

LES COMMISSIONS D'ENQUÊTE DANS LA TRADITION PARLEMENTAIRE FRANÇAISE

Fabienne Bock

(Université de Marne-la-Vallée)

La publicité donnée aux auditions de la commission d'enquête sur l'affaire d'Outreau a éclairé une modalité généralement ignorée du travail parlementaire. A la différence des autres commissions dont le rôle – également peu connu – consiste essentiellement à préparer le travail législatif du Parlement, les commissions d'enquête qui sont créées à l'initiative d'une assemblée, par le simple vote d'une résolution, ont pour but d'éclairer le Parlement sur tout sujet qui suscite l'intérêt d'une majorité d'élus et sur lequel il veut attirer l'attention de l'exécutif et, éventuellement, de l'opinion publique. Leurs délibérations, et en cela elles partagent les règles de fonctionnement de toutes les commissions, sont en principe secrètes, sauf décision explicite et exceptionnelle de ses membres. Seul le rapport final d'une commission fait l'objet d'une publication, sauf, là encore, décision formelle de la Chambre dont elle est l'émanation.

En France¹, c'est sous la monarchie de Juillet qu'a été créée la première commission d'enquête et qu'ont été posées d'emblée les questions que soulève cette nouvelle modalité du travail parlementaire. Depuis lors, tous les régimes d'assemblée en ont fait usage. Cependant, le choix des sujets, le nombre des commissions, les règles de fonctionnement, l'écho qui est donné à leurs délibérations et à leurs conclusions ont connu de fortes variations qu'on peut analyser comme un indice de l'état des rapports entre assemblées et gouvernement et, secondairement, entre pouvoir législatif et pouvoir judiciaire.

I. Le rôle fondateur de la monarchie de Juillet

La première commission d'enquête est créée le 1^{er} février 1832 par la Chambre des députés. Son objectif est de faire la lumière sur les agissements d'un caissier du trésor indélicat, Kessner.. Le rapport de la commission est présenté par Martin, député du Nord qui le

¹ Elles existent, avec des nuances dans leur fonctionnement, dans la plupart des régimes parlementaires.

commente en ces termes : la commission « traduit à sa barre, porte à la connaissance du pays, flétrit d'une éclatante réprobation les abus, les désordres, les prévarications, et, forte de cette autorité que lui donne le mandat qui l'a instituée, sa voix doit être entendue et l'avenir ne peut manquer de profiter des leçons du passé¹ ». Pour sa part, Odilon Barrot juge l'existence même de la commission en ces termes : « L'avantage de toutes ces discussions, c'est d'abord le droit d'enquête dont la Chambre s'est saisie. C'est là un précédent qui me paraît offrir d'immenses avantages² ». Outre le fait que les deux députés ne doutent pas de l'avenir de leur initiative - en quoi ils ne se trompent pas - les termes employés dans ces interventions permettent de cerner plusieurs aspects essentiels de cette nouvelle forme du travail parlementaire.

Odilon Barrot affirme donc, sans plus le justifier, que c'est un droit qu'a exercé la Chambre. Les spécialistes du droit parlementaire confirmeront cette approche : Eugène Pierre note dans l'édition de 1902 de son *Traité de droit politique, électoral et parlementaire* que le droit pour chaque assemblée de constituer librement des commissions d'enquête n'a pas été inscrit dans les lois ni dans les constitutions, mais qu'il découle des pouvoirs généraux attribués aux représentants de la nation. De fait, ni la constitution de 1848, ni les lois constitutionnelles de 1875, ni la constitution de 1946 ne le mentionnent³. Si, en 1950, une loi reconnaît au Conseil de la République le droit d'enquête qu'il revendiquait depuis 1946, c'est bien que la constitution ne lui accordait pas les mêmes droits qu'à la Chambre, contrairement au Sénat de la Troisième République. Enfin, sous la Cinquième République, alors que les prérogatives des Chambres sont limitées par la Constitution, l'ordonnance du 17 novembre 1958, relative au fonctionnement des Assemblées, le mentionne expressément.

