

N° 332

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 février 2019

## PROPOSITION DE LOI

*tendant à garantir le respect dû aux assemblées parlementaires dans l'exercice de leurs prérogatives d'enquête,*

PRÉSENTÉE

Par M. François PILLET et Mme Muriel JOURDA,  
Sénateurs

*(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Consacrées par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République à l'article 51-2 de la Constitution, les commissions d'enquête sont une tradition parlementaire ancienne, remontant au XIX<sup>e</sup> siècle. Dans le cadre des institutions de la V<sup>e</sup> République, le régime des commissions d'enquête a été fixé par l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, lequel dispose aujourd'hui que ces commissions « *sont formées pour recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales* ». Leurs travaux ne peuvent excéder six mois.

Parmi les règles encadrant la création et les travaux des commissions d'enquête, il est précisé que celles-ci ne peuvent porter « *sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours.* » Le Conseil constitutionnel est attentif à ce que les assemblées, dans le cadre du contrôle de recevabilité qu'elles doivent exercer au stade de la création de ces commissions, veillent à cette limitation, « *conformément au principe de la séparation des pouvoirs* »<sup>1</sup>.

L'actualité récente a montré l'utilité des commissions d'enquête parlementaires ainsi que la nécessité de ne pas entraver ou porter atteinte à leur action.

À cet égard, pour la première fois depuis 1958, un faux témoignage devant une commission d'enquête a été signalé au parquet, en avril 2016, à l'initiative du bureau du Sénat. Il a donné lieu à la condamnation de son auteur, prononcée en juillet 2017 par le tribunal de grande instance de Paris et confirmée en

---

<sup>1</sup> Décisions n° 2009-582 DC du 25 juin 2009 sur la résolution tendant à modifier le règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat et n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014 sur une résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale.

novembre 2018 par la cour d'appel de Paris<sup>2</sup>. En l'espèce, il s'agissait d'un faux témoignage, en avril 2015, devant la commission d'enquête du Sénat sur le coût économique et financier de la pollution de l'air.

L'article 6 précité dispose effectivement que « *Toute personne dont une commission d'enquête a jugé l'audition utile est tenue de déférer à la convocation qui lui est délivrée* », qu'« *elle est entendue sous serment* » et qu'elle est « *tenue de déposer* »<sup>3</sup>, sous peine de sanctions pénales<sup>4</sup>. Il ajoute qu'il est notamment fait application, en cas de faux témoignage, de l'article 434-13 du code pénal, selon lequel « *Le témoignage mensonger fait sous serment (...) est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.* » En pareil cas, il prévoit que les poursuites « *sont exercées à la requête du président de la commission ou, lorsque le rapport de la commission a été publié, à la requête du bureau de l'assemblée intéressée* », puisque la commission d'enquête disparaît avec le dépôt de son rapport.

Or, de telles sanctions ne sont pas prévues en cas de communication d'écrits ou de documents mensongers à une commission d'enquête, alors même que, toujours selon l'article 6 précité, « *Les rapporteurs des commissions d'enquête exercent leur mission sur pièces et sur place* » et qu'ils sont « *habilités à se faire communiquer tous documents de service, à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, et sous réserve du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs* », sous peine de sanctions pénales en cas de refus de communication de ces documents<sup>5</sup>.

L'article 441-1 du code pénal définit comme un faux « *toute altération frauduleuse de la vérité (...) accomplie par quelque moyen que ce soit, dans un écrit ou tout autre support d'expression de la pensée* ». Il punit l'établissement d'un faux de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende, peines inférieures à celles prévues en cas de faux témoignage. Ces peines sont toutefois

---

<sup>2</sup> En première instance, l'auteur a été condamné à une peine de six mois de prison avec sursis et 50 000 euros d'amende, ramenée en appel uniquement à une peine d'amende de 20 000 euros.

<sup>3</sup> Sous réserve de la protection des informations couvertes par le secret professionnel.

<sup>4</sup> Toute personne qui ne comparait pas ou qui refuse de déposer ou de prêter serment devant une commission d'enquête est passible de deux ans d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende.

<sup>5</sup> Le refus de communiquer les documents demandés est aussi passible de deux ans d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende.

aggravées en cas de faux commis dans un document délivré par une administration publique et de faux en écriture publique<sup>6</sup>.

En outre, l'article 441-7 du code pénal punit d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende le fait d'établir une « *attestation (...) faisant état de faits matériellement inexacts* ».

En l'état de leur rédaction dans le code pénal, ces incriminations ne peuvent pas être utilisées aux fins de poursuites de faits de communication de faux documents ou de documents mensongers à une commission d'enquête.

Aussi la présente proposition de loi prévoit-elle, sans préjudice d'un toilettage plus large des dispositions législatives relatives aux prérogatives des commissions d'enquête au regard des expériences récentes en la matière, la sanction de la production de faux documents devant une commission d'enquête, par référence aux infractions correspondantes prévues par le code pénal, en complément de la sanction du faux témoignage et par un strict parallélisme des formes entre le faux témoignage et la production de faux documents.

La présente proposition de loi vise donc à ce que soient correctement sanctionnées les infractions commises au détriment de la représentation nationale dans l'exercice légitime de sa fonction d'enquête.

---

<sup>6</sup> Articles 441-2 et 441-4 du même code.



**Proposition de loi tendant à garantir le respect dû aux assemblées  
parlementaires dans l'exercice de leurs prérogatives d'enquête**

**Article unique**

- ① Après le quatrième alinéa du III de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « En cas de communication de documents faux ou mensongers, les dispositions des articles 441-1, 441-2, 441-4 et 441-7 du code pénal sont respectivement applicables. »