

SCP KRUST – PENAUD
Avocats au Barreau de Paris
Tour CIT, 3 rue de l'Arrivée
75749 Paris Cedex 15
Tél. : 01 43 20 06 84
Fax: 01 43 20 06 39
Toque K 120

Enquêtes internes : vers une consécration législative ?

Analyse de la proposition de loi n° 2208 déposée le 9 décembre 2025 et pistes d'enrichissement, notamment pour les employeurs publics

Les enquêtes internes se sont imposées, en quelques années, comme un instrument structurant de gouvernance, de conformité et de gestion des risques, tant dans l'entreprise que dans les organisations publiques. L'essor des dispositifs anticorruption, de lanceurs d'alerte et de traitement des signalements a accru le recours à ces investigations. Dans le même temps, la multiplication des guides et recommandations (AFA, PNF, CNB, Défenseur des droits,...) a laissé subsister une difficulté: l'absence d'un socle législatif unifié, source d'insécurité pour les organisations comme pour les personnes.¹

C'est dans ce contexte qu'a été déposée, le 9 décembre 2025, la proposition de loi n° 2208 « visant à donner un cadre législatif aux enquêtes internes ».² Elle consiste à **définir** l'enquête interne dans le code du travail et **encadrer** son articulation avec l'enquête judiciaire par l'insertion d'un titre dédié dans le code de procédure pénale.³

I. La proposition de loi

A. Pour une sécurisation juridique et « souveraineté normative »

L'exposé des motifs affiche la démarche qui vise à harmoniser l'évolution des pratiques depuis, notamment, la loi « Sapin 2 » et la loi du 21 mars 2022 relative aux lanceurs d'alerte, ainsi qu'aux enjeux de coordination avec la réponse pénale (CJIP), et plus largement à une logique de compétitivité, souveraineté, face aux législations extraterritoriales.⁴ Elle s'appuie sur les travaux du Club des juristes (rapport présenté le 17 juin 2025) et à des réflexions parlementaires antérieures.⁵

B. Un choix d'architecture normative en deux temps

Le texte opère un « double mouvement ».

La PPL propose d'inscrire une définition légale de l'enquête interne dans le code du travail⁶ et de créer, dans le code de procédure pénale, un socle procédural minimal applicable lorsque l'enquête interne se déroule « parallèlement » à une mise en cause pénale de la personne morale.⁷

II. Le contenu : apports textuels et portée immédiate

A. La définition légale (C. trav., nouvel art. L. 4121-6)

L'article 1er insère un nouvel article L. 4121-6 dans le chapitre du code du travail relatif aux obligations de l'employeur en matière de sécurité et santé au travail. Ce texte définit l'enquête interne comme un « *processus formel* » mené au sein d'une organisation privée ou publique, visant à vérifier la réalité de faits allégués ou de soupçons de violations des lois ou des règles internes, en prenant en compte les éléments « à charge comme à décharge », dans le respect des droits des personnes et au moyen de procédés proportionnés.⁸

La définition est large (violations aux lois/règles internes), mais son ancrage dans le chapitre « santé-sécurité » du code du travail appelle déjà discussion (v. infra).

B. L'encadrement « pénal » (CPP, nouveau titre XXXIV, art. 706-183 à 706-186)

L'article 2 crée un titre XXXIV “*De l'enquête interne*” dans le livre IV du code de procédure pénale. Il s'applique lorsque (i) une personne morale est mise en cause pour un ou plusieurs délits et (ii) diligente une enquête interne portant sur les mêmes faits.⁹

Il prévoit notamment :

- une notification dans un délai raisonnable avant l'audition ;¹⁰
- des droits procéduraux minimaux : mettre fin à l'audition, faire des déclarations et répondre aux questions, être accompagné d'un avocat, recourir à un interprète ; information sur la durée maximale ;¹¹
- l'établissement d'un compte rendu, que la personne peut signer, avec possibilité d'observations écrites annexées ;¹²
- l'information des personnes pour lesquelles existent des « *raisons plausibles* » de soupçonner leur participation, à la clôture de l'enquête.¹³

Cet encadrement répond explicitement à l'objectif d'éviter la « *privatisation* » de l'enquête judiciaire tout en fixant un standard de garanties lorsque l'enquête interne se déploie dans un environnement pénal (harcèlement, violences sexistes et sexuelles, atteintes à la probité, etc.).¹⁴

