ORDRE DES AVOCATS DU BARREAU DE PARIS

AVOCATS BARREAU • PARIS

RAPPORT

La défense sans droits

Réformer les commissions d'enquête parlementaires

Capucine Briand, Léon del Forno, Aurélien Di Salvo, Anaé Fouquet-Chevalier, Jacqueline Laffont, Rémi Lorrain, Emmanuel Mercinier-Pantalacci, Camille Potier, Yann Utzschneider et Minh Thu Vu Ngoc

avocats au Barreau de Paris

Julien Jeanneney

professeur de droit public à l'Université de Strasbourg, membre de l'Institut universitaire de France

ORDRE DES AVOCATS DU BARREAU DE PARIS

Le Monde
MERCREDI 20 MAI 2026

Le régime juridique des commissions d'enquête parlementaires est régulièrement ignoré

Un **collectif** de professionnels du droit, auteurs d'un rapport consacré à l'articulation entre les commissions d'enquête parlementaires et la garantie des droits de la défense, estime qu'une réforme de ce système est inéluctable

Une commission d'enquête parlementaire chasse l'autre. Des personnes sont auditionnées, un rapport est publié : une routine insidieuse s'installe. Les commissions se mettent en quête de responsabilités personnelles. Les personnes convoquées se rendent à l'Assemblée nationale ou au Sénat, où les attend un interrogatoire, bien plus qu'une audition. En direct, sous serment, elles tiennent le rôle du mis en cause devant un juge pénal, sans en avoir le statut. Face à un rapporteur devenu procureur, à un président qui s'érige en juge, il leur faut se défendre, mais elles ne disposent d'aucun droit.

Que le Parlement doive exercer sa fonction de contrôle, éclairer la représentation nationale, c'est l'évidence. Le rapport que nous venons de préparer, sous l'égide de l'ordre des avocats au barreau de Paris, dresse pourtant un constat sombre : ce système craque. Le régime juridique des commissions d'enquête parlementaires, tel qu'il résulte de l'ordonnance organique de 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, est régulièrement ignoré. Il est, en outre, structurellement insuffisant pour garantir les droits et libertés des personnes auditionnées.

Lorsque les parlementaires ne s'astreignent pas au respect des droits des personnes qu'ils mettent en cause, ils dédaignent la présomption d'innocence et l'œuvre de justice. Lorsqu'ils persistent dans leurs travaux alors même que l'institution judiciaire s'est saisie des mêmes faits, ils placent ces personnes dans une situation intenable. Elles ne disposent pas, en effet, du droit au silence qui leur serait garanti devant un juge. D'un côté, leurs réponses sont susceptibles d'être utilisées contre elles dans une procédure pénale parallèle. De l'autre, leurs silences devant les parlementaires les exposent à de nouvelles poursuites.

> LES RÉPONSES DES PERSONNES INTERROGÉES SONT SUSCEPTIBLES D'ÊTRE UTILISÉES CONTRE ELLES DANS UNE PROCÉDURE PÉNALE PARALLÈLE

Règle juste, mais contournée

Cette collision entre l'enquête parlementaire et la procédure pénale ne devrait pas exister. Depuis 1958, l'article 6 de l'ordonnance organique relative au Parlement prohibe la création d'une commission d'enquête sur des faits *« ayant donné lieu à des poursuites judiciaires »*, ou la poursuite de ses travaux si ces dernières sont déclenchées en cours de route. La règle est juste et pragmatique. Elle préserve l'équilibre des pouvoirs. Elle épargne au justiciable – tenu par la loi de comparaître, de prêter serment, de répondre – le dilemme entre auto-incrimination et parjure.

Cette règle, pourtant, est régulièrement contournée. Pressés de saisir l'affaire qui occupe les médias, les parlementaires font mine de la respecter. Ils habillent leurs commissions de titres tortueux, qui évitent de viser des responsabilités individuelles. Pour la personne convoquée, le piège se referme. Elle ne saurait invoquer les droits de la défense : elle n'est pas censée se défendre devant des parlementaires. Ses propos n'en sont pas moins publics, filmés, diffusés, archivés en ligne. Qu'elle hésite, esquive ou se taise sur un point précis, et la menace tombe : parjure, *« y compris par omission »*, selon la formule utilisée par un président de séance.

En 2015, dans l'arrêt Corbet c. France, la Cour européenne des droits de l'homme alerte sur une configuration qu'elle juge *« problématique »* au regard du droit à un procès équitable. En mars, cette année, la cour d'appel de Paris confirme la relaxe de militants poursuivis pour refus de comparaître devant une telle commission d'enquête, au nom du droit de ne pas s'auto-incriminer. Ces juges rappellent la nécessité de respecter ces droits, mais ils interviennent ponctuellement, ex post, en l'absence de règles claires. On objectera qu'une protection accrue des personnes auditionnées risque d'affaiblir la fonction de contrôle parlementaire. C'est l'inverse : une enquête mieux encadrée gagne en autorité, ses conclusions échappent au reproche de l'instruction à charge et son rapport convainc davantage.

D'autres grandes démocraties l'ont compris. Elles ont établi des équilibres dont la France gagnerait à s'inspirer. En Allemagne, les commissions du Bundestag *[le Parlement allemand]* obéissent à une procédure véritable : droits notifiés dès la convocation, avocat actif, droit au silence en cas de risque d'auto-incrimination, irrecevabilité au pénal des déclarations obtenues sous contrainte. Aux Etats-Unis, le cinquième amendement est invocable au Congrès, et les juridictions annulent les condamnations pour outrage prononcées hors des règles. Le Royaume-Uni autorise le huis clos à la demande du témoin. Le Portugal et la Belgique imposent au Parlement de mettre en balance la transparence avec les droits fondamentaux. En contraignant sans protéger, la France fait figure d'exception.

Ce rapport propose deux séries de réformes. A droit constant, d'abord, il faut cesser d'ignorer le cadre existant : respecter l'interdiction de cumul entre commission d'enquête et procédure pénale ; consulter systématiquement le garde des sceaux avant de créer toute commission ; tirer les conséquences de sa réponse plutôt qu'élargir l'objet pour la contourner.

L'autodiscipline parlementaire a néanmoins fait la preuve de ses limites. D'autres réformes s'imposent donc : étendre l'interdiction de cumul à l'enquête préliminaire ; consacrer le droit au silence, le droit de ne pas s'auto-incriminer et le droit à l'assistance d'un avocat dans ce cadre ; ouvrir à la personne auditionnée la faculté de demander le huis clos ou, à tout le moins, la non-diffusion de son audition ; imposer que lui soient notifiés ses droits – éventuellement, que lui soient transmis par avance les thèmes abordés.

Ces propositions n'imposent pas de révision de la Constitution. Elles ne conduisent à modifier que la loi organique ou les règlements des assemblées. Elles ne soumettent les actes des assemblées au contrôle d'aucun juge externe : l'autonomie parlementaire reste pleine et entière. Près de soixante-dix ans après l'ordonnance de 1958, il est temps d'en rétablir la vigueur et d'en combler les manques. Faute de quoi, le Parlement continuera de mimer un tribunal sans juge, ni défense. ■

Capucine Briand, Léon del Forno, Aurélien Di Salvo, Anae Fouquet-Chevalier, Jacqueline Laffont, Rémi Lorrain, Emmanuel Mercinier-Pantalacci, Camille Potier, Yann Utzschneider et Minh Thu Vu Ngoc *sont tous avocats au barreau de Paris ;* **Julien Jeanneney,** *professeur de droit public à l'université de Strasbourg, est membre de l'Institut universitaire de France*

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

le club des juristes
L'actualité sous le prisme du droit

POLITIQUE

« La défense sans droits : réformer les commissions d'enquête parlementaires »

Sous l'égide du barreau de Paris, dix avocats et un universitaire ont travaillé plusieurs mois sur les droits de la défense devant les commissions d'enquête parlementaires. Leur rapport formule douze propositions. Julien Jeanneney, professeur de droit public à l'Université de Strasbourg, en présente les principaux enseignements.

Par Julien Jeanneney · Publié le 19 mai 2026
Lire l'article original sur leclubdesjuristes.com

Par Julien Jeanneney, professeur de droit public à l'Université de Strasbourg et membre de l'Institut universitaire de France

Quel a été le point de départ de votre réflexion commune ?

Tout part d'une expérience partagée par deux avocats de notre groupe – Jacqueline Laffont devant la commission sénatoriale consacrée à « l'affaire Benalla » en 2019, et Yann Utzschneider devant celle sur les eaux en bouteille en 2025. Ils ont mesuré la détermination des parlementaires à ignorer les procédures pénales parallèles en cours et le risque, pour leurs clients, de s'auto-incriminer en répondant à leurs questions – comme la difficulté, pour l'avocat, d'y faire accepter sa présence. De là leur est apparue la nécessité de mieux articuler la fonction de contrôle du Parlement et les droits des personnes auditionnées.

L'urgence est d'autant plus grande que les commissions se multiplient, sous l'effet conjugué du « droit de tirage » des groupes minoritaires et de la fragmentation politique : depuis juillet 2024, l'Assemblée nationale en a créé dix-neuf, le Sénat huit.

En principe, une commission ne peut être créée si une procédure pénale porte sur des faits connexes, ni poursuivre ses travaux si une telle procédure est engagée. Ainsi comprend-on que le législateur français n'ait pas éprouvé le besoin de garantir, devant ces commissions, les droits de la défense. Toute la difficulté vient de la tendance croissante des parlementaires à se soustraire à cette règle, en doublant l'enquête pénale d'une commission portant, sous un autre nom, sur les mêmes faits.

Devant un juge, le justiciable dispose de droits : se taire, ne pas s'auto-incriminer, être assisté par un avocat. Devant les parlementaires, rien de tel. Il prête serment, doit dire toute la vérité, sous peine de parjure. Ses propos sont publics, filmés, archivés en ligne. Ainsi se trouve-t-il placé devant une alternative dont aucune branche n'est satisfaisante. S'il se tait, il s'expose à des poursuites pour refus de comparaître. S'il parle, il risque de fournir aux juges les éléments qui le condamneront. La contrainte est explicite : lors d'une audition récente, le président d'une

commission a évoqué un parjure « y compris par omission ».

Nous avons documenté ces situations dans une perspective historique, théorique et pratique. Nous avons conduit une analyse comparée portant sur cinq autres grandes démocraties – Royaume-Uni, Allemagne, Italie, Espagne, États-Unis – et sur le Parlement européen. Nous avons également auditionné des parlementaires-avocats ayant siégé dans de telles commissions, pour confronter nos analyses à leur expérience.

Le diagnostic, à l'arrivée, est sombre : le régime juridique issu de l'ordonnance organique de 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires est à la fois ignoré par ceux qui devraient le respecter et structurellement insuffisant.

Vous avez auditionné trois avocats qui, comme députés, ont participé à de telles commissions d'enquête. Qu'ont-ils apporté à votre réflexion ?

Leur regard est éclairant. André Vallini a présidé, en 2006, la commission sur l'affaire d'Outreau ; Raphaël Gauvain a été membre, en 2019 et 2020, de celle sur les attaques de la préfecture de police de Paris ; Sacha Houlié a été rapporteur, en 2020, de celle sur l'indépendance du pouvoir judiciaire, puis vice-président, en 2026, de celle sur les vulnérabilités du secteur du numérique. Tous, parce qu'ils sont aussi avocats, ont l'expérience des deux rôles.

Leurs analyses confirment, depuis l'intérieur de ces commissions, les dérives que nous avions observées depuis l'extérieur. André Vallini rappelle à quel point la présence des caméras – la commission Outreau ayant été la première à être filmée et retransmise en direct – a modifié le comportement des députés, soucieux désormais de la perception de leurs interventions. Raphaël Gauvain reconnaît que certains parlementaires viennent s'opposer à de grands patrons pour leur instant de gloire sur les réseaux sociaux. Sacha Houlié constate combien la banalisation de ces commissions a été accélérée par l'arrivée, à l'Assemblée, de partis qui entretiennent une « confusion militante dans la séparation des pouvoirs ». Lorsqu'un tel outil de contrôle politique devient instrument de visibilité, les personnes convoquées risquent d'en subir les conséquences.

Leurs avis divergent sur les remèdes. André Vallini craint que la présence d'un avocat brouille la frontière avec le tribunal. Sacha Houlié plaide pour une telle présence dans les seuls cas où un empiètement sur une procédure pénale aurait été constaté. Raphaël Gauvain juge, à l'inverse, qu'il convient de consacrer sans détour les droits de la défense, ce dévoiement étant désormais inéluctable.

Ces divergences ont renforcé deux convictions : une meilleure garantie des droits des personnes auditionnées n'affaiblirait pas le contrôle parlementaire, bien au contraire ; le souci légitime de préserver l'autonomie des assemblées doit nous inciter à privilégier des solutions raisonnables, à la portée des parlementaires eux-mêmes, sans bouleversement de leurs pouvoirs.

Quelles sont les principales propositions de votre rapport ?

Elles se déploient dans deux directions. À droit constant, d'abord, il s'agirait de cesser d'ignorer le cadre juridique existant. L'article 6 de l'ordonnance organique de 1958 prohibe la création d'une commission d'enquête sur des faits donnant lieu à des poursuites judiciaires, ou la poursuite de ses

travaux si ces poursuites sont déclenchées en cours de route. Cette règle est régulièrement contournée par des titres tortueux destinés à éviter de viser explicitement les faits convoités. Lorsque « l'affaire Cahuzac » éclate en 2013, c'est une commission sur les « éventuels dysfonctionnements dans l'action du gouvernement et des services de l'État » qui est créée – le nom du ministre démissionnaire apparaît pourtant dès le premier paragraphe du rapport. La saisine du garde des Sceaux, qui devrait être systématique, est parfois négligée ; lorsqu'elle a lieu, ses conclusions sont parfois ignorées. Le respect du cadre actuel suffirait déjà à corriger bien des dérives.

Au-delà, l'autodiscipline parlementaire ayant montré ses limites, des réformes plus structurelles s'imposent. Inspirés par plusieurs démocraties contemporaines, nous proposons : d'étendre l'interdiction de cumul à l'enquête préliminaire, qui concentre l'essentiel des poursuites ; de consacrer le droit au silence, le droit de ne pas s'auto-incriminer et le droit à l'assistance d'un avocat ; d'ouvrir à la personne auditionnée la faculté de demander le huis clos ou, à tout le moins, la non-diffusion de son audition ; d'imposer la notification préalable des droits et la transmission par avance des thèmes abordés.

Aucune de ces propositions n'exige de révision constitutionnelle. Aucune ne soumet les actes des assemblées au contrôle d'un juge externe : l'autonomie parlementaire reste entière. Aucune, surtout, n'affaiblit la fonction de contrôle du Parlement. Une enquête mieux encadrée gagne en autorité, ses conclusions échappent au reproche de l'instruction à charge, son rapport convainc davantage. C'est parce que nous tenons au contrôle parlementaire que nous proposons de l'adosser à des garanties dignes des grandes démocraties libérales.

Le rapport du barreau de Paris consacré aux droits de la défense devant les commissions d'enquête parlementaires a été rédigé avec la contribution de Jacqueline Laffont, Camille Potier, Capucine Briand, Minh Thu Vu Ngoc, Anaé Fouquet-Chevalier, Yann Utzschneider, Emmanuel Mercinier Pantalacci, Rémi Lorrain, Léon Del Forno, Aurélien Disalvo et Julien Jeanneney.

Source : Le Club des juristes, rubrique Politique, 19 mai 2026 — lien vers l'article.

La défense sans droits

Réformer les commissions d'enquête parlementaires

CONFIDENTIALITÉ : Public
COMMISSION :
MOTS CLÉS : Commissions d'enquête parlementaires ; Droits de la défense ; Droits fondamentaux, Assemblée Nationale, Sénat

RAPPORTEUR(S) :
Yann Utzschneider

BÂTONNIER ET VICE-BÂTONNIÈRE EN EXERCICE :
Louis DEGOS et Carine DENOIT-BENTEUX

DATE DE LA REDACTION :
15 avril 2026

DATE DE PRESENTATION AU CONSEIL :

5 mai 2026

CONTRIBUTEURS :
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 (professeur agrégé des facultés de droit)

REFERENCES DES PRECEDENTS RAPPORTS :

Aucun rapport à mentionner

TEXTES CONCERNES :

- Article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ;
- Chapitre IV du règlement de l'Assemblée nationale ;
- Règlement du Sénat et instruction générale du bureau.

RESUME :
Le présent rapport vise à mettre en lumière les dérives des commissions d'enquête parlementaires, passées d'un outil de contrôle démocratique à un mécanisme d'instruction quasi parallèle, souvent au contact direct du pénal, en méconnaissance de l'esprit de l'ordonnance de 1958.

