates dénoncent que l'enquête est menée pour protéger le Président, minimisant la gravité des erreurs commises lors de la campagne présidentielle. Et les Républicains s'en prennent au manque de discernement des Démocrates sur la question et de faire de l'enquête un « show » télévisé pour rallier l'opinion publique.</p> <p>- Rigueur : Auditions de plus de 70 témoins, examen de plus de 300 000 documents et des enquêteurs envoyés dans 7 pays différents. Les Démocrates dénoncent toutefois que la commission n'a pas mené un travail approfondi, l'enquête est incomplète et partielle (des personnages clés de l'affaire n'ont pas été interrogés, des documents bancaires n'ont pas été demandés etc.).</p> <p>- Traitement visible de la question : Enquête largement diffusée et influencée par les médias.</p>	<p>Objectifs de l'enquête : Faire toute la lumière sur les allégations de collusion (enquête de type <i>fact-finding</i> pour certains, de type <i>fishing excursion</i> pour d'autres)</p> <p>- Résultats : 2 rapports distincts : un par les Républicains de 150 pages concluant à l'absence de preuve d'une collusion, l'autre de 100 pages de la minorité Démocrate dénonçant une tactique de la majorité pour disculper le Président.</p> <p>- Effets : En parallèle, la commission du renseignement du Sénat finalise son enquête sur le « scandale russe », qui elle, est parvenue à une collaboration entre majorité et minorité. Fragilisation de la politique du Président, atteignant un taux d'impopularité record. La minorité Démocrate de la Chambre appelle à la constitution d'une autre enquête pour poursuivre les travaux.</p>
	Commission d'enquête de l'Assemblée nationale relative aux éventuels dysfonctionnements dans l'action du Gouvernement et des services de l'État, entre le 4 décembre 2012 et le 2 avril 2013, dans la gestion d'une affaire qui a conduit à la démission d'un membre du Gouvernement	<p>- Objet de l'enquête : Commission chargée d'examiner l'attitude du gouvernement après les révélations de Mediapart, pour déterminer si l'exécutif était au courant de la fraude fiscale avant que Jérôme Cahuzac ne démissionne et ne passe aux aveux.</p> <p>- Durée : 5 mois (24/04/2013 - 08/10/2013).</p> <p>- Rigueur : Plus d'une cinquantaine de témoins auditionnés (Ministres de l'Intérieur, de la Justice, de l'Économie ; journalistes de Mediapart, etc.), examen de documents fiscaux etc.</p> <p>- Liberté d'enquête : Périmètre de l'enquête bien défini et délimité en raison de l'existence d'une information judiciaire. D'ailleurs, les commissaires ont dénoncé que l'ancien ministre se retranche derrière l'instruction judiciaire pour ne pas répondre aux questions posées lors de ses auditions.</p> <p>- Impartialité : L'enquête a parfois pris l'allure de règlement de comptes politiques, surtout lors des auditions des trois « poids-lourds » du Gouvernement (Ministres de l'Intérieur, de la Justice et de l'Économie).</p> <p>- Degré de partisanship : Enquête marquée par de nombreuses divergences entre la majorité et l'opposition, commission divisée. Le refus de la majorité d'auditionner le Premier ministre a provoqué la colère des députés UMP, qui ont alors suspendu leur participation aux travaux (et la démission d'un de ses membres) : ils dénoncent que la majorité cherche à protéger Jérôme Cahuzac et le gouvernement en place contre des révélations embarrassantes et qu'elle n'a pas au fond des choses.</p>	<p>- Objectifs de l'enquête : Démontrer de la manière la plus incontestable l'absence ou l'existence de dysfonctionnements de l'action de l'État dans la gestion de l'affaire Cahuzac (pour certains, enquête de type <i>fact-finding</i>, révéler la vérité).</p> <p>- Résultats : Le rapport écarte tout dysfonctionnement de l'État, aucune preuve ne permet d'établir que les membres de l'exécutif avaient connaissance d'un compte caché avant que la justice ne l'établisse.</p> <p>- Effets : Des zones d'ombre subsistent surtout autour du Premier ministre et des membres du cabinet du Président de la République, car c'est là, selon l'opposition, que la vérité aurait dû éclater. Rapport rejeté en bloc par l'opposition, qui viendrait « enterrer » la vérité, « blanchir » le gouvernement, la commission n'aurait « servi à rien ».</p>

Élément déclencheur	Exemples de commission d'enquête	Méthode suivie	Aboutissement
