



Strasbourg, le 13 octobre 2025

CDL-AD(2025)033

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
DU CONSEIL DE L'EUROPE
(COMMISSION DE VENISE)

MÉMOIRE *AMICUS CURIAE* URGENT
À L'INTENTION DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE
L'HOMME
DANS L'AFFAIRE GRANDE ORIENTE D'ITALIA C. ITALIE
SUR
LES GARANTIES PROCÉDURALES DANS L'EXERCICE DES
POUVOIRS
DES COMMISSIONS D'ENQUÊTE PARLEMENTAIRES

**Entériné par la Commission de Venise lors de sa 144^e session
plénière (9-10 octobre 2025)**

sur la base des observations de

M. Nicos C. ALIVIZATOS (membre, Grèce)
M. Michael FRENDÓ (membre, Malte)
Mme Katharina PABEL (membre suppléant, Autriche)
M. Vladimir VARDANYAN (membre, Arménie)

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Portée du mémoire <i>amicus curiae</i>	3
III.	Remarques préliminaires.....	5
A.	Rôle des commissions d'enquête parlementaires	5
B.	Recours juridiques contre les actes des commissions d'enquête.....	6
C.	Protection des données à caractère personnel	7
IV.	Analyse	7
A.	Première question.....	8
1.	Autorégulation	8
2.	Création	8
3.	Portée de l'enquête	9
4.	Composition	10
5.	Pouvoirs d'enquête.....	10
6.	Pouvoirs d'exécution et sanctions.....	12
7.	Pouvoirs de décision	13
C.	Deuxième question.....	14
1.	Garanties procédurales internes.....	15
2.	Garanties procédurales externes.....	17
C.	Troisième question	18
1.	Autonomie parlementaire	19
2.	Efficacité et efficience.....	20
3.	Nature politique des enquêtes et des sanctions.....	21
V.	Conclusion	21

I. Introduction

1. Par lettre datée du 4 juin 2025 et conformément à l'article 44, paragraphe 3, alinéa a), du Règlement de la Cour, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a demandé à la Commission de Venise du Conseil de l'Europe de lui fournir un avis consultatif sur les questions suivantes soulevées dans l'affaire pendant Grande Oriente d'Italia c. Italie (requête n° 29550/17) :

D'un point de vue comparatif et doctrinal, comment le principe de l'autonomie parlementaire se reflète-t-il dans la conception et le fonctionnement des procédures parlementaires, en particulier dans la création, la constitution et l'exercice des pouvoirs des commissions d'enquête parlementaires ?

En particulier, quelles garanties procédurales – soit internes au Parlement, soit externes – sont généralement prévues pour les tierces parties dont les droits peuvent être affectés par une enquête parlementaire ?

Y-a-t-il des raisons impérieuses, hormis celles liées à l'histoire et aux traditions, de ne pas prévoir un contrôle externe de l'exercice des pouvoirs d'une commission parlementaire d'enquête ? En particulier, dans quelle mesure l'éventualité d'une intervention juridictionnelle dans le contrôle des décisions d'une commission parlementaire pourrait-elle remettre en cause le principe de la séparation des pouvoirs ?

Tout exemple pertinent d'ordre juridique démocratique en dehors des pays membres du Conseil de l'Europe serait le bienvenu.

2. M. Nicos C. Alivizatos, M. Michael Frendo, Mme Katharina Pabel et M. Vladimir Vardanyan ont agi en tant que rapporteurs pour cet avis.

3. Le mémoire *amicus curiae* a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs.

4. Compte tenu du calendrier indiqué par la CEDH, le mémoire *amicus curiae* a été préparé dans le cadre d'une procédure d'urgence. Il a été publié le 19 septembre 2025 conformément à l'article 14a du règlement intérieur révisé de la Commission de Venise et au protocole de la Commission de Venise sur la préparation des avis urgents ([CDL-AD\(2018\)019](#)), et a été entériné par la Commission de Venise lors de sa 144^e session plénière (Venise, 9-10 octobre 2025).

II. Portée du mémoire *amicus curiae*

5. La Commission de Venise souligne d'emblée que son rôle n'est pas d'évaluer les faits de l'affaire en question ni de se concentrer sur l'interprétation à donner à la Convention européenne des droits de l'homme (Convention EDH) et à la jurisprudence de la CEDH. Les questions soulevées par la CEDH portent sur des aspects généraux du droit constitutionnel comparé. C'est sur cette base que la Commission de Venise répondra, en mettant particulièrement l'accent sur des exemples provenant d'États membres et observateurs de la Commission de Venise qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe.

6. Afin de replacer la question dans son contexte, il est intéressant de rapporter les faits suivants, tels qu'ils sont présentés dans la demande de la Cour et dans l'arrêt de la première chambre de la CEDH du 19 décembre 2024 (non définitif)¹ :

L'association requérante est une association maçonnique de droit italien, Grande Oriente d'Italia.

¹ CEDH, affaire Grande Oriente d'Italia c. Italie, 19 décembre 2024, requête n° 29550/17. Voir également : Communiqué de presse, Enquête parlementaire sur l'infiltration de la mafia dans les loges maçonniques : perquisition et saisie en violation de la Convention, CEDH 307 (2024), 19.12.2024.

Fondée en 1805, elle regroupe plusieurs loges.

En 2013 fut fondée la Commission d'enquête parlementaire sur le phénomène des mafias et autres associations criminelles, y compris étrangères (Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali anche straniere). Elle avait pour mission, entre autres, de mener une enquête sur les relations entre la mafia et la franc-maçonnerie, en raison de révélations qui avaient été faites dans le cadre de différentes procédures pénales.

En plusieurs occasions au cours de l'année 2016, la commission d'enquête parlementaire demanda à M. Bisi, le grand maître de l'association requérante, de lui fournir une liste des membres des loges de celle-ci. M. Bisi lui opposa des refus répétés au nom de la confidentialité. Il observa qu'en faisant cette demande, la commission d'enquête parlementaire « allait à la pêche », étant donné qu'elle ne mentionnait ni des investigations qui seraient en cours, ni aucune infraction spécifique dont il aurait été allégué qu'elle aurait été commise par des membres de l'association. Convoqué en qualité de témoin en janvier 2017, il refusa une fois encore de révéler des noms.

La commission parlementaire finit par ordonner, en mars 2017, une perquisition des locaux de l'association requérante. La perquisition avait pour but l'obtention d'une liste des personnes appartenant ou ayant appartenu à une loge maçonnique de Calabre ou de Sicile à compter de l'année 1990, y compris leur rang et leur rôle, ainsi que d'informations au sujet de toutes les loges de Calabre et de Sicile qui avaient été dissoutes ou suspendues en 1990 ou par la suite, y compris le nom de leurs membres et le dossier personnel de ceux-ci, et d'informations au sujet de toute investigation qui aurait été menée et de toute décision qui aurait été prise. Les locaux de l'association – dont ses archives, sa bibliothèque et la résidence personnelle de son grand maître – et plusieurs ordinateurs furent examinés dans le cadre de cette perquisition. Elle aboutit à la saisie de nombreux documents papier et numériques, dont des listes recensant environ 6 000 personnes inscrites auprès de l'association requérante, ainsi que de disques durs, de clés USB et d'ordinateurs.

L'association requérante contesta en vain la perquisition et la saisie. La commission parlementaire, saisie d'une demande l'invitant à reconsidérer la perquisition selon ses propres procédures, ne prit aucune décision à cet égard ; les autorités de poursuite, quant à elles, rejetèrent une demande de contrôle juridictionnel par la Cour constitutionnelle d'un possible conflit de compétences entre les pouvoirs de l'État et clôturèrent l'enquête qui avait été ouverte en réponse au dépôt d'une plainte pénale par l'association requérante.

Dans un arrêt rendu le 19 décembre 2024, une chambre de la Cour a dit, à l'unanimité, qu'il y a eu : violation de l'article 8 de la Convention en raison de l'absence de preuve ou de raison plausible de le soupçonner quant à l'implication du requérant dans l'affaire faisant l'objet de l'enquête, susceptible de justifier l'ordonnance de perquisition, de la portée large et indéterminée de celle-ci et de l'absence de garanties suffisantes pour contrebalancer cette mesure, en particulier d'un contrôle indépendant et impartial de la mesure contestée. En conséquence, elle a estimé que la mesure contestée n'était pas « prévue par la loi » ni « nécessaire dans une société démocratique ». La Cour a également estimé, par six voix contre une, qu'il n'était pas nécessaire d'examiner la recevabilité et le bien-fondé des griefs du requérant au titre des articles 11 et 13, car elle avait traité les principales questions juridiques soulevées par l'affaire.

Le 28 avril 2025, l'affaire a été renvoyée devant la Grande Chambre à la demande du gouvernement.

7. Les sources suivantes relatives à la législation nationale ont été utilisées :

- l'étude comparative sur les « commissions d'enquête parlementaires nationales » du Parlement européen (2020)² ;
- l'étude sur les « commissions d'enquête parlementaires » du Parlement européen (2007), mise à jour et complétée par « Les commissions d'enquête

² Pavy, Eeva, Committees of Inquiry in National Parliaments. Comparative Survey, Parlement européen 2020 (ci-après : Étude comparative du PE 2020).

- parlementaires dans les systèmes nationaux : une étude comparative des États membres de l'UE »³ ;
- les preuves écrites fournies par des universitaires et les chambres basse et haute du Parlement à l'enquête menée par la commission des privilèges, des commissions spéciales et des outrages du Parlement britannique⁴ ;
 - et le rapport du Congrès des États-Unis (2020), Direction de la recherche juridique mondiale, comparant le « droit parlementaire d'enquête » dans certains pays⁵.