IDÉES ET CHIFFRES CLÉS :

Législature actuelle (depuis juillet 2024) : 19 commissions d'enquête de l'Assemblée nationale ; sur la même

Les personnes convoquées sont contraintes de parler, sans bénéficier des garanties minimales reconnues dans un cadre judiciaire — droit au silence, droit à un avocat, instruction contradictoire, protection contre l'auto-incrimination.
Le rapport souligne un cadre devenu défaillant, faute de contrôle juridictionnel effectif et de garde-fous suffisamment clairs.
Il est proposé d'adopter des propositions visant à remettre les commissions d'enquête à leur juste place en les réinscrivant pleinement dans le droit, afin de concilier l'efficacité du contrôle parlementaire avec le respect des droits fondamentaux.

période, 8 commissions d'enquête du Sénat

Législature précédente (2022 à 2024) : 19 commissions d'enquête de l'Assemblée nationale ; sur la même période, 11 commissions d'enquête du Sénat

Sommaire

INTRODUCTION **4**

PARTIE 1 : L'ÉLABORATION DU RÉGIME JURIDIQUE DES COMMISSIONS D'ENQUÊTE PARLEMENTAIRES **6**

1. UN ENCADREMENT LONGTEMPS COUTUMIER **6**

1.1. Une réponse parlementaire aux scandales du temps 6

1.2. La comparution des témoins, premier objet de l'encadrement législatif des commissions d'enquête parlementaires 7

2. DE LA RESTRICTION AU RENFORCEMENT DES PREROGATIVES PARLEMENTAIRES : L'EVOLUTION DU CADRE LEGAL DEPUIS 1958 ..... **7**

2.1. La limitation des pouvoirs des commissions d'enquête parlementaires par l'ordonnance organique de 1958 7

2.2. Le renforcement des prérogatives des parlementaires 8

PARTIE 2 : UN RÉGIME JURIDIQUE IMPARFAIT, PARTIELLEMENT IGNORÉ **11**

1. UNE CONFUSION AVEC LES PRATIQUES JUDICIAIRES **11**

1.1. L'hypertrophie du champ de l'enquête 11

1.2. La commission d'enquête à l'épreuve du droit pénal : une coexistence contre-nature et conflictuelle 14

2. UNE ABSENCE DE GARANTIES PROCÉDURALES POUR LES TÉMOINS CONVOQUÉS **20**

2.1. L'absence de droit au silence 21

2.2. L'absence de droit à l'assistance d'un avocat 26

2.3. Les risques liés à la publicité des auditions 28

2.4. La « *judiciarisation* » des auditions sans le contradictoire 29

3. DES RÈGLES INEFFECTIVES **30**

3.1. L'accès chaotique aux éléments de preuve 30

3.2. Les dérives dans la communication des membres des commissions d'enquête 31

3.3. L'absence de contrôle juridictionnel et l'ineffectivité des recours 32

PARTIE 3 : DES AMELIORATIONS SOUHAITABLES **34**

1. Ne plus ignorer le cadre juridique **34**

2. Améliorer le cadre juridique **34**

TEXTE DU RAPPORT

INTRODUCTION

Dans le cadre de leur exercice professionnel, plusieurs avocats soussignés ont fait personnellement l'expérience, marquante, d'assister des justiciables auditionnés par une commission d'enquête parlementaire sur des faits pour lesquels la responsabilité personnelle de ces derniers était, par ailleurs, manifestement susceptible d'être recherchée par l'autorité judiciaire, dans le cadre d'une procédure pénale déjà ouverte ou sur le point de l'être.

Ainsi se sont-ils heurtés à une situation contre-nature, gravement préjudiciable aux droits fondamentaux de la défense.

- En droit, devant la commission d'enquête, la personne auditionnée n'est en principe pas mise en cause personnellement. Sa responsabilité n'est pas recherchée. Elle ne bénéficie donc pas des droits de la défense, notamment pas celui de ne pas s'auto-incriminer, ni celui d'être assistée par un avocat. Du reste, elle prête serment de dire toute la vérité, sous peine de poursuites pénales.

- En l'espèce, cependant, les faits sur lesquels étaient auditionnés ces justiciables étaient identiques à ceux qui faisaient l'objet d'une procédure pénale où leur responsabilité personnelle était manifestement susceptible d'être recherchée.

- Dans ces conditions, ces justiciables étaient conduits, soit à refuser de répondre, ce qui les aurait placés en violation de l'obligation imposée par la loi sous peine de poursuite pénales, soit à s'auto-incriminer (en violation flagrante de leur droit fondamental à ne pas le faire), et ce dans un cadre public, filmé, diffusé en direct puis laissé en ligne sur le site Internet de l'assemblée parlementaire.

La difficulté a été mise en lumière par la Cour européenne des droits de l'Homme : en 2015, elle a jugé 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 les conduire à s'auto-incriminer est en soi problématique au regard de l'article 6 § 1 de la Convention* »[1].

*

Il faut comprendre que la préoccupation des soussignés n'est pas tant de préserver les droits de la défense exercés devant les commissions d'enquête – la personne auditionnée n'étant supposément pas mise en cause personnellement, elle n'a logiquement pas à bénéficier des droits de la défense – mais de préserver les droits de la défense que la personne auditionnée a vocation à exercer dans une procédure pénale portant sur les mêmes faits.

Ce risque est d'autant plus grand lorsqu'une commission d'enquête se donne pour thématique – quoique cela soit interdit en principe – des faits qui font l'objet, en parallèle, d'une procédure pénale.

Nombre des soussignés l'ont vécu de première main. Le rôle de l'avocat est notamment d'identifier le risque pénal encouru par son client, devant l'autorité judiciaire, en raison de propos tenus en réponse aux questions des membres d'une commission d'enquête parlementaire. Or, lorsqu'il porte cette légitime préoccupation à la connaissance de ces derniers, il se heurte souvent à une incompréhension : prompts à y voir une manœuvre risquant de faire échec à leurs travaux, les parlementaires préfèrent ignorer cette difficulté, comme s'il suffisait que chacun – le juge pénal d'un côté, le Parlement de l'autre – reste dans son rôle.

[1] CEDH, n°7494/11, 7493/11, 7989/11, *Corbet et autres c. France*, 19 mars 2015, par. 33.

À ces pratiques s'ajoute la multiplication des commissions d'enquête parlementaires, sous l'effet d'une double force : (i) un « *droit de tirage* » ou de création d'une commission d'enquête, conféré annuellement – depuis 2009 à l'Assemblée nationale et 2014 au Sénat – à chaque groupe parlementaire d'opposition ou minoritaire ; et (ii) la multiplication des groupes parlementaires à l'Assemblée nationale après les élections législatives de 2022 et de 2024.

Inquiets face à cette tendance et nourris par leur expérience, les soussignés ont décidé de mener une réflexion commune dont le but était double.

Il fallait, d'une part, documenter ces pratiques et établir avec précision les atteintes qu'elles portent aux droits de la défense des personnes auditionnées faisant l'objet – ou susceptibles de faire l'objet – de poursuites pénales.

Ainsi serait-il possible, d'autre part, de porter à l'attention des pouvoirs publics des propositions de nature à permettre de trouver un meilleur équilibre entre le respect des droits de la défense et les objectifs d'intérêt général attachés à la création d'une commission d'enquête parlementaire.

Dans cette perspective, le professeur de droit public Julien Jeanneney, agrégé des facultés de droit, membre de l'Institut universitaire de France, a accepté de rejoindre ce groupe de travail – dont les membres ont mené leurs travaux en ayant toujours à l'esprit le caractère essentiel de la mission de contrôle du Parlement.

Ensemble, les soussignés ont cherché à préciser les dysfonctionnements, à en identifier les causes et à les mettre en perspective. Ils ont puisé, à cet égard, dans la longue histoire des pratiques parlementaires en matière de commissions d'enquête. Ils se sont nourris d'une étude approfondie des commissions d'enquête parlementaires dans d'autres démocraties libérales, en Europe et aux États-Unis.

Enfin, ce groupe de travail a pu compter sur le témoignage précieux de trois parlementaires ou anciens parlementaires, avocats de profession, qui ont été membres de telles commissions d'enquête à l'Assemblée nationale :

- André Vallini, président, en 2006, de la commission d'enquête « *chargée de rechercher les causes des dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite d'Outreau et de formuler des propositions pour éviter leur renouvellement* », à l'Assemblée nationale ;

- Raphaël Gauvain, membre, en 2019 et en 2020, de la commission d'enquête *« chargée de faire la lumière sur les dysfonctionnements ayant conduit aux attaques commises à la préfecture de police de Paris le 3 octobre 2019* », à l'Assemblée nationale ;

- Sacha Houlié, rapporteur, en 2020, de la commission d'enquête « *sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire* », et vice-président, en 2026, de la commission « *sur les dépendances structurelles et les vulnérabilités systémiques dans le secteur du numérique et les risques pour l'indépendance de la France* », à l'Assemblée nationale.

Qu'ils en soient vivement remerciés.

Au terme de leurs travaux, les soussignés ont identifié douze propositions qui leur semblent propres à favoriser un meilleur équilibre entre l'exercice de la fonction de contrôle du Parlement et la garantie des droits de la défense des personnes auditionnées.

Les conditions dans lesquelles a été élaboré le régime juridique des commissions d'enquête parlementaires (**partie 1**) contribuent à expliquer les difficultés ici identifiées (**partie 2**), auxquelles il convient de remédier (**partie 3**).

PARTIE 1 : L'ÉLABORATION DU RÉGIME JURIDIQUE DES COMMISSIONS D'ENQUÊTE PARLEMENTAIRES

Les commissions d'enquête parlementaires sont abondamment relayées et commentées dans la presse et sur les réseaux sociaux. Leurs imperfections, nombreuses, sont souvent fustigées. On en oublierait presque que les critiques aujourd'hui formulées à leur encontre font étonnamment écho aux premiers reproches adressés à cette pratique parlementaire, née dans le fracas des scandales financiers du XIX^{ème} siècle.

Longtemps, ces commissions ont été encadrées par la seule coutume, avant que le législateur décide de sanctionner le refus de témoigner devant elles (**1**). Leur régime fut précisé au cours de la seconde moitié du XX^{ème} siècle, tour à tour pour limiter ou renforcer leurs pouvoirs, au gré des évolutions du rôle dévolu aux parlementaires (**2**).

1. UN ENCADREMENT LONGTEMPS COUTUMIER

1.1. Une réponse parlementaire aux scandales du temps

Les parlementaires de la Monarchie de Juillet sont les premiers à exercer le pouvoir de contrôle du Parlement par le truchement d'une commission d'enquête. En 1832, est instituée une commission d'enquête destinée à faire la lumière sur le déficit dû aux indélicatesses de Jean-Baptiste Kessner, caissier général du trésor public qui a disparu après avoir dérobé plus de six millions de francs au trésor[2]. Pendant près d'un siècle, jusqu'en 1914, les commissions d'enquête ne sont encadrées ni par les Constitutions, ni par la loi : leur existence relève d'une pratique coutumière, fondée sur le pouvoir de contrôle du Parlement.

D'emblée, les pouvoirs et le rôle que s'attribuent les commissions d'enquête parlementaires s'inspirent du modèle judiciaire : les parlementaires font volontiers porter leurs travaux sur des scandales, notamment financiers, non sans susciter des critiques[3]. Les commissions d'enquête convoquent déjà des témoins et requièrent la production de documents. Certaines procèdent à des saisies et perquisitions – à l'instar de la commission chargée d'enquêter sur l'insurrection de juin 1848, ou de celle de 1892 relative à l'affaire de Panama[4]. On leur reproche régulièrement, en outre, de s'arroger les pouvoirs de l'Exécutif[5], notamment lorsque sont convoqués devant elles des fonctionnaires[6].

---

2 Il est vrai qu'une commission d'enquête avait déjà mené des travaux dans la perspective d'un rapport sur les tarifs des sucres dès 1828, mais elle était d'initiative gouvernementale, pour être sous la présidence du ministre du Commerce et des Manufactures. Elle n'a donc pas été retenue par la doctrine comme étant la première enquête proprement parlementaire.

3 Fabienne Bock, « Les commissions d'enquête dans la tradition parlementaire française », *57° conférence de la Commission internationale pour l'histoire des Assemblées d'État*, 2006, France, p. 605-617, p. 606-607 ; Camille Righetti, *Les commissions d'enquête parlementaire. Étude comparée des expériences américaine, française et italienne*, thèse, droit public, Université de Toulon, 2024, p. 18.

4 Élisabeth Vallet, « Les commissions d'enquête parlementaires sous la Cinquième République », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 54, 2003, p. 249-278, p. 252.

5 Jacques Descandre, « Les commissions d'enquête ou de contrôle. Secret ou publicité des travaux ? », *Pouvoirs*, vol. 34, 1985, p. 51-56, p. 51.

6 Fabienne Bock, « Les commissions d'enquête dans la tradition parlementaire française », *art. cit.,* p. 608.

1.2. La comparution des témoins, premier objet de l'encadrement législatif des commissions d'enquête parlementaires

1.2.1. La pénalisation du refus de témoigner

La loi du 23 mars 1914, relative aux témoignages reçus par les commissions d'enquête parlementaires, constitue une rupture à cet égard. Pour la première fois se trouvent expressément encadrés leurs pouvoirs. Loin de restreindre ces derniers, la loi s'attache à les rendre pleinement effectifs : les témoins convoqués devant elles sont désormais tenus de comparaître sous peine de sanction pénale. Le refus de prêter serment, la tentative de suborner un témoin et le faux témoignage sont également réprimés[7].

1.2.2. Le secret des travaux des commissions d'enquête parlementaires

Réitérées dans une loi de 1950[8], ces dispositions sont complétées par une loi de 1953[9] qui instaure le secret des travaux des commissions d'enquête parlementaires. Cette dernière impose aux membres de ces commissions – ainsi qu'à toute personne ayant assisté ou participé à leurs travaux, y compris les témoins – de garder le secret jusqu'au dépôt du rapport final, auquel peuvent être annexés ou non les comptes rendus d'audition des témoins. Cette loi modifie également l'article 38 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse[10] : est désormais sanctionnée la publication d'informations relatives aux travaux, délibérations ou actes des commissions d'enquête parlementaires avant la publication de leur rapport. Ces dispositions instituent une forme de filtre parlementaire : elles protègent les témoins contre des poursuites pour dénonciation calomnieuse ou diffamation – leurs propos restant confidentiels tant qu'ils ne sont pas rendus publics par le rapport.

Pourtant, hormis cette protection des témoins, les commissions d'enquête parlementaires demeurent fort peu encadrées, en dépit du renforcement significatif de leurs pouvoirs. Ainsi s'explique, dans le grand mouvement de rationalisation du Parlement opéré en 1958, le désir de tempérer leurs excès, au risque de réduire, pour un temps, la liberté des parlementaires.

2. DE LA RESTRICTION AU RENFORCEMENT DES PREROGATIVES PARLEMENTAIRES : L'EVOLUTION DU CADRE LEGAL DEPUIS 1958

2.1. La limitation des pouvoirs des commissions d'enquête parlementaires par l'ordonnance organique de 1958

Depuis les débuts de la Cinquième République, le régime juridique des commissions d'enquête parlementaires repose au premier chef sur l'ordonnance organique relative au fonctionnement des assemblées parlementaires[11] : son article 6 limite strictement leurs pouvoirs et son article 13 abroge les dispositions qui sanctionnaient pénalement les témoins récalcitrants.

2.1.1. La formalisation de la distinction entre commissions d'enquête et commissions de contrôle parlementaires

Les commissions d'enquête peuvent désormais être formées « *pour recueillir des éléments d'information sur des faits déterminés* », tandis qu'il revient aux commissions de contrôle d'examiner « *la gestion administrative, financière ou technique de services publics ou d'entreprises nationales* ».

La coexistence entre une commission d'enquête et des poursuites judiciaires ou une information judiciaire portant sur les mêmes faits est d'emblée prohibée.

---

7 Rapport de M. Jean-Luc Warsmann sur la proposition de loi de M. Bernard Accoyer complétant l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, N°740 (2008).

8 Loi n°50-10, 6 janvier 1950, « *portant modification et codification des textes relatifs aux pouvoirs publics* », art. 9.

9 Loi n°53-1215, 8 décembre 1953, « *relative au secret des travaux des commissions d'enquête parlementaires* ».

10 Cet article sanctionne aujourd'hui la publication des actes d'accusation et tous autres actes de procédures criminelle ou correctionnelle avant leur lecture en audience publique.

11 Ordonnance organique n°58-1100, 17 novembre 1958, « *relative au fonctionnement des assemblées parlementaires* ».

2.1.2. Un régime commun et strict

En dépit de la suppression de la coercition des témoins, le secret des travaux des commissions demeure. S'y ajoute une exigence temporelle nouvelle : les missions des commissions prennent fin « *par le dépôt de leur rapport et au plus tard à l'expiration d'un délai de quatre mois* » après leur création, sans pouvoir être reconstituées avec le même objet dans un délai de douze mois à compter de la fin de leur mission.

Les règlements des assemblées participent également de l'encadrement des commissions d'enquête parlementaires : ils imposent que leur création fasse désormais l'objet d'un examen de recevabilité[12].

Les sénateurs continuent à utiliser cet instrument de contrôle. À l'inverse, les députés l'abandonnent, pour l'essentiel, pendant deux décennies – jusqu'à ce que le régime des commissions d'enquête leur paraisse moins contraignant[13].

2.2. Le renforcement des prérogatives des parlementaires

Plusieurs réformes, plus ou moins structurantes, tendent à accroître les prérogatives des commissions d'enquête à partir de 1977, tout en alourdissant les contraintes pesant sur les personnes appelées à témoigner devant elles.