La deuxième remarque qu'appelle le rapport de la commission de 1832, c'est qu'elle a pris pour modèle le fonctionnement de l'appareil judiciaire, comme le souligne l'expression « en appelant à la barre des témoins » et qu'elle s'aventure sur un terrain qui semble relever du domaine de la justice. D'ailleurs, nombreuses seront par la

¹ Cité par J. Desandre, *Notes et Etudes documentaires* n° 4262-4263-4264, 10 février 1976.

² *Moniteur Universel*, 12 avril 1832.

³ Sous le Second Empire, ce droit n'a pas disparu : le Corps Législatif crée 2 commissions d'enquête en 1870.

suite les commissions qui porteront leurs investigations sur des scandales, souvent financiers, dont la justice est par ailleurs saisie. En chacune de ces circonstances, se posera la question de la délimitation des compétences des deux instances. En règle générale, les commissions s'efforceront de ménager le pouvoir judiciaire que défend devant les Chambres le Garde des Sceaux. Ainsi, lorsque le 20 mars 1907, Jaurès demande une commission d'enquête sur « la portée politique des documents saisis à l'ancienne nonciature », alors qu'une procédure judiciaire est en cours, Clemenceau répond - en précisant que c'est à titre personnel - qu'il serait « plus correct » d'attendre la fin de la procédure. La Chambre décide alors de nommer la commission le jour même, mais laisse à son président le soin de la convoquer après le jugement en première instance. Le traitement de l'affaire Rochette témoigne des mêmes précautions : le 11 juillet 1910, suite au jugement préparatoire du tribunal, la Chambre a décidé de procéder à une enquête non sur les faits reprochés à Rochette et déférés au tribunal, mais sur « les circonstances qui y avaient préparé, précédé et accompagné ou suivi son arrestation ». Briand, alors président du Conseil, insiste sur le fait que l'action de la commission ne peut se confondre avec celle des tribunaux. Jaurès, qui préside cette commission, demande le 20 janvier 1912 la mise à l'ordre du jour de ses conclusions. Briand, alors Garde des Sceaux du gouvernement Poincaré, réclame l'ajournement parce que la cour d'appel est saisie et la Chambre vote le renvoi¹.

Le troisième aspect mis en lumière par le rapporteur de la commission de 1832, c'est la publicité que la commission entend donner à ses conclusions « en les portant à la connaissance du pays » et en montrant par là le souci qu'a le Parlement du bien public ; toutes les commissions d'enquête afficheront cette volonté d'illustrer le rôle des Chambres et de le renforcer face à l'exécutif.

D'autre part, c'est encore sous la monarchie de Juillet, en 1842, que la Chambre des députés se saisit du droit de vérifier la légalité de l'élection de ses membres. Dès lors - et jusqu'en 1958 où elle perd cette fonction au profit du Conseil constitutionnel - la Chambre est seul juge de l'éligibilité et de la validité de l'élection de ses membres. Dans ce domaine, ses conclusions ont force de loi, à la différence des autres sujets sur lesquels elle a le pouvoir d'enquêter, mais sur lesquels l'exécutif reste maître des suites à donner. Dès cette

¹ Eugène Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Assemblée Nationale, édition de 1902.

première enquête, une question se pose qui ressurgira à maintes reprises : la commission peut-elle convoquer des fonctionnaires comme témoins sans empiéter sur le domaine de l'exécutif ?

Ainsi la commission d'enquête apparaît dès l'origine comme un organisme où le législatif s'aventure dans des domaines qui relèvent en principe du pouvoir judiciaire et du pouvoir exécutif et elle suscitera bien des craintes et des critiques. La question de ses possibles empiètements dans le domaine judiciaire se posera à de multiples reprises et jusqu'à ces derniers mois : le 9 février 2006, après l'audition du juge Burgaud, le syndicat de la magistrature publie un communiqué intitulé « la commission d'enquête : la tentation d'un tribunal parlementaire¹ ? » Le droit d'enquête n'en demeure pas moins l'apanage de tous les régimes parlementaires qui se succèdent au cours des 19^e et 20^e siècle.