8. Dans le cadre du présent mémoire *amicus curiae*, le Secrétariat de la Commission de Venise a réalisé une étude comparative sur les commissions d'enquête parlementaires (CE) dans les systèmes juridiques démocratiques des États membres et observateurs de la Commission de Venise qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe⁶. Les conclusions de cette étude comparative seront examinées ci-dessous. Compte tenu des contraintes de temps et de thème du présent mémoire, il n'a pas été possible de réaliser une étude comparative approfondie, et seuls quelques exemples pertinents sélectionnés seront cités. La Commission de Venise tient à souligner à cet égard que les données provenant de différents systèmes juridiques ne peuvent être comparées de manière définitive indépendamment du cadre juridique global et sans tenir dûment compte du contexte social, politique et historique plus large.

III. Remarques préliminaires

A. Rôle des commissions d'enquête parlementaires

9. La Commission de Venise a précédemment observé que la création de commissions d'enquête ou d'un organe similaire par les parlements nationaux est une caractéristique commune à presque tous les pays. Bien qu'il existe des variations quant à la nature et à la portée du contrôle et de la supervision parlementaires dans différents pays, le mandat des CE est d'enquêter sur des événements ou des situations spécifiques afin de garantir la responsabilité politique démocratique et d'améliorer la transparence et l'efficacité du gouvernement et de l'administration⁷. La Commission a également noté que les CE peuvent être créées à d'autres fins, par exemple pour fournir au parlement des informations pertinentes pour ses propres procédures législatives et budgétaires⁸.

10. Les cadres constitutionnels et législatifs régissant la création, la composition, les pouvoirs et les fonctions des CE varient considérablement d'une juridiction à l'autre. Certains systèmes sont très réglementés (y compris au niveau constitutionnel), tandis que d'autres adoptent une approche plus souple.

11. Si la Commission de Venise a noté que les membres d'une commission d'enquête exercent une fonction d'*enquête* et même une fonction *quasi-judiciaire*⁹, elle a également déclaré que les

³ Lehmann, Wilhelm, Parliamentary committees of inquiry in national systems: a comparative survey of EU Member States, Parlement européen 2010.

⁴ Parlement du Royaume Uni, Select Committees and Contempts, Written evidence, 2021.

⁵ Congrès des États-Unis, Parliamentary right of inquiry: Argentina, Australia, Brazil, Egypt, India, Israel, Japan, Mexico, Norway, South Africa, Switzerland, Turkey, Global Legal Research Directorate, 2020 (ci-après : Congrès des États-Unis, Parliamentary Right of Inquiry 2020).

⁶ Algérie, Brésil, Canada, Chili, Costa Rica, Israël, Kazakhstan, République de Corée, Kosovo, Kirghizistan, Mexique, Maroc, Pérou, Tunisie, États-Unis d'Amérique, Argentine, Saint-Siège, Japon, Uruguay.

⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)013](#), Mémoire *amicus curiae* dans l'affaire Rywin c. Pologne, paragraphes 7-8.

⁸ Ibid., paragraphe 7 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres relatifs aux relations entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : liste de contrôle, paragraphe 131.

⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres relatifs aux relations entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : liste de contrôle, paragraphe 133.

moyens conférés à la commission doivent toujours être exercés conformément à la compétence du parlement dans un système de séparation des pouvoirs et dans le prolongement de celle-ci, soit pour garantir la responsabilité du gouvernement devant le parlement, soit pour recueillir les informations nécessaires à une législation plus efficace, soit pour présenter des recommandations politiques. Même si les allégations peuvent faire l'objet à la fois d'une procédure pénale et d'une enquête parlementaire, les objectifs respectifs doivent être différents.

12. En ce qui concerne les pouvoirs des CE, la Commission de Venise elle-même a déjà souligné les différences entre les pouvoirs conférés aux CE dans la pratique comparative : d'une part, les CE peuvent ne disposer d'aucun pouvoir sur les individus, sauf celui de les appeler à témoigner¹⁰, d'autre part, elle a également fait remarquer qu'elles peuvent se voir attribuer *tout ou partie des pouvoirs habituels des juges d'instruction*, et que cette question est largement *déterminée par l'histoire et l'expérience de l'État dans ce domaine*¹¹. Une enquête du Parlement européen couvrant 20 États membres a confirmé que ces commissions ont généralement le droit de demander des informations aux organismes publics, aux membres du gouvernement, aux autorités administratives et même aux acteurs privés, le cas échéant. Dans certains États, le refus de fournir des informations peut entraîner des sanctions, tandis que dans d'autres, les sanctions sont rejetées comme incompatibles avec le rôle purement politique et non judiciaire des commissions¹².

B. Recours juridiques contre les actes des commissions d'enquête

13. L'enquête du Parlement européen a en outre montré que dans de nombreux parlements, il existe des recours juridiques pour les situations où la CE dans son ensemble ou ses membres ou son personnel commettent un acte ou une omission violant soit le règlement intérieur, soit les droits des personnes physiques ou morales concernées par une enquête¹³.

14. Il convient de rappeler que la Commission de Venise n'exclut pas en principe les *recours contre les décisions prises par les parlements*. La Commission a déjà fait remarquer que, tout en élargissant les pouvoirs du parlement, le constitutionnalisme des XIX^e et XX^e siècles a mis l'accent sur la séparation des pouvoirs, le contrôle des élections parlementaires étant transféré au pouvoir judiciaire en raison de la primauté de l'État de droit¹⁴.

15. Dans son mémoire *amicus curiae* présenté à la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Mugemangango c. Belgique*, la Commission de Venise a abordé la nécessité de recours judiciaires contre les décisions parlementaires dans les procédures contestant le résultat d'une élection ou la répartition des sièges. La Commission a observé que les démocraties, qu'elles soient anciennes ou plus récentes, reconnaissent de plus en plus les droits des requérants – en particulier ceux des candidats – et garantissent l'application stricte de la législation électorale grâce à des procédures claires. Les mécanismes de plainte sont désormais plus « modernes » et font souvent intervenir des organes extérieurs au pouvoir législatif, qu'il s'agisse de tribunaux ou d'organes non judiciaires appliquant des méthodes judiciaires¹⁵. Si la Commission a considéré que la décision de laisser le pouvoir au législateur était fermement

¹⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)013](#), Mémoire *amicus curiae* dans l'affaire Rywin c. Pologne, paragraphe 30.

¹¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)013](#), Mémoire *amicus curiae* dans l'affaire Rywin c. Pologne, paragraphes 11 et 15 ; voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)032](#), avis sur le projet final de constitution de la République tunisienne, paragraphe 89.

¹² Étude comparative du Parlement européen 2020, pp. 13-14.

¹³ Ibid. p. 14.

¹⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)021](#), Mémoire *amicus curiae* pour la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Mugemangango c. Belgique* sur les garanties procédurales qu'un État doit assurer dans les procédures contestant le résultat d'une élection ou la répartition des sièges, par. 13.

¹⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)021](#), Mémoire *amicus curiae* pour la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Mugemangango c. Belgique* sur les garanties procédurales qu'un État doit assurer dans les procédures contestant le résultat d'une élection ou la répartition des sièges, par. 18-20.

ancrée dans l'histoire constitutionnelle de certains pays, elle a également noté qu'il existe de nombreuses variantes qui confèrent aux parlements concernés des pouvoirs variables. Dans le domaine électoral, qui touche également aux relations entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, le Code de bonnes pratiques en matière électorale prévoit que, pour les élections au Parlement, un recours devant le Parlement peut être prévu en première instance. Dans tous les cas, un recours final devant un tribunal doit être possible¹⁶.

16. La liste des critères de l'État de droit, lorsqu'elle traite du *droit à un procès équitable*, ne fait pas de distinction entre les décisions du Parlement et les autres actes. Elle examine plutôt si un individu dispose d'un moyen facilement accessible et efficace pour contester un acte privé ou public qui porte atteinte à ses droits¹⁷. En outre, en ce qui concerne l'objectif général de des critères de l'État de droit, la Commission de Venise rappelle que l'État de droit doit être appliqué à tous les niveaux de la puissance publique¹⁸. En ce qui concerne la *prévention des abus (détournement) de pouvoir*, la Commission examine si des garanties juridiques contre l'arbitraire et le détournement de pouvoir par les autorités publiques sont en place et, lorsque des pouvoirs discrétionnaires sont accordés à des fonctionnaires, s'il existe un contrôle juridictionnel de l'exercice de ces pouvoirs¹⁹.

C. Protection des données à caractère personnel

17. La Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, notamment son article 6, interdit le traitement automatisé de données sensibles - telles que les informations révélant l'origine raciale, les opinions politiques, les convictions religieuses, ainsi que les données à caractère personnel relatives à la santé, la vie sexuelle ou concernant les condamnations pénales - à moins que le droit interne ne prévoient des garanties appropriées. Elle n'exclut pas son applicabilité au traitement des données à caractère personnel dans le cadre des activités parlementaires en général et stipule à l'article 3 que les Parties s'engagent à appliquer la Convention aux fichiers automatisés de données à caractère personnel et aux traitements automatisés de données à caractère personnel dans les secteurs public et privé²⁰. En outre, la recommandation R(87)15 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe visant à réglementer l'utilisation de données à caractère personnel dans le secteur de la police, en particulier son principe 2, limite la collecte de données à des fins de police à ce qui est nécessaire à la prévention d'un danger concret ou à la répression d'une infraction pénale déterminée, et interdit expressément la collecte de données pour l'unique motif qu'ils ont telle origine raciale, telles convictions religieuses, tel comportement sexuel ou telles opinions politiques ou qu'ils appartiennent à tels mouvements ou organisations qui ne sont pas interdits par la loi.

IV. Analyse

18. Aux fins de l'analyse, les questions posées par la CEDH ont été divisées en trois sections correspondant aux trois questions posées à la Commission. La Cour ayant précisé que tout exemple pertinent de système juridique démocratique en dehors des pays membres du Conseil de l'Europe serait particulièrement bienvenu, les réponses se concentrent, dans la mesure du possible, sur des exemples provenant d'États membres et d'États observateurs de la Commission de Venise qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe, tout en citant également des exemples provenant d'États membres, le cas échéant.