« Fautes personnelles graves » : établir la culpabilité du « fautif »	Commission spéciale du Sénat sur l'affaire <i>Whitewater</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Objet de l'enquête : Commission chargée d'enquêter sur la participation financière du couple présidentiel dans des transactions foncières douteuses afin de révéler un (potentiel) système de corruption ou de malversations. - Durée : 13 mois (17/05/1995- 17/06/1996). - Degré de partisanship : Le Sénat, nouvellement contrôlé par une majorité républicaine, décide de cibler toutes activités suspectes au sein de l'Administration Clinton et décide, notamment, la réouverture de l'enquête sur la faillite du projet immobilier <i>Whitewater</i> et l'implication du couple présidentiel. - Personnalité des enquêteurs : Commission présidée par un sénateur conservateur Alfonse d'Amato, qualifié de « redoutable » et constituée d'une équipe qualifiée de « cacophonique ». - Impartialité : Enquête teintée de <i>partisanship</i>, lieu de confrontation des forces politiques en présence, occultant toute notion d'objectivité parlementaire : d'un côté, les Démocrates s'évertuent à défendre le Président, de l'autre les Républicains cherchent dans les moindres recoins toute ombre suspecte (<i>fishing excursion</i>). - Rigueur : Recherche acharnée de preuves tangibles sur la « réelle » implication du couple présidentiel dans le scandale : usage par les Républicains de sous-entendus et d'insinuations, tentatives d'embarrasser la Maison Blanche dans sa gestion de l'affaire, critiquant toutes dissimulations et retenues d'informations. - Traitement visible de la question : Auditions publiques et diffusées mais sans faire les « gros titres », l'enquête n'est pas parvenue à intéresser l'opinion publique (seulement 40% des américains ont suivi l'enquête sur l'affaire <i>Whitewater</i>). 	<ul style="list-style-type: none"> - Objectifs de l'enquête : L'enquête est de type <i>blame setting</i>. Elle a été mise en place pour établir la culpabilité du couple présidentiel, pour déstabiliser l'Administration Clinton et la discréditer aux yeux de l'opinion publique. - Résultats : L'enquête s'est achevée sur un rapport de 690 pages. Sur ces 690 pages, aucune preuve de leur présumée « culpabilité » n'a été apportée. De sorte que le seul résultat produit par cette enquête est celui d'un harcèlement politique. - Effets : En réalité, cette commission n'est qu'un exemple parmi d'autres d'harcèlements politiques connus par Président Bill Clinton au cours de ses deux mandats. Cette enquête a été menée en période électorale alors que le Président brigait un second mandat, mais elle n'aurait rien changé aux résultats des élections, bénéficiant d'une grande popularité.
	Commission d'enquête de l'Assemblée Nationale 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	<ul style="list-style-type: none"> - Objet de l'enquête : Face au désastre judiciaire de l'affaire d'Outreau, désastre qui a suscité une forte émotion dans l'opinion publique, la commission d'enquête a été mise en place pour faire la lumière sur cette affaire : identifier les dysfonctionnements et les erreurs commises par chacun. - Durée : 6 mois (07/12/2005 - 06/06/2006). - Liberté d'enquête : La commission porte sur le dossier judiciaire de l'affaire d'Outreau, travaillant sur la base de ses documents, l'enquête est alors limitée par le secret professionnel et le secret du délibéré. - Rigueur : La commission a entendu 221 personnes sur 4 jours (des « acquittés d'Outreau », les avocats des personnes acquittées, des magistrats, des experts judiciaires etc.). L'ensemble des travaux de l'enquête ont permis d'identifier de nombreux dysfonctionnements, tout au long de la chaîne judiciaire. - Traitement visible de la question : Auditions publiques à la demande des témoins, largement suivies, et influencées par les médias. Longue liste d'auditions dont celle du juge Fabrice Burgaud, qui a été la plus attendue, la plus marquante et la plus suivie par les Français (atmosphère ambiante de <i>fishing excursion</i>). - Impartialité : Difficultés pour les commissaires d'agir en toute impartialité lors de son audition, surtout après avoir entendu la souffrance des « acquittés d'Outreau », aggravé par une atmosphère très médiatisée et accablante. Véritable interrogatoire du juge avec des questions insistantes et intimidantes, face à un témoin qui essaie de se défendre tant bien que mal. 	<ul style="list-style-type: none"> - Objectifs de l'enquête : Répondre à deux questions : que s'est-il passé et comment éviter d'autres catastrophes judiciaires ? - Résultats : La commission a établi un rapport de 628 pages, répondant à ses objectifs : il énumère les dysfonctionnements identifiés et présente 86 propositions, censées permettre à la justice de se réformer en profondeur. Or, celles-ci sont loin d'avoir été mises en œuvre et certaines sont restées lettres mortes. - Effets : Le véritable objectif, avorté, de la commission a été d'éviter que l'audition du juge Fabrice Burgaud ne se transforme en procès. Toutefois, par son hypermédiatisation, le juge est devenu la figure du désastre de l'affaire Outreau. La commission a progressivement glissé vers une enquête de type <i>blame setting</i>.