C. La protection du secret professionnel de l'avocat (CPP, art. 706-187)

L'article 3 insère un nouvel article **706-187** dans le **code de procédure pénale** : l'enquête interne conduite par un avocat se rattache à l'exercice du secret professionnel (référence expresse à l'art. 66-5 de la loi du 31 décembre 1971) et les actes/documents issus de cette enquête ne peuvent être communiqués aux autorités judiciaires qu'avec l'accord exprès de la personne morale qui l'a diligentée.¹⁵

III. Apports réels et angles morts persistants

A. Une définition logée dans le seul prisme « santé-sécurité » : un ancrage discutable

Cette insertion est louable et insuffisante à notre sens.

En effet, l'enquête interne est protéiforme.

D'une part, elle sert à traiter des risques psychosociaux et la protection de la santé/sécurité. D'autre part, elle est mobilisée pour établir des manquements disciplinaires, déontologiques, des atteintes à la probité, des dysfonctionnements organisationnels, voire des audits de service.

Or le choix de la placer dans le chapitre « *santé-sécurité* » peut induire un effet réducteur, alors même que la définition textuelle, elle, dépasse cette matière.⁸

Il conviendrait déplacer la définition dans un chapitre transversal (conformité/intégrité/gouvernance) ou créer, en miroir, un dispositif autonome dans le CGFP (cf. V).

B. L'absence de méthodologie impérative : une souplesse bienvenue, mais une sécurité incomplète

Le texte n'impose aucune méthode standardisée.

D'un point de vue opérationnel, cela présente un avantage indéniable. Il permet de ne pas figer des pratiques qui doivent rester adaptables aux contextes, tout en laissant jouer les « *bonnes pratiques* ».

En droit public, l'étude de Samuel Deliancourt montre précisément que l'enquête administrative demeure, en l'état, un « *objet juridique à part* », préalable non obligatoire, non défini par un texte général, dont les juridictions ont seulement dégagé des lignes de force.¹⁷

À cet égard, plusieurs principes contentieux structurants peuvent utilement irriguer la lecture de la proposition :

- **l'impartialité** : principe anciennement affirmé (CE, 27 avr. 1967, *Galy-Gasparou*);¹⁸
- **la loyauté ou probité des procédés** : la jurisprudence admet la preuve “libre”, mais censure les stratagèmes (CE, sect.14 juin 2014, GANEM ; CE, 3 juill. 2020, *Cne de Marseille*);¹⁹
- **la faible emprise du formalisme sur la régularité** des enquêtes et des décisions qui y font suite : les irrégularités alléguées au stade de l'enquête n'affectent pas, en tant que telles, la procédure disciplinaire, dès lors que le rapport est soumis au contradictoire comme pièce du dossier.²⁰

C. Les droits des personnes auditionnées : une avancée... mais une « bâtarde » persistante

Le dispositif CPP consacre, certes, des droits procéduraux minimaux (notification raisonnable, avocat, fin d'audition, compte rendu).¹¹

Toutefois, deux manques apparaissent au regard des exigences contemporaines, spécialement en droit de la fonction publique.

1 – Le droit de se taire absent

La première consiste en l'absence de consécration expresse du droit de se taire. La proposition ne mentionne pas le droit de garder le silence.

Elle retient, au contraire, un droit « *de faire des déclarations et de répondre aux questions* ».¹¹

Certes, le Conseil d'État a récemment consacré le droit de se taire dans certaines procédures répressives/disciplinaires (CE, sect., 19 déc. 2024, n° 490157 et n° 490952).²¹ et ajouté que l'agent n'avait pas à être informé de ce droit au stade de l'enquête administrative préalable, conduite avant l'engagement de poursuites disciplinaires (CE, 6 janv. 2025, n° 471653 ; v. aussi CE, 11 juill. 2025, n° 493901).²²

Cependant, Le droit de se taire demeure un « angle mort » du texte.

Le socle procédural inséré au code de procédure pénale (art. 706-183 s.) énumère plusieurs droits utiles (droit de mettre fin à l'audition, assistance par avocat, information sur la durée maximale, etc.) sans mentionner le droit de se taire ni, plus largement, le principe *nemo tenetur se ipsum accusare* (ne pas contribuer à sa propre incrimination).