II. L'évolution des commissions d'enquêtes de la Seconde à la Quatrième République.

Les débuts de la Seconde et de la Troisième République se détachent de l'ensemble du XIX^e siècle par le nombre des commissions (5 en 1848-1850, 10 entre 1871 et 1873) et la diversité de leurs objets. Les plus importantes concernent des problèmes de politique générale et la situation économique et sociale de la France : enquête sur les événements du 15 mai et 23 juin 1848, sur le travail agricole et industriel, avec visites sur place des membres de la commission(1849) ; enquête sur les actes du gouvernement de la Défense Nationale, sur les événements du 18 mars 1871, sur la situation de la France en 1871, sur les marchés passés pendant la guerre de 1870, sur la situation des classes ouvrières en France (1872-75). D'autres concernent plus précisément des secteurs de l'État : la Marine en 1850, le régime des établissements pénitentiaires en 1873.

Plusieurs facteurs permettent d'expliquer l'intense activité ainsi déployée. D'abord, les conditions politiques générales : issues de révolutions, marquées par des troubles politiques et sociaux, les deux républiques naissantes procèdent à de nécessaires inventaires. Ensuite ces commissions voient le jour dans la période où le régime n'est pas défini et où une assemblée unique détient l'essentiel d'un pouvoir que les structures provisoires de l'exécutif ne sont pas en mesure de lui contester, mais dont il recherche plutôt la collaboration. Il est

¹ www.syndicat-magistrature.org.

remarquable que, comme l'a montré Hélène Lemesle¹, la commission sur les marchés de la guerre de 1870 soit créée à la demande du ministre. De même la commission d'enquête sur le régime des établissements pénitentiaires se caractérise par une étroite collaboration avec le ministre de la Justice qui transmet le questionnaire élaboré par la commission à toutes les cours d'appel, reçoit les réponses et les communique à la commission. C'est une situation qui ne se reproduit pas sous la Troisième République, où l'exécutif considère généralement avec méfiance les commissions d'enquête et peut d'autant mieux en ignorer les conclusions que le partage du législatif et donc du droit d'enquête entre deux assemblées affaiblit les conclusions de chacune. « Lorsque l'Assemblée Nationale était souveraine, ses enquêtes se terminaient souvent par une résolution, qui, sans avoir le caractère de lois, traçait au gouvernement une ligne de conduite », note Eugène Pierre².

Pourtant les Chambres sont loin de renoncer à un pouvoir qu'elles s'appliquent au contraire à renforcer. Les commissions s'étaient souvent heurtées au refus de comparaître des témoins qu'elles convoquaient. La loi du 23 mars 1914 prévoit désormais des sanctions pénales pour les témoins récalcitrants, rapprochant ainsi leur statut de celui des témoins des cours de justice. D'autre part, l'ensemble du système des commissions est modifié : au principe de la désignation par les bureaux de commissions spéciales pour chaque question devant être soumise à la Chambre des députés, se substitue en 1902 celui de la désignation de commissions permanentes au début de chaque législature (d'abord au nombre de 15, puis de 19). En 1911 une modification du règlement précise qu'elles seront constituées à la proportionnelle des groupes parlementaires. Si le Sénat conserve en principe le système des commissions spéciales, sa pratique durant la Grande Guerre les rendra, de fait, également permanentes. Or durant ce conflit, les commissions des deux assemblées sortent largement de leur rôle législatif pour s'adjuger la fonction de contrôler les actes de l'exécutif. Renonçant, au moins jusqu'en 1917, à critiquer le gouvernement en séance publique, la Chambre et le Sénat délèguent ce rôle à leurs principales commissions³. Cette modification de

¹ Communication au congrès du CIHAE sur l'apprentissage du travail parlementaire.