Table des matières

REMERCIEMENTS.....	5
SOMMAIRE.....	6
INTRODUCTION.....	7
Section 1 : La question de la pertinence de la démarche comparative entre la France et les États-Unis.....	11
I. Régime parlementaire et commissions d'enquête à la française.....	11
II. Les États-Unis, modèle du régime présidentiel et lieux d'essor des commissions d'enquête à l'américaine.....	24
Section 2 : L'objet de la démarche comparative, vers une généralisation du mécanisme des commissions d'enquête parlementaire.....	33
I. Une dichotomie des régimes, des systèmes confluents.....	33
II. Un objectif d'équilibre des pouvoirs commun à la France et aux États-Unis.....	39
PARTIE 1 : CONTRIBUTIONS DES COMMISSIONS D'ENQUETE PARLEMENTAIRE AU RENFORCEMENT DU PARLEMENT.....	44
<i>Chapitre 1 : Le déclenchement du pouvoir d'enquête, contributions aux desseins parlementaires.....</i>	<i>46</i>
Section 1 : Contributions des commissions d'enquête au renforcement du Parlement dans sa fonction de contrôle.....	47
I. Les commissions d'enquête, un outil de contrôle ambiguë et nécessaire à l'organisation des pouvoirs.....	47
A. Le caractère ambiguë des commissions d'enquête : un risque équivoque pour le principe de séparation des pouvoirs.....	48
B. Les commissions d'enquête, outil de contrôle équivoque mais nécessaire au principe de séparation des pouvoirs.....	51
II. Les commissions d'enquête, contre-pouvoirs politiques participant à un équilibre par tensions.....	54
A. L'instrumentalisation ponctuelle des commissions d'enquête.....	54
B. Les commissions d'enquête, contre-poids politiques.....	58
Section 2 : Contributions des commissions d'enquête au renforcement du Parlement dans sa fonction de représentation.....	61
I. L'information, au cœur du mécanisme des commissions d'enquête et participant d'un contrôle démocratique.....	61
A. La fonction traditionnelle d'information des commissions d'enquête.....	62
B. La fonction de visibilité des commissions d'enquête, contributions à un contrôle démocratique.....	64
II. La volonté du Parlement de s'ouvrir sur la société par l'intermédiaire des commissions d'enquête.....	67
A. Les décisions de création de commissions d'enquête en réaction à l'actualité.....	67
B. Les commissions d'enquête d'actualité, lieu d'expression de la représentation nationale.....	69
<i>Chapitre 2 : Le pouvoir d'auditionner des commissions d'enquête, élément d'efficacité du contrôle parlementaire.....</i>	<i>72</i>
Section 1 : Le difficile équilibre entre l'efficacité de la procédure d'enquête parlementaire et la préservation du principe de séparation des pouvoirs et des droits individuels des témoins.....	73
I. La coloration juridictionnelle du pouvoir d'audition : besoins d'efficacité et de crédibilité des travaux d'enquête parlementaire.....	73
A. Similitudes des auditions entre la procédure d'enquête parlementaire et la procédure judiciaire : une affaire d'efficacité des travaux.....	74
B. Les garanties apportées au pouvoir d'audition : renforcement de la crédibilité et de la qualité des travaux d'enquête parlementaire.....	77
II. La question de la compatibilité du pouvoir d'audition avec la préservation de la séparation des pouvoirs et des droits individuels : un risque, non une fatalité.....	80
A. La problématique de l'association du droit de se taire et du droit de ne pas s'auto-incriminer avec le pouvoir d'audition.....	80
B. Le risque de chevauchement des auditions avec la procédure judiciaire.....	83
Section 2 : Le pouvoir d'audition, le difficile équilibre entre l'apparence de jugement et la nature de contrôle parlementaire.....	85
I. L'apparence de justice des auditions, une apparence trompeuse.....	86
A. Les auditions, une apparence de justice législative expéditive.....	86
B. L'impossible existence d'une instruction parlementaire : les auditions, lieu de contrôle et non de jugement.....	89
II. Les auditions, temps fort du contrôle parlementaire.....	92
A. Les auditions, méthode traditionnelle de contrôle politique de l'exécutif.....	92
B. Contributions des auditions à l'aspect démocratique du contrôle, lieu d'interaction des pouvoirs.....	95