Or la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a jugé que la personne physique soumise à une investigation administrative doit pouvoir garder le silence lorsque ses réponses sont susceptibles d'établir sa responsabilité pour une infraction sanctionnée par des mesures administratives « *de nature pénale* » ou sa responsabilité pénale engagée.

En outre, si la jurisprudence administrative adopte, en matière d'enquête administrative disciplinaire, une approche temporelle (obligation d'information sur le droit de se taire lors de l'engagement des poursuites disciplinaires, mais non au stade de l'enquête préalable), cette construction, certes cohérente en théorie, se heurte, en pratique, à l'ambivalence même de l'enquête interne, laquelle peut évoluer rapidement vers une mise en cause personnelle, notamment lorsque les faits sont graves et susceptibles de qualification pénale.

Dans ces conditions, il nous semblerait opportun d'enrichir l'article 706-184 projeté en y ajoutant un droit explicite de se taire, déclenché dès lors que la personne auditionnée est susceptible d'être mise en cause, ce que le texte appréhende déjà, *a posteriori*, via la notion de « *raisons plausibles de soupçonner* » à l'issue de l'enquête.

Une telle garantie, calibrée et non formaliste, présenterait l'intérêt de sécuriser les enquêtes internes publiques, et, au premier chef, les enquêtes administratives disciplinaires, en conciliant, non seulement l'efficacité de l'investigation, mais encore la protection des droits fondamentaux lorsque l'audition devient est susceptible de porter sur des faits caractérisant une faute pénale.

En d'autres termes, le législateur a ici l'occasion de combler un "entre-deux" : l'enquête interne est un temps de recueil probatoire susceptible de peser lourdement, sans offrir encore les garanties du stade disciplinaire.

2 – Absence de droit d'accès au dossier

La seconde réside dans l'absence d'un droit à l'accès au "dossier" au stade de l'enquête.

La jurisprudence administrative rappelle qu'aucun débat contradictoire n'est exigé pendant l'enquête administrative (TA Lille, 25 mai 2023, n° 2008167 ; CE, 11 juill. 2025, n° 492939).²³ De même, l'assistance par avocat n'est pas un principe général au stade de l'enquête (CAA Marseille, 13 juin 2017, n° 15MA01744).²⁴

Le texte fait donc œuvre de compromis, qui ne vise visiblement pas la sphère de droit public, il introduit l'avocat dans l'enquête « pénale-parallèle », sans aller jusqu'à reconnaître un droit à communication du dossier, ni à formaliser la contradiction. C'est précisément cette "bâtardise" qu'il conviendrait de modifier.

IV. Applicabilité aux employeurs publics et articulation avec le droit de la fonction publique

L'insertion dans le code du travail de la définition de l'enquête interne aura des effets en droit de la fonction publique.

A. Les articles L. 4121-1 à L. 4121-5 du code du travail sont applicables en fonction publique

Lorsqu'une personne publique emploie des agents de droit privé (hypothèses diverses selon les structures), le code du travail régit en principe la relation de travail : les articles L. 4121-1 et s. ont alors vocation à s'appliquer comme à tout employeur.²⁵

S'agissant des agents publics, fonctionnaires et contractuels de droit public, l'obligation de protection de la santé et de la sécurité existe en droit de la fonction publique, de manière autonome, mais par renvoi aux dispositions du Code du travail, sous réserve d'adaptation par décret aux spécificités des employeurs publics.

Les articles L. 4121-1 à L. 4121-5 du code du travail sont en principe applicables aux employeurs publics, à savoir l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs, via les articles L. 811-1 et L. 811-2 du code général de la fonction publique, sous réserve d'adaptations ou de dérogations possibles par décret en Conseil d'État.

SCP KRUST – PENAUD

Enquêtes internes : vers une consécration législative ?

Analyse de la PPL n° 2208 du 9 décembre 2025 et pistes d'enrichissement, notamment pour les employeurs publics

Cela signifie que l'obligation générale de sécurité (L. 4121-1), les neuf principes généraux de prévention (L. 4121-2), l'évaluation des risques et le document unique (L. 4121-3 et R. 4121-1), ainsi que les autres règles du Livre I s'appliquent dans la fonction publique, avec des aménagements propres au secteur public fixés notamment par le décret n° 82-453 du 28 mai 1982 (fonction publique de l'État) et, pour la territoriale, par le décret n° 85-603 du 10 juin 1985.