² Eugène Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Assemblée Nationale, édition de 1902.

³ Sur ce sujet, voir Fabienne Bock, *Un parlementarisme de guerre*, Editions Belin, 2002.

l'activité des commissions les amène alors à demander les pouvoirs d'enquête qui ne sont donc pas attribués à une commission créée *ad hoc*, pour un objet bien circonscrit, mais demandés par des commissions déjà constituées avec des compétences larges. Ainsi la commission des marchés de guerre et celle des économies, qui n'obtiennent pas des divers ministères les dossiers qu'elles réclament et devant lesquelles les témoins refusent de comparaître, demandent à bénéficier des avantages des commissions d'enquête « absolument indispensables pour l'exercice du contrôle parlementaire [...] ; il nous faut pouvoir consulter les dossiers, les marchés, entrer dans tous les établissements et pénétrer dans tous les services, ce que nous n'avons pu obtenir jusqu'à ce jour¹ ». Le ministre des Finances, Alexandre Ribot, tente de convaincre la Chambre de renoncer à l'innovation que constituerait l'attribution des pouvoirs d'enquête de façon permanente et sans objet précis, mais la Chambre ne le suit pas et vote à une écrasante majorité – 431 voix contre 69 – les pouvoirs d'enquête pour chacune des deux commissions².

L'extension du rôle des commissions parlementaires, loin de se limiter à la durée de guerre, s'affirme dans les années 1920 et 1930. Les commissions d'enquête se multiplient, autant que les scandales financiers qui agitent la République et dont elles se saisissent : affaires des pétroles, affaires Hanau, Oustric, Staviski, Prince... Les troubles politiques suscitent également l'intérêt des parlementaires ; la Chambre crée une commission au lendemain des événements du 6 février 1934. Elle dépose dès le 17 mai un rapport général et 10 rapports spéciaux. Le rapport présentait deux sortes de conclusions. Dans les premières, la Commission « décidait de transmettre au Garde des Sceaux un certain nombre de procès-verbaux en vue d'informations à ouvrir sur les faits constatés par elle et de déterminer ceux qui tombent sous le coup de la loi pénale ». Dans les deuxièmes, elle proposait une résolution « invitant le gouvernement à prendre les mesures législatives ou réglementaires » sur une série de problèmes révélés par les événements et les auditions (vente des armes, manifestations sur la voie publique, dissolution des organismes provoquant à des manifestations, sommations, interdiction de milices privées). « Ce texte ne fut pas soumis au vote de la Chambre, mais l'on peut constater que ces recommandations se traduisirent par

¹ *J.O., Débats, Chambre*, 14 décembre 1916, intervention d'Eugène Treignier, président de la commission des comptes définitifs et des économies.

² *Ibid.*

l'élaboration de textes législatifs sur les diverses matières traitées (décret-loi du 23 octobre 1935 et surtout lois du 19 janvier 1936) » note Jean Lyon¹.

