

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.

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, Anaë 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