2.2.1. Des commissions plus puissantes

a. Le temps retrouvé

Une première loi, adoptée à l'été 1977[14], permet aux commissions d'enquête et de contrôle d'exercer leur mission sur pièces et sur place. Elle réintroduit, en outre, leurs pouvoirs coercitifs en soumettant de nouveau les témoins qui refuseraient de coopérer à des sanctions pénales. Elle allonge, enfin, de quatre à six mois le délai au terme duquel doivent être finalisés leurs travaux – un rapport non-contraignant devant être remis au président de l'Assemblée nationale ou au secrétaire général du Sénat avant d'être, en principe, publié.

b. Le retour de la coercition

À l'été 1991, une nouvelle loi[15] renforce l'autorité des commissions d'enquête en aggravant sensiblement les peines encourues pour refus de comparaître, de déposer ou de prêter serment devant une commission d'enquête[16], tout en étendant cette sanction pénale au refus de fournir les documents requis par la commission.

Dans le même temps est unifiée l'appellation des commissions régies par l'article 6 de l'ordonnance organique de 1958 : le champ des commissions d'enquête se trouve élargi puisque cette formule désigne désormais aussi bien les commissions « *formées pour recueillir des éléments d'information […] sur des faits déterminés* » que celles qui portent sur « *la gestion des services publics ou des entreprises nationales* » – que l'on qualifiait jusqu'alors de « *commissions de contrôle* ».

---

12 Camille Righetti, *Les commissions d'enquête parlementaire*, *op. cit.*, p. 6.
13 *Ibid.*, p. 7.
14 Loi n°77-807, 19 juillet 1977, « *modifiant l'art. 6 de l'ordonnance n° 58-100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, en vue de préciser les moyens d'action des commissions d'enquête et de contrôle* ».
15 Loi n°91-698, 20 juillet 1991, « *tendant à modifier l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaires* ».
16 Les témoins récalcitrants, qui encouraient jusqu'alors entre 600 et 3.000 F d'amende, risquent désormais 6 mois de prison, entre 3.000 et 50.000 F d'amende et la privation de leurs droits civiques pendant deux ans.

c. La publicité favorisée

Enfin, les auditions de ces commissions sont rendues publiques par principe[17]. Le huis clos, qui demeure possible, est utilisé en pratique pour obtenir des informations susceptibles de compromettre le secret des affaires[18] ou pour entendre des victimes tenant à la confidentialité de leur témoignage[19].

2.2.2. Les commissions d'enquête placées au cœur de l'activité parlementaire

a. La constitutionnalisation des commissions d'enquête

Les prérogatives des commissions d'enquête parlementaires se trouvent renforcées, enfin, par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008[20]. Cette dernière introduit, en effet, deux nouveautés majeures au sein de la Constitution de 1958. D'une part, cette dernière dispose désormais que le Parlement « *contrôle l'action du gouvernement* » et qu'il « *évalue les politiques publiques* » (art. 24). D'autre part, elle précise que, pour l'exercice de ces deux missions, « *des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments d'information* » (art. 51-2). Ainsi se trouvent constitutionnalisées les commissions d'enquête parlementaire.

b. L'instauration du droit de tirage

Dans le prolongement de cette révision constitutionnelle – qui s'attache, plus généralement, à renforcer les prérogatives des groupes d'opposition ou minoritaires dans les assemblées parlementaires – est consacré, dans les règlements des assemblées parlementaires[21], un « *droit de tirage* », au bénéfice de ces groupes : chacun d'entre eux peut obtenir la création d'une commission d'enquête par an sur un sujet de son choix, sous réserve du respect des conditions posées par l'article 6 de l'ordonnance organique de 1958.

Ce « *droit de tirage* » constitue aujourd'hui le principal vecteur de création des commissions d'enquête parlementaires, offrant aux groupes à l'initiative de la demande un levier d'influence politique et médiatique efficace pour mettre en lumière un thème en particulier.

Il résulte une conséquence presque mécanique : la multiplication des groupes d'opposition ou minoritaires – comme cela a été le cas après les élections législatives de 2022 et de 2024 – emporte celle des commissions d'enquête parlementaires.

En outre, ces dernières sont rendues d'autant plus alléchantes, pour des parlementaires en quête de visibilité, lorsque l'activité législative du Parlement se réduit – comme cela est le cas depuis les élections législatives de 2024.

* *

*

[17] Loi n°91-698, 20 juillet 1991, « *tendant à modifier l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaires* », art. 8.

[18] V., par ex., la commission d'enquête « *sur la situation de l'industrie ferroviaire française : production de matériels roulants "voyageurs" et fret* », présidée par Alain Bocquet et Yanick Paternotte (2011).

[19] V., par ex., la commission d'enquête « *sur les effets psychologiques de TikTok sur les mineurs* » (2025).

[20] Loi constitutionnelle n° 2008-724, 23 juillet 2008, « *de modernisation des institutions de la V*ème *République* ».

[21] Article 141, alinéa 2 du règlement de l'Assemblée nationale et Articles 6 bis et 6 ter du Règlement du Sénat et instruction générale du bureau.

Au terme de cette trajectoire, les commissions d'enquête ont trouvé leur place au cœur des assemblées parlementaires. Leurs pouvoirs ont été accrus. Leur nombre a été multiplié. Certes, il ne faut pas exagérer l'inédit : nombre de critiques qui leur sont aujourd'hui adressées – notamment, l'empiètement sur le champ de compétence de l'autorité judiciaire – font écho à des observations anciennes. L'importance de ces commissions au sein des pratiques politiques et institutionnelles contemporaines invite néanmoins à prendre au sérieux le risque que leurs pouvoirs soient parfois exercés d'une façon excessive – d'autant que les règles les encadrant sont imparfaites et qu'elles ne sont pas toujours respectées.

PARTIE 2 : UN RÉGIME JURIDIQUE IMPARFAIT, PARTIELLEMENT IGNORÉ

Conçu notamment pour prévenir tout empiètement du Parlement sur le champ de compétence de l'autorité judiciaire et pour garantir que les commissions d'enquête demeurent un outil de contrôle politique, le cadre établi par l'ordonnance organique de 1958 se révèle aujourd'hui incomplet, d'autant plus qu'il est partiellement ignoré par ceux-là mêmes à qui il s'impose en principe.

Cette configuration se manifeste de trois manières. D'abord, une confusion croissante s'est installée entre les pratiques des commissions d'enquête parlementaires et celles de l'autorité judiciaire, aussi bien dans la définition de leur champ d'investigation que dans leur coexistence avec des procédures pénales en cours (**1**). Ensuite, les personnes convoquées devant ces commissions ne bénéficient d'aucune des garanties procédurales qui leur seraient reconnues si elles étaient entendues dans un cadre judiciaire, alors même que leurs déclarations peuvent être exploitées à leur détriment (**2**). Enfin, le cadre juridique lui-même se révèle défaillant, qu'il s'agisse de l'accès aux éléments de preuve, de la communication des parlementaires ou de l'absence de tout contrôle juridictionnel et de recours effectif (**3**).

1. UNE CONFUSION AVEC LES PRATIQUES JUDICIAIRES

L'évolution institutionnelle de la Cinquième République, marquée par une revalorisation progressive des prérogatives du Parlement, a provoqué une mutation profonde de la nature et de la portée des commissions d'enquête parlementaires. Si l'intention constituante, réaffirmée lors de la révision de 2008, était de renforcer le contrôle démocratique de l'action gouvernementale, la pratique a dérivé vers une forme d'instruction judiciaire parallèle. Cette dérive, qui s'opère au détriment des droits de la défense, se caractérise par une confusion entretenue avec le pouvoir judiciaire.

Cette confusion n'apparaît pas accidentelle. Elle résulte d'une double dynamique : l'extension indéfinie du champ d'investigation parlementaire et l'organisation, en fait sinon en droit, d'une coexistence conflictuelle avec les enquêtes pénales.

1.1. L'hypertrophie du champ de l'enquête

La première source de confusion réside dans la définition même du périmètre d'action des commissions d'enquête. Contrairement à l'autorité judiciaire, dont la saisine est encadrée par le principe de légalité des délits et des peines et par des faits précis, la commission d'enquête jouit d'une grande latitude dans la détermination de son objet. Cette extension du domaine du contrôle parlementaire rend possible la transformation de l'outil de contrôle en un instrument de « *justice politique* » aux contours flous.

1.1.1. Des frontières mouvantes

L'article 6 de l'ordonnance organique de 1958 dispose que les commissions d'enquête sont formées pour recueillir des éléments d'information (a.) « *soit sur des faits déterminés* », (b.) « *soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales* ». Cette définition binaire, historiquement conçue pour limiter l'omnipotence parlementaire observée sous les régimes précédents, a fait l'objet d'une interprétation extensive qui en a pulvérisé les limites initiales.

La notion de « *faits déterminés* » (a.), susceptible de concerner un grand nombre de situations, à condition d'en déterminer les contours, ne se limite plus à un événement ponctuel ou à un dysfonctionnement administratif. Quant à la conception que les parlementaires se font de la « *gestion des services publics* » et de celle des « *entreprises nationales* » (b.), elle est étonnamment large, englobant régulièrement des entreprises dont la nationalisation nous aurait échappé. Ainsi, l'objet des enquêtes parlementaires françaises se rapproche, en pratique, – consciemment ou non – de la conception qu'en ont certains de nos voisins européens, comme l'Italie ou l'Espagne, où la condition de « *matière d'intérêt public* » suffit à justifier l'ouverture d'une enquête.

Plus encore, on craint parfois que les parlementaires français n'aient pris l'habitude de définir l'objet de leurs commissions d'enquête en fonction de l'intérêt *du* public.

Cette créativité, qui s'affranchit des dispositions expresses de l'ordonnance organique de 1958, soulève une difficulté majeure. En s'emparant de sujets sociétaux vastes (les dérives sectaires, l'influence des cabinets de conseil, la gestion des crises sanitaires, les pratiques des industriels de l'eau, etc.), le Parlement sort de son rôle strict de contrôle de l'action du gouvernement ou d'évaluation des politiques publiques, au sens de l'article 24 de la Constitution : il s'érige en auditeur universel de la société.

Une telle tendance s'explique, selon Raphaël Gauvain, par la nécessité dans laquelle se trouvent les parlementaires d'exister politiquement : dans un contexte où « *le poids du gouvernement est extrêmement important* », la commission d'enquête devient, selon lui, un moyen pour un député d'« *émerger* », d'être visible dans les médias et « *identifié sur un sujet* »[22].

Cette dérive est d'autant plus visible, et les objets des commissions d'enquête d'autant plus variés, que le nombre de ces commissions croît depuis plusieurs années, par l'effet de la fragmentation du paysage politique et de l'utilisation du « *droit de tirage* »[23], qui a transformé cet outil de contrôle en arme d'opposition.

Sacha Houlié constate ainsi que la banalisation du recours aux commissions d'enquête parlementaires a été exacerbée par l'arrivée à l'Assemblée de « *partis populistes* » qui « *entretiennent une confusion militante dans la séparation des pouvoirs* ». Cette compétition pour la visibilité pousse chaque groupe, selon lui, à rechercher « *son scandale* », ce qui favorise une dispersion des sujets affrontés et une instrumentalisation politique des procédures d'enquête[24].

1.1.2. L'impossible auto-contrôle parlementaire

Si la recevabilité juridique des commissions d'enquête est théoriquement contrôlée, il n'existe, en réalité, pas de filtre effectif permettant de contrôler la nature et l'étendue des sujets abordés. Cette absence de régulation interne aux assemblées parlementaires favorise l'émergence de commissions dont l'objet s'apparente dangereusement à la mise en cause de personnes physiques ou morales de droit privé, hors du cadre judiciaire.

Ainsi, le contrôle de recevabilité exercé par la commission des lois du Sénat ou, à l'Assemblée nationale, par la commission permanente compétente au fond, consiste en une vérification formelle des conditions de l'article 6 de l'ordonnance organique de 1958 et du règlement de chaque assemblée. En substance, à l'Assemblée nationale, la commission concernée vérifie que les faits ou les services et entreprises publics donnant lieu à enquête sont précisément déterminés, qu'une commission d'enquête portant sur un objet similaire n'a pas existé dans les douze derniers mois et que la commission d'enquête envisagée ne porte pas sur des faits donnant lieu à des poursuites judiciaires[25]. Au Sénat, la commission des lois opère une vérification du même ordre, en portant une attention supplémentaire au nombre de membres de la commission d'enquête créée. Ce contrôle existe donc formellement. En pratique, chaque proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête donne lieu à un rapport sur sa recevabilité, même lorsque celle-ci n'est pas soumise au vote, en application du « *droit de tirage* ». Pourtant, alors même que les parlementaires pourraient s'auto-réguler à cette étape, cette dernière sert plus souvent à conforter la validité de commissions d'enquête quoique leur objet soit éloigné des prescriptions de l'ordonnance organique de 1958.

---

22 Entretien avec Raphaël Gauvain.
23 Voir Partie I, sect. 2.2.2. d.
24 Entretien avec Sacha Houlié.
25 Lorsque la proposition de commission d'enquête parlementaire ne résulte pas d'un « *droit de tirage* » mais qu'elle est soumise au vote, la commission permanente compétente au fond se prononce également sur l'opportunité de la création de la commission d'enquête.

À titre d'illustration, sans même évoquer la possible superposition avec des poursuites judiciaires en cours, la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale s'est satisfaite de la précision de l'objet d'une commission d'enquête qui visait à « *évaluer la situation des mineurs qui travaillent au sein des industries du cinéma, du spectacle vivant et de la mode* », à « *identifier les mécanismes et les défaillances qui permettent d'éventuels abus et violences sur ces enfants* », à « *établir les responsabilités de chaque acteur en la matière* » et à « *émettre des recommandations sur les réponses à y apporter* ». Elle s'est félicitée, en outre, de ce que les travaux de la commission soient voués à porter sur « *toutes formes d'abus, qu'ils soient sexuels, physiques ou psychologiques* », ce qui permettait de « *définir le champ des atteintes aux mineurs* » concernées[26].

S'il ne nous appartient pas de juger de l'utilité de cette commission d'enquête ou de la qualité de ses travaux, un constat s'impose : il était difficile d'envisager un objet plus large. Sauf à considérer qu'énumérer tous les aspects d'un thème de société en fasse un objet d'enquête précisément déterminé, l'événement nous paraît symptomatique du glissement des thèmes des commissions d'enquête de sujets essentiellement administratifs vers des sujets relevant de la sphère privée, ainsi que du manque d'auto-contrôle des parlementaires.

Les commissions d'enquête sur TikTok (pratiques d'une entreprise étrangère), sur les cabinets de conseil (gestion privée et relations commerciales) ou sur les crèches privées et les EHPAD (Orpea) sont autant d'exemples montrant que le Parlement s'arroge désormais un droit de regard sur le fonctionnement interne d'acteurs économiques.

Dans l'affaire des eaux minérales en bouteilles (Nestlé Waters), la commission d'enquête sénatoriale ne s'est pas contentée d'interroger sur les défaillances de l'État (ARS, ministères) ; elle a convoqué les dirigeants de l'entreprise pour qu'ils s'expliquent sur leurs processus industriels et leurs décisions managériales. Ce faisant, le Parlement est sorti de son rôle de contrôle de l'exécutif pour devenir une instance de régulation morale et économique, exposant des acteurs privés à une publicité dévastatrice sans les garanties d'un procès équitable.

Cette fâcheuse tendance, renforcée par la volonté de « *coller au plus près à l'émotion collective* »[27], selon André Vallini, tend à transformer, le temps de quelques auditions, l'assemblée parlementaire en tribunal populaire – une juridiction qui ne garantirait pas les droits des personnes mises en cause.

1.1.3. La logique médiatique et la prime au scandale judiciaire

La dynamique des commissions d'enquête est désormais dictée par les priorités médiatiques. Pour exister dans le bruit ambiant, une commission doit traiter d'un sujet d'actualité. Or, le sujet brûlant est presque invariablement un scandale appréhendé par la justice – ou susceptible de l'être.

Les commissions d'enquête parlementaires sont devenues des instruments de réaction à chaud. L'« *affaire Benalla* », déclenchée par un article du *Monde*, a vu le Sénat et l'Assemblée nationale se saisir de l'affaire dans les jours qui ont suivi, alors même que la justice commençait son travail. De même, la commission sur les violences sexuelles dans le cinéma ou celle sur les dysfonctionnements des fédérations sportives ont été lancées dans le sillage de révélations dans la presse et de plaintes pénales.

---

[26] Rapport de Mme Francesca Pasquini fait au nom de la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale sur la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête relative à la situation des mineurs dans les industries du cinéma, du spectacle vivant et de la mode, N°2451 (2024).

[27] Entretien avec André Vallini.

Cette synchronisation entre le temps médiatique et le temps parlementaire comporte des risques majeurs. Le temps de l'enquête parlementaire (six mois maximum) est celui de l'urgence. Sauf exception, les auditions sont publiques, filmées, diffusées en direct puis disponibles en ligne. L'urgence et la rediffusion médiatique sont pourtant traditionnellement considérées comme incompatibles avec la sérénité nécessaire à la manifestation de la vérité judiciaire. Selon Sacha Houlié, les parlementaires, frustrés par la lenteur du processus législatif et la distance qu'elle crée avec la société civile, cherchent, par l'enquête parlementaire, une « *prise immédiate sur la réalité des concitoyens* »[28]. Le scandale leur permet cette action instantanée.