PARTIE 2 : CONTRIBUTIONS DES COMMISSIONS D'ENQUETE PARLEMENTAIRE A LA RESPONSABILISATION DE L'EXECUTIF	99
<i>Chapitre 1 : Le pouvoir de communication, entre besoins de contrôle parlementaire et nécessités d'efficacité de l'action de l'exécutif</i>	101
Section 1 : Le secret, une limite nécessaire et équivoque au pouvoir de communication des commissions d'enquête	102
I. Le secret, limite nécessaire au pouvoir de communication des commissions d'enquête au nom de l'efficacité du pouvoir exécutif	102
A. L'impératif du secret : les intérêts supérieurs de l'État contre le pouvoir de communication des commissions d'enquête.....	103
B. L'impératif de secret : l'efficacité d'action du pouvoir exécutif primant sur les demandes d'information des commissions d'enquête.....	105
II. La préservation de l'autonomie et de l'indépendance de l'exécutif par le secret : limite équivoque au pouvoir de communication	108
A. L'opposition du secret au pouvoir de communication, éventuel moyen de défense de l'autonomie de l'exécutif	108
B. Le refus de communication, composant possible d'une présidence impériale	110
Section 2 : Le pouvoir de communication, point d'équilibre entre besoins de visibilité de l'action de l'exécutif et les nécessités du secret	113
I. Contributions du pouvoir de communication à la fonction de contrôle des commissions d'enquête et de visibilité de l'action de l'exécutif.....	113
A. Le pouvoir de communication, un moyen indispensable à la mission de contrôle des commissions d'enquête.....	114
B. Le pouvoir de communication, élément nécessaire contribuant à une visibilité de l'action de l'exécutif	116
II. Contributions des commissions d'enquête à un équilibre des pouvoirs entre communication et secret	118
A. Le pouvoir de communication, une visibilité équilibrée avec le pouvoir du secret	119
B. Le secret et la communication, deux pouvoirs contraires et complémentaires : contributions à l'objectif d'équilibre des pouvoirs	121
<i>Chapitre 2 : Le pouvoir de rapporter, entre efficacité d'action et responsabilisation de l'exécutif</i>	124
Section 1 : Le pouvoir de rapporter des commissions d'enquête, une aide à la gestion des affaires publiques.....	125
I. La relative impuissance du contrôle opéré par les commissions d'enquête : la problématique des suites données aux rapports d'enquête	125
A. Le contrôle opéré par les commissions d'enquête, un contrôle imparfait soumis aux logiques partisans se reflétant sur la qualité du rapport d'enquête.....	126
B. La relative impuissance du pouvoir de rapporter : un pouvoir sans coercition.....	128
II. La relative impuissance des commissions d'enquête : contributions du pouvoir de rapporter au fonctionnement régulier des pouvoirs publics.....	131
A. Contributions du rapport d'enquête à l'amélioration de la gestion des affaires publiques par sa valeur d'impulsion.....	131
B. Contributions du pouvoir de rapporter à l'instauration d'un dialogue institutionnel participant du fonctionnement régulier des pouvoirs publics.....	134
Section 2 : Le pouvoir de rapporter des commissions d'enquête, une aide à la responsabilisation de l'exécutif....	137
I. La relative impuissance du contrôle opéré par les commissions d'enquête : un contrôle dénué de toute sanction politique.....	137
A. Le pouvoir de rapporter participant de la mise en jeu de la responsabilité des gouvernants : une réalité dépassée.....	138
B. La relative impuissance du pouvoir de rapporter des commissions d'enquête : sentiment général d'une irresponsabilité de l'exécutif.....	140
II. La relative impuissance des commissions d'enquête : contributions du pouvoir de rapporter à une responsabilisation de l'exécutif.....	142
A. Un contrôle opéré en conjonction avec l'opinion publique : le pouvoir d'information des rapports d'enquête.....	143
B. Contributions du pouvoir de rapporter à une responsabilisation de l'exécutif sans l'idée de sanction....	145
CONCLUSION	148
BIBLIOGRAPHIE	150
TABLE DES ANNEXES	159
Annexe 1 Famille d'enquêtes : les <i>police patrols</i>	160
Annexe 2 Famille d'enquêtes : les <i>fire alarms</i>	162
TABLE DES MATIERES	164

