Droits des personnes auditionnées par les commissions d'enquête parlementaires : les préconisations du Conseil de l'ordre de Paris

le 19 mai 2026
PÉNAL

Le Conseil de l'ordre de Paris a récemment adopté plusieurs propositions visant à garantir le respect des droits fondamentaux des personnes auditionnées par une commission d'enquête parlementaire sur des faits pour lesquels leur responsabilité personnelle est susceptible d'être recherchée dans le cadre d'une procédure pénale.

Lors de sa réunion du 5 mai 2026, le Conseil de l'ordre de Paris a approuvé, à l'unanimité, un rapport intitulé « La défense sans droits – Réformer les commissions d'enquête parlementaires ».

Ce dernier analyse la situation des personnes auditionnées par une commission d'enquête parlementaire lorsqu'elles sont interrogées sur des faits pour lesquels leur responsabilité personnelle est susceptible d'être recherchée par l'autorité judiciaire, dans le cadre d'une procédure pénale déjà ouverte ou sur le point de l'être.

Une situation problématique, déjà pointée par la Cour européenne des droits de l'homme

Une personne auditionnée par une commission d'enquête parlementaire prête serment de dire toute la vérité, sous peine de sanctions pénales, et si elle refuse de répondre pour ne pas s'auto-incriminer, elle s'expose également à des poursuites pénales. Elle ne bénéficie pas des droits de la défense – droit au silence, droit de ne pas s'auto-incriminer, droit à l'assistance d'un avocat et garantie procédurale liée au contradictoire… Une situation problématique dès lors que la personne auditionnée est susceptible d'exercer ces mêmes droits dans le cadre d'une procédure pénale en cours ou à venir portant sur les mêmes faits. À titre d'illustration, le rapport cite l'affaire *Cahuzac*, l'affaire *Benalla* ou encore l'affaire *des eaux minérales*.

La Cour européenne des droits de l'homme a déjà relevé cette difficulté. En 2015, la Cour a en effet jugé (CEDH 19 mars 2015, *Corbet et autres c/ France*, n^{os} 7494/11, 7493/11 et 7989/11 que « l'impossibilité pour les personnes appelées à comparaître devant une telle commission d'invoquer le respect de ces droits pour éviter de répondre à des questions qui pourraient conduire à s'auto-incriminer est en soi problématique au regard de l'article 6, § 1, de la Convention ».

Un cadre juridique « partiellement ignoré » ou contourné

Le régime juridique des commissions d'enquête parlementaires repose sur une ordonnance organique du 17 novembre 1958. Son article 6 prévoit qu'« il ne peut être créé de commission d'enquête sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. Si une commission a déjà été créée, sa mission prend fin dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits sur lesquels elle est chargée d'enquêter ».

Par ailleurs, le règlement de l'Assemblée nationale impose de notifier au garde des Sceaux le dépôt d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête afin qu'il vérifie si des poursuites judiciaires sont en cours sur les faits en question. Au Sénat, le règlement ne l'impose pas, mais la commission des lois est chargée d'examiner la recevabilité des propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête.

Mais, dans la pratique, le cadre établi par l'ordonnance organique de 1958 « est partiellement

ignoré par ceux-là mêmes à qui il s'impose en principe », explique le rapport. Ignoré ou contourné du fait de l'interprétation restrictive que peuvent faire les parlementaires de la notion de « poursuites judiciaires », malgré la doctrine posée par le garde des Sceaux en 1971, précisant que la notion vise à la fois les informations judiciaires et les enquêtes préliminaires. Enfin, au plan réglementaire, le garde des Sceaux est rarement interrogé par les parlementaires lors de la création d'une commission d'enquête, et ses avis ne sont pas toujours suivis.

Protéger les droits de la personne dans l'enquête pénale

le Conseil de l'ordre de Paris s'est donc saisi de cette question. « C'est une idée que j'ai soumise au bâtonnier Pierre Hoffman, alors que je venais tout juste d'accompagner un client auditionné par une commission d'enquête », précise Yann Utzschneider, membre du conseil de l'ordre et associé du bureau de White & Case à Paris.

Le bâtonnier a validé l'idée et un groupe de travail* regroupant des avocats, un professeur de droit a été constitué.