¹⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonnes pratiques en matière électorale, p. 11.

¹⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste de contrôle de l'État de droit, II.E.2.

¹⁸ Ibid. p. 10.

¹⁹ Ibid. II.C.iii.

²⁰ Cf. la note d'information du Parlement européen décrivant l'approche du règlement 45/2001 comme applicable aux activités parlementaires « sauf indication contraire » (Parlement européen, Data protection rules applicable to the European Parliament and to MEPs. Current regime and recent developments, p. 9).

A. Première question

19. La première question posée par la Cour européenne des droits de l'homme est la suivante :

D'un point de vue comparatif et doctrinal, comment le principe de l'autonomie parlementaire se reflète-t-il dans la conception et le fonctionnement des procédures parlementaires, en particulier dans la création, la constitution et l'exercice des pouvoirs des commissions d'enquête parlementaires ?

20. L'analyse comparative montre une grande diversité des cadres constitutionnels et législatifs régissant la création, la composition et les pouvoirs des CE parlementaires. Malgré ces divergences, les critères d'évaluation de l'autonomie parlementaire dans les commissions d'enquête parlementaires concernent : l'autorégulation, la création, la portée d'enquête, la composition, les pouvoirs d'enquête, les pouvoirs d'exécution et les sanctions, ainsi que les pouvoirs décisionnels.

1. Autorégulation

21. La Commission de Venise a toujours souligné que les parlements doivent avoir le pouvoir de réguler leurs propres affaires²¹. Cet exercice indépendant comprend le pouvoir de décider, sans ingérence d'autres branches, des questions financières et administratives et, surtout, des règles de procédure parlementaire qui régissent le fonctionnement des parlements.

2. Création

22. Dans les systèmes monocratiques, le pouvoir de créer des CE appartient généralement au parlement. Dans les systèmes bicaméraux, ce pouvoir peut être dévolu aux deux chambres (par exemple au Brésil)²² ou à une seule, avec parfois le droit pour une chambre de demander à l'autre chambre de créer une commission d'enquête (par exemple en Slovaquie)²³. Des commissions mixtes peuvent être constituées lorsque les deux chambres sont habilitées à créer des CE (par exemple au Brésil). La Commission souligne que seul le parlement devrait être compétent pour ouvrir des enquêtes *parlementaires* ; la participation de l'exécutif à la création d'une CE risque d'entraver la fonction de contrôle parlementaire.

23. Les seuils et les quorums pour la création de CE reflètent l'équilibre national entre la règle de la majorité et les droits des minorités, en tenant compte du système politique national spécifique. La Commission de Venise a déjà noté que dans la plupart des pays, l'opposition a le droit de demander la création d'une CE ou d'un organe similaire²⁴. Certaines constitutions habilitent les minorités qualifiées soit par le biais d'un certain nombre de parrains (Algérie – 20 des 407 membres de l'Assemblée nationale ou 20 des 174 membres du Conseil national)²⁵, soit par le biais d'une certaine proportion des membres de la chambre respective (par exemple, Autriche – un quart, Brésil – un tiers, Chili – deux cinquièmes, Allemagne – un quart)²⁶. La Commission de Venise a observé que le seuil d'un quart dans la plupart des systèmes politiques serait considéré

²¹ Cf., par exemple, Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)026](#), Avis sur les modifications apportées au règlement intérieur de la Verkhovna Rada d'Ukraine, paragraphe 22.

²² Brésil, Constitution, article 58 (3).

²³ Slovaquie, Constitution, article 93.

²⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres relatifs aux relations entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : liste de contrôle, paragraphe 131.

²⁵ Algérie, Loi organique n° 16-22 régissant l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée nationale et du Conseil de la nation ainsi que les relations entre les chambres du Parlement et le gouvernement, article 78 ; Algérie, Ordonnance n° 21-02 du 16 mars 2021 fixant les circonscriptions électorales et le nombre de sièges à pourvoir lors des élections législatives.

²⁶ Autriche, Constitution, article 53 (1) ; Brésil, Constitution, article 58 (3) ; Chili, Constitution, article 52 (1) (c) ; Allemagne, Loi fondamentale, article 44 (1).

comme plutôt bas²⁷ et que si le pouvoir de créer une CE n'est pas limité, cela peut paralyser le travail du Parlement²⁸. Certains pays combinent un seuil plus bas pour le parrainage de l'initiation de la procédure et un seuil plus élevé pour la création de CE (par exemple, la Grèce)²⁹. La Commission a déjà noté que la portée et le contenu exacts de ces règles sont généralement adaptés avec soin à la tradition et au contexte constitutionnels et politiques nationaux³⁰.

24. Les commissions d'enquête expirent généralement à la fin de la législature, bien que certaines constitutions imposent des délais fixes (par exemple, l'Algérie et le Maroc)³¹ tandis que d'autres permettent au Parlement de déterminer la durée (par exemple, le Brésil)³². La Commission souligne que la dissolution d'une commission d'enquête par des acteurs externes devrait être considérée comme incompatible avec l'autonomie parlementaire et que le fait de fixer un délai pour la dissolution de la commission garantit une durée minimale d'enquête qui ne peut être réduite par une majorité.

3. Portée de l'enquête

25. L'autonomie parlementaire exige que les parlements déterminent l'objet et la portée des enquêtes. Dans la plupart des systèmes, la portée est intentionnellement large, reflétant le principe selon lequel le parlement doit avoir les moyens non seulement de contrôler l'exécutif, mais aussi, de manière générale, les questions d'intérêt public³³. La pratique comparative en matière de droit constitutionnel illustre une variété d'approches, allant des enquêtes sur une « question particulière » ou « un fait donné » (par exemple au Brésil)³⁴ à des « questions d'intérêt public » plus larges (par exemple en Algérie, au Costa Rica et au Pérou)³⁵. Certaines constitutions lient explicitement les enquêtes au contrôle de l'action gouvernementale (par exemple au Chili)³⁶.

26. Dans une catégorie distincte, certains parlements prévoient des commissions permanentes dotées de pouvoirs d'enquête, telles que la commission de la défense créée en vertu de l'article 45a de la Loi fondamentale allemande, qui peut assumer les pouvoirs d'une commission d'enquête sur les questions relevant de sa compétence³⁷.

27. D'autres pays excluent certaines questions du champ d'application potentiel d'une enquête parlementaire, par exemple les affaires relevant d'une organisation privée (par exemple le Japon)³⁸, tandis que certains pays mentionnent explicitement les enquêtes sur la gestion des

²⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)025](#), Rapport sur le rôle de l'opposition dans un parlement démocratique, paragraphe 124.

²⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres relatifs aux relations entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : liste de contrôle, paragraphe 132.

²⁹ Grèce, Constitution, article 68 (2) (1/5 pour demander, 2/5 pour décider).

³⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)025](#), Rapport sur le rôle de l'opposition dans un parlement démocratique, paragraphe 124.

³¹ Algérie, Loi organique n° 16-22, article 81 (six mois maximum, avec possibilité de prolongation) ; Maroc, loi organique n° 085-13 relative aux procédures de fonctionnement des commissions d'enquête parlementaires, article 16 (le rapport final doit être présenté après six mois, sauf si la Cour constitutionnelle a besoin de plus de temps pour rendre sa décision dans un litige entre le gouvernement et la Chambre des représentants ou la Chambre des conseillers sur l'application de la loi organique).

³² Brésil, Constitution, article 58 (3).

³³ Cf. Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)013](#), Mémoire *amicus curiae* dans l'affaire Rywin c. Pologne, paragraphe 10.

³⁴ Brésil, Constitution, article 58 (3).

³⁵ Algérie, Constitution, article 159, Costa Rica, Constitution, article 121 (23), et Pérou, Constitution, article 97.

³⁶ Chili, Constitution, article 52 (1) (c).

³⁷ Allemagne, Loi fondamentale, article 45a (2).

³⁸ Congrès des États-Unis, Parliamentary Right of Inquiry 2020, p. 41.

services publics, des institutions et des entreprises publiques (par exemple le Maroc et le Mexique)³⁹.

28. Certains systèmes excluent les questions faisant déjà l'objet d'une enquête pénale (par exemple la France et le Maroc)⁴⁰, tandis que d'autres autorisent les CE parallèlement aux procédures judiciaires, à condition que les deux enquêtes restent institutionnellement distinctes⁴¹.

29. Dans de nombreux systèmes, le parlement peut *élargir le mandat pendant l'enquête*, bien que certains pays aient mis en place des garanties pour protéger la minorité contre toute modification décidée par la majorité. En Allemagne, la minorité à l'origine de l'enquête définit son objet, qui ne peut être modifié sans son consentement⁴². Toutefois, comme indiqué ci-dessus, il n'est pas courant en Europe de prévoir de tels droits pour la minorité parlementaire et de telles règles sont rares.

4. Composition

30. Dans la plupart des systèmes, la composition reflète la répartition proportionnelle des groupes parlementaires, garantissant ainsi la représentation des minorités (par exemple en France et au Japon)⁴³. Certains vont plus loin : en Géorgie, les factions d'opposition doivent représenter au moins la moitié des membres⁴⁴. Dans les systèmes bicaméraux, les sièges attribués à une chambre au sein d'une commission mixte des deux chambres sont également répartis entre les groupes parlementaires (par exemple en Suisse)⁴⁵.

31. La surreprésentation des minorités peut entrer en conflit avec la règle de la majorité, mais de nombreux systèmes préservent l'influence des minorités en leur accordant certains rôles au sein d'une commission d'enquête ou des droits spéciaux pendant l'enquête (par exemple aux États-Unis et au Japon)⁴⁶. La Commission considère comme une bonne pratique le fait que la majorité et la minorité puissent présenter leurs points de vue, y compris dans les rapports finaux.

