

PROPOSITION DE RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN

relatif aux modalités d'exercice du droit d'enquête du Parlement européen et abrogeant la décision 95/167/CE, Euratom, CECA du Parlement européen, du Conseil et de la Commission

LE PARLEMENT EUROPÉEN,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 226, troisième alinéa,

vu le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, et notamment son article 106 bis,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

vu l'approbation du Conseil (1),

vu l'approbation de la Commission (2) ,

statuant conformément à une procédure législative spéciale,

considérant ce qui suit:

- (1) Le traité de Lisbonne a créé les conditions d'un équilibre institutionnel renouvelé et renforcé au sein de l'Union, en permettant à ses institutions de fonctionner plus efficacement, plus ouvertement et plus démocratiquement. À cet égard, les attributions du Parlement européen en matière de contrôle politique ont été renforcées et élargies. C'est pourquoi, conformément à la pratique parlementaire nationale et aux exigences résultant du traité sur l'Union européenne, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (ci-après dénommés «traités»), les commissions d'enquête du Parlement européen devraient être renforcées et dotées de compétences spécifiques, véritables et clairement délimitées, mieux conformes à la stature politique et aux attributions du Parlement européen, dans le plein respect du principe de proportionnalité énoncé à l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Les compétences dévolues aux commissions d'enquête, qui constituent des instruments exceptionnels de contrôle politique, ne devraient pas affecter les responsabilités des autres institutions.
- (2) Le 19 avril 1995, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont adopté la décision 95/167/CE, Euratom, CECA (3) , qui porte les modalités d'exercice du droit d'enquête du Parlement européen. Cette décision prévoyait entre autres que ses dispositions pourraient être révisées à la lumière de l'expérience acquise.
- (3) Au vu du nouvel équilibre institutionnel instauré par le traité de Lisbonne et de l'expérience acquise lors des travaux des commissions d'enquête du Parlement européen, il convient d'abroger la décision 95/167/CE, Euratom, CECA et de la remplacer par un nouveau règlement.

- (4) Conformément au principe de l'effet utile reconnu par la jurisprudence de la Cour de justice (4) , les compétences nécessaires à l'accomplissement des missions liées au droit d'enquête devraient être dévolues au Parlement européen et à ses commissions d'enquête. Il est également essentiel, à cet effet, que les institutions et organes de l'Union ainsi que les États membres prennent toutes les mesures visant à faciliter l'accomplissement de ces missions.
- (5) Aucune commission d'enquête ne devrait être constituée si les faits allégués sont en cause devant une juridiction et aussi longtemps que la procédure juridictionnelle n'est pas achevée. Toutefois, afin d'éviter tout conflit entre des enquêtes à caractère politique et celles qui sont de nature juridictionnelle, le Parlement européen devrait pouvoir déterminer s'il est nécessaire de suspendre les investigations effectuées par une commission d'enquête lorsqu'une procédure juridictionnelle est engagée en rapport avec les faits allégués après que la commission d'enquête a été constituée.
- (6) Il découle des principes d'ouverture, de bonne gouvernance et de responsabilité démocratique que les travaux des commissions d'enquête, et notamment les auditions, devraient être publics. Toutefois, il convient de prévoir la possibilité de travaux à huis clos et des règles de confidentialité appropriées pour assurer l'efficacité des enquêtes, la protection des intérêts vitaux des États membres, la protection de la vie privée et de l'intégrité des individus, conformément, notamment, à la législation de l'Union sur la protection des données à caractère personnel ou la protection des intérêts commerciaux d'une personne physique ou morale.
- (7) Le droit d'enquête, en tant qu'élément important du pouvoir de contrôle parlementaire, vise à déterminer la manière dont le droit a été appliqué dans le passé. Il est donc essentiel qu'une commission d'enquête puisse se fonder sur les preuves concrètes recueillies dans le cadre de son enquête. À cette fin, une commission d'enquête devrait pouvoir entendre des membres des institutions de l'Union ainsi que des membres des gouvernements des États membres, obtenir la déposition de fonctionnaires et d'autres agents de l'Union ou des États membres, obtenir la déposition de tout individu résidant dans l'Union, demander des rapports d'expertise, demander des documents et procéder à des inspections sur place.
- (8) Les enquêtes devraient être menées dans le plein respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en particulier du principe d'équité, ainsi que du droit, pour les personnes impliquées, de s'exprimer sur les faits qui les concernent.
- (9) Les commissions d'enquête devraient respecter pleinement les droits des personnes qu'elles appellent à témoigner, conformément à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et à la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.
- (10) Les enquêtes devraient aussi prendre en compte le principe selon lequel les conclusions d'une enquête devraient se fonder exclusivement sur des éléments probants. À cette fin, une commission d'enquête devrait pouvoir notamment accéder à tout document pertinent détenu par les institutions ou organes de l'Union, par les États membres ou, si le document en question est jugé pertinent pour le succès d'une enquête, par toute autre personne physique ou morale.