« Les commissions d'enquête parlementaires ont des objets de plus en plus larges et diffus qui peuvent englober des enquêtes pénales, et elles ont tendance à vouloir établir des responsabilités individuelles, alors que cela ne doit pas être leur objet, c'est une dérive, selon nous », poursuit-il. L'objectif du rapport « n'est pas d'empêcher la tenue de commissions d'enquête parlementaires mais d'éviter ce frottement avec le travail judiciaire ».

Ainsi, « l'idée n'est pas de désarmer les commissions d'enquête, de mettre des droits de la défense au sein de la commission d'enquête », explique Camille Potier, associée du cabinet Chatain et Associés et ancien membre du conseil de l'ordre, qui fait partie de ce groupe de travail. « Ce sont les droits de la personne dans l'enquête pénale que l'on souhaite protéger quand il y a coexistence entre une commission d'enquête et une enquête pénale. Il faut que l'on progresse sur ces zones de frottement qui existent ».

Faire respecter le cadre juridique existant

Cinq des douze propositions formulées dans le rapport visent à faire respecter le cadre juridique qui existe, à savoir : respecter les contraintes prévues à l'article 6 de l'ordonnance organique de 1958 sur la création de commissions d'enquête parlementaires ; privilégier l'interprétation de cette ordonnance considérant que cela inclut les enquêtes préliminaires ; faire en sorte que la saisine du garde des Sceaux soit systématique et que sa réponse soit prise en compte ; et prévoir que les membres des commissions d'enquête parlementaires s'abstiennent de poser des questions susceptibles de conduire les personnes auditionnées à s'auto-incriminer.

« Il faut revenir à la lettre et à l'esprit de l'ordonnance de 1958 en ce qui concerne l'existence de poursuites judiciaires et ne pas créer ou maintenir une commission d'enquête parlementaire quand des poursuites judiciaires sont en cours, ce qui doit valoir également pour l'existence d'enquêtes préliminaires. Contrairement à ce qui se pratiquait en 1958, aujourd'hui 97 % des enquêtes pénales sont des enquêtes préliminaires, et il faut tenir compte de cette réalité », souligne Camille Potier.

Améliorer le cadre juridique existant

Un deuxième lot de propositions vise à améliorer le cadre juridique existant en modifiant le règlement des assemblées parlementaires quand cela est possible, ou la loi organique lorsque cela s'impose. Il s'agit de donner à la saisine du garde des Sceaux un caractère obligatoire ; d'étendre expressément à l'enquête préliminaire l'interdiction de créer ou maintenir une commission d'enquête sur les mêmes faits ; de consacrer la possibilité pour les personnes auditionnées d'être assistées d'un avocat ; de consacrer un droit au silence et le droit de ne pas s'auto-incriminer chaque fois que la réponse expose pénalement la personne entendue ; de notifier ses droits à la personne entendue dans la convocation et au début de l'audition ; de permettre aux personnes auditionnées de solliciter le huis clos ; et d'imposer aux commissions d'enquête de communiquer par avance les thèmes qu'elles envisagent d'aborder avec la personne auditionnée.

« Le travail de droit comparé que nous avons réalisé avec six juridictions – l'Allemagne, l'Espagne, les États-Unis, l'Italie, le Royaume-Uni et en droit européen – montre que la France est en retard en termes de droits pour les personnes auditionnées par rapport à d'autres grandes démocraties », souligne Yann Utzschneider. Reste à porter ces propositions auprès du gouvernement et des parlementaires. « Ce sont des propositions raisonnables, élaborées avec un souci d'équilibre, et susceptibles de faire consensus dans tous les bords politiques », relève Camille Potier. « Les préconisations visant à faire respecter le cadre existant sont faciles à mettre en œuvre, les présidents des commissions d'enquête peuvent s'en emparer rapidement ».

* *Ont contribué à ce rapport : Jacqueline Laffont, Camille Potier, Capucine Briand, Minh Thu Vu Ngoc, Anae Fouquet-Chevalier, Yann Utzschneider, Emmanuel Mercinier Pantalacci, Rémi Lorrain, Léon Del Forno, Aurélien Disalvo, Julien Jeanneney*

par Miren Lartigue, Journaliste