5. Pouvoirs d'enquête

32. Pour être efficaces, les commissions d'enquête doivent être dotées de *pouvoirs d'enquête adéquats* pour exercer leurs fonctions⁴⁷. Si certains systèmes les limitent aux compétences inhérentes au parlement (par exemple, Chypre)⁴⁸, la majorité des pays accordent des pouvoirs plus étendus aux commissions d'enquête : Certaines constitutions leur accordent des pouvoirs

³⁹ Maroc, Constitution, article 67, et Mexique, Constitution, article 93 (3).

⁴⁰ France, Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, article 6, Maroc, Constitution, article 67 (3).

⁴¹ Pour plus d'informations sur les différentes approches nationales, voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)013](#), Mémoire *amicus curiae* dans l'affaire Rywin c. Pologne, paragraphe 27.

⁴² § 3 lu en conjonction avec le § 2(2) de la Loi sur les commissions d'enquête.

⁴³ France, Ordonnance n° 58-1100 (1958), article 6 ; Japon, Loi sur la Diète, article 46.

⁴⁴ Géorgie, Constitution, article 42 (2).

⁴⁵ Suisse, Loi fédérale sur l'Assemblée fédérale, article 164 (1).

⁴⁶ Aux États-Unis, les membres de la minorité parlementaire se voient accorder certains droits spécifiques, par exemple un droit limité de convoquer les témoins de leur choix (Garvey/Oleszek/Wilhelm, Congressional Oversight and Investigations, US Congressional Research Service, 2024, p. 2). Au Japon, une opinion minoritaire rejetée par une commission d'enquête mais soutenue par au moins un dixième des membres présents peut être rapportée à la Chambre par un membre de l'opinion minoritaire, après le rapport du président. Dans ce cas, le membre de l'opinion minoritaire doit présenter au président de la Chambre un bref rapport écrit sur l'opinion minoritaire, signé conjointement par ses partisans. Le rapport écrit est consigné dans le procès-verbal de la Chambre, avec le rapport de la commission (Japon, Loi sur la Diète, article 54).

⁴⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres relatifs aux relations entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : liste de contrôle, paragraphe 135.

⁴⁸ Babeck, Wolfgang, dans: Babeck/Weber, *Writing Constitutions, Volume I: Institutions* (2020), pp. 109-135.

équivalents à ceux des autorités judiciaires (par exemple, le Brésil)⁴⁹, d'autres appliquent les règles de procédure pénale *mutatis mutandis* (par exemple, l'Allemagne)⁵⁰. Les pouvoirs typiques comprennent la demande de documents, la convocation de fonctionnaires et la demande de coopération de l'exécutif et du pouvoir judiciaire.

33. Au Brésil, si la Constitution accorde aux CE des pouvoirs équivalents à ceux des autorités judiciaires, la loi prévoit que la procédure et les enquêtes doivent se conformer aux règles de procédure pénale⁵¹. Les CE peuvent convoquer des personnes et des témoins conformément aux exigences établies dans la législation pénale. Ces personnes peuvent être accompagnées d'un avocat. En Allemagne, la procédure applicable aux CE, y compris la collecte de preuves, est définie dans une loi spécifique qui prévoit la manière dont les compétences de la commission doivent être exercées⁵². Les mesures coercitives doivent être autorisées par la Cour suprême fédérale⁵³. La commission a pour mission de recueillir des informations et de délibérer ; elle n'est pas habilitée à mener des procédures pénales et à statuer sur des questions pénales (ou autres) comme le ferait un tribunal.

34. De nombreux systèmes imposent une *obligation de coopération à l'exécutif et à l'administration publique*, exigeant des fonctionnaires qu'ils se présentent et fournissent des documents, des dossiers et des informations, et facilitant la comparution des fonctionnaires pour témoigner.

35. Les cadres constitutionnels et les pratiques varient en ce qui concerne la *limitation de cette obligation de coopération* : Le champ d'application peut être soumis à des restrictions fondées sur la sécurité nationale ou la confidentialité ou sur ce qui a été qualifié de « processus décisionnel au cœur du gouvernement »⁵⁴. Au lieu de limiter complètement l'obligation de coopérer, certains systèmes permettent aux CE de répondre à ces préoccupations, par exemple en excluant le public des séances au cours desquelles ces questions sont discutées afin de concilier un contrôle efficace et la protection des informations sensibles, ou en exigeant que les justifications de la non-divulgaration soient fournies dans le cadre d'une procédure déterminée. Au Japon, le gouvernement ne peut refuser de communiquer des informations qu'en fournissant une justification formelle au Parlement ; dans ce cas, la CE ou le Parlement peut exiger du Cabinet ou de l'agence une déclaration selon laquelle la production des rapports et des documents porterait gravement atteinte à l'intérêt national⁵⁵. La Commission considère que l'obligation de l'exécutif et de l'administration publique de coopérer avec les CE sert à garantir l'efficacité du contrôle démocratique et peut être considérée comme une condition essentielle à la responsabilité et au bon fonctionnement des institutions démocratiques. Les limitations à cette obligation de coopération doivent être interprétées de manière restrictive.

36. Les autorités judiciaires peuvent également être tenues de coopérer (par exemple en Allemagne)⁵⁶, par exemple en fournissant des documents, tout en préservant l'indépendance des procédures pénales. La Commission souligne à nouveau que, si l'enquête politique doit rester institutionnellement distincte de toute procédure judiciaire, une coopération judiciaire -

⁴⁹ Brésil, Constitution, article 58 (3).

⁵⁰ Allemagne, Loi fondamentale, article 44 (2).

⁵¹ Brésil, Loi n° 1579, article 6.

⁵² Loi sur les commissions d'enquête.

⁵³ Exemples de moyens d'exécution demandés : sanction administrative et obligation de comparaître, article 21, paragraphe 1, sanction administrative et détention coercitive en cas de refus injustifié de témoigner, article 27, paragraphe 1, sanction administrative et détention coercitive en cas de refus de remettre un objet, article 29, paragraphe 2, de la Loi sur les commissions d'enquête (Allemagne).

⁵⁴ Voir par exemple Cour constitutionnelle fédérale allemande, arrêt du 17 juillet 1984, paragraphe 124.

⁵⁵ Congrès des États-Unis, Parliamentary Right of Inquiry 2020, p. 44.

⁵⁶ Allemagne, Loi fondamentale, art. 44 (3).

notamment par la fourniture de documents et d'informations - peut être requise, à condition que l'autonomie et l'intégrité de chaque processus d'enquête soient dûment préservées⁵⁷.

37. La pratique comparative montre que, dans de nombreuses juridictions, les personnes ou entités privées ont l'obligation de coopérer avec les CE. La plupart des systèmes imposent aux personnes privées l'obligation de coopérer avec les enquêtes parlementaires, notamment en témoignant ou en fournissant des documents (par exemple, en France et au Portugal)⁵⁸. La portée de cette obligation se limite à la véracité des témoignages et à la production de preuves, mais le secret professionnel (par exemple, avocats, médecins) et la protection des sources journalistiques (par exemple, en France) restent garantis⁵⁹. En ce qui concerne les limites, les droits fondamentaux restreignent l'exercice de ces pouvoirs : les personnes privées ne peuvent être contraintes à s'incriminer elles-mêmes et la vie privée doit être respectée⁶⁰ ; les sanctions en cas de refus varient. Les mesures coercitives à l'encontre des personnes privées nécessitent généralement l'intervention des autorités judiciaires afin de garantir le respect des droits (voir également ci-dessous).

6. Pouvoirs d'exécution et sanctions

38. L'efficacité des CE dépend de la exécutabilité de leurs ordonnances non auto-exécutaires. L'*application de la conformité* et les sanctions disponibles varient considérablement. Certains systèmes ne prévoient qu'une coopération volontaire (par exemple, le Chili)⁶¹, tandis que d'autres prévoient des sanctions en cas de non-conformité, notamment l'outrage au parlement (par exemple, le Canada)⁶² ou le renvoi devant le juge pénal (par exemple, le Brésil)⁶³.

39. En ce qui concerne plus particulièrement les *perquisitions et saisies*, la Commission de Venise note des approches divergentes, mais aussi une tendance générale : lorsque les CE sont constitutionnellement dotées de certains pouvoirs d'enquête, il est rare qu'elles aient le pouvoir direct d'ordonner des perquisitions et des saisies. La plupart des systèmes exigent soit une autorisation judiciaire (modèle d'autorisation judiciaire), soit le renvoi des conclusions aux autorités judiciaires ou au ministère public, qui décident alors si une action judiciaire est justifiée ou non (modèle d'exécution judiciaire complète). Au Brésil, la Cour suprême fédérale a estimé que les pouvoirs d'enquête des CE se limitaient à la recherche de preuves et n'incluaient pas les pouvoirs habituellement attribués aux juges, tels que la sanction des crimes, l'arrestation ou les ordonnances de saisie d'actifs. En outre, les CE sont tenus de justifier les mesures d'enquête susceptibles de restreindre les droits fondamentaux d'une personne⁶⁴. Cette pratique comparative confirme que la séparation des pouvoirs empêche généralement les législateurs d'exercer directement des fonctions coercitives d'enquête sans passer par les autorités judiciaires ou le ministère public.

⁵⁷ Il est également fait référence au mémoire *amicus curiae* de la Commission dans l'affaire Rywin c. Pologne ([CDL-AD\(2014\)013](#)), paragraphes 25 à 31.

⁵⁸ Voir par exemple la France, Ordonnance n° 58-1100 (1958), article 6 (2), le Portugal, Loi n° 5/93 du 1er mars 1993, telle que modifiée par la Loi n° 126/97 du 10 décembre 1997, par la Loi n° 15/2007 du 3 avril 2007, par la Loi n° 29/2019 du 23 avril 2019 et par la Loi n° 30/2024 du 6 juin 2024, article 13 (3).