- (11) Conformément au principe de coopération loyale et à l'obligation de contribuer au respect de l'ordre juridique de l'Union, les institutions et organes de l'Union ou les États membres devraient désigner les fonctionnaires ou les autres agents qu'ils autorisent à se présenter devant une commission d'enquête si celle-ci les y invite. En outre, la commission d'enquête devrait pouvoir entendre les membres de la Commission en charge de la question à l'examen, au cas où leur témoignage est jugé important et nécessaire pour une appréciation complète de la question à l'examen.
- (12) Toutefois, afin qu'une commission d'enquête puisse avoir la certitude que ses conclusions se fondent sur des éléments probants, elle devrait aussi pouvoir demander à entendre comme témoin tout individu résidant dans l'Union, lequel devrait être tenu de répondre aux questions de son plein gré et de façon exhaustive et conforme à la vérité. En outre, si les fonctionnaires et autres agents de l'Union ne sont pas autorisés, en vertu des articles 17 et 19 du statut des fonctionnaires de l'Union européenne, fixé par le règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 259/68 du Conseil(5) , ainsi que de l'article 11 du régime applicable aux autres agents de l'Union européenne, fixé par le même règlement, à répondre aux convocations de la commission, à se présenter aux auditions, à présenter des déclarations et à déposer en personne, le fonctionnaire ou l'autorité responsable du refus de l'autorisation devrait se présenter devant la commission et en expliquer les motifs.
- (13) Lorsqu'ils ont ratifié le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les États membres sont également convenus de donner au Parlement européen le droit de mener des enquêtes sur les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit de l'Union. En conséquence, les États membres devraient s'engager à ce que leurs autorités nationales, en conformité avec les dispositions du droit national, prêtent le concours nécessaire aux commissions d'enquête pour l'accomplissement de leurs missions.
- (14) Afin de renforcer le contrôle démocratique au niveau de l'Union, les dispositions du présent règlement accordent aux commissions d'enquête des pouvoirs étendus. Pour donner effet à ces dispositions, améliorer l'efficacité des enquêtes et mieux les aligner sur les pratiques parlementaires nationales, le présent règlement devrait prévoir la possibilité de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives dans des cas bien déterminés. Il devrait incomber aux États membres de veiller à ce que certaines infractions soient passibles de sanctions appropriées, au titre de leur droit national, et d'engager les procédures qu'il convient à l'encontre des auteurs de ces infractions.
- (15) Il convient de respecter la doctrine de la séparation des pouvoirs, en vertu de laquelle, pour éviter les abus de pouvoir, le pouvoir législatif (parlement), le pouvoir exécutif (gouvernement) et le pouvoir judiciaire (tribunaux) devraient être distincts les uns des autres.
- (16) Le présent règlement respecte les droits fondamentaux et observe les principes consacrés par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,

A ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT :

Section 1

Objet et règles générales relatives à l'institution de commissions d'enquête

Article premier

Objet

1. Le présent règlement établit les modalités de l'exercice, par le Parlement européen, du droit d'examiner, dans le cadre de l'accomplissement de ses missions, sans préjudice des attributions conférées par les traités à d'autres institutions ou organes, les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit de l'Union qui seraient le fait soit d'une institution ou d'un organe de l'Union, soit d'une administration publique d'un État membre, soit de personnes mandatées par le droit de l'Union pour appliquer celui-ci.
2. Les dispositions régissant l'organisation interne des commissions d'enquête sont fixées dans le règlement intérieur du Parlement européen.

Article 2

Constitution et mandat des commissions d'enquête

1. Dans les conditions et limites fixées par les traités, le Parlement européen peut constituer des commissions temporaires d'enquête.
2. Le Parlement européen peut constituer ces commissions d'enquête à la demande d'un quart des membres qui le composent.
3. La décision portant constitution d'une commission d'enquête en précise le mandat, et notamment:
 - a) le thème et l'objet de l'enquête, en faisant référence aux dispositions pertinentes du droit de l'Union;
 - b) la composition de la commission, basée sur une représentation équilibrée des forces politiques;
 - c) le délai de dépôt de son rapport, qui est de douze mois au maximum à dater de sa première réunion et peut, sur décision motivée du Parlement européen, être prolongé à deux reprises d'une durée ne dépassant pas trois mois.

Article 3

Fin des commissions d'enquête

L'existence d'une commission d'enquête prend fin:

- a) par le dépôt de son rapport; ou
- b) à l'expiration du délai de dépôt de son rapport; ainsi que

- c) en tout cas, dès la fin de la durée de la législature.

Article 4

Nouvelle enquête

Une commission d'enquête ne peut être ni constituée ni reconstituée, à propos de questions ayant déjà fait l'objet d'une enquête d'une commission d'enquête, avant l'expiration d'un délai minimal de douze mois à compter du moment où la commission d'enquête précédente a cessé d'exister conformément à l'article 3, point a) ou b), à moins que de nouveaux faits ne soient apparus. Une commission d'enquête peut être constituée dans tous les cas lorsque l'apparition de nouveaux faits graves est susceptible de modifier des conclusions importantes.

Section 2

Règles générales de procédure

Article 5

Incompatibilités

1. Une commission d'enquête ne peut examiner des faits allégués en cause devant une juridiction aussi longtemps que la procédure juridictionnelle n'est pas achevée.
2. Si une procédure juridictionnelle ayant un lien avec les faits allégués est engagée après qu'une commission d'enquête a été constituée, le Parlement européen examine la nécessité de suspendre l'examen effectué par cette commission pendant la durée de ladite procédure conformément à l'article 226 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

La durée de cette suspension n'est pas comptée dans le délai visé à l'article 2, paragraphe 3, point c).

3. Dans un délai de deux mois soit après la constitution d'une commission d'enquête, soit après que la Commission a pris connaissance d'une allégation, faite devant une commission d'enquête, d'infraction au droit de l'Union commise par un État membre, la Commission peut notifier au Parlement européen qu'une question examinée par une commission d'enquête fait l'objet d'une procédure précontentieuse de l'Union. Dans ces cas, la commission d'enquête prend toutes les mesures nécessaires pour permettre à la Commission d'exercer pleinement les pouvoirs qui lui sont conférés par les traités.

Article 6

Publicité des travaux

1. Les travaux de la commission d'enquête, notamment les auditions qu'elle effectue, ont lieu en séance publique.

2. À titre exceptionnel, les travaux ont lieu à huis clos si un quart des membres de la commission d'enquête, une institution ou un organe de l'Union ou des autorités nationales concernées en font la demande. Lorsqu'une personne qui dépose ou un expert demande à être entendu à huis clos, la commission d'enquête examine cette demande et les motifs invoqués à l'appui de cette demande à huis clos.