L'audition publique est le pivot de cette stratégie médiatique. Elle est scénarisée pour produire des « *moments forts* », voués à être relayés ensuite sur les réseaux sociaux. Selon André Vallini, la présence des caméras, lors de la commission d'enquête sur l'affaire Outreau, a visiblement transformé le comportement des députés : « *C'était à celui qui posait le plus de questions pour passer à la télé car dans leur circonscription, on ne leur parlait que de cela le week-end* »[29]. L'engouement des membres de cette commission s'est révélé d'autant plus manifeste qu'une telle médiatisation était alors inédite : la commission Outreau fut la première à filmer et à retransmettre en direct ses auditions. Alors âprement débattu au sein de la commission, ce choix s'est ensuite imposé comme la norme.

Cette médiatisation transforme l'audition en un quasi-procès télévisé. La prestation de serment, l'agencement de la salle, le ton inquisitorial de certains rapporteurs, concourent à créer une atmosphère de culpabilité. Raphaël Gauvain admet que certains viennent « *dérouiller le grand patron du CAC 40* » pour obtenir leur instant de gloire sur les réseaux sociaux. La présomption d'innocence en est la première victime. L'image de cette comparution parlementaire diffuse dans l'opinion publique une impression d'infamie, alors même qu'aucun juge ne s'est encore prononcé.

1.2. La commission d'enquête à l'épreuve du droit pénal : une coexistence contre-nature et conflictuelle

C'est dans la superposition du temps parlementaire et du temps judiciaire que la confusion atteint son paroxysme : les droits de la défense sont alors gravement menacés.

Malgré l'interdiction de principe posée par les textes, la coexistence, sur des mêmes objets, de commissions d'enquête parlementaires et de procédures pénales est régulièrement constatée en pratique. Cela provoque une insécurité juridique pernicieuse pour les personnes concernées.

1.2.1. La méconnaissance de l'article 6 de l'ordonnance organique de 1958

L'article 6, paragraphe I, alinéa 3 de l'ordonnance organique de 1958 est pourtant sans ambiguïté : « *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* ».

La règle est donc claire : si des faits font l'objet de poursuites judiciaires, ils ne peuvent donner lieu à une enquête parlementaire ; si une telle enquête a commencé lorsque sont déclenchées ces poursuites judiciaires, elle doit cesser.

Est ainsi établi un principe de subsidiarité de l'enquête parlementaire par rapport à l'enquête judiciaire : la justice doit toujours avoir la priorité.

[28] Entretien avec Sacha Houlié.
[29] Entretien avec André Vallini.

Un tel principe se justifie aisément : c'est la condition pour que les pouvoirs coercitifs accordés aux commissions d'enquête parlementaires ne méconnaissent ni la séparation des pouvoirs – principe auquel le Conseil constitutionnel a rattaché par deux fois cette règle[30] –, ni l'exercice des droits de la défense.

Face à ce verrou, une technique de contournement s'est développée : la redéfinition sémantique de l'objet assigné à la commission – qu'il s'agisse de faire porter l'enquête parlementaire sur des « *dysfonctionnements* », d'élargir le champ de l'enquête en prenant en compte le contexte dans lequel les faits se sont produits ou de déplacer la question vers la politique publique qui les ont rendus possibles ou favorisés. En somme, il s'agit de donner à la commission un titre suffisamment large ou systémique pour englober les faits litigieux sans les nommer explicitement. Cela a été constaté à plusieurs reprises :

- **L'« *affaire Cahuzac* »**, en 2012 et 2013, déclenche et justifie la commission d'enquête relative « *aux éventuels dysfonctionnements dans l'action du Gouvernement et des services de l'État, notamment ceux des ministères de l'Économie et des Finances, de l'Intérieur et de la Justice, entre le 4 décembre 2012 et le 2 avril 2013, dans la gestion d'une affaire qui a conduit à la démission d'un membre du Gouverne*ment ». S'il n'est pas cité dans le titre de la commission d'enquête, le nom de Jérôme Cahuzac apparaît dès le premier paragraphe de l'introduction de son rapport[31]. Il s'agit de la première « *affaire* » dans laquelle le contournement est manifeste. La commission poursuit ses travaux en dépit de l'existence d'une instruction judiciaire : elle s'attache à déterminer des responsabilités individuelles, sous couvert d'analyse politique. Elle prétend ne pas juger la fraude au cœur de l'affaire, mais la réaction de l'État, du gouvernement et des services fiscaux.

- **L'« *affaire Benalla* »**, en 2018, donne lieu à un contournement encore plus assumé. Alors qu'une information judiciaire en cours vise les violences du 1er mai 2018, impliquant Alexandre Benalla, le Sénat crée une mission d'information dotée des pouvoirs d'une commission d'enquête « *sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements* ». Ce long titre revient à élargir l'enquête parlementaire au contexte de l'affaire, à la chaîne de commandement et à l'organisation des services de la présidence de la République. L'objectif principal reste cependant d'entendre Alexandre Benalla lui-même. Il est auditionné par deux fois sur les événements mêmes faisant l'objet des poursuites, au motif d'éclairer le fonctionnement de l'Élysée. Le rapport établi au terme des travaux de la commission est plus explicite : il renvoie, en haut de chaque double page, à « *l'affaire Benalla*[32] » – alors même que le président de la commission d'enquête annonçait, lors de la première audition d'Alexandre Benalla, que le périmètre de sa commission serait très différent de celui de la commission établie à l'Assemblée nationale[33] qui, elle, portait sur des « *faits déterminés faisant l'objet de poursuite judiciaires*[34] ».

---

30 Cons. const., n°2009-582 DC, 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement du Sénat pour mettre en oeuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat*, cons. 5 ; Cons. const., n°2014-705 DC, 11 décembre 2014. *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, cons. 58.

31 Rapport de M. Alain Claeys fait au nom de la commission relative aux éventuels dysfonctionnements dans l'action du Gouvernement et des services de l'État, notamment ceux des ministères de l'économie et des finances, de l'intérieur et de la justice, entre le 4 décembre 2012 et le 2 avril 2013, dans la gestion d'une affaire qui a conduit à la démission d'un membre du Gouvernement, N°1408 (2013).

32 Rapport de Mme Muriel Jourda et M. Jean-Pierre Sueur fait au nom de la commission des lois sur la mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements, N°324 (2019), Tome 1.

33 La commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur l'affaire Benalla a cessé ses travaux rapidement, en raison de désaccords entre ses membres sur la manière de les mener.

34 Rapport de Mme Muriel Jourda et M. Jean-Pierre Sueur, N°324 (2019), ibid, Tome 2, p. 327 : « *Je rappelle le périmètre exact de notre mission d'information, pour laquelle nous avons reçu, le 23 juillet dernier, les pouvoirs d'investigation d'une commission d'enquête : « les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité*

- **L'« *affaire des eaux minérales* »**, en 2024, est à son tour symptomatique de cette tendance. En dépit d'enquêtes pour tromperie déjà ouvertes à l'encontre des entreprises Nestlé et Sources Alma, le Sénat constitue, le 4 décembre 2024, une commission « *sur les pratiques des industriels de l'eau en bouteille et les responsabilités des pouvoirs publics dans les défaillances du contrôle de leurs activités et la gestion des risques économiques, patrimoniaux, fiscaux, écologiques et sanitaires associés* » – intitulé qui permet d'éviter toute saisine du garde des Sceaux pour l'interroger sur l'existence de poursuites pénales en cours. Ses travaux se poursuivent malgré l'ouverture fin décembre d'une information judiciaire visant le groupe Nestlé, les membres de la commission continuant de prétendre viser l'intégralité du secteur, malgré une focalisation évidente sur Nestlé, mentionné à 540 reprises dans le rapport final[35].

Comment comprendre un tel contournement des règles imposées par l'ordonnance organique de 1958 ? L'une des explications tient à une différence entre les deux règlements des assemblées. L'article 139 du règlement de l'Assemblée nationale impose au président de l'Assemblée nationale 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, à l'inverse, cette pratique n'est que coutumière : le règlement ne l'impose pas. Elle existe à la faveur d'une pratique de la commission des lois, chargée d'examiner la recevabilité des propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête. Par exemple (l'occasion est suffisamment rare pour être mentionnée), informée par le garde des Sceaux de l'existence de plusieurs enquêtes et informations judiciaires sur le retour en France de djihadistes français et de leurs familles d'Irak et de Syrie, la commission des lois du Sénat a constaté l'irrecevabilité de la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur le sujet.

Mais encore faut-il que le garde des Sceaux soit saisi. Dans l'affaire des eaux minérales, la commission des lois du Sénat a estimé qu'il n'était pas nécessaire de l'interroger, car le sujet concernait la « *gestion d'un service public* » et non « *des faits déterminés* » – distinction subtile rendant possible la création de cette commission d'enquête[36].

---

intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités ». Ce périmètre est très différent de celui de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale, qui portait sur « les événements survenus en marge de la manifestation parisienne du 1er mai 2018 », il s'agissait donc, pour nos collègues de l'Assemblée nationale, d'enquêter sur des faits déterminés faisant l'objet de poursuites judiciaires, comme l'a très clairement fait remarquer Mme le garde des sceaux dans la lettre qu'elle a adressée, le 23 juillet dernier, au président de l'Assemblée nationale – lettre qui a été publiée. Nous devons, quant à nous, continuer à nous conformer strictement à notre mandat, qui a été rédigé précisément pour se conformer strictement à la Constitution. »

[35] Rapport de M. Alexandre Ouizille fait au nom de la commission d'enquête sur les pratiques des industriels de l'eau en bouteille et les responsabilités des pouvoirs publics dans les défaillances du contrôle de leurs activités et la gestion des risques économiques, patrimoniaux, fiscaux, écologiques et sanitaires associés, N°628 (2025).

[36] La commission des lois du Sénat, considère en effet que l'unification des notions de commission d'enquête et de contrôle est seulement d'ordre terminologique et continue de distinguer les commissions d'enquête portant sur des faits déterminés de celles qui portent sur la gestion d'un service public ou d'une entreprise nationale, et qui correspondraient donc aux anciennes commissions de contrôle. Alors que pour les premières, le président de la commission des lois demande au Président du Sénat d'interroger le garde des Sceaux sur l'existence éventuelle de poursuites judiciaires concernant les faits objets de l'enquête, cette procédure n'est pas mise en œuvre pour les commissions d'enquête qui portent sur la gestion d'un service public ou d'une entreprise nationale. La commission des lois opère ainsi une distinction inexistante dans l'article 6 de l'ordonnance de 1958, susceptible de donner lieu à des abus dans la définition de l'objet des commissions d'enquêtes, dont certains semblent spécifiquement rédigés pour échapper à une notification au garde des Sceaux.

Ainsi des parlementaires tendent-ils, pour contourner l'obstacle de l'article 6 de l'ordonnance organique de 1958, à donner à ces commissions des noms dont chacun sait qu'ils ont vocation à contourner ce qui est au cœur de leur attention. Dès la commission créée, ils n'hésitent pas à y revenir. La commission consacrée aux eaux minérales s'était donnée pour objet officiel de « *rechercher les responsabilités* » des seuls « *pouvoirs publics* ». Or, le communiqué de presse publié par le Sénat a ensuite précisé qu'il s'agissait de faire « *un point complet sur ces affaires de telle sorte que les responsabilités des industriels concernés mais aussi des responsables politiques et autres acteurs publics […] soient bien établies et qu'il soit sûr que les pratiques frauduleuses ou illégales ont cessé*[37] ».

Même lorsqu'ils sont demandés, les avis du garde des Sceaux sont souvent contournés ou ignorés. En bout de course, en effet, l'assemblée concernée reste seule juge de l'opportunité de créer la commission. La commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale l'exprime explicitement dans son rapport sur la recevabilité de la commission d'enquête sur les violences commises dans le secteur du cinéma. Après avoir indiqué que le garde des Sceaux avait signalé des procédures en cours, le rapport conclut :

> « *L'existence de possibles contentieux portés devant les juridictions ne constitue toutefois pas en soi un obstacle dirimant : il appartient en effet à l'Assemblée nationale de veiller à "l'articulation de l'enquête parlementaire avec les procédures judiciaires". La commission d'enquête devra donc veiller, tout au long de ses travaux, à ne pas étendre ses investigations à des faits faisant l'objet d'instances devant l'autorité judiciaire. Dès lors, et sous cette réserve, l'existence de procédures en cours n'entraîne pas l'irrecevabilité de la présente proposition de résolution au regard de l'article 139 du Règlement de l'Assemblée nationale.* »[38]

La précision mérite que l'on s'y arrête. Pour prétendre respecter l'article 6 de l'ordonnance organique de 1958, tout en le méconnaissant, la commission prétend s'en remettre à la capacité des députés à ne pas évoquer les faits mêmes dont on imagine qu'ils les intéressent le plus. Ce « *travail de dentellière*[39] », selon la formule d'un professeur de droit, s'apparente à une tartufferie vouée à couvrir par avance une illégalité probable.

1.2.2. L'interprétation restrictive de la notion de « poursuites judiciaires »

Le contournement des limites imposées par l'ordonnance organique de 1958 est parfois plus subtil. Il peut notamment résider dans une interprétation restrictive de la notion de « *poursuites judiciaires* », destinée à rendre possible l'extension significative de leur champ d'investigation.

Cela n'a pas toujours été le cas. En 1971, l'avis donné par le garde des Sceaux, à l'occasion de la création de la commission d'enquête sur le fonctionnement des sociétés civiles de placement immobilier, posait une doctrine claire et protectrice : l'ouverture d'une enquête préliminaire ou d'une information judiciaire faisait obstacle à la création d'une commission d'enquête – cette dernière ne devant cesser ses travaux qu'en cas d'ouverture d'une information judiciaire[40]. Ainsi s'agissait-il de préserver le secret de l'enquête dès le stade policier et de prévenir toute interférence politique dans le cours de la justice.

---

37 https://www.senat.fr/salle-de-presse/communiques-de-presse/presse/04-12-2024/constitution-et-lancement-des-travaux-de-la-commission-senatoriale-denquete-sur-les-eaux-en-bouteille-1.html

38 Rapport de M. Erwan Balanant fait au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête relative aux violences commises dans les secteurs du cinéma, de l'audiovisuel, du spectacle vivant, de la mode et de la publicité, N°308 (2024).

39 O. Dord, « Affaire Benalla : quels sont les pouvoirs d'une commission d'enquête parlementaire ? », *leclubdesjuristes.com*, 23 juillet 2018.

40 Le garde des Sceaux considérait que la notion de poursuites judiciaires recouvre : « *non seulement la procédure d'information elle-même qui est conduite par le magistrat instructeur mais aussi l'ensemble des actes nécessaires à la recherche et à la poursuite des infractions à la loi pénale […] qui sont accomplis par la police judiciaire sous la direction du procureur de la République, soit dans le cadre d'une enquête de flagrant délit soit dans celui d'une enquête préliminaire* ». Avis du garde des Sceaux, annexé au rapport de M. Le Douarec, fait au nom de la commission d'enquête sur le fonctionnement des sociétés civiles de placement immobilier, N°2290 (1972).

Cette doctrine a toutefois été remise en cause par le Parlement, à l'occasion de la commission sénatoriale sur les quotas laitiers en novembre 1991 : lors de son examen de recevabilité, la commission des lois de la chambre haute a retenu une lecture différente, vouée à faire autorité : l'exclusion de l'enquête préliminaire du champ des « *poursuites judiciaires* » faisant obstacle à la création ou à la prolongation d'une commission d'enquête parlementaire. Selon la commission, en effet, une enquête préliminaire « *ne saurait être assimilée à une poursuite judiciaire, car, au sens propre du terme, il ne peut y avoir de poursuite judiciaire qu'à partir du moment où les faits sont portés devant une juridiction* »[41]. Dès lors, seule la saisine d'une juridiction d'instruction ou de jugement constituerait une « *poursuite judiciaire* » de nature à empêcher – en principe – la création d'une commission d'enquête parlementaire. Une enquête préliminaire, pourtant conduite sous l'autorité du parquet, ne constituerait, à l'inverse, pas un tel obstacle.

Cette interprétation restrictive de la notion de poursuites judiciaires, consolidée par la répétition de pratiques parlementaires, a des conséquences fâcheuses pour les droits de la défense :

- Une commission d'enquête peut se tenir alors que des perquisitions, des gardes à vue et des auditions sont en cours, ont eu lieu ou ont vocation à intervenir ;
- Les déclarations publiques devant la commission peuvent être utilisées par les enquêteurs, ou des tiers, contre les suspects ;
- La personne mise en cause devant une commission d'enquête parlementaire ne bénéficie d'aucun des droits accordés au suspect dans le cadre d'une procédure pénale.

En résulte la nécessité, pour les assemblées parlementaires, de revenir à une lecture stricte de l'article 6 de l'ordonnance organique de 1958.

À quoi s'ajoute une évolution des pratiques judiciaires. On constate en effet, depuis 1958, une montée en puissance des enquêtes préliminaires et le renforcement des pouvoirs d'investigation dans ce cadre. Seules 3 % des affaires font aujourd'hui l'objet d'une information judiciaire. L'immense majorité des poursuites intervient au terme d'une enquête préliminaire, marginalement d'une enquête de flagrance. Des enquêtes longues et complexes sont désormais menées sous la forme de l'enquête préliminaire – notamment par les parquets spécialisés.