⁵⁹ France, Ordonnance n° 58-1100 (1958), article 6 (2).

⁶⁰ Voir par exemple France, Ordonnance n° 58-1100 (1958), article 6 (2), Japon, Loi sur les témoignages devant la Diète, articles 1-3, 1-5 et 4. Voir également la réponse à la question 2.

⁶¹ Au Chili, les témoignages et les dossiers de particuliers ne peuvent être demandés qu'en cas de stricte nécessité et sur une base volontaire (Chili, Loi organique constitutionnelle du Congrès national, article 56).

⁶² Parlement du Royaume Uni, Select Committees and Contempts, Preuve écrite de la Chambre des communes du Canada, p. 4.

⁶³ Si un témoin ne se présente pas sans raison valable, le juge pénal de la localité où le témoin réside ou se trouve sera invité à le convoquer en vertu des articles 218 (comparution forcée) et 219 (désobéissance) du Code de procédure pénale (Brésil, Loi n° 1.579, article 3).

⁶⁴ MS 23.452 - Journal officiel, 12.05.2000, résumé en anglais.

40. Certains pays prévoient des *sanctions pénales* en cas de faux témoignage (par exemple, le Japon)⁶⁵ ou d'entrave à une CE. Les sanctions, qui vont de l'amende à la criminalisation du non-respect, du faux témoignage ou de l'entrave à l'enquête menée par une CE, peuvent renforcer les pouvoirs d'enquête de cette dernière.

41. Dans les systèmes où les commissions d'enquête parlementaires peuvent prendre des mesures externes (telles que des perquisitions ou des saisies) sans autorisation judiciaire préalable, mais où les personnes privées restent soumises à une obligation légale de coopération assortie de sanctions, un vide juridique potentiel apparaît. L'imposition d'une sanction pour refus de coopérer n'éteint pas l'obligation sous-jacente ; l'obligation persiste indépendamment des sanctions. Par conséquent, le respect de cette obligation ne peut être garanti que par l'intervention d'autorités externes, qui peuvent être chargées par la CE d'exécuter ses ordres.

42. Une autre question concerne la réglementation juridique des relations entre les commissions d'enquête et les autorités chargées d'autoriser ou de mettre en œuvre des mesures coercitives à l'encontre de personnes privées. Lorsque ces mesures sont exécutées par des autorités judiciaires ou exécutives, celles-ci restent liées par leurs propres obligations constitutionnelles et légales de respecter l'État de droit et de protéger les droits fondamentaux. La pratique comparative montre des divergences : dans certains systèmes, la relation est clairement réglementée (comme en Autriche en cas de non-respect d'une convocation)⁶⁶ ; dans d'autres juridictions, il n'existe pas de dispositions légales détaillées régissant la coopération avec ces autorités. En l'absence de règles claires, une incertitude peut surgir quant à la base juridique, la portée et les limites de l'exécution, ce qui comporte des risques tant pour l'autorité de la commission que pour les droits des personnes concernées. À la lumière de ces considérations, la Commission de Venise estime utile que le droit national prévoie une réglementation explicite de cette relation, afin de garantir la sécurité juridique, la proportionnalité et le respect des droits fondamentaux.

7. Pouvoirs de décision

43. La CE peut disposer d'un règlement intérieur précisant, en particulier, la manière dont sont prises les décisions concernant la comparution et l'interrogatoire des témoins et la communication d'autres éléments de preuve⁶⁷. Lorsque certaines majorités sont requises pour obtenir la communication d'éléments de preuve, plus la minorité requise est faible, plus les minorités parlementaires sont habilitées. L'exigence d'une majorité simple ou plus pour demander la communication d'éléments de preuve contrecarrerait cette habilitation⁶⁸.

44. La CE devrait pouvoir formuler ses conclusions et recommandations dans un rapport, présenter ce rapport pour discussion en séance plénière du Parlement et le publier à l'intention du grand public. Il appartiendra ensuite au Parlement de décider si le processus doit déboucher sur des sanctions politiques (telles qu'un vote de défiance) ou sur des réformes législatives ou budgétaires⁶⁹. Toutefois, les CE ne devraient pas évaluer ou se prononcer sur la question de la responsabilité pénale des personnes visées par l'enquête, qui reste de la compétence des procureurs et des tribunaux⁷⁰.

⁶⁵ Loi sur le témoignage devant la Diète, article 6.

⁶⁶ Autriche, Règlement intérieur des commissions d'enquête, § 36.

⁶⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres relatifs aux relations entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : liste de contrôle, paragraphe 135.

⁶⁸ Voir Babeck, *op. cit.*

⁶⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres relatifs aux relations entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : liste de contrôle, paragraphe 137.

⁷⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)013](#), Mémoire *amicus curiae* dans l'affaire Rywin c. Pologne, paragraphe 19.

45. Traditionnellement, certains parlements avaient le droit de convoquer des personnes devant la Chambre, notamment pour outrage au Parlement ou violation de privilèges, et de statuer sur l'affaire elle-même par une résolution parlementaire. Cette fonction n'a pas été jugée conforme à la Convention européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Demicoli c. Malte*, notamment parce que le requérant n'était pas membre du Parlement et que les actes de ce type commis en dehors de la Chambre doivent être distingués des autres types de procédures pour violation des privilèges, qui peuvent être considérées comme disciplinaires dans la mesure où elles concernent le règlement interne et le bon fonctionnement de la Chambre⁷¹. Toutefois, les sanctions infligées par les parlements à des tiers dans d'autres juridictions ont été confirmées dans le passé⁷².

46. Si les décisions de la CE doivent être prises à la majorité des voix, il est important de réserver certains droits procéduraux aux membres de la commission représentant l'opposition et de prévoir la possibilité d'être co-rapporteurs ou de présenter un « rapport minoritaire » alternatif⁷³.

47. La Commission de Venise note que même lorsqu'ils exercent leur autonomie pour créer leurs propres commissions et établir leurs propres procédures, les parlements sont soumis aux limitations fixées par la constitution du pays et par ses obligations internationales.

C. Deuxième question

48. La deuxième question posée par la Cour européenne des droits de l'homme est la suivante :

En particulier, quelles garanties procédurales – soit internes au Parlement, soit externes – sont généralement prévues pour les tierces parties dont les droits peuvent être affectés par une enquête parlementaire ?

49. Les commissions parlementaires ne fonctionnent pas dans un vide juridique. Le respect de l'État de droit ne permet pas d'exceptions au nom de principes tels que l'autonomie parlementaire, à moins que ces exceptions ne soient clairement prévues *ex ante* par la loi (à savoir par la Constitution elle-même) dans des circonstances exceptionnelles. La création et le fonctionnement des CE reposent sur des bases constitutionnelles, législatives ou jurisprudentielles. La Commission rappelle que les parlements et leurs organes sont liés par des garanties constitutionnelles et des obligations internationales en matière de droits humains ; dans une société démocratique, aucune autorité n'est au-dessus de la loi⁷⁴.

50. La Commission de Venise a précédemment recommandé que, dans le cadre de la coopération et de l'échange d'informations entre une CE et les autorités judiciaires, les droits procéduraux des suspects et des autres personnes comparaissant devant une commission soient respectés⁷⁵. Le niveau et la substance des garanties doivent correspondre à la nature et à l'étendue des pouvoirs de la CE.

⁷¹ CEDH, *Demicoli c. Malte*, 27.08.1991, requête n° 13057/87, par. 33. Le processus de jugement et de sanction a ensuite été délégué par le pouvoir législatif au pouvoir judiciaire.

⁷² Voir par exemple Cour suprême des États-Unis, *Jurney c. MacCracken*, 294 U.S. 125 (1935). Voir, plus généralement, sur l'outrage au Parlement et le pouvoir de juger un outrage : Parlement du Royaume Uni, Rapport sur les privilèges parlementaires 1999, paragraphes 264-273.

⁷³ La pratique des rapports minoritaires est courante dans des pays tels que l'Autriche, la Finlande, l'Allemagne, l'Italie, la Norvège, la Suède et la Suisse (Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres relatifs aux relations entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : liste de contrôle, paragraphe 138).

⁷⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste de contrôle de l'État de droit, paragraphe 45.

⁷⁵ Cf. Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)013](#), Mémoire *amicus curiae* dans l'affaire *Rywin c. Pologne*, paragraphe 31.

1. Garanties procédurales internes

51. La Commission note que, d'une manière générale, le Parlement a l'obligation, dans le cadre de l'État de droit, de fournir à des tiers des garanties procédurales en ce qui concerne tout droit affecté par une CE.

52. Selon la pratique constitutionnelle comparative, les garanties procédurales internes, c'est-à-dire les garanties inhérentes au fonctionnement même de la commission d'enquête, peuvent être regroupées comme suit :

- les exigences relatives aux procédures de vote et d'adoption des mesures coercitive ;
- les droits des témoins et autres personnes comparaisant devant les CE ;
- la participation d'un médiateur ou d'autres responsables à la supervision des procédures ;
- les obligations relatives à la protection des droits fondamentaux ;
- d'autres garanties prévues par les procédures internes.

a. Exigences relatives aux procédures de vote et d'adoption des mesures coercitives

53. Certains pays prévoient des exigences de vote spécifiques pour certaines mesures coercitives (par exemple, le Chili). En Argentine, un projet de loi proposait que les perquisitions et saisies soient soumises à un vote à la majorité des deux tiers en séance plénière⁷⁶. Au Chili, les citations à comparaître et les demandes d'informations peuvent être émises à la demande d'un tiers des membres⁷⁷.