Cependant c'est à la généralisation de l'octroi des pouvoirs d'enquête aux commissions permanentes qu'il faut prêter le plus d'attention. La commission des marchés de guerre est reconduite avec pouvoirs d'enquête en 1920, 1924 et 1932. La commission des régions libérées les reçoit en 1924, ils lui sont renouvelés en 1929 et en 1934. Les votes de résolutions attribuant aux « Grandes commissions », ou commissions permanentes, des pouvoirs d'enquête se multiplient à partir de la 14^{ème} législature (1928-1932). Sous la 15^{ème} législature, la plupart des grandes commissions demandent systématiquement et obtiennent sans opposition les pouvoirs d'enquête (en 1932, la commission des mines, la commission des comptes définitifs, la commission de l'armée, de la marine ; en 1933, la commission des douanes, la commission d'assurance et de prévoyance sociale ; en 1935, la commission de l'aéronautique). Sous la 16^{ème} législature (1936-1940), 14 des grandes commissions permanentes les obtiennent². Cette généralisation des pouvoirs d'enquête, donc du pouvoir des commissions, est un des éléments qui rendent compte de l'affaiblissement de l'exécutif tant dénoncé dans les années 1930, par Joseph Barthélémy entre autres, auteur d'un essai sur ce sujet³. Il est indéniable que les commissions, surtout à la Chambre, sortent alors du rôle essentiellement législatif qui avait été le leur au début de la Troisième République ; la Chambre leur octroie les moyens d'assurer un contrôle de l'exécutif, non plus seulement global, par le vote de la confiance ou du budget, mais sectoriel et éventuellement tatillon. Même si leurs conclusions ne sont pas toujours déposées ni discutées par la Chambre, et même si l'adoption d'un rapport ne contraint légalement en rien le gouvernement, il est indéniable que l'ombre de leur activité pèse sur les gouvernements de l'entre-deux guerres.

Sous la Quatrième République, aucune modification importante n'est apportée aux règles et aux usages de la Troisième République. Le Conseil de la République, qui avait introduit le droit d'enquête dans son règlement de 1947, est confirmé dans ses

¹ Jean Lyon, *Nouveaux Suppléments au Traité de droit politique, électoral et parlementaire d'Eugène Pierre* tome 1, Fin de la Troisième République, (1924-1945), Assemblée Nationale, La Documentation Française, 1984.

² *Ibid.*

³ Joseph Barthélémy, *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Paris, 1934.

prérogatives par une loi du 6 janvier 1950, ce qui participe du mouvement qui tend à le rapprocher des fonctions du Sénat. Pour sa part, l'Assemblée nationale use du droit de désigner des commissions spéciales d'enquête comme de celui d'attribuer les pouvoirs d'enquête aux grandes commissions, celles-ci bénéficiant, dans la plupart des cas, d'un pouvoir général, dont l'objet n'est pas précisé. Pour éviter de reproduire certains des errements de la Troisième République, en particulier la durée excessive de certaines enquêtes, 20 ans d'existence au total pour la commission des marchés de guerre, elle tente d'assigner un terme au mandat d'une commission lors du vote qui l'accrédite, mais celui-ci est rarement respecté et l'Assemblée accepte toujours de proroger le mandat.

Comme sous la Troisième République, ce sont les scandales qui ont motivé la plupart des enquêtes : le scandale des vins, le trafic des piastres, l'affaire des généraux Revers et Mast (il s'agit de la divulgation d'un rapport secret du général Revers sur la situation en Indochine). Les travaux de la commission sur cette dernière affaire reçoivent une publicité toute particulière : ils sont quotidiennement exposés dans *L'Humanité* grâce aux informations données par Kriegel-Valrimont, membre de la commission. Une place spéciale doit être accordée à une commission, créée par voie législative et non par une simple résolution comme à l'accoutumé, par la deuxième Assemblée Constituante à l'initiative du groupe socialiste. Celui-ci propose en août 1946 de constituer une commission d'enquête « sur les événements survenus en France entre 1933 et 1945 » ; le texte voté par l'Assemblée devient la loi du 31 août 1946. Pour la première fois cette commission comprend des non parlementaires : 18 représentants, avec voix consultative, des organisations de résistance, des anciens combattants, des victimes de guerre et du fascisme, désignés par l'Assemblée nationale sur une liste présentée par le Conseil National de la Résistance. La commission devait déposer ses conclusions dans un délai d'un an. Mais elle continua ses travaux jusqu'en 1951. Elle déposa alors un rapport en 2 volumes assortis de 9 tomes regroupant les documents et témoignages reçus¹.