Ainsi, l'exclusion des enquêtes préliminaires du champ des « *poursuites judiciaires* », au sens de l'article 6 de l'ordonnance organique de 1958, conduit-elle à priver largement d'effet cette disposition législative.

Il importe, dès lors, d'arrêter de contourner cette disposition législative et de revenir à sa lecture originelle en abandonnant la distinction entre enquête préliminaire et information judiciaire : l'une comme l'autre doit faire obstacle à la création ou à la poursuite d'une commission d'enquête parlementaire.

1.2.3. Une réaction juridictionnelle

En réaction à ces pratiques parlementaires, l'autorité judiciaire a récemment commencé à esquisser ce qui pourrait devenir un cadre plus respectueux des droits des personnes convoquées devant une commission d'enquête parlementaire.

[41] Avis de M. Philippe de Bourgoing, présenté au nom de la commission des lois sur la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête visant à déterminer les conditions d'application et les conséquences de la réglementation communautaire applicable à la filière laitière, notamment en matière de quotas laitiers, d'existence de fraudes ou de distorsions de concurrence, ainsi qu'à proposer des solutions pour remédier aux insuffisances constatées, N°77 (1991).

La Cour européenne des droits de l'Homme alertait déjà, en 2015, dans son arrêt *Corbet et autres c. France*[42], sur le caractère coercitif de l'audition parlementaire et sur son incompatibilité potentielle avec l'article 6 § 1 de la Convention. Dans cette affaire, les requérants, français, avaient été auditionnés par une commission d'enquête parlementaire sur des faits, puis mis en examen pour ces faits, le rapport de la commission d'enquête ayant été transmis au ministère public[43].

La Cour européenne des droits de l'Homme, notant la sanction pénale encourue par les requérants s'ils refusaient de comparaître, de prêter serment ou de répondre aux questions de la commission d'enquête, juge qu'elle est constitutive d'une coercition, si bien que « *l'utilisation dans la procédure pénale dirigée contre les requérants des déclarations qu'ils ont faites sous cette contrainte devant la commission parlementaire d'enquête pose une question quant au respect de leurs droits de se taire et de ne pas contribuer à leur propre incrimination* ». La Cour ajoute, comme cela a été évoqué, 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 les conduire à s'auto-incriminer, est en soi problématique au regard de l'article 6 § 1 de la Convention*[44] ». Aucune conséquence n'a à ce jour été tirée par les assemblées de cet arrêt capital.

Certes, selon cet arrêt, le fait que le témoignage ait été ou non auto-incriminant importe moins que la façon dont les dépositions recueillies sous la contrainte ont été utilisées au cours du procès pénal. Faute pour les déclarations en cause d'avoir eu un impact sur le verdict de culpabilité ou la peine, la Cour écarte la violation de l'article 6 §1 de la Convention. Dans certaines configurations, pourtant, le système français des commissions d'enquête est susceptible d'y conduire.

Deux décisions plus récentes, rendues par des juridictions françaises, témoignent d'une conscience des risques provoqués par l'interprétation restrictive de l'article 6 de l'ordonnance organique de 1958 – tout en mettant en lumière les situations fâcheuses que risquent de provoquer ces commissions d'enquête parlementaires créées *contra legem*.

La première neutralise, dans une procédure pénale, les propos tenus devant une commission d'enquête parlementaire. Par un arrêt du 14 novembre 2024, la chambre de l'instruction de la Cour d'appel de Paris ordonne le retrait d'un procès-verbal d'audition parlementaire d'un dossier d'instruction. La personne auditionnée faisait l'objet, au moment de son audition parlementaire, d'une enquête préliminaire ouverte un mois plus tôt par le parquet national financier. Elle a néanmoins été contrainte de prêter serment devant une commission d'enquête parlementaire[45], sans notification de son droit au silence. La cour juge cette audition parlementaire incompatible avec les exigences de la procédure pénale – en particulier avec le droit de ne pas s'auto-incriminer. Certes, selon elle, il « *n'appartient pas à l'autorité judiciaire de juger de la validité d'une audition devant l'Assemblée nationale* » – la séparation des pouvoirs s'y opposant. Néanmoins, la cour ordonne que toutes les cotes faisant référence à cette audition soient retirées du dossier, interdiction étant faite « *d'y puiser aucun élément contre les parties* »[46]. Ainsi est imposée une limite à l'exploitation judiciaire de telles auditions parlementaires.

---

42 CEDH, n°7494/11, 7493/11, 7989/11, *Corbet et autres c. France*, 19 mars 2015.

43 Assemblée nationale, commission d'enquête « *sur les causes économiques et financières de la disparition d'Air Lib* » (2003).

44 CEDH, n°7494/11, 7493/11, 7989/11, *Corbet et autres c. France*, 19 mars 2015, par. 33.

45 Assemblée nationale, commission d'enquête « *relative aux ingérences politiques, économiques et financières de puissances étrangères* ».

46 V., N. Bastuck, « Ce qui cloche avec les commissions d'enquête parlementaires », *lepoint.fr*, 22 novembre 2024. V. égal. Pierre Januel, Robin Richardot, « Au Parlement, le regain d'intérêt pour les commissions d'enquête suscite des frictions », *Le Monde*, 25 mai 2025.

La seconde décision revient à couvrir le refus – apparemment illégal – de se présenter devant une commission d'enquête en regard des effets néfastes qui risquaient d'en résulter. C'est le jugement du 17 janvier 2025, rendu par le Tribunal correctionnel de Paris dans l'affaire dite des « *Soulèvements de la Terre* ». La relaxe est prononcée – et confirmée en appel[47], au terme d'un raisonnement légèrement différent[48] – pour deux militants poursuivis pour avoir refusé de comparaître devant la commission d'enquête sur les groupuscules auteurs de violences[49]. Pour l'un d'eux, le tribunal et la Cour jugent que le fait de se présenter à cette convocation, alors qu'une procédure judiciaire était en cours pour les mêmes faits, aurait porté atteinte à son droit au silence et l'aurait exposé à un risque d'auto-incrimination[50].

En réagissant ainsi à de telles situations, ces juridictions nourrissent une idée simple : faute pour les assemblées parlementaires de respecter l'article 6 de l'ordonnance organique de 1958, il revient à l'autorité judiciaire de neutraliser autant que possible, pour ce qui la concerne, les effets néfastes d'une telle configuration sur les droits de la défense.

C'est là un moindre mal. Les éléments recueillis lors de ces auditions doivent être écartés par les juges. Les citoyens doivent pouvoir refuser de collaborer avec une commission d'enquête lorsque sont en périls leurs droits de la défense et qu'ils sont exposés à un risque pénal au sens de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg.

On ne saurait cependant se satisfaire de ces expédients. D'une part, ils sont incertains à ce stade – faute pour la Cour de cassation d'avoir pris une position ferme sur le sujet. D'autre part, les effets néfastes d'une audition parlementaire de ce type, aux yeux de tous, sur le plan des droits de la défense, ne se limitent souvent pas à des actes susceptibles d'être annulés dans une procédure.

En somme, l'analyse de ces pratiques parlementaires révèle une dérive néfaste et inquiétante. Sous couvert de contrôle démocratique, les commissions d'enquête tendent à se transformer en quasi-juridictions d'exception, en s'affranchissant des limites posées par l'ordonnance organique de 1958. L'extension indéfinie du champ d'investigation, couplée à une interprétation opportuniste de la notion de « *poursuites judiciaires* », a créé une zone de non-droit – le citoyen risquant bien souvent d'être sommé de choisir entre le parjure et l'auto-incrimination. Nul ne saurait s'en satisfaire. Rien ne permet de considérer, en outre, que l'exercice de la fonction de contrôle du Parlement serait substantiellement entravé si l'ordonnance organique de 1958 était respectée. En tout état de cause, la recherche d'une vérité politique ne saurait se poursuivre au prix des garanties élémentaires de la défense.

2. UNE ABSENCE DE GARANTIES PROCÉDURALES POUR LES TÉMOINS CONVOQUÉS

La difficulté est rendue encore plus épineuse par le fait que l'ordonnance organique de 1958 ne prévoit pas de garanties procédurales pour les témoins convoqués. Cela ne saurait étonner : le chevauchement des enquêtes judiciaires et parlementaires étant, en principe, impossible, nul n'a envisagé alors de prévoir de telles garanties.

Près de soixante-dix ans plus tard, quels que soient les choix futurs du législateur – maintenir l'interdiction du cumul tout en la faisant enfin respecter, à l'image de ce que fait le Parlement européen ou autoriser à l'inverse le cumul, à l'instar de l'Allemagne, de l'Italie, de l'Espagne, du Royaume-Uni ou des États-Unis –, une exigence s'impose : créer des garanties procédurales pour les témoins convoqués.

---

47 CA Paris, pôle 2 ch. 7, 27 mars 2026, n° 25/01630.

48 Voir Partie II, sect. 2.1.2. c.

49 Assemblée nationale, commission d'enquête « *sur la structuration, le financement, les moyens et les modalités d'action des groupuscules auteurs de violences à l'occasion des manifestations et rassemblements intervenus entre le 16 mars et le 3 mai 2023, ainsi que sur le déroulement de ces manifestations et rassemblements* » (2023).

50 La Cour d'appel a examiné l'affaire lors de l'audience du 12 décembre 2025.

2.1. L'absence de droit au silence

L'audition des témoins devant les commissions d'enquête parlementaires fait l'objet de régimes juridiques contrastés selon les pays. Plusieurs enseignements peuvent en être tirés, avant de se pencher sur la situation française.

2.1.1. Une protection habituelle dans les démocraties libérales

Aux États-Unis, certains droits constitutionnels de la défense peuvent être invoqués devant les commissions parlementaires, notamment le droit de ne pas s'auto-incriminer en vertu du Cinquième amendement. Tant la loi que la jurisprudence de la Cour suprême prescrivent la possibilité pour les témoins d'invoquer ce droit pour refuser de répondre à des questions susceptibles de les incriminer[51]. Ce dernier ne se limite pas aux procédures pénales. Il s'étend à toute enquête officielle, y compris les enquêtes parlementaires. Il ne s'agit toutefois pas d'un droit au silence général : le témoin ne peut pas refuser de témoigner de manière globale ; il doit invoquer ce droit à chaque réponse, à moins de bénéficier d'une immunité[52]. Par ailleurs, le droit d'être assisté par un avocat est généralement reconnu, mais le rôle dévolu à ce dernier est limité : conseiller le témoin et formuler certaines objections. L'avocat ne peut pas contre-interroger les témoins, ni participer activement à la procédure, comme il le ferait devant un tribunal.

Au niveau de l'Union européenne, il n'existe pas de disposition spécifique concernant les droits de la défense des parties privées comparaissant devant les commissions d'enquête parlementaires. Cette absence s'explique notamment par le fait que la comparution devant ces commissions est volontaire et qu'aucune sanction formelle n'est prévue en cas de refus de répondre ou de fournir des documents. La seule garantie expressément prévue est le droit d'être entendue pour toute personne citée au cours d'une enquête qui pourrait lui porter préjudice.

Le droit allemand offre, quant à lui, un encadrement particulièrement protecteur[53]. Les commissions d'enquête disposent du pouvoir d'entendre des témoins et de les contraindre à témoigner, conformément aux articles 20 et suivants de la loi allemande sur les droits des commissions d'enquête du Bundestag.

Cependant, les témoins convoqués bénéficient de droits clairement établis, dûment portés à leur connaissance dans la convocation : ils doivent être informés de leurs droits, de l'objet de leur témoignage, des conséquences juridiques de leur absence, de leur obligation de dire la vérité et des sanctions pénales en cas de faux témoignage, ainsi que de leur droit à un avocat qu'ils peuvent consulter et qui peut les assister lors de l'audition. Sont applicables à ces enquêtes parlementaires les règles de la procédure pénale, adaptées à leurs singularités. Tous les témoins, y compris s'ils sont membres du *Bundestag*, du *Bundesrat* ou des assemblées des *Länder*, sont tenus de comparaître devant la commission. Des garanties procédurales importantes sont également prévues pour protéger la liberté des témoins. Il est ainsi interdit de procéder à l'audition d'un témoin en présence d'un autre et une confrontation entre témoins est interdite, sauf si elle est justifiée par les nécessités de l'enquête. Il est également interdit de recourir à des mauvais traitements, à la tromperie, à des promesses indues ou à toute mesure susceptible d'altérer la mémoire ou la compréhension du témoin, même avec son consentement. Les déclarations obtenues en violation de ces règles sont considérées comme irrecevables dans le cadre de procédures pénales ultérieures.

[51] 18 U.S.C. § 6002 (2025) ; *Watkins c. États-Unis*, 354 U.S. 178 (1957) ; *Quinn c. États-Unis*, 349 U.S. 155 (1955).
[52] 18 U.S.C. § 6002 (2025).
[53] Contribution du cabinet White & Case LPP à Francfort.

En outre, l'article 22 de la loi allemande sur les droits des commissions d'enquête du *Bundestag* prévoit que l'obligation de témoigner est soumise à des exceptions dans certains cas ou pour certaines catégories de personnes, notamment celles qui sont soumises au secret professionnel. Le droit de se taire est limité au risque d'auto-incrimination[54].

En Espagne, l'applicabilité des droits de la défense devant les commissions d'enquête parlementaires fait l'objet d'un débat doctrinal. Selon l'opinion dominante, ces commissions doivent respecter les garanties fondamentales consacrées par l'article 24 de la Constitution espagnole – notamment le droit de ne pas s'auto-incriminer et de ne pas plaider coupable[55]. Pour être exercé, ce droit doit cependant être invoqué en réponse à chaque question posée, et non de façon générale.

En Italie, les droits de la défense sont pleinement garantis devant les commissions d'enquête : les personnes auditionnées peuvent être assistées par un avocat, garder le silence et invoquer le droit de ne pas s'auto-incriminer. Toutes les autres garanties constitutionnelles doivent également être respectées[56].

Au Royaume-Uni, il n'existe pas de droit formel au silence. Le témoin peut néanmoins demander à répondre à huis clos. En tout état de cause, un témoin qui refuse de répondre ne prendrait que très peu de risques en l'absence de sanction de l'outrage au Parlement depuis des centaines d'années[57].

De ce panorama surgit un enseignement clair : dans la plupart des ordres juridiques évoqués, une forme de droit au silence – garanti de diverses manières – permet aux personnes auditionnées de refuser de formuler des réponses susceptibles de les exposer à des poursuites pénales. La singularité française est, par contraste, d'autant plus frappante.

2.1.2. Une protection inexistante en France

En France, les témoins sont exposés à des sanctions pénales – une peine d'amende et d'emprisonnement – en cas de refus de comparaître, de déposer ou de prêter serment[58], ou en cas de faux témoignage ou subornation de témoin[59]. Aucun droit au silence n'est prévu pour les témoins convoqués qui peuvent, au demeurant, être alors mis en cause dans le cadre d'enquêtes pénales. Cette obligation de se présenter devant la commission et de dire la vérité n'est pas compensée par une protection équivalente à celle reconnue devant les juridictions[60].

---

54 Article 22 de la loi allemande sur les droits des commissions d'enquête du *Bundestag*, qui prévoit que :
« *(1) Les dispositions des articles 53 et 53a du code de procédure pénale s'appliquent mutatis mutandis.*
(2) Les témoins peuvent refuser de répondre aux questions dont la réponse les exposerait, eux-mêmes ou des personnes qui leur sont proches au sens de l'article 52, paragraphe 1, du code de procédure pénale, au risque d'être soumis à une enquête selon une procédure légalement prévue.
(3) Les témoins doivent être informés des droits énoncés aux paragraphes 1 et 2 au début du premier interrogatoire sur l'affaire.
(4) Les faits sur lesquels les différents témoins fondent leur refus de témoigner doivent être rendus crédibles sur demande » (traduction par nos soins).
Cet article renvoie vers les articles 52, 53 et 53(a) du code de procédure pénal allemand portant sur les droits des proches de l'accusé de refuser de témoigner (article 52), de refuser de témoigner pour des raisons professionnelles (article 53), et des personnes concernées de refuser de témoigner (article 53(a)).

55 Article 24 de la Constitution espagnole et à l'article 2.2 de la loi organique 5/1984, qui dispose que « *les bureaux des chambres doivent garantir le respect de la vie privée et de l'honneur des personnes, le secret professionnel, la clause de conscience et les autres droits constitutionnels* » (traduction par nos soins).

56 Contribution du cabinet White & Case LPP à Milan.

57 Contribution du cabinet White & Case LPP à Londres.

58 Ordonnance organique n°58-1100, 17 novembre 1958, « *relative au fonctionnement des assemblées parlementaires* », art. 6, III : « *Toute personne dont une commission d'enquête a jugé l'audition utile est tenue de déférer à la convocation qui lui est délivrée, si besoin est, par un huissier ou un agent de la force publique, à la requête du président de la commission. A l'exception des mineurs de seize ans, elle est entendue sous serment* ». Le serment est celui de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

59 Ordonnance organique n°58-1100, 17 novembre 1958, « *relative au fonctionnement des assemblées parlementaires* », art. 6, III, renvoyant aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

60 La seule « *protection* » du témoin réside dans l'immunité dont il bénéficie pour les infractions de presse (et notamment la diffamation), dans la mesure où l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse lui est applicable, conformément au II de l'article 6 de l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 (depuis la loi n°2008-1187 du 14 novembre 2008 relative au statut des témoins devant les commissions d'enquête parlementaires).