54. Au Canada, les commissions n'ayant pas le pouvoir de sanctionner directement les manquements, elles communiquent les cas présumés d'outrage au Parlement à la Chambre des communes. Dans le passé, la Chambre a parfois jugé que les personnes qui ne se conformaient pas à une ordonnance de production de documents étaient coupables d'outrage au Parlement⁷⁸.

b. Droits des témoins et autres personnes comparaisant devant les commissions d'enquête

55. Les cadres constitutionnels ou législatifs établissent souvent des droits explicites pour les témoins et autres personnes comparaisant devant les CE, notamment : le droit d'être informé de ses droits (par exemple en Autriche)⁷⁹ ; le droit à un avocat (par exemple au Chili et au Japon)⁸⁰ ; des motifs spécifiques pour refuser de témoigner (par exemple en Autriche, en Allemagne et au Japon)⁸¹ ; l'interdiction de certaines méthodes d'interrogatoire et l'exclusion des preuves obtenues de manière irrégulière (par exemple en Allemagne)⁸².

⁷⁶ Argentine, cadre juridique régissant les commissions d'enquête parlementaires (projet de loi), article 8.

⁷⁷ Chili, Constitution, article 52 (1) (c).

⁷⁸ Parlement du Royaume Uni, Select Committees and Contempts, Témoignage écrit de la Chambre des communes du Canada, p. 4.

⁷⁹ Autriche, Règlement intérieur des commissions d'enquête, § 38

⁸⁰ Chili, Loi organique constitutionnelle du Congrès national, article 57 ; Règlement de la Chambre des députés du Chili, article 317 ; Japon, Loi sur les témoignages devant la Diète, article 1-4.

⁸¹ Autriche, Règlement intérieur des commissions d'enquête, §§ 43, 44 ; Allemagne, Loi sur les commissions d'enquête, § 22 ; Japon, Loi sur les témoignages devant la Diète, article 4.

⁸² Allemagne, Loi sur les commissions d'enquête, § 24 (6) lu conjointement avec le § 136a du Code de procédure pénale.

c. Participation d'un médiateur ou d'autres fonctionnaires à la supervision des procédures

56. En Autriche, la commission doit nommer un médiateur (Vertrauensperson) chargé d'accompagner les témoins et de veiller au respect des droits de la personne⁸³. Dans certaines juridictions, le président peut jouer un rôle central dans la protection des droits individuels (par exemple au Chili, où le président de la commission d'enquête doit veiller au respect des droits des personnes présentes ou mentionnées, notamment le droit à la vie privée, à l'honneur, au secret professionnel et d'autres droits constitutionnels)⁸⁴.

d. Obligations relatives à la protection des droits fondamentaux

57. De nombreuses constitutions et lois imposent des *limites et des conditions préalables* explicites aux pouvoirs coercitifs exercés conformément à une décision de la CE, exigeant le respect des droits fondamentaux et le respect des obligations légales applicables, par exemple la protection de la vie privée dans la correspondance et les télécommunications (en Allemagne et au Pérou)⁸⁵ et le droit à la personnalité (en Autriche)⁸⁶. La Cour de justice de l'Union européenne a souligné que ces commissions ne sont pas exemptées du cadre juridique général régissant la protection des données et doivent, en principe, se conformer aux exigences du règlement général sur la protection des données, ce qui reflète la conception plus large selon laquelle le contrôle parlementaire reste soumis à l'État de droit⁸⁷.

58. Dans d'autres pays, des limitations ont été développées par la *jurisprudence*. En Slovaquie, la Cour constitutionnelle a estimé que les organes d'enquête parlementaires ne peuvent porter atteinte aux droits et libertés constitutionnels⁸⁸. Dans l'affaire *Watkins c. États-Unis*, la Cour suprême des États-Unis a annulé la condamnation d'un témoin pour « outrage au Congrès ». Le témoin avait refusé de divulguer certaines informations devant une commission d'enquête du Congrès, arguant que celle-ci outrepassait ses pouvoirs en exigeant ces informations. La Chambre a chargé le président de certifier le rapport de la commission au procureur général des États-Unis afin qu'il engage des poursuites pénales. La Cour suprême des États-Unis a confirmé que la Déclaration des droits s'applique aux enquêtes du Congrès comme à toutes les actions gouvernementales⁸⁹. Elle a toutefois averti que toutes les enquêtes ne sont pas justifiées par un besoin public prévalant sur les droits privés ; les tribunaux doivent veiller à ce que le Congrès n'empiète pas de manière injustifiée sur les libertés individuelles. Le Tribunal constitutionnel péruvien a également déclaré que la question n'est pas de nier un pouvoir au Parlement, mais de veiller à ce qu'il soit exercé conformément aux principes constitutionnels et dans le plein respect des droits fondamentaux⁹⁰. La pratique comparative confirme donc que les enquêtes parlementaires ne se déroulent pas dans un vide juridique.

59. Lorsque les pouvoirs d'une commission d'enquête parlementaire entrent en conflit avec des droits humains non absolus, *ni le contrôle parlementaire ni les droits individuels n'ont une priorité prédéterminée*. Les deux doivent être équilibrés de manière à ce que chacun soit réalisé aussi pleinement que possible dans le cadre de l'ordre constitutionnel et conformément au principe de

⁸³ Autriche, Règlement intérieur des commissions d'enquête, § 46.

⁸⁴ Chili, Loi organique constitutionnelle du Congrès national, article 57.

⁸⁵ Allemagne, Constitution, article 44 (2) et Loi sur les commissions d'enquête, § 29(1) ; Pérou, Constitution, article 97.

⁸⁶ Autriche, Règlement intérieur des commissions d'enquête, § 41(2).

⁸⁷ Cour de justice de l'Union européenne, arrêt (demande de décision préjudicielle du Verwaltungsgerichtshof – Autriche) – Österreichische Datenschutzbehörde c. WK, 16.01.2024, affaire C-33/22.

⁸⁸ Slovaquie, Cour constitutionnelle, CODICES, SVK-1195-3-007, 29 novembre 1995.

⁸⁹ Cour suprême des États-Unis, *Watkins c. États-Unis* (354 U.S. 178 (179,188), 1957).

⁹⁰ Pérou, Cour constitutionnelle, arrêt n° 321/2023, 25.07.2023, Exp. 00007-2021-PCC/TC, paragraphe 71 (traduction non officielle).

proportionnalité. La Cour constitutionnelle fédérale allemande a souligné que l'importance du droit de contrôle du Parlement ne peut généralement pas permettre de restreindre le droit d'accès aux documents au profit de la protection des droits personnels et des droits de propriété généraux, si le Parlement et le gouvernement ont pris des précautions pour garantir la confidentialité qui assure la coopération sans entrave des deux organes constitutionnels dans ce domaine, et si le principe de proportionnalité est respecté⁹¹.

e. Autres garanties prévues par des procédures internes

60. En Argentine, un projet de loi a proposé que les perquisitions soient effectuées pendant la journée et en présence des membres de la commission⁹². La participation des députés vise à protéger le principe de séparation des pouvoirs et à garantir l'inclusivité de l'ensemble du processus.

61. Certains systèmes permettent à des tiers de faire appel directement auprès de la CE pour contester certaines décisions ou actions, ou de faire appel auprès d'une autre commission parlementaire pour réexaminer les mesures prises par la CE⁹³. En Serbie, toute personne physique ou morale peut déposer une plainte pour violation du code de conduite régissant les déclarations des parlementaires sur les procédures pénales en cours, et cette plainte serait examinée par une commission interne du Parlement qui pourrait donner un avertissement ou infliger une amende⁹⁴.

62. Toutefois, la Commission note qu'une procédure de contrôle parlementaire pourrait ne pas être le forum approprié pour un tel examen interne des mesures coercitives des CE. Ces questions impliquent l'examen des preuves et la qualification juridique des faits, qui relèvent davantage de la compétence du pouvoir judiciaire, où les procédures sont soumises à toute une série de garanties procédurales dans le processus décisionnel, notamment les exigences d'indépendance et d'impartialité⁹⁵.

2. Garanties procédurales externes

63. Les garanties procédurales externes, c'est-à-dire les protections qui ne relèvent pas des règles internes de la commission, mais qui sont fondées sur le système juridique et constitutionnel au sens large, se répartissent principalement en deux catégories :

- les systèmes exigeant une autorisation judiciaire préalable pour les mesures coercitives ; et
- les systèmes prévoyant un contrôle judiciaire a posteriori de ces mesures.

a. Autorisation judiciaire préalable pour les mesures coercitives

64. Dans certains pays, certaines mesures (par exemple les perquisitions ou les saisies) nécessitent une autorisation judiciaire préalable, en particulier lorsque les droits de tiers sont affectés (par exemple en Allemagne)⁹⁶. Ce filtre garantit le respect des droits fondamentaux et permet aux CE d'obtenir les preuves pertinentes.

⁹¹ Cour constitutionnelle fédérale allemande, arrêt du 17.07.1984, paragraphe 136.

⁹² Argentine, Cadre juridique régissant les commissions d'enquête parlementaires (projet de loi), article 8.

⁹³ Cf. Parlement du Royaume Uni, Select Committees and Contempts, Témoignage écrit du professeur Tom Hickman QC et de Harry Balfour-Lynn devant la commission des privilèges de la Chambre des communes (SCC0031), paragraphes 56 et 58.

⁹⁴ Cf. CEDH, affaire Green c. Royaume-Uni, 8 avril 2025, requête n° 22077/19, paragraphe 50.