Les informations confidentielles visées à l'article 8 sont examinées à huis clos.

Article 7

Personnes mises en cause au cours d'une enquête

Lorsque la mise en cause d'une personne au cours d'une enquête peut lui porter préjudice, cette personne en est informée par la commission d'enquête. Celle-ci entend ladite personne à sa demande.

Article 8

Confidentialité

1. Les informations recueillies par la commission d'enquête sont utilisées uniquement pour l'accomplissement de ses fonctions. Elles ne peuvent être divulguées si leur contenu est confidentiel. Les informations confidentielles sont traitées et protégées par le Parlement européen en conformité avec sa réglementation interne relative aux «informations classifiées de l'UE» et aux «autres informations confidentielles» non classifiées.
2. Le paragraphe 1 s'applique de la sorte aux informations dont la divulgation pourrait:
 - a) nuire à la protection de la vie privée et de l'intégrité des individus, eu égard notamment à la législation de l'Union sur la protection des données à caractère personnel,
 - b) nuire aux intérêts commerciaux d'une personne physique ou morale, y compris la propriété intellectuelle, ou
 - c) porter gravement préjudice aux intérêts de l'Union ou d'un ou plusieurs États membres.
3. Les membres de la commission d'enquête, ainsi que toute autre personne qui, par ses fonctions, a pris ou reçu communication de faits, d'informations, de connaissances, de documents ou d'objets protégés par le secret en vertu des dispositions adoptées par un État membre ou par une institution de l'Union, sont tenus, même après la cessation de leurs fonctions, de les garder secrets vis-à-vis de toute personne non autorisée ainsi que du public.

Article 9

Coopération

Les institutions et organes de l'Union et les autorités nationales des États membres, agissant conformément aux dispositions du droit de l'Union et du droit national, prêtent assistance à la commission d'enquête dans l'accomplissement de ses missions, conformément au principe de coopération loyale.

Article 10

Communications

Toute communication aux autorités nationales des États membres aux fins de l'application du présent règlement est faite par l'intermédiaire de leurs représentations permanentes auprès de l'Union.

Article 11

Résultat des enquêtes

1. Le rapport final de la commission d'enquête est soumis au Parlement européen.
2. Le rapport final de la commission d'enquête peut comporter des conclusions minoritaires, pour autant qu'elles bénéficient du soutien d'un quart au moins des membres de la commission.
3. Le Parlement européen peut communiquer aux institutions ou organes de l'Union ou aux États membres, pour transmission aux autorités compétentes, les recommandations qu'il a éventuellement adoptées sur la base du rapport final.

Section 3

Enquête

Article 12

Conduite de l'enquête

1. Afin de procéder à des enquêtes, dans les limites de son mandat et dans le respect des articles 14 à 18, la commission d'enquête peut:
 - entendre des membres des institutions de l'Union et des membres de gouvernements des États membres;
 - faire déposer des fonctionnaires et d'autres agents de l'Union ou des États membres;
 - faire déposer tout autre individu résidant dans l'Union;
 - demander des rapports d'expertise;
 - demander des documents;

- mener des inspections sur place.
- 2. La commission d'enquête peut demander l'assistance des autorités nationales au cours d'une enquête.
- 3. Lorsque des allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit de l'Union impliquent la responsabilité éventuelle d'un organe ou d'une autorité d'un État membre, la commission d'enquête peut demander au parlement de l'État membre concerné de coopérer à l'enquête.

À cette fin, le Parlement européen peut conclure des accords interparlementaires avec les parlements des États membres.

Article 13

Inspections sur place

Une commission d'enquête peut effectuer des inspections sur place. Ces inspections sont effectuées, s'il y a lieu, en coopération avec les autorités nationales, en conformité avec les dispositions du droit national.