Il en serait donc de même en cas d'adoption du nouvel article L. 4121-6 dans cette section du Code du travail définissant l'enquête interne.

B. La proposition de loi, telle qu'écrite, “couvre-t-elle” réellement les organisations publiques ?

Sur la définition (C. trav., L. 4121-6), le texte vise expressément les organisations « *privées ou publiques* ».⁸

Mais son insertion dans le code du travail expose à une difficulté.

En l'absence de renvoi explicite dans le CGFP, le champ réel d'application aux employeurs publics, hors agents de droit privé, restera discuté en pratique, précisément parce que l'assise se trouve dans un code principalement construit pour le salariat privé.

Sur le volet CPP, le champ vise toute personne morale mise en cause pour un ou plusieurs délits.⁹ À ce titre, de nombreuses personnes publiques peuvent entrer dans le périmètre, notamment les collectivités et leurs groupements, dans les limites de leur responsabilité pénale.²⁸ Le choix du code de procédure pénale est donc, de ce point de vue, plus naturellement transversal.

Sur le secret professionnel (CPP, 706-187), il bénéficie à « *la personne morale* » qui diligente l'enquête par avocat. Il n'exclut pas, en soi, les personnes publiques.¹⁵

Il conviendra toutefois d'anticiper l'articulation avec le contentieux de la communicabilité administrative (CRPA) lorsque le rapport devient une pièce du dossier disciplinaire.²⁹

V. Propositions d'enrichissement, spécialement en droit de la fonction publique

1) Créer un socle “CGFP” de l'enquête administrative / interne

A notre sens, il serait opportun d'insérer, dans le CGFP, un article miroir de L. 4121-6, mais hors du seul champ santé-sécurité, en visant explicitement les risques psychosociaux, les violences, les situations de harcèlement ainsi que les manquements disciplinaires et déontologiques, et les atteintes à la probité, conformité, gouvernance.

2) Clarifier les garanties minimales en fonction publique, sans “judiciariser” l'enquête

L'étude récente du Professeur Deliancourt met en évidence qu'en droit positif l'enquête est libre, non contradictoire et peu formaliste, et que les irrégularités de l'enquête n'emportent pas, par elles-mêmes, nullité de la procédure disciplinaire.²⁰

Si d'aucuns se satisfont de cette souplesse, il nous semble pour notre part qu'elle est source d'insécurité juridique et d'incompréhension.

Aussi, un texte inséré dans le CGFP pourrait utilement poser un standard minimal, sans imposer une méthodologie exhaustive : impartialité, loyauté, proportionnalité, traçabilité des auditions, et principes de traitement « à charge/à décharge », telle que projetée dans l'article nouveau L. 4121-6 du Code du travail.⁸

3) Incrire expressément un droit au silence lorsque l'enquête fait basculer vers le répressif

La jurisprudence montre aujourd'hui une frontière : droit au silence consacré dans certains cadres (CE, sect., 19 déc. 2024),²¹ mais absence d'obligation d'information à ce droit pendant l'enquête préalable (CE, 6 janv. 2025)²², celle-ci n'étant pas une étape de la procédure disciplinaire mais bien au contraire antérieure à cette procédure et donc n'emportant pas obligation de respecter les droits et garanties des agents.

Une voie d'équilibre consisterait peut être à prévoir, au moins lorsque l'agent est entendu comme personne susceptible d'être mise en cause, une information claire sur la faculté de ne pas répondre et l'usage possible des déclarations dans un cadre disciplinaire et/ou pénal.

4) Articuler explicitement enquête interne et communicabilité (CRPA)

Le rapport d'enquête est un document administratif.

Il est communicable une fois achevé, sauf caractère préparatoire tant qu'aucune décision n'est prise, et sous réserve des occultations nécessaires.

Une fois des poursuites engagées, il doit figurer au dossier disciplinaire et être communiqué intégralement comme pièce du dossier.²⁹

Le texte gagnerait à intégrer, pour les employeurs publics, un "rappel normatif" de cette articulation, afin de réduire les contentieux périphériques.