⁹⁵ Cf. CEDH, affaire Oleksandr Volkov c. Ukraine, 9.1.2013, requête n° 21722/11, paragraphe 122

⁹⁶ Allemagne, Loi sur les commissions d'enquête, § 29 (3).

b. Contrôle judiciaire a posteriori des mesures coercitives

65. Dans plusieurs systèmes, les mesures adoptées par les CE sont soumises à un contrôle judiciaire a posteriori. Les pratiques divergent toutefois quant à la juridiction compétente pour effectuer ce contrôle judiciaire. Certains pays, comme l'Autriche, peuvent décider de concentrer toutes les procédures concernant les CE auprès de la cour constitutionnelle. D'autres pays, comme l'Allemagne, peuvent décider de n'impliquer la cour constitutionnelle que pour le contrôle des autorités publiques et de confier à la juridiction ordinaire le contrôle juridique des droits procéduraux des individus. Les individus peuvent contester les actes des commissions devant la Cour fédérale de justice, tandis que seules les contestations entre organes sont tranchées par la Cour constitutionnelle. En Israël, la Cour suprême a examiné les décisions des commissions de la Knesset lorsque l'égalité ou les droits constitutionnels étaient en jeu. Au Brésil, la Cour fédérale suprême est intervenue pour faire respecter le privilège contre l'auto-incrimination et protéger les droits des minorités parlementaires dans le cadre de la mise en place d'enquêtes.

66. Les garanties externes constituent donc un contrepoids nécessaire aux larges pouvoirs d'enquête parlementaires : les parlements peuvent exercer un contrôle rigoureux, tandis que les individus conservent l'accès à des recours judiciaires lorsque leurs droits sont menacés ou violés.

67. En résumé, des garanties procédurales *internes* proportionnées contribuent à prévenir les abus dans le cadre des procédures de contrôle parlementaire, si elles sont alignées sur les pouvoirs de la commission. Les garanties procédurales *externes* - par le biais d'une autorisation préalable et d'un contrôle judiciaire a posteriori - garantissent la légalité, la proportionnalité et l'efficacité des recours, conciliant ainsi l'autonomie parlementaire et l'État de droit.

C. Troisième question

68. La troisième question posée par la Cour européenne des droits de l'homme est la suivante

Y-a-t-il des raisons impérieuses, hormis celles liées à l'histoire et aux traditions, de ne pas prévoir un contrôle externe de l'exercice des pouvoirs d'une commission parlementaire d'enquête ? En particulier, dans quelle mesure l'éventualité d'une intervention juridictionnelle dans le contrôle des décisions d'une commission parlementaire pourrait-elle remettre en cause le principe de la séparation des pouvoirs ?

69. Au-delà des considérations liées à l'histoire ou à la tradition, plusieurs arguments récurrents plaident en faveur de l'exclusion du contrôle judiciaire des décisions des CE :

- *Autonomie parlementaire.* Le contrôle judiciaire serait susceptible de compromettre l'autonomie du pouvoir législatif en tant que branche distincte du pouvoir. Par exemple, le Parlement a été considéré comme mieux placé pour évaluer la nécessité de restreindre le comportement d'un membre qui perturbe le bon déroulement des débats parlementaires, ce qui peut nuire à l'intérêt fondamental d'assurer le fonctionnement efficace du Parlement dans une démocratie. À l'instar de l'irresponsabilité parlementaire (qui signifie l'immunité absolue contre toute action en justice pour les votes et les déclarations parlementaires dans l'exercice du mandat parlementaire)⁹⁷, le fait de protéger les commissions d'enquête contre le contrôle judiciaire peut être considéré comme essentiel pour que les CE puissent exercer leurs fonctions de manière indépendante, sans ingérence judiciaire ou exécutive.

- *Efficacité et efficience.* L'intervention des tribunaux pourrait retarder les enquêtes, détourner l'attention des membres et entraver la surveillance en temps opportun. Compte

⁹⁷ Cf. CEDH, Green c. Royaume-Uni, 8.4.2025, requête n° 22077/19, par. 44

tenu du caractère temporaire du mandat des CE, la dissolution ou la fin de la législature peut rendre les recours judiciaires inefficaces en cas de violations présumées.

- *Nature politique des enquêtes et des sanctions.* Les CE sont des instruments de responsabilité politique, et non des procédures judiciaires. De nombreux systèmes s'appuient sur le Parlement pour traiter les fautes professionnelles par le biais de règles internes, de sanctions pour outrage ou de mesures disciplinaires plutôt que de recourir aux tribunaux.

70. Bien que ces arguments soient pertinents, ils ne constituent pas des raisons « impérieuses » d'exclure le contrôle judiciaire externe. De plus, en les examinant de plus près, ces arguments peuvent en fait conduire à de bonnes raisons de prévoir un contrôle judiciaire externe.

1. Autonomie parlementaire

71. Le principe d'autonomie parlementaire est fermement ancré dans les traditions constitutionnelles des États membres du Conseil de l'Europe et a été reconnu par la Cour européenne des droits de l'homme⁹⁸. Dans les limites du cadre constitutionnel, le Parlement est habilité à réglementer ses affaires internes indépendamment des autres pouvoirs de l'État. Ce principe fonctionne comme une garantie structurelle, préservant le bon fonctionnement de la démocratie représentative.

72. Un aspect essentiel de l'autonomie parlementaire est le pouvoir du Parlement de veiller au bon déroulement de ses travaux. Le fonctionnement efficace d'une assemblée législative dépend de sa capacité à prévenir les perturbations et à maintenir les conditions nécessaires à un débat constructif. C'est pourquoi le Parlement est considéré comme le mieux placé pour évaluer si le comportement d'un de ses membres perturbe le bon déroulement des débats et pour imposer, le cas échéant, des sanctions disciplinaires proportionnées⁹⁹. La Cour européenne des droits de l'homme a reconnu que ces mesures internes ne servent pas des intérêts individuels ou partisans, mais l'intérêt collectif de préserver la capacité du Parlement à exercer ses fonctions constitutionnelles¹⁰⁰.

73. Un autre élément essentiel est la liberté d'expression parlementaire ou l'immunité parlementaire. Si le principe de l'immunité parlementaire est universellement reconnu, l'expérience comparative montre que sa portée varie considérablement d'un pays à l'autre en Europe. Comme l'a déjà fait remarquer la Commission de Venise, certains États étendent l'immunité à toutes les déclarations faites « dans l'exercice des fonctions parlementaires », tandis que d'autres la limitent strictement aux discours prononcés « au Parlement »¹⁰¹.

74. Le même raisonnement justifie, en principe, la capacité des enquêtes parlementaires à déterminer la nécessité et l'opportunité d'obtenir des informations, y compris par des mesures coercitives, sans possibilité de contrôle judiciaire. Sans cela, les pouvoirs de contrôle du Parlement risqueraient de rester inefficaces.

75. Cependant, la situation change lorsque les mesures coercitives dépassent la sphère interne du Parlement et commencent à affecter les droits de tiers. À ce stade, le raisonnement fondé sur

⁹⁸ Voir par exemple CEDH, *Karácsony et autres c. Hongrie*, 17.5.2016, requêtes nos 42461/13 et 44357/13, par. 78.

⁹⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)011](#), Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires. Commission européenne pour la démocratie par le droit, pp. 12-14.

¹⁰⁰ Voir par exemple CEDH, *Karácsony et autres c. Hongrie* [GC], 17.05.2016, requêtes nos 42461/13 et 44357/13, par. 143.

¹⁰¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)011](#), Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires. Commission européenne pour la démocratie par le droit, pp. 12-13.

l'autonomie parlementaire perd beaucoup de sa force : les prérogatives du Parlement ne peuvent protéger des actes qui portent atteinte aux droits individuels protégés par la Constitution. Dans le même ordre d'idées, la Cour suprême des États-Unis a récemment réaffirmé que si les pouvoirs d'enquête du Congrès se justifient uniquement en tant que complément au processus législatif, ils ne peuvent être illimités ; ils sont plutôt soumis à des contraintes constitutionnelles, notamment les droits fondamentaux des tiers et les privilèges établis¹⁰².

76. À cet égard, la Commission note que, si les sanctions à l'encontre des membres du Parlement peuvent s'inscrire dans la logique de l'autonomie, car elles sont internes à l'institution et visent à protéger son bon fonctionnement, les mesures coercitives telles que les perquisitions ou les saisies visant des tiers ont une dimension externe. Pour les personnes concernées, il n'y a aucune différence entre une ingérence résultant d'une enquête pénale ordonnée par une autorité judiciaire et une mesure exécutée avec l'autorisation judiciaire au nom d'une enquête parlementaire. Dans les deux cas, l'individu devrait bénéficier des mêmes garanties de légalité et de la possibilité d'un contrôle juridictionnel.

77. Ce contrôle renforce la démocratie constitutionnelle en garantissant que les parlements n'exercent pas de pouvoirs de nature exécutive (par exemple, perquisitions et saisies) sans recours juridique pour les personnes concernées. Toutefois, afin de préserver l'autonomie du Parlement et l'exercice effectif des pouvoirs de ses commissions d'enquête, les États peuvent limiter le contrôle juridictionnel aux questions de légalité et de protection des droits fondamentaux.

78. Bien qu'il y ait eu certains cas où le contrôle juridictionnel de la non-responsabilité parlementaire a été refusé auparavant par principe¹⁰³, la jurisprudence et la pratique comparées tendent à souligner que l'autonomie parlementaire n'est pas absolue et qu'aucune autorité ni aucun secteur de l'action publique ne peut se placer au-dessus de la loi. Les systèmes diffèrent toutefois sur la question de savoir si le contrôle juridictionnel de mesures spécifiques de la commission d'enquête est expressément prévu par la loi ou s'il s'est développé à travers la jurisprudence.

79. En résumé, l'opinion dominante dans la pratique et la jurisprudence comparées est que l'autonomie parlementaire et le contrôle judiciaire peuvent être équilibrés. Le contrôle juridictionnel est compatible avec la séparation des pouvoirs et essentiel pour garantir la légalité, la proportionnalité et la protection des droits. Les États peuvent limiter le contrôle juridictionnel aux questions de légalité et de protection des droits fondamentaux. Si le contrôle juridictionnel, en particulier constitutionnel, reste une garantie importante, il doit être exercé dans le respect de la nature politique et des limites temporelles de ces organes.