Article 14

Demandes de documents

1. Lorsqu'une commission d'enquête en fait la demande auprès des institutions et organes de l'Union, tout document pertinent en leur possession est mis à la disposition de la commission.
2. Lorsqu'une commission d'enquête en fait la demande auprès des autorités des États membres, tout document pertinent en leur possession est mis à la disposition de la commission, conformément aux dispositions du droit national et sous réserve des règles établies à l'article 346, paragraphe 1, points a) et b), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.
3. Une commission d'enquête peut demander à toute autre personne physique ou morale concernée de mettre à sa disposition tous documents qu'elle juge pertinents pour le succès de son enquête. Sans préjudice de leurs obligations résultant du droit de l'Union ou du droit national, ces personnes se conforment à la demande de la commission. Elles peuvent invoquer les droits dont elles bénéficieraient en vertu du droit national en cas de saisie d'objets par les autorités nationales chargées de l'application de la loi.
4. Toute demande de documents en indique la base juridique, en précise l'objet, spécifie les documents demandés et fixe le délai dans lequel les documents doivent être fournis. Elle indique aussi les conséquences possibles d'un refus non fondé de fournir les documents demandés.

Article 15

Témoins

1. Aux fins du présent règlement, on entend par «individu» une personne physique qui dépose lors d'une audition d'une commission d'enquête conformément aux dispositions du présent article.

Une commission d'enquête peut demander à toute personne résidant dans l'Union de participer à une audition qu'elle organise, si cela est nécessaire à l'accomplissement de sa mission.

Toute demande contient le nom, les prénoms et l'adresse de l'individu concerné et indique avec précision sur quel sujet et pour quel motifs la commission d'enquête souhaite l'entendre. La demande est communiquée par la commission à l'autorité nationale compétente de l'État membre de résidence de l'individu, conformément à l'article 10. Conformément au principe de coopération loyale et aux dispositions juridiques pertinentes, l'autorité nationale compétente cite l'individu à comparaître devant la commission d'enquête.

2. Les individus répondent de leur plein gré et de façon exhaustive et conforme à la vérité aux questions qui leur sont posées par les membres de la commission d'enquête. Ils peuvent invoquer le droit de refuser de déposer dont ils bénéficieraient si avait demandé à les entendre une commission d'enquête parlementaire ou un organe similaire de leur État membre de résidence, ou, en l'absence d'une telle commission ou d'un tel organe, de l'État membre où l'audition a lieu.

Les individus sont informés par avance de leurs droits et obligations ainsi que des conséquences possibles d'un refus non fondé de se conformer à la demande visant à les entendre, d'une fausse déposition et de la subornation d'individus.

Article 16

Témoignage de membres des institutions de l'Union et de membres de gouvernements des États membres

La commission d'enquête peut inviter les institutions de l'Union, à l'exception de la Cour de justice de l'Union européenne, ou les gouvernements des États membres à désigner un ou plusieurs de leurs membres pour participer à ses travaux au cas où leur témoignage est jugé important et nécessaire pour une appréciation complète de la question à l'examen.

Saisie d'une demande conformément au premier alinéa, la Commission désigne un ou plusieurs membres de la Commission en charge de la question à l'examen afin qu'ils se présentent devant la commission d'enquête.

Article 17

Fonctionnaires et autres agents de l'Union et des États membres

1. La commission d'enquête peut inviter les institutions ou organes de l'Union à désigner un ou plusieurs de leurs fonctionnaires ou autres agents pour participer à ses travaux.

Les institutions ou organes de l'Union désignent les fonctionnaires ou les autres agents qu'ils autorisent à se présenter devant la commission d'enquête.