Dans l'ensemble, les conclusions de ces commissions ont fait l'objet de débats à l'Assemblée, mais n'ont pas été suivies de votes de résolutions contraignantes pour les gouvernements et elles ne

¹ Jean Lyon, *Nouveaux Suppléments au Traité de droit politique, électoral et parlementaire d'Eugène Pierre* tome 2, La IV^e République, (1946-1958), Assemblée Nationale, La Documentation Française, 1990

semblent pas avoir autant pesé sur le pouvoir exécutif que celles de la fin de la Troisième République.

III. La pratique de la Cinquième République

Les rédacteurs de la Constitution de 1958 voulaient, et ils ne s'en cachèrent pas, limiter le nombre et le pouvoir des commissions en rompant ainsi avec la pratique de la Troisième et de la Quatrième République. Le droit de créer des commissions d'enquête ou de contrôle¹ de 30 membres au maximum, assurant une représentation proportionnelle des groupes, et pour une durée limitée à 6 mois, est expressément reconnu par l'article 8 de la loi du 17 novembre 1958. Elle permet à une assemblée « au titre du contrôle de l'action gouvernementale, de recueillir des éléments d'information sur des faits précis ». Le rapport publié et remis à l'Assemblée peut être y débattu, mais il ne fait pas l'objet d'un vote. Quant au droit d'enquêter des commissions permanentes, dont le nombre a été réduit à 10, il est circonscrit à une simple « mission d'information de l'Assemblée pour lui permettre d'exercer son contrôle sur le gouvernement », confiée à 10 commissaires au maximum². Le rapport, également publié, ne peut pas être soumis au vote. C'est donc surtout le pouvoir d'enquête général des commissions permanentes, si développé à la fin de la Troisième République, que la constitution a voulu, sinon supprimer, du moins limiter de façon drastique.

Mais au-delà des textes, c'est aussi une attitude politique que révèle le recours aux commissions d'enquête et, à cet égard, l'évolution des pratiques sous la Cinquième République est très révélatrice des changements qu'a connus le régime. Pendant toute la durée de la présidence du Général De Gaulle, l'Assemblée Nationale semble renoncer purement et simplement à son droit de constituer des commissions d'enquête : une seule création, en 1961, sur un sujet mineur (les rapports de l'UGC avec ses filiales). En revanche c'est le Sénat, où l'UNR n'est pas majoritaire, qui lance des commissions d'enquête sur les sujets brûlants : en 1961, sur les événements d'Algérie, et sur la manifestation des Algériens du 17 octobre 1961 à Paris ; puis sur les « événements de mai 1968 » ; en 1969 sur l'ORTF

¹ L'ordonnance établit une distinction entre commission d'enquête et commission de contrôle, une distinction difficile à justifier qui sera supprimée en 1991.

² Règlement de l'Assemblée Nationale, chapitre IV, commissions d'enquête. Le Sénat est soumis à des règles analogues.

et la campagne référendaire, sur l'utilisation des fonds publics pour cette même campagne, ainsi que sur la construction des abattoirs de la Villette, en 1970, et sur l'intervention militaire au Tchad. Des commissions de contrôle ont également fonctionné sur des sujets plus circonscrits : sur l'enseignement et la sélection en 1965, sur l'office de Radiodiffusion en 1966, sur le V^e Plan en 1969, sur le contre-espionnage en 1970... Témoignage d'une résistance à l'État UNR, mais sans véritable débouché, du fait du moindre rôle du Sénat dans les institutions. Et de l'absence de relais à l'Assemblée Nationale.

Sous la présidence de Georges Pompidou, l'Assemblée renoue lentement avec la pratique de l'enquête en créant 4 commissions, dont 2 sur la gestion de l'ORTF. C'est avec la présidence de Valéry Giscard d'Estaing que la pratique s'accélère : 18 commissions entre 1974 et 1981, sur des sujets divers, souvent d'ordre économique. Georges Burdeau remarque alors que la pratique de l'enquête, et donc du contrôle de l'exécutif qu'elle permet, est un moyen de compenser l'abaissement du rôle législatif du Parlement¹.