Le risque qu'il prend n'est pourtant pas théorique. La commission d'enquête sur l'« *affaire Benalla* », celle sur l'influence croissante des cabinets de conseil sur les politiques publiques et celle sur les effets psychologiques de TikTok sur les mineurs ont, par exemple, donné lieu à des signalements pour faux témoignage au titre de l'article 40 du code de procédure pénale.

La pratique révèle également des insuffisances en matière d'information préalable des témoins. Les modalités de convocation de ces derniers et les informations portées à leur connaissance ne sont pas encadrées. Ainsi est-il fréquent que les personnes convoquées devant une commission d'enquête parlementaire ne soient pas informées de manière précise sur la nature exacte des faits sur lesquels elles devront s'expliquer. Si l'envoi d'un questionnaire préalable est une pratique courante, elle ne résulte d'aucune obligation légale. Cela risque de placer les témoins dans une situation d'incertitude quant à l'objet réel de leur audition. En outre, les questions posées lors de l'audition peuvent aller bien au-delà du questionnaire écrit, chaque membre de la commission pouvant poser ses propres questions.

En outre, aucune distinction n'est opérée entre un témoin neutre – une victime ou un expert – et une personne susceptible d'être mise en cause, directement ou indirectement, par ses déclarations. Cette absence de garanties spécifiques peut fragiliser la position des personnes auditionnées, qui se trouvent soumises à une obligation de collaborer avec la représentation nationale sans bénéficier des droits habituellement accordés aux justiciables mis en cause pénalement, au risque parfois de s'auto-incriminer. A cet égard, cette contrainte provoque une coopération forcée avec l'enquête, fût-ce au détriment de l'intérêt personnel du témoin[61].

Ainsi, contrairement à d'autres, l'ordre juridique français ne prévoit aucun droit de se taire devant une commission d'enquête, même lorsque les réponses sollicitées sont susceptibles d'exposer leur auteur à des enquêtes ou à des poursuites disciplinaires ou pénales en cours ou ultérieures. En doctrine, des auteurs ont souligné cette faille structurelle, en attirant l'attention sur les risques qu'elle comporte tant pour la protection des droits fondamentaux des personnes auditionnées que pour la conformité du dispositif aux exigences européennes.

Cette lacune soulève des difficultés sérieuses au regard de l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'Homme, qui garantit le droit à un procès équitable et le droit de ne pas s'auto-incriminer. La Cour européenne des droits de l'Homme, dans sa décision *Corbet et autres c. France* déjà évoquée, a expressément jugé 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 les conduire à s'auto-incriminer est en soi problématique au regard de l'article 6 § 1 de la Convention* »[62]. Rappelons également que la chambre de l'instruction de la Cour d'appel de Paris a récemment estimé que les auditions menées devant les commissions d'enquête parlementaires de personnes pénalement mises en cause par la suite ne répondent pas aux exigences de la procédure pénale et du droit de ne pas s'auto-incriminer, si bien qu'elles doivent être retirées de la procédure pénale[63].

---

[61] V., Jean-Jacques Urvoas, « Le parlement enquête, le droit vacille : pour une clarification du cadre juridique des commissions parlementaires », *fondapol.org*, 30 octobre 2025.

[62] V., CEDH, n°7494/11, 7493/11, 7989/11, *Corbet et autres c. France*, 19 mars 2015. Il découle de cet arrêt que le droit au silence existe dès la phase d'enquête, avant toute instance, si les résultats de l'enquête sont susceptibles d'être utilisés au cours d'un procès pénal. La portée de cet arrêt doit toutefois être nuancée : si l'obligation de répondre à des questions potentiellement auto-incriminantes est, en elle-même, susceptible de heurter les exigences de l'article 6 § 1, seule une appréciation *in concreto* permet de déterminer si le témoignage recueilli devant une commission d'enquête parlementaire a effectivement fondé la condamnation pénale – s'il est le fondement exclusif des poursuites, en fonction de l'influence des déclarations sur l'issue de la procédure notamment.

[63] V., N. Bastuck, « Ce qui cloche avec les commissions d'enquête parlementaires », *lepoint.fr*, 22 novembre 2024 : « *le lobbyiste Jean-Pierre Duthion a obtenu que soit retiré de la procédure pénale le compte rendu de son audition devant une commission d'enquête. Par un arrêt du 14 novembre 2024, la chambre de l'instruction a considéré que ces auditions parlementaires ne répondaient pas aux exigences de la procédure pénale, notamment au droit de ne pas s'auto-incriminer* ».

Ces constats mettent en lumière les insuffisances du dispositif français en matière de protection des droits fondamentaux des personnes auditionnées. La comparution devant une commission d'enquête parlementaire, obligatoire sous peine de sanctions pénales, expose en effet la personne mise en cause, ou susceptible de l'être, à une atteinte directe à ses droits de la défense, au premier rang desquels figurent le droit de garder le silence et le droit de ne pas s'auto-incriminer.

a. Un dilemme : parjure ou auto-incrimination ?

Avant l'arrêt *Corbet et autres c. France*, la Cour européenne des droits de l'Homme avait déjà pris position sur la question dans un arrêt *Van Vondel* de 2007[64]. Les faits de l'affaire illustrent le dilemme auquel risque toujours d'être confrontée la personne convoquée devant une commission d'enquête parlementaire. Contraint de répondre, le citoyen qui ment pour éviter de s'auto-incriminer s'expose à des poursuites pour parjure. Celui qui dit la vérité s'expose, à l'inverse, à des poursuites pour l'infraction initiale. Une telle impasse n'existerait pas si le droit au silence était pleinement reconnu, d'autant plus que les commissions d'enquête n'ont pas vocation à établir des responsabilités individuelles mais à éclairer des dysfonctionnements d'ordre général.

En France, le risque se pose précisément dans ces termes. Dès lors que la personne auditionnée est tenue de dire la vérité sous peine de poursuite pénale, cela peut être constitutif d'une « *coercition* » portant atteinte au droit à ne pas s'auto-incriminer[65]. La commission d'enquête sur les eaux minérales en constitue une illustration significative. Alors même qu'une information judiciaire est en cours, une représentante du groupe Nestlé, auditionnée le 20 mars 2025, refuse de répondre à une question de la commission portant sur des faits faisant l'objet de la procédure judiciaire. Ce choix l'expose, de la part du président de la commission qui l'interroge, à la menace de poursuites pour parjure en cas de mensonge, « *y compris par omission* »[66].

Le risque de poursuites pour parjure est bien réel, comme l'illustre un arrêt rendu par la Cour d'appel de Paris le 9 novembre 2018[67]. Un pneumologue exerçant à l'hôpital Bichat est entendu, sous serment, par la commission d'enquête sénatoriale sur le coût économique et financier de la pollution de l'air. Lors de son audition, dont le compte-rendu intégral est publié par le Sénat, l'intéressé affirme ne pas entretenir de lien d'intérêts avec des « *acteurs économiques* »[68]. À la suite de révélations de presse, puis d'une perquisition, il apparaît que le praticien siège au conseil d'administration de la Fondation Total et qu'il est médecin salarié du groupe. Le tribunal correctionnel condamne le médecin pour parjure, au motif que la réponse donnée devant les parlementaires aurait été matériellement fausse – la question ayant porté sur des « *liens d'intérêts* », non sur des « *conflits d'intérêts* », sa réponse était, selon lui, mensongère. La cour d'appel confirme cette interprétation : elle juge que la dissimulation de ces liens portait sur une circonstance présentant un intérêt certain pour l'objet de l'enquête et qu'elle était « *de nature à jeter la suspicion sur son témoignage* ». Elle condamne le prévenu à une amende de 20 000 euros.

Cet arrêt matérialise l'obligation de vérité et de transparence devant les commissions d'enquête parlementaires. Il confirme l'existence d'un risque pénal substantiel pour les personnes auditionnées, exposées à des poursuites pour parjure, dans un cadre pourtant dépourvu des garanties procédurales attachées à la procédure pénale.

b. La gravité du risque d'auto-incrimination

Le risque d'auto-incrimination est d'autant plus grand qu'un propos tenu devant une commission d'enquête parlementaire peut être à l'origine de poursuites pénales. Les déclarations faites dans ce

---

64 CEDH, n°38258/03, *Van Vondel c. Pays-Bas*, 25 octobre 2007.
65 CEDH, n°7494/11, 7493/11, 7989/11, *Corbet et autres c. France*, 19 mars 2015, par. 33.
66 Rapport de M. Alexandre Ouizille fait au nom de la commission d'enquête sur les pratiques des industriels de l'eau en bouteille et les responsabilités des pouvoirs publics dans les défaillances du contrôle de leurs activités et la gestion des risques économiques, patrimoniaux, fiscaux, écologiques et sanitaires associés, n°628 (2025), tome II – Comptes rendus, p. 845.
67 CA Paris 9 novembre 2018, n°17/05797.
68 Rapport de Mme Laila Aïchi fait au nom de la commission d'enquête sur le coût économique et financier de la pollution de l'air, n°610 (2015), tome II – Procès-verbaux des auditions, p. 105.

cadre ne confèrent naturellement aucune immunité pénale à la personne auditionnée. En application de l'article 40 du code de procédure pénale, le président de la commission, comme tout député ou sénateur, est tenu de signaler au procureur de la République les faits susceptibles de constituer une infraction dont il aurait connaissance à l'occasion des travaux de la commission.

En porte trace un arrêt rendu, en 2010, par la chambre criminelle de la Cour de cassation[69]. Cette dernière refuse de censurer les juges du fond qui ont admis l'exploitation, dans le cadre d'une procédure pénale, d'éléments issus des travaux d'une commission d'enquête parlementaire. En l'espèce, le rapport de la commission d'enquête « *sur les causes économiques et financières de la disparition d'Air Lib* » a été transmis au parquet, sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale. Ce, étant précisé qu'une enquête préliminaire avait déjà été ouverte. Les déclarations effectuées devant la commission ont pu être utilisées au cours de la procédure pénale d'une manière tendant à incriminer leurs auteurs, sans que cette utilisation ne soit jugée contraire aux droits de la défense. La chambre criminelle a jugé qu'en vertu de la purge des nullités opérée par l'article 385, alinéa 1er, du code de procédure pénale, la nullité de la jonction au dossier de la procédure d'information du rapport d'une commission d'enquête parlementaire aurait dû être soulevée au stade de l'information judiciaire et non devant la juridiction de jugement, de sorte que le moyen soulevé en ce sens était irrecevable devant elle. Il n'apparaît donc pas permis d'attribuer une portée à cette décision (non publiée d'ailleurs). Au demeurant, dans cette affaire le rapport d'enquête parlementaire a été transmis au procureur de la République sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale et, *in fine*, ce rapport a valablement nourri les poursuites et la déclaration de culpabilité.

Plus récemment, la chambre criminelle a refusé de transmettre une QPC[70] qui soutenait qu'était contraire à l'article 9 de la Déclaration de 1789 l'absence de précision, dans l'ordonnance organique de 1958, de ce que les dépositions effectuées devant une commission d'enquête parlementaire par des personnes mises en cause ou qui viendraient à l'être ne pourraient pas être retenues à la charge de l'intéressé. La Cour de cassation a considéré que l'interdiction de la coexistence d'une enquête parlementaire et d'une instruction judiciaire ou de poursuites suffisait à garantir les droits précités. Il nous paraît regrettable que, ce faisant, la Cour ait ignoré deux risques : d'une part, le fait que des poursuites pénales sont toujours possibles après la commission d'enquête parlementaire et, d'autre part, en pratique, l'interdiction du cumul prévue en droit par l'article 6 de l'ordonnance n'est pas toujours respectée en fait par les parlementaires.

c. La commission du délit de non-comparution, seule issue possible

L'absence de droit au silence conduit parfois les personnes convoquées à refuser de comparaître, au risque d'être pénalement poursuivies. Ainsi, dans l'affaire des méga-bassines déjà mentionnée, des militants du mouvement *Soulèvements de la Terre* ont refusé de se présenter devant une commission d'enquête parlementaire, dès lors que celle-ci portait sur des faits faisant par ailleurs l'objet de poursuites pénales[71]. Poursuivis, ils ont été relaxés une première fois le 17 janvier 2025 par la 24ème chambre, correctionnelle, 1ère section, du Tribunal judiciaire de Paris[72]. Le tribunal a considéré que *« l'intitulé de la commission recouvr*[ait] *des faits qui* [avaient] *pour partie donné lieu à des poursuites judiciaires »* et observé, au regard des termes de la convocation : *« au surplus, le recoupement possible entre les investigations judiciaires et celles décidées dans le cadre de la commission d'enquête parlementaire »*. Après avoir rappelé au visa de l'article 6 de la CEDH le droit de ne pas s'auto-incriminer et le droit au silence, et souligné qu'aucune mention n'en avait été faite aux termes du questionnaire annexé à la convocation, les juges ont caractérisé *« la situation dans laquelle a été mise Mme X de devoir s'expliquer sur des faits susceptibles de recevoir une qualification pénale et susceptible*[s] *d'emporter sa mise en cause sur le plan pénal, en la privant de la possibilité de bénéficier de la garantie à* (sic) *un procès équitable en cas de reprise de ses*

---

69 Cass. crim., 30 juin 2010, n°09-82.062.
70 Cass. crim., 29 mai 2024, n°23-85.825.
71 C. Potier, A. Fouquet-Chevalier, « La difficile compatibilité des enquêtes parlementaires et judiciaires », AJ pénal, 2025, p. 394 ; P. Januel, R. Richardot, « Au Parlement, le regain d'intérêt pour les commissions d'enquête suscite des frictions », Le Monde, 25 mai 2025.
72 TJ Paris, 24ème (1) ch. corr. 17 janvier 2025, n° 23279000815.

réponses devant la commission d'enquête dans une procédure pénale, à l'instar de celle engagée contre » l'autre prévenu. En définitive, selon le tribunal, *« il s'agit d'un état de nécessité (…) avec un danger moral pour la prévenue, celui de devoir s'auto-incriminer, et le refus pour Mme X de comparaître (…) restait en l'espèce le seul moyen pour l'intéressée d'échapper au péril.* » La Cour d'appel de Paris, qui a confirmé le jugement de relaxe par un arrêt du 27 mars 2026[73], n'a toutefois pas retenu l'état de nécessité dans lequel se serait trouvée la personne convoquée. La cour, relevant à l'instar du tribunal l'existence de poursuites judiciaires déjà engagées et l'absence de mention du droit au silence et du droit de ne pas s'auto-incriminer sur le questionnaire envoyé par la commission d'enquête, fait reposer sa décision sur l'article 6 de la CEDH, dont elle considère qu'il « *s'applique devant toute juridiction pénale et devrait a fortiori s'appliquer devant la commission d'enquête parlementaire.* » La relaxe est donc confirmée car « *la situation dans laquelle a été mise Mme X de devoir s'expliquer sur des faits susceptibles de recevoir une qualification pénale et susceptibles d'entraîner sa mise en cause la privait de la possibilité de bénéficier de la garantie d'un procès équitable en cas de reprise de ses déclarations devant la commission d'enquête dans le cadre de poursuites pénales engagées à son encontre, à l'instar de celles engagées contre* [l'autre personne convoquée] *et du droit de ne pas s'auto-incriminer, en violation de l'article 6 de la CEDH*. »

Ces deux décisions – qui s'ajoutent à celles déjà citées – participent indubitablement au renforcement de la protection des droits de la défense des personnes convoquées devant une commission d'enquête lorsqu'elle coexiste avec des poursuites judiciaires. Elles semblent toutefois procéder d'approches distinctes. D'un côté, le tribunal considère que de la coexistence entre une commission d'enquête parlementaire et des poursuites judiciaires résulte un état de nécessité – certes dû au risque pour la personne convoquée de s'auto-incriminer. De l'autre, la cour d'appel considère que l'article 6 de la CEDH – qui protège notamment le droit de ne pas s'auto-incriminer – est directement applicable devant une commission d'enquête, et menacé de violation lorsqu'existent en parallèle des poursuites judiciaires.

2.2. L'absence de droit à l'assistance d'un avocat

2.2.1. Une protection garantie dans certaines démocraties libérales

Aux États-Unis, le droit d'être assisté d'un avocat est généralement reconnu dans les règles de procédures des commissions parlementaires, bien que la Constitution ne le garantisse pas comme elle le fait pour les poursuites pénales. La Cour suprême a jugé, en 1960[74], que les témoins devaient être autorisés à se faire assister d'un avocat mais que le rôle de celui-ci se limitait au fait de conseiller le témoin sur son droit de ne pas s'auto-incriminer et au fait de formuler certaines objections. En pratique, l'avocat peut demander des suspensions d'audience[75]. En revanche, l'avocat ne peut pas participer activement aux débats, contre-interroger les témoins ou s'engager dans la procédure comme il le ferait devant un tribunal. Ce droit n'est pas absolu : le secret professionnel entre l'avocat et son client n'est pas toujours reconnu par les commissions parlementaires qui conservent, en la matière, une large marge de manœuvre.

En Allemagne, l'avocat bénéficie d'un rôle plus affirmé : il peut interrompre la séance, intervenir pour éviter que la personne auditionnée ne s'auto-incrimine ou l'aviser en cas de dépassement du mandat de la commission d'enquête parlementaire.