La proposition de loi n° 2208 s'avère nécessaire au vu de la multiplication des enquêtes internes, réalisées par divers « prestataires » dont la méthodologie n'est pas toujours assurée, alors même que les pratiques divergent.

Elle nomme l'enquête interne, en fixe une définition générale et crée, en contexte pénal, un socle procédural minimal.⁸⁻¹³

Pour autant, en l'état, elle laisse subsister une tension : d'une part, elle revendique une vocation "publique/privée" ; d'autre part, elle installe la définition dans un segment du code du travail susceptible d'en réduire la portée et, surtout, elle ne traite pas frontalement les besoins spécifiques du droit de la fonction publique, où l'enquête administrative demeure un objet non défini, largement gouverné par la jurisprudence.¹⁷

C'est pourquoi un enrichissement par un dispositif propre dans le Co général de la fonction publique (définition, finalités, garanties minimales, articulation CRPA, et, le cas échéant, droit au silence) nous paraît, non seulement opportun, mais encore cohérent avec les lignes jurisprudentielles déjà dégagées.²⁰⁻²³

Fait à Paris, le 14 décembre 2025

Delphine KRUST

Avocate à la Cour



Delphine.krust@avocat.fr

SCP KRUST – PENAUD

Enquêtes internes : vers une consécration législative ?

Analyse de la PPL n° 2208 du 9 décembre 2025 et pistes d'enrichissement, notamment pour les employeurs publics

Références

1. Exposé des motifs : absence de cadre légal unifié ; références AFA/PNF/CNB et insécurité juridique.
2. Proposition de loi n° 2208, enregistrée le 9 décembre 2025.
3. Présentation générale du dispositif de la PPL.
4. Exposé des motifs sur la loi Sapin 2, lanceurs d'alerte, CJIP, absence de cadre de la PPL.
5. Référence au Club des juristes (rapport du 17 juin 2025) et aux travaux antérieurs.
6. Article 1er, insertion de L. 4121-6 dans le code du travail.
7. Exposé des motifs : logique d'encadrement pour éviter la « privatisation » des enquêtes judiciaires.
8. Texte de l'art. L. 4121-6 (définition, à charge/à décharge, proportionnalité, org. privée/publique).
9. Art. 706-183 CPP : champ d'application du titre XXXIV.
10. Art. 706-184 CPP : notification dans un délai raisonnable.
11. Art. 706-184 CPP : droits notifiés (fin d'audition, avocat, etc.).
12. Art. 706-185 CPP : compte rendu et observations annexées.
13. Art. 706-186 CPP : information de clôture.
14. Exposé des motifs : articulation enquête interne/enquête judiciaire.
15. Art. 706-187 CPP : secret professionnel et non-communication aux autorités judiciaires sans accord ; renvoi à l'art. 66-5 loi 1971. ; art. 66-5 loi 1971.
16. Exposé des motifs (mention erronée « code du travail »).
17. Caractère non défini / non obligatoire de l'enquête administrative ; lignes jurisprudentielles dégagées a posteriori.
18. Principe d'impartialité (CE, 27 avr. 1967, *Galy-Gasparou*).
19. Loyauté et stratagème ; CE, 3 juill. 2020, n° 432756, *Cne de Marseille*.
20. Irrégularités de l'enquête sans incidence sur la régularité disciplinaire (logique du contradictoire au stade disciplinaire).
21. Droit de se taire : CE, sect., 19 déc. 2024, n° 490157 et n° 490952.
22. Absence d'obligation d'information du droit au silence durant l'enquête préalable : CE, 6 janv. 2025, n° 471653 ; CE, 11 juill. 2025, n° 493901.
23. Absence d'exigence d'un débat contradictoire en enquête administrative : TA Lille, 25 mai 2023, n° 2008167 ; CE, 11 juill. 2025, n° 492939.
24. Absence de principe général imposant l'assistance par avocat lors de l'enquête : CAA Marseille, 13 juin 2017, n° 15MA01744.
25. Obligation de sécurité de l'employeur (principe) : C. trav., art. L. 4121-1.
26. Employeurs publics : CGFP, art. L. 136-1 (hygiène et sécurité).
27. Responsabilité pénale des personnes morales et limites pour les personnes publiques : C. pén., art. 121-2.
28. CRPA et communicabilité du rapport.