2. Efficacité et efficience

80. Les opposants au contrôle juridictionnel dans le cadre des enquêtes parlementaires soulignent les risques de nuire à l'efficacité et à l'efficience de l'enquête parlementaire. L'intervention judiciaire pourrait créer des obstacles pratiques sans apporter de recours significatif.

¹⁰² Cour suprême des États-Unis, *Trump et al. c. Mazars, LLP, et al.*, 591 U.S. (2020), voir également Cour suprême des États-Unis, *Watkins c. États-Unis* 354 U.S. 178 (1957).

¹⁰³ La Cour suprême des États-Unis a estimé que la clause relative à la liberté d'expression et au débat protège les actes législatifs légitimes et que la délivrance de citations à comparaître telles que celle en question dans l'affaire concernée constitue un usage légitime par le Congrès de son pouvoir d'enquête. En outre, elle a estimé qu'au vu des termes absolus de la protection des discours et débats, la simple allégation selon laquelle les droits garantis par le premier amendement pourraient être violés par l'assignation à comparaître ne justifie pas une ingérence judiciaire (*Cour suprême des États-Unis, Eastland c. United States Servicemen's Fund*, 421 U.S. 491 (1975)).

81. Toutefois, le contrôle juridictionnel, s'il est adapté et mesuré de manière appropriée, ne paralyse pas nécessairement les enquêtes parlementaires. Il pourrait se limiter à des mesures coercitives spécifiques sans remettre en cause l'enquête elle-même. L'autorisation judiciaire préalable des mesures coercitives peut renforcer la légalité et garantir l'uniformité entre les commissions. En outre, l'autorisation judiciaire pourrait réduire la résistance des témoins et encourager la coopération. Afin de ne pas entraver le processus d'enquête, le contrôle juridictionnel a posteriori ne pourrait porter que sur l'acte contesté, laissant l'enquête se poursuivre.

82. De cette manière, le contrôle juridictionnel peut renforcer la légitimité et la confiance du public à l'égard du Parlement et de la commission d'enquête, plutôt que de nuire à l'efficacité des enquêtes parlementaires.

3. Nature politique des enquêtes et des sanctions

83. La nature politique des enquêtes n'exclut pas nécessairement la nécessité de garanties judiciaires. Les commissions peuvent adopter des mesures coercitives qui affectent directement les droits des individus. Ces mesures nécessitent un certain degré de contrôle externe afin de garantir leur légalité, leur proportionnalité et le respect des droits fondamentaux. Le contrôle judiciaire peut se limiter à garantir le respect des droits fondamentaux et de la légalité, sans modifier le caractère essentiellement politique des enquêtes.

84. Même si certains parlements ont traditionnellement le pouvoir de convoquer des personnes devant la Chambre, tous les parlements n'ont pas traditionnellement le pouvoir de statuer par résolution parlementaire sur l'affaire elle-même¹⁰⁴.

85. En résumé, si la séparation des pouvoirs est une caractéristique déterminante de la démocratie, la Commission de Venise estime qu'il n'y a pas de raisons impérieuses d'exclure totalement le contrôle judiciaire des mesures coercitives prises par les commissions d'enquête à l'égard de tiers. Des mécanismes de contrôle *ex ante* et *ex post* soigneusement élaborés font partie intégrante de la gouvernance démocratique, garantissant que les commissions d'enquête restent à la fois indépendantes et responsables dans le cadre de l'État de droit.

V. Conclusion

86. La Commission de Venise a été invitée par la Cour européenne des droits de l'homme à présenter un mémoire *amicus curiae* dans l'affaire pendante *Grande Oriente d'Italia c. Italie* sur les questions suivantes :

D'un point de vue comparatif et doctrinal, comment le principe de l'autonomie parlementaire se reflète-t-il dans la conception et le fonctionnement des procédures parlementaires, en particulier dans la création, la constitution et l'exercice des pouvoirs des commissions d'enquête parlementaires ?

En particulier, quelles garanties procédurales – soit internes au Parlement, soit externes – sont généralement prévues pour les tierces parties dont les droits peuvent être affectés par une enquête parlementaire ?

Y-a-t-il des raisons impérieuses, hormis celles liées à l'histoire et aux traditions, de ne pas prévoir un contrôle externe de l'exercice des pouvoirs d'une commission parlementaire d'enquête ? En particulier, dans quelle mesure l'éventualité d'une intervention juridictionnelle dans le contrôle des

¹⁰⁴ Cf. également Canada, Sénat, Une question de privilège : document de travail sur le privilège parlementaire canadien au XXI^e siècle, rapport intérimaire du Comité permanent des règles, de la procédure et des droits du Parlement, 2015, pp. 60-67). Voir également CEDH, *Demicoli c. Malte*, 27.08.1991, requête n° 13057/87.

décisions d'une commission parlementaire pourrait-elle remettre en cause le principe de la séparation des pouvoirs ?

87. La Commission de Venise, compte tenu des normes du Conseil de l'Europe et du droit et de la pratique des États membres ainsi que du droit et de la pratique d'autres pays examinés, est parvenue aux conclusions suivantes :

- *En ce qui concerne la première question*, la Commission de Venise observe que l'autonomie parlementaire est un principe fondamental qui se reflète dans la création, la composition, les pouvoirs et le fonctionnement des CE. Si les modalités concrètes varient d'un système juridique à l'autre, ces modalités présentent toutefois des caractéristiques communes, notamment le degré d'autorégulation parlementaire, le quorum requis pour proposer et décider de la création d'une CE, la définition de la portée de l'enquête, la composition de la CE, ses pouvoirs d'enquête, ses pouvoirs d'exécution et ses sanctions, ainsi que ses pouvoirs de décision. Le Parlement devrait être en mesure de décider des règles et de la procédure régissant le fonctionnement d'une CE, du moment où lancer une enquête, de fixer le champ d'application et les pouvoirs dans la résolution ou la loi instituant la commission, et de mener les auditions qu'il juge opportunes. Les minorités parlementaires se voient souvent accorder des droits spéciaux à cet égard, bien qu'il n'existe pas de pratique uniforme en la matière. Le système juridique devrait également prévoir si les ordonnances de la CE peuvent faire l'objet d'une exécution forcée et, dans l'affirmative, si et comment le non-respect de ces ordonnances peut être sanctionné. La Commission de Venise estime qu'il est utile que le droit national prévoie une réglementation explicite de cette relation, afin de garantir la sécurité juridique, la proportionnalité et le respect des droits fondamentaux. L'objectif et la finalité de l'enquête de la CE parlementaire devraient en outre se refléter dans les pouvoirs décisionnels généraux de cette dernière.

- *En ce qui concerne la deuxième question*, la Commission de Venise estime que, bien qu'il n'existe pas d'ensemble commun de garanties procédurales spécifiques pour les tiers dont les droits peuvent être affectés par les enquêtes parlementaires, la pratique comparative révèle certaines garanties convergentes :

Au niveau interne, celles-ci comprennent des exigences concernant les procédures de vote et d'adoption des mesures coercitives ; les droits des témoins et autres personnes comparaisant devant les CE (en particulier le droit d'être informé de ses droits, le droit à un conseil juridique, les motifs spécifiques de refus de témoigner - tels que le droit de ne pas s'incriminer soi-même - et l'interdiction de certaines méthodes d'interrogatoire et l'exclusion des preuves obtenues de manière irrégulière) ; la participation d'un médiateur ou d'autres fonctionnaires à la supervision des procédures ; les obligations relatives à la protection des droits fondamentaux ; d'autres garanties prévues par des procédures internes.

Sur le plan externe, de nombreux systèmes prévoient l'intervention du ministère public ou des autorités judiciaires avant l'exécution des mesures coercitives ordonnées par une CE, ou prévoient la possibilité d'un contrôle judiciaire de la légalité de ces mesures et de leur compatibilité avec les droits fondamentaux. Dans certains systèmes, le choix est fait de conférer cette compétence exclusivement aux tribunaux ordinaires, dans d'autres, elle relève de la compétence exclusive de la Cour constitutionnelle, tandis que d'autres juridictions prévoient une répartition des compétences en fonction de l'objet du litige.

Si des garanties procédurales internes proportionnées contribuent à prévenir les abus dans le cadre des procédures des CE, elles ne constituent pas un mécanisme de contrôle

suffisant à elles seules, même si elles sont alignées sur les pouvoirs de la commission. Les garanties procédurales judiciaires externes - par le biais d'une autorisation préalable et d'un contrôle judiciaire a priori et a posteriori (ou au moins a posteriori) - peuvent garantir la légalité, la proportionnalité et l'efficacité des recours, conciliant ainsi l'autonomie parlementaire et l'État de droit.

- *En ce qui concerne la troisième question*, la Commission de Venise estime que, bien que des arguments soient avancés en faveur de l'exclusion du contrôle judiciaire des décisions des CE afin de protéger l'indépendance parlementaire et le principe de la séparation des pouvoirs, l'expérience comparative démontre que l'autonomie parlementaire ne peut justifier des pouvoirs illimités en matière de mesures coercitives à l'encontre de tiers.

Le contrôle judiciaire, correctement limité aux questions de légalité et de protection des droits fondamentaux, est conforme à l'État de droit, qui ne permet pas de dépasser certaines limites. Les filtres judiciaires ex ante et les recours ex post constituent des moyens efficaces de concilier la légitimité démocratique et l'autonomie parlementaire avec l'État de droit.

En conséquence, la Commission estime qu'il n'y a pas de raisons impérieuses d'exclure totalement le contrôle judiciaire des mesures coercitives prises par les CE à l'encontre de tiers. Des procédures de contrôle soigneusement élaborées sont indispensables pour garantir que les commissions restent à la fois indépendantes dans leur rôle de contrôle et responsables au regard des normes constitutionnelles et des droits humains.

88. La Commission de Venise reste à la disposition de la Cour européenne des droits de l'homme pour toute assistance supplémentaire dans cette affaire.