En Italie aussi, les personnes auditionnées peuvent également être assistées par un avocat.

---

73 CA Paris, pôle 2 ch. 7, 27 mars 2026, n° 25/01630.
74 Cour suprême des États-Unis d'Amérique, *Hannah v. Larche*, 363 U.S. 420 (1960).
75 V., Cour d'appel fédérale pour le sixième circuit, *Davis v. United States*, 269 F.2d 357 (1959).

2.2.2. Une protection aléatoire en France

En France, la présence de l'avocat n'est pas juridiquement garantie, dans le silence des textes sur ce point. Elle est à la discrétion du président de la commission d'enquête. Par quoi s'explique une grande diversité de situations.

Pendant les auditions de la commission d'enquête sur l'affaire d'Outreau, la présence d'avocats a été admise à une triple condition : que ces derniers se taisent, que la singularité de la situation justifie leur présence et que des règles aient été établies en la matière avant l'audition[76].

Dans d'autres cas, à l'inverse, la présence des avocats n'a été tolérée que du bout des lèvres, à contrecœur. Lors de l'audition d'Alexandre Benalla, l'intervention de ses avocats n'a été admise qu'à la condition qu'ils s'en tiennent à des « *chuchotements* ».

La présence de l'avocat lors des auditions agit pourtant comme un garde-fou essentiel, notamment lorsque les membres d'une commission d'enquête parlementaire dépassent le cadre défini par l'objet de la commission et par l'ordonnance organique de 1958.

En 2021, le président de la commission d'enquête sur l'« *affaire Sarah Halimi* »[77] a fait l'objet d'un rappel à l'ordre de la part du président de l'Assemblée nationale pour avoir voulu « *refaire le procès* » et pour avoir enfreint la confidentialité des auditions. La présence d'un avocat aurait pu permettre d'éviter une telle situation.

Cette absence de garanties explicites provoque un inconvénient supplémentaire : la présence de l'avocat, parce qu'elle n'est pas habituelle, risque d'être interprétée à tort comme un signe de culpabilité. Ainsi Pierre-Olivier Sur, ancien bâtonnier de Paris, explique-t-il avoir conseillé à certains clients de ne pas requérir la présence d'un avocat devant une commission d'enquête afin d'éviter de donner l'impression qu'ils étaient mis en cause[78]. L'idée selon laquelle l'avocat serait là pour garantir les droits de la défense que la personne auditionnée aurait vocation à exercer dans une procédure pénale éventuelle est alors difficile à faire comprendre – beaucoup imaginant que la personne auditionnée est mise en cause personnellement devant les parlementaires.

Il est ainsi révélateur que André Vallini estime que l'octroi de tels droits à la personne auditionnée risquerait d'amincir la frontière entre commission d'enquête parlementaire et enquête judiciaire : dans les représentations collectives, la présence de l'avocat risquerait de provoquer un amalgame entre la salle d'audition et un tribunal.

Sacha Houlié défend l'idée selon laquelle, « *pour préserver les droits des parlementaires et assurer l'efficacité du pouvoir de contrôle qu'ils exercent* », il conviendrait de « *ne pas garantir la présence de l'avocat en toute circonstance, mais seulement dans les cas où un empiètement a été constaté, relevé ou non*[79] » – une distinction certainement difficile à établir en pratique.

Raphaël Gauvain défend que, le dévoiement du recours aux commissions d'enquête au risque d'empiéter sur des procédures pénales étant inéluctable, il est nécessaire de garantir des droits pour les personnes auditionnées[80]. Cette voie est certainement préférable : en normalisant la présence d'avocats lors de telles commissions d'enquête, on neutraliserait progressivement les effets pervers qui lui sont aujourd'hui prêtés.

---

[76] Noémie Coutrot-Cielinski, Malik Touanssa, « Vademecum du fonctionnement des commissions d'enquête parlementaires, des droits des personnes qui y sont entendues et des risques juridiques afférents (2e partie) », *Dalloz Actualité*, 23 juin 2023.

[77] Assemblée nationale, commission d'enquête « *sur les éventuels dysfonctionnements de la justice et de la police dans l'affaire dite Sarah Halimi* » (2021).

[78] V., Paule Gonzalez, « Quand les commissions tournent parfois au procès public sans droit de la défense », *Le Figaro*, 23 mai 2025.

[79] Entretien avec Sacha Houlié.

[80] Entretien avec Raphaël Gauvain.

2.3. Les risques liés à la publicité des auditions

2.3.1. La possibilité du huis clos dans plusieurs démocraties libérales

La publicité des auditions soulève, à son tour, plusieurs difficultés, du point de vue de la garantie des droits de la personne auditionnée. Si le principe de la publicité des auditions semble s'être imposé largement dans les assemblées parlementaires de démocraties libérales, il est notable que certaines réservent la possibilité d'auditions à huis clos à certains cas particuliers.

Au Parlement européen, les auditions sont en principe publiques, mais les témoins et les experts peuvent demander à faire leurs déclarations à huis clos.

En Allemagne, la publicité des auditions constitue également le principe, consacré à l'article 44 de la Loi fondamentale. Le public ne peut être exclu de la salle d'audition que dans des cas exceptionnels où des intérêts impérieux de confidentialité sont en jeu, tels que la protection des droits fondamentaux ou des secrets d'affaires.

Aux États-Unis, si la publicité des audiences est également la règle, les commissions peuvent tenir des séances à huis clos – dites « *executive sessions* ». La Cour suprême a jugé, en 1963, qu'une condamnation pour outrage devait être annulée dès lors que la commission n'avait pas dûment pris en considération la demande du témoin de bénéficier d'une audience à huis clos, au regard de l'atteinte potentielle à sa réputation[81].

Au Royaume-Uni, les témoins qui ne souhaitent pas répondre publiquement à certaines questions peuvent également demander au président de la commission à répondre à huis clos. Ils peuvent également requérir que tout ou partie de leur témoignage ne soit pas publié.

Au Portugal, la loi accorde explicitement à toute personne auditionnée le droit de s'opposer à la publicité de la séance, en invoquant « *la protection de ses droits fondamentaux* »[82].

En Belgique, sans aller jusqu'à consacrer un droit subjectif au huis clos, la loi impose aux commissions d'enquête de « *mettre en balance l'intérêt à une transparence absolue avec la gravité de l'atteinte portée au droit au respect de la vie privée* »[83]. Cette exigence garantit une décision proportionnée, offrant ainsi une meilleure protection des droits tout en préservant l'intérêt général.

Enfin, la question de la publicité de telles auditions a été expressément prise en compte par la Cour européenne des droits de l'Homme, dans un contexte de concomitance entre une procédure pénale et une enquête parlementaire. Dans un arrêt de 2016[84], elle s'est fondée sur le fait que ces auditions sont publiques et retransmises pour juger que les membres de la commission d'enquête doivent tenir compte de l'existence d'une procédure pénale en cours, s'abstenir de toute prise de position sur la culpabilité des personnes concernées et veiller à ne pas porter atteinte au principe de la présomption d'innocence – une telle publicité étant susceptible d'amplifier l'impact des déclarations et d'influencer, directement ou indirectement, le déroulement de la procédure pénale.

2.3.2. Le refus français du huis clos

Sur ce point aussi, la France gagnerait à s'inspirer de la flexibilité ainsi constatée ailleurs. En vertu de l'ordonnance organique de 1958, les auditions menées par les commissions d'enquête parlementaires sont, en principe, publiques – les commissions organisant cette publicité « *par les moyens de leur choix* ». Sans doute est-il prévu que les commissions « *peuvent décider l'application du secret* ». Néanmoins, aucune justification n'est requise pour une telle décision. Cette formulation, qui n'impose pas d'exigence de fond ou de procédure, ne confère aucun droit aux personnes

81 Cour suprême des États-Unis d'Amérique, *Yellin v. United States*, 374 U.S. 109 (1963).
82 Jean-Jacques Urvoas, « Le parlement enquête, le droit vacille : pour une clarification du cadre juridique des commissions parlementaires », *Fondapol*, Octobre 2025.
83 Jean-Jacques Urvoas, *Ibid*.
84 CEDH, n°6091/06, 4047/07, 4070/07, *Rywin c/ Pologne*, 18 février 2016.

auditionnées qui ne souhaiteraient bénéficier du huis clos. En pratique, le recours au huis clos relève donc d'une liberté d'appréciation très large de la commission.

La publicité des auditions peut pourtant exposer les personnes auditionnées à des risques réputationnels et judiciaires, notamment en cas de forte médiatisation et de procédures parallèles. Selon le professeur Guy Carcassonne, le huis clos peut s'avérer indispensable à la bonne conduite des enquêtes lorsque des procédures judiciaires sont en cours, afin de préserver la sérénité des débats et la protection des droits des personnes concernées[85].

André Vallini estime que le travail en commission au Sénat, lorsqu'il n'est pas filmé, est souvent plus sérieux que celui de l'Assemblée nationale, où la retransmission des débats incite certains députés à utiliser les réseaux sociaux à des fins politiques : l'absence de retransmission favorise des débats plus concis, moins d'amendements et des textes souvent mieux rédigés[86]. À l'Assemblée nationale, la publicité des débats entraîne une mise en spectacle et la multiplication d'amendements à visée politique, souvent sans réelle portée juridique. Le huis clos dans le cadre de certaines auditions parlementaires tendrait ainsi à accroître la sérénité des échanges.

Ainsi, certains recommandent le huis clos pour les commissions d'enquête, estimant que la publicité peut nuire à la qualité des travaux et favoriser le spectacle politique au détriment du sérieux législatif. Rappelons que les auditions par une commission d'enquête parlementaire sont non seulement publiques (comme le serait une audience juridictionnelle), mais filmées, diffusées en direct puis mises en ligne. André Vallini estime également que certaines personnes, en raison de leur qualité, ne devraient pas pouvoir solliciter le bénéfice du huis clos – à l'image d'un fonctionnaire répondant à des questions sur des actes commis dans le cadre de ses fonctions.

Enfin, des solutions intermédiaires pourraient être envisagées. L'enregistrement audiovisuel poussant certains parlementaires à modifier leur comportement, il serait possible de créer une sorte de huis clos intermédiaire : l'absence de retranscription filmée s'accompagnant de la retranscription écrite des échanges au terme des travaux de la commission.

2.4. La « *judiciarisation* » des auditions sans le contradictoire

L'absence de garantie procédurale liée au contradictoire contribue à fragiliser la situation des témoins. Cela est d'autant plus délétère que leurs déclarations peuvent produire des effets juridiques et médiatiques significatifs. Or, si les parlementaires se comportent, en pratique, comme des juges, il ne serait pas illogique que soient empruntées à la sphère pénale certaines de ces garanties.

2.4.1. L'absence d'accès au dossier

La personne auditionnée devant une commission d'enquête parlementaire ne dispose d'aucun droit d'accès préalable aux éléments sur lesquels la commission fonde ses investigations. Elle ignore tant les pièces dont disposent les parlementaires que les orientations prises par la commission.

Lorsque des parlementaires cherchent à désigner des responsabilités individuelles, en prétendant ouvertement « *établir des responsabilités* », cette absence de communication du dossier prive la personne auditionnée de toute possibilité de préparer utilement sa prise de parole, de contextualiser ses réponses et de vérifier l'exactitude des faits et analyses qui lui sont présentés.

Sur ce point aussi, il n'est pas inutile de s'inspirer de pratiques étrangères. Le droit allemand offre, dans certaines circonstances, des garanties plus protectrices. Ainsi, selon la Cour constitutionnelle de la Sarre, le droit à un procès équitable comprend le droit, pour une personne concernée par une procédure devant une commission d'enquête parlementaire, d'avoir accès à tous les documents et dossiers relatifs à l'objet de la procédure et de les consulter, ainsi que celui d'être présente lors de l'administration des preuves[87]. Une exception est toutefois admise lorsque l'absence de la personne

[85] Guy Carcassonne, « Pour les commissions d'enquête », *Le Point*, 25 juillet 1998.
[86] Entretien avec André Vallini.
[87] Cour constitutionnelle de la Sarre - *Verfassungsgerichtshof des Saarlands (VerfGH Saarl)*.

concernée semble nécessaire pour obtenir une déclaration véridique d'un autre témoin. Ces garanties découlent du principe constitutionnel de « *l'État de droit* ».

La situation française pourrait, à cet égard, être améliorée à faible coût. Jean-Jacques Urvoas propose ainsi de « *subordonner les convocations à une motivation claire fondée sur un intérêt public avéré, les adosser à un questionnaire préalable formalisant l'objet de l'audition*[88] ».

2.4.2. L'absence de droit de rectification du compte rendu

L'ordonnance organique de 1958 dispose que la personne auditionnée devant une commission d'enquête parlementaire a le droit de « *prendre connaissance du compte rendu* » de son audition, tout en précisant qu'« *aucune correction ne peut être apportée au compte rendu* ». La seule possibilité dont dispose la personne auditionnée est de « *faire part de ses observations par écrit*[89] ». Toutefois, la commission n'a aucune obligation de publier ces observations, ni même d'en faire mention dans son rapport final.

Cette absence de contrainte est confirmée par le Conseil d'État qui juge que le refus de publication échappe au contrôle du juge administratif[90]. La personne auditionnée ne dispose donc d'aucun recours effectif pour obtenir une rectification, une mise au point ou une contestation des propos tels qu'ils sont restitués par la commission.

Cela porte directement atteinte au principe du contradictoire, dès lors que le compte rendu officiel de l'audition peut être diffusé, exploité et commenté sans que la personne concernée ne dispose d'un droit de réponse institutionnalisé.

Au demeurant, il n'existe pas, en principe, de procès-verbal d'audition au sens procédural du terme – de *verbatim* précis.

3. DES RÈGLES INEFFECTIVES

Un troisième ensemble de difficultés tient à l'inexistence apparente, au sein des assemblées parlementaires, de mécanismes permettant de garantir le respect, par les parlementaires participant aux commissions d'enquête, des règles encadrant ces dernières.

3.1. L'accès chaotique aux éléments de preuve

En premier lieu, le bon fonctionnement des commissions d'enquête parlementaires est affecté par une application à géométrie variable des règles relatives à l'accès aux documents.

Les commissions d'enquête parlementaires disposent, en vertu de l'ordonnance organique de 1958, d'un pouvoir étendu d'accès aux documents, dont les contours sont précisés d'une triple manière[91]. Premièrement, elle établit une règle : les rapporteurs sont habilités à « *se faire communiquer tous documents de service* », étant précisé que le refus de les communiquer est sanctionné pénalement, au même titre que le refus de témoigner. Deuxièmement, elle précise les limites de cette habilitation : cette faculté ne s'étend pas, au sein des documents de service, à « *ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État* ». Troisièmement, la loi organique impose une contrainte dans l'exercice de cette compétence : ne pas méconnaître « [le] *principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs* ». Certaines commissions se sont fixé une contrainte supplémentaire : ne pas méconnaître, par l'exercice de cette compétence, le secret des affaires.

---

88 J.-J. Urvoas, *Le Parlement enquête, le droit vacille. Pour une clarification du cadre juridique des commissions parlementaires*, Fondation pour l'innovation politique, octobre 2025, p. 8.

89 Ordonnance organique n°58-1100, 17 novembre 1958, « *relative au fonctionnement des assemblées parlementaires* », art. 6, IV.

90 CE, 16 avril 2010, n° 304176, *Fédération Chrétienne des Témoins de Jéhovah de France*.

91 Ordonnance organique n°58-1100, 17 novembre 1958, « *relative au fonctionnement des assemblées parlementaires* », art. 6, II.

La pratique révèle une faiblesse majeure de ce cadre juridique : le caractère particulièrement vague de la catégorie juridique « *documents de service* », dont les contours n'ont été précisés ni par l'ordonnance organique de 1958, ni par la jurisprudence. Il en résulte une très grande marge de manœuvre interprétative, dont procèdent deux conséquences concrètes : d'un côté, les parlementaires sont prompts à retenir une lecture large de cette catégorie, afin de requérir un nombre plus important de documents ; d'un autre côté, les institutions destinataires de telles requêtes sont enclines, à l'inverse, à retenir une lecture restrictive de cette catégorie pour justifier un refus de transmettre les documents sollicités. L'audition d'Alexandre Benalla est révélatrice à cet égard. La commission d'enquête sénatoriale requiert alors la transmission de certains documents. L'autorité judiciaire donne son accord pour que ces derniers soient transmis aux sénateurs. Le ministre de l'Intérieur fait pourtant obstacle à cette transmission.

Les inconvénients d'une telle configuration sont partiellement neutralisés en Allemagne. Une commission d'enquête parlementaire ne peut recueillir les preuves nécessaires à son mandat d'enquête qu'au moyen d'une motion formelle visant à la collecte de preuves[92]. Cette requête doit préciser clairement les éléments de preuve et les faits à établir, faute de quoi elle est rejetée[93]. Ce dispositif garantit une procédure transparente et encadrée, tout en assurant l'accès effectif aux informations pertinentes pour l'enquête parlementaire. La France gagnerait à s'en inspirer.

3.2. Les dérives dans la communication des membres des commissions d'enquête

En deuxième lieu, faute de règle s'imposant, en la matière, aux parlementaires participant à une commission d'enquête, ces derniers sont libres de prendre la parole sur tout sujet relatif à cette dernière sans subir les contraintes qui s'imposent traditionnellement aux organes juridictionnels.