Le droit d'inventaire réclamé par les socialistes en 1981 ne se traduit pas par une activité particulière, 4 commission durant le premier septennat de François Mitterrand (l'une d'elles concernant les activités du SAC), dont une pendant la cohabitation avec Jacques Chirac. En revanche les enquêtes se multiplient pendant le deuxième septennat : 20 commissions d'enquête, dont 5 pendant la cohabitation avec Édouard Balladur sur des sujets variés souvent d'ordre économique et social, avec la première enquête parlementaire sur l'immigration, ou sur des sujets de société (les sectes). On retrouve un nombre élevé d'enquêtes sous la première présidence de Jacques Chirac : 22 commissions, dont 19 pendant la cohabitation avec Lionel Jospin (sur la Corse, la situation dans les prisons, les sectes, superphoenix etc...). Enfin 7 commissions ont vu le jour depuis l'élection de Jacques Chirac, bien moins que dans la période précédente (même en tenant compte du raccourcissement du mandat présidentiel), ce qui traduit sans doute la plus grande maîtrise de la majorité présidentielle sur l'Assemblée.

Ce tableau rapide² montre clairement que, dans les débuts de la V^e République, la pratique de l'enquête législative est apparue aux

¹ Cité par J. Desandre, *Notes et Etudes documentaires* N°4262-4263-4264, 10 février 1976)

² Après la présidence du général De Gaulle, les commissions sénatoriales ne présentent plus de spécificité marquée.

députés comme un témoignage de méfiance envers l'exécutif, incompatible avec l'attachement au général De Gaulle, inutile puisque la majorité fait confiance au chef de l'État. À cela s'ajoute sans doute la relative inexpérience du travail législatif d'une assemblée dont le personnel a été largement renouvelé par le succès d'un parti qui a donné l'investiture à des hommes nouveaux. Le phénomène se reproduit à une moindre échelle avec l'accession de François Mitterrand à la présidence de la République. Mais, sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing et de 1988 à 2002, durant le deuxième septennat de François Mitterrand et le premier septennat de Jacques Chirac, alors que les majorités de gouvernement sont moins monolithiques et moins écrasantes, l'Assemblée a retrouvé le goût de contrôler l'exécutif par le biais des enquêtes parlementaires. Certes, même si elles sont adoptées à l'unanimité des membres – soit avec les voix de la majorité comme de l'opposition –, les conclusions de ces commissions ne constituent pas pour l'exécutif des injonctions à suivre ; le projet présenté par le Garde des Sceaux qui devait tirer les leçons des investigations de la commission sur l'affaire d'Outreau est loin de mettre en application ses recommandations.

Conclusion

Le droit d'enquête, né en France dans les premiers balbutiements du régime parlementaire – la monarchie de Juillet – en est inséparable, comme il est lié au système des commissions. Il traduit la volonté des assemblées d'affirmer leur droit de se saisir de tout ce qui concerne l'intérêt public et d'aller au-delà du contrôle global exercé sur le gouvernement par le vote de la confiance et l'adoption de la loi de finances. Députés et sénateurs visent aussi se faire entendre de l'opinion publique et de leurs électeurs en affichant leur préoccupation du bien public face à un antiparlementarisme toujours latent. Tendanciellement, le droit d'enquête peut apparaître comme l'affirmation d'un seul pouvoir, celui d'une assemblée, usurpant les fonctions du judiciaire comme de l'exécutif. Au cours des deux siècles écoulés depuis sa première mise en pratique, son exercice apparaît comme un révélateur des rapports de force institutionnels et politiques au sein d'un régime. S'il est vrai que la faiblesse du Parlement en ce domaine vient de ce que ses conclusions n'ont pas le pouvoir d'obliger l'exécutif, la faiblesse de l'exécutif apparaît quand il ne sait plus contenir l'exercice de ce droit dans ses limites. Pour le moins la

fréquence des commissions d'enquêtes peut être analysée comme un élément révélateur de l'équilibre des pouvoirs à un moment donné.