2. La commission d'enquête peut convoquer un fonctionnaire ou un autre agent de l'Union déterminé afin qu'il témoigne sur une question liée à ses fonctions, si elle estime que l'audition de cette personne est nécessaire à l'accomplissement de sa mission. Si, en application des articles 17 et 19 du statut des fonctionnaires de l'Union européenne, ainsi que de l'article 11 du régime applicable aux autres agents de l'Union européenne, le fonctionnaire ou autre agent concerné n'est pas autorisé à répondre aux convocations de la commission, à se présenter aux auditions, à présenter des déclarations et à déposer en personne, le fonctionnaire ou l'autorité responsable du refus de l'autorisation se présente devant la commission d'enquête et en explique les motifs.
3. La commission d'enquête peut demander aux États membres de désigner un ou plusieurs de leurs fonctionnaires pour participer à ses travaux.
4. L'État membre concerné désigne les fonctionnaires qu'il autorise à se présenter devant la commission d'enquête, dans le respect du droit de cet État membre.

Les fonctionnaires en question s'expriment au nom et sur instruction de leur gouvernement. Ils restent tenus par les obligations que leur impose le droit auquel ils sont soumis.

Si le fonctionnaire concerné n'est pas autorisé à déposer devant la commission d'enquête, un représentant habilité à engager le gouvernement de l'État membre concerné se présente devant la commission et en explique les motifs.

Article 18

Experts

1. La commission d'enquête peut décider de commander des rapports à un ou plusieurs experts. Sa décision définit la mission confiée aux experts et fixe le délai dans lequel ils doivent établir leur rapport.
2. Les experts ne peuvent donner leur avis que sur les points qui leur ont été expressément soumis.
3. Sur proposition d'un expert, la commission d'enquête peut demander à entendre toute personne résidant dans l'Union, conformément aux articles 15 à 17.

4. L'expert qui a établi un rapport peut être entendu par la commission d'enquête.

Article 19

Sanctions

1. Il est pris acte de tout refus de se conformer aux obligations résultant du présent règlement ou de toute inobservation de ces obligations.

Le Président du Parlement européen peut annoncer, en tout ou en partie, les points dont il a été pris acte et faire publier au Journal officiel de l'Union européenne ce qui a été annoncé.

2. Les États membres veillent à ce que les infractions suivantes au présent règlement fassent l'objet de sanctions appropriées au titre de leur droit national:
 - le refus non fondé de fournir des documents demandés;
 - le refus non fondé, par des individus, de se conformer à la demande visant à les entendre;
 - les fausses dépositions; et
 - la subornation d'individus.

Ces sanctions sont effectives, proportionnées et dissuasives et reflètent les sanctions appliquées aux infractions correspondantes dans le cadre des travaux des commissions d'enquête des parlements nationaux.

3. Lorsqu'une personne est raisonnablement soupçonnée d'avoir commis une des infractions visées au paragraphe 2, l'État membre où elle réside engage à son encontre les procédures qu'il convient, au titre de son droit national.

Article 20

Frais

Les frais de déplacement et de séjour des membres, des fonctionnaires ou des autres agents des institutions et organes de l'Union sont à la charge de ces institutions et organes. Les frais de déplacement et de séjour des autres personnes qui se présentent devant une commission d'enquête sont remboursés par le Parlement européen selon les plafonds fixés pour les auditions d'experts.

Section 4

Dispositions finales

Article 21

Abrogation

La décision 95/167/CE, Euratom, CECA est abrogée.

Article 22

Entrée en vigueur

Le présent règlement entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne .

Il est applicable à partir du...(6).

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à

Par le Parlement européen

Le président

(1)JO ...

(2)JO ...

(3)JO L 78 du 6.4.1995, p. 1.

(4)Arrêt dans les affaires jointes 281, 283 à 285 et 287/85, Allemagne, France, Pays-Bas, Danemark et Royaume-Uni/Commission , Recueil 1987, p. 3203, point 28.

(5)JO L 56 du 04.03.1968, p. 1.

(6)* JO: Prière d'insérer la date: douze mois à compter de l'entrée en vigueur du présent règlement.