Cela s'explique aisément : la parole des parlementaires est évidemment libre lorsqu'ils s'expriment dans le cadre de leurs fonctions – en séance plénière ou en commission, notamment. Dans le cadre des commissions d'enquête, la question se pose en des termes singuliers. Trois prises de position des parlementaires peuvent être envisagées : (a.) les propos tenus dans le cadre des échanges – désormais systématiquement publics et télévisés – avec les personnes auditionnées ; (b.) les propos tenus hors de ces échanges, notamment devant les médias, pendant la durée des auditions ; (c.) les propos tenus au terme des auditions.

Dans le détail, la liberté de parole des parlementaires mériterait pourtant d'être modulée selon ces situations, en raison des nombreuses analogies *de facto* entre les commissions d'enquête contemporaines et des procédures juridictionnelles.

Les propos tenus au terme des auditions (c.) ont certainement vocation à être libres, notamment s'il s'agit, pour des parlementaires, de commenter les conclusions auxquelles est arrivée la commission.

La faculté reconnue aux parlementaires de s'exprimer sur les auditions, pendant ces dernières mais en-dehors de leur cadre (b.), présente un inconvénient majeur : elle incite les parlementaires, au premier chef le président de la commission et ses rapporteurs, à transformer – lors de conférences

---

92 Article 17 de la loi allemande sur les droits des commissions d'enquête du Bundestag, qui prévoit que :
« *(1) La commission d'enquête recueille les preuves requises par le mandat d'enquête sur la base de décisions relatives à l'administration des preuves.*
(2) Les preuves doivent être recueillies si un quart des membres de la commission d'enquête en font la demande, sauf si l'administration des preuves est irrecevable ou si les moyens de preuve sont inaccessibles même après application des mesures coercitives prévues par la présente loi.
(3) L'ordre d'audition des témoins et des experts doit être fixé, dans la mesure du possible, d'un commun accord au sein de la commission d'enquête. En cas d'opposition d'un quart des membres de la commission d'enquête, les dispositions du règlement intérieur du Bundestag relatives à l'ordre des interventions s'appliquent mutatis mutandis.
(4) Si la commission d'enquête refuse de recueillir certaines preuves ou d'appliquer les mesures coercitives demandées conformément aux articles 21, paragraphe 1, § 27, alinéa 1, § 28, alinéa 6 et § 29, alinéa 2, phrase 1, le juge d'instruction de la Cour fédérale de justice statue, à la demande d'un quart des membres, sur la collecte des preuves ou sur l'application des mesures coercitives » (traduction par nos soins).
Cet article renvoie vers les articles 52, 53 et 53(a) du code de procédure pénal allemand portant sur les droits des proches de l'accusé de refuser de témoigner (article 52), de refuser de témoigner pour des raisons professionnelles (article 53), et des personnes concernées de refuser de témoigner (article 53(a)).

93 Contribution du cabinet White & Case LPP à Francfort.

de presse, sur les réseaux sociaux, dans des vidéos commentées qui sont devenues monnaie courante – ce qui devrait être un exercice de dévoilement patient et rigoureux en mise en scène de leur puissance individuelle. Une prise de parole prématurée, souvent destinée à créer une polémique, présente cependant un autre défaut : elle porte atteinte à la sérénité des travaux, parfois à leur confidentialité, et toujours, en bout de course, à leur crédibilité.

Ainsi, en 2021, le président de la commission consacrée à l'« *affaire Sarah Halimi* » a publié sur Facebook un résumé d'une audition à huis clos. Quoiqu'il ait reçu un rappel à l'ordre, il ne s'y est pas conformé. Il ne faut certes pas être naïf en la matière : on ne saurait s'étonner qu'un parlementaire cherche à tirer profit de chacune de ses activités, ni que ses propos puissent dans certains cas être sous-tendus par des ambitions idéologiques ou partisanes. Il serait cependant vertueux qu'il ne puisse le faire, sous ce rapport, que dans les interstices de quelques contraintes vouées à garantir à la fois une plus grande dignité de ces procédures et les droits et libertés des personnes auditionnées.

Quant aux propos tenus dans le cadre des auditions (a.), toute volonté de les contraindre depuis l'extérieur de la commission – même si elle se manifestait au sein de l'assemblée parlementaire – serait certainement interprétée comme une atteinte à l'exercice de cette fonction constitutionnelle. Si, à l'inverse, les parlementaires se donnaient à eux-mêmes des règles en la matière, cela aurait pour avantage majeur d'établir un cadre sans qu'il soit porté atteinte à l'autonomie des assemblées parlementaires.

3.3. L'absence de contrôle juridictionnel et l'ineffectivité des recours

En troisième lieu, la France se singularise par l'absence de recours possible – qu'il soit juridictionnel ou administratif – contre le rapport publié par une commission d'enquête parlementaire. Au nom de la séparation des pouvoirs, le Conseil d'État a ainsi jugé que le juge administratif n'était pas compétent pour contrôler la légalité d'un rapport d'enquête parlementaire[94] – ce qui revient à garantir à ce dernier une immunité juridictionnelle. En prenant cette position, le Conseil d'État rend ineffectif tout recours qu'une personne auditionnée pourrait envisager de former en la matière. Cela a pu être assimilé à une forme de « *déni de justice organique* »[95].

La question est évidemment délicate. Il convient cependant de distinguer plusieurs cas de figure. Qu'une position politique prise par un parlementaire dans l'exercice de ses fonctions bénéficie d'une immunité contre toute forme de poursuite : voilà qui est certainement sage. Que le juge administratif ne se mette pas à annuler des actes du Parlement au motif qu'ils lui sembleraient illégaux : chacun comprend la situation périlleuse à laquelle pourrait conduire le choix inverse.

Bien différent, pourtant, est le cas dans lequel un individu est personnellement mis en cause lors de l'exercice des fonctions parlementaires – chose assez rare, par hypothèse, lors de l'écriture de la loi, beaucoup plus courante devant les commissions d'enquête parlementaire.

Il est certainement essentiel que soit garantie la liberté d'un parlementaire de défendre toute position politique qui lui semble légitime. Ainsi se justifient les immunités parlementaires – dont le régime a évolué au fil du temps. Il est plus douteux que l'intérêt général commande que soit garantie la faculté, pour tout parlementaire, de mettre en cause tout individu *ad personam*. Or, en pratique, l'immunité parlementaire n'est que rarement levée à la suite d'une plainte déposée par une personne publiquement mise en cause lors de son audition parlementaire, même en cas de signalement au procureur.

Quelle solution pourrait être envisagée ? Dans d'autres démocraties libérales, des recours sont prévus alors même que l'autonomie des assemblées parlementaires y est pleinement garantie.

---

94 CE, 16 avril 2010, n°304176, *Fédération Chrétienne des Témoins de Jéhovah de France*, précité.

95 Louis Favoreu, « Du déni de justice en droit public français », Paris, *L.G.D.J.*, coll. Bibliothèque de droit public, n°61, 1964, p. 123.

Aux États-Unis, des recours limités existent : lorsque le Congrès outrepasse ses pouvoirs, les tribunaux peuvent refuser d'exécuter une assignation à comparaître, voire annuler une condamnation pénale pour outrage au Congrès. Ainsi, dans un arrêt précité de 1963[96], la Cour suprême a annulé une condamnation pour outrage au motif que la commission n'avait pas respecté ses propres règles concernant la possibilité de tenir des séances à huis clos. Dans un arrêt de 1966[97], la Cour a annulé une condamnation semblable parce que la commission n'avait pas respecté la règle exigeant l'accord de la majorité de ses membres pour ouvrir une enquête.

En Italie, en raison du principe de non-justiciabilité des actes du Parlement, les actes des commissions d'enquête ne sont pas soumis au contrôle juridictionnel traditionnel. Ils peuvent en revanche être portés devant la commission compétente en matière de règlement intérieur (*Giunta per il Regolamento*), organe autonome et quasi-judiciaire au sein de chaque chambre.

En Allemagne, la personne auditionnée peut contester les actes ou omissions d'une commission d'enquête parlementaire qui méconnaîtrait les droits ou procédures – à l'exception du rapport final qui échappe, là-bas aussi, à tout contrôle juridictionnel[98]. Les recours, en la matière, peuvent être divers, devant différents juges. La Cour fédérale de justice est compétente pour trancher les litiges liés aux mesures prises par les commissions d'enquête – à l'image des mesures coercitives ou de la collecte de preuves. Les litiges constitutionnels entre organes de l'État sont portés devant la Cour constitutionnelle fédérale. Les particuliers peuvent également saisir la Cour fédérale de justice pour les mesures coercitives ou la Cour constitutionnelle fédérale pour la protection des droits fondamentaux, après épuisement des voies de recours. Ces recours portent notamment sur la classification de confidentialité, l'assistance juridique, les inspections sur place, les mesures coercitives, l'exécution forcée de la remise de preuves ou la levée du secret professionnel. Les actes ou omissions individuels, tels que la divulgation d'informations secrètes, peuvent donner lieu à des actions devant les juridictions civiles, administratives ou pénales.

En Espagne, enfin, les particuliers peuvent former un recours d'*amparo* devant la Cour constitutionnelle contre les actes et décisions des commissions d'enquête parlementaires qui méconnaissent leurs droits fondamentaux – sans obligation d'avoir préalablement épuisé les voies de recours internes[99].

Sur ce point aussi, en somme, la France pourrait s'inspirer de ces solutions pour améliorer les droits des personnes auditionnées.

* *

*

Au terme de cette analyse, il apparaît que le régime juridique des commissions d'enquête parlementaires, tel qu'il résulte de l'ordonnance organique de 1958, est à la fois partiellement ignoré par ceux à qui il est supposé s'imposer et structurellement insuffisant pour garantir les droits fondamentaux des personnes auditionnées. La confusion entretenue avec les pratiques judiciaires, l'absence de garanties procédurales pour les témoins convoqués et les défaillances du cadre juridique lui-même concourent à une situation dans laquelle le citoyen appelé à comparaître devant une commission d'enquête se trouve privé de toute protection effective.

Forts de ces constats, les soussignés entendent formuler des propositions concrètes tendant à rétablir un équilibre entre l'exercice légitime du contrôle parlementaire et la préservation des droits et libertés des personnes concernées.

---

96 Cour suprême des États-Unis d'Amérique, *Yellin v. United States*, 374 U.S. 109 (1963).

97 Cour suprême des États-Unis d'Amérique, *Gojack v. United States*, 384 U.S. 702 (1966).

98 Contribution du cabinet White & Case LPP à Francfort. Loi fondamentale allemande, art. 44. V. égal. Cour constitutionnelle allemande, *Klein/Schwarz,* dans : Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 107. Suppl. mars 2025, art. 44, note n°240 ; *Schmidt-Aßmann,* dans : Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 107. Suppl. mars 2025, art. 19, note n°91.

99 Article 42 de la loi organique 2/1979 du 3 octobre sur la Cour constitutionnelle (« *Ley Orgánica 2/1979* »).

PARTIE 3 : DES AMELIORATIONS SOUHAITABLES

Le bilan ainsi dressé conduit les auteurs de ce rapport à formuler plusieurs propositions. Ces dernières sont de deux types.

D'un côté, il s'agirait de commencer par ne plus ignorer le cadre juridique qui existe déjà. Plusieurs recentrements permettraient ainsi, à droit constant, de retrouver un équilibre vertueux entre l'exercice, par les assemblées parlementaires, de leur fonction constitutionnelle de contrôle et la préservation des droits et libertés des personnes auditionnées.

De l'autre côté, plusieurs réformes relativement faciles à mettre en œuvre – en modifiant le règlement des assemblées parlementaires quand cela est possible, la loi organique lorsque cela s'impose – permettraient, en regard des habitudes prises en la matière, d'améliorer les pratiques.

1. Ne plus ignorer le cadre juridique

Proposition n° 1 – Respecter les contraintes de l'ordonnance organique de 1958 sur la création de commissions d'enquête parlementaires

L'article 6 de l'ordonnance organique de 1958 doit, avant toute chose, être respecté. Aucune commission ne doit être créée pour faire la lumière sur des faits qui donnent déjà lieu par ailleurs à une information judiciaire ou des poursuites judiciaires. De même, la mission d'une commission déjà créée doit prendre fin dès l'ouverture d'une information judiciaire ayant pour objet les faits sur lesquels elle est chargée d'enquêter.

Proposition n° 2 – Privilégier une juste interprétation de l'ordonnance organique de 1958

Il convient de considérer que l'ordonnance de 1958 inclut les enquêtes préliminaires dans la prohibition de cumul des commissions d'enquête parlementaires avec les procédures pénales – conformément à l'interprétation du garde des Sceaux en 1971.

Proposition n° 3 – Consulter systématiquement le garde des Sceaux

Le garde des Sceaux doit, en principe, être consulté afin que les parlementaires puissent être éclairés sur l'existence d'éventuelles procédures pénales portant sur des faits susceptibles d'entrer dans le champ d'une commission d'enquête dont la constitution est envisagée. Cette pratique est saine et il est regrettable qu'elle ne soit pas toujours mise en œuvre – le champ d'investigation des parlementaires étant évidemment accru par la méconnaissance de cette étape. La saisine du garde des Sceaux doit être systématique.

Proposition n° 4 – Prendre en compte la réponse du garde des Sceaux

Lorsque le garde des Sceaux a été saisi, il reste à tirer les conséquences de sa réponse. Lorsque ce dernier a identifié l'existence d'une procédure pénale portant sur des faits susceptibles d'entrer dans le champ d'une commission d'enquête, les parlementaires doivent s'abstenir de créer cette dernière. Il convient notamment de ne pas créer une commission d'enquête parlementaire dont l'objet très large conduirait en pratique à ignorer la réponse du garde des Sceaux.

Proposition n° 5 – Ne pas poser de question susceptible de conduire à l'auto-incrimination des personnes auditionnées

Les membres des commissions d'enquête parlementaires doivent s'abstenir de poser des questions susceptibles de conduire les personnes auditionnées à s'auto-incriminer.

2. Améliorer le cadre juridique

Proposition n° 6 – Rendre obligatoire la saisine du garde des Sceaux

Seul le règlement de l'Assemblée nationale prévoit aujourd'hui la saisine du garde des Sceaux avant l'ouverture d'une commission d'enquête parlementaire. Il conviendrait que le caractère obligatoire

de cette saisine soit explicitement inséré dans les règlements de chacune des assemblées parlementaires.

Proposition n° 7 – Étendre expressément à l'enquête préliminaire l'interdiction de création ou de maintien d'une commission d'enquête sur les mêmes faits

Il conviendrait d'amender l'alinéa 3 de l'article 6 de l'ordonnance de 1958 pour prévoir qu'il ne peut être créé de commission d'enquête sur des faits faisant l'objet d'une procédure pénale, notamment une enquête préliminaire ou une information judiciaire. Cette modification devrait également prévoir que si une commission d'enquête a déjà été créée, sa mission prend fin dès l'ouverture d'une procédure pénale sur des faits examinés par les parlementaires.

Proposition n° 8 – Consacrer la possibilité d'être assisté d'un avocat

L'article 6 de l'ordonnance organique de 1958 ou, à tout le moins, les règlements de chacune des assemblées, devraient prévoir le droit, pour les personnes auditionnées, d'être accompagnées d'un avocat.

Proposition n° 9 – Consacrer un droit au silence et le droit de ne pas s'auto-incriminer

Le droit au silence et le droit de ne pas s'auto-incriminer devraient être expressément consacrés dans l'article 6 de l'ordonnance organique de 1958, à tout le moins dans les règlements de chacune des assemblées.

Le droit de ne pas s'auto-incriminer jouerait à chaque fois que sa réponse expose pénalement la personne entendue.

Proposition n° 10 – Notifier ses droits à la personne auditionnée

Les membres des commissions d'enquête parlementaires devraient rappeler, dans la convocation écrite adressée aux personnes convoquées, puis au début de leur audition, les droits et libertés dont ces dernières bénéficient.

Proposition n° 11 – Permettre aux personnes auditionnées de solliciter le huis clos

La faculté pour les personnes auditionnées de demander le huis clos devrait être explicitement consacrée. La personne auditionnée devrait, à tout le moins, pouvoir demander qu'il n'y ait ni enregistrement ni diffusion de son audition, la séance restant publique.

Proposition n° 12 – Transmettre par avance les thèmes abordés

Il conviendrait d'imposer explicitement aux commissions d'enquête que les thèmes qu'elles envisagent d'aborder soient communiqués par avance aux personnes devant être auditionnées.

1. PROJET DE DELIBERATION :

En sa séance du 5 mai 2026, le Conseil de l'Ordre approuve et fait siennes les observations et recommandations du présent rapport.

2. PROJET DE MODIFICATION DU OU DES TEXTE DE REFERENCES :

Pour lobbying à suivre

3. ETUDE D'IMPACT BUDGETAIRE :

Pour saisine éventuelle de la commission des finances

4. CALENDRIER DE LA MISE EN ŒUVRE DEVANT LE CONSEIL :

Avec liste des services concernés par la mise en œuvre et communication du rapport vers ces services

ANNEXES DU RAPPORT

- Bibliographie
- Liste des personnes / services / commissions / organisations auditionnées ou rencontrées
- Etudes d'impact éventuellement
- PV d'auditions des personnalités externes à l'Ordre
- Etc.