

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

Mardi

4 décembre 2012

Séance de 16 h 15

Compte rendu n° 24

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

- Examen de la proposition de résolution de MM. Noël Mamère, Christophe Cavard et l'ensemble des membres du groupe écologiste tendant à la création d'une commission d'enquête sur le fonctionnement des services de renseignement français dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés (n° 340 rectifié) (M. Dominique Raimbourg, rapporteur) 2

**Présidence
de M. Jean-Jacques
Urvoas,
Président**



La séance est ouverte à 16 heures 15.

Présidence de M. Jean-Jacques Urvoas, président.

La commission des Lois procède à l'examen de la proposition de résolution de MM. Noël Mamère, Christophe Cavard et l'ensemble des membres du groupe écologiste tendant à la création d'une commission d'enquête sur le fonctionnement des services de renseignement français dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés (n° 340 rectifié) (M. Dominique Raimbourg, rapporteur).

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur le fonctionnement des services de renseignement français dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés.

M. Dominique Raimbourg, rapporteur. Mes chers collègues, je souhaite vous faire part, par ces quelques mots, de ma position. La proposition de résolution que nous examinons, si elle est juridiquement recevable, ne semble pas tout à fait opportune au plan politique. Le sujet est difficile, si l'on considère que le renseignement ne peut être utile qu'à la condition qu'il soit discret. Il est évidemment douloureux puisque l'interrogation qui sous-tend cette proposition de résolution fait suite aux sept assassinats commis à Toulouse puis à Montauban par Mohamed Merah.

La proposition de résolution qui nous est soumise est, d'un point de vue juridique, recevable. En effet, outre la précision de son objet, qui répond à l'exigence posée par l'article 137 du Règlement de l'Assemblée nationale, cette proposition respecte la condition posée par l'article 138 du Règlement, puisque aucune commission d'enquête n'a été créée, sur ce sujet, au cours des douze derniers mois. Enfin, si l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires prohibe la création de commission d'enquête lorsque des poursuites judiciaires sont en cours, le dispositif de la proposition de résolution ne vise pas, en tant que tel, de faits donnant actuellement lieu à des poursuites judiciaires. Nous sommes donc sur une ligne de crête qui rend la proposition de résolution recevable du strict point de vue du droit.

En revanche, cette proposition de résolution est sans doute inopportune. D'une part, à la lecture de son exposé des motifs, il est clair qu'elle est intimement liée aux drames de Toulouse et de Montauban, ce qui soulève plusieurs obstacles. En effet, cette commission d'enquête, si elle est créée, ne pourra pas examiner de faits faisant l'objet de poursuites judiciaires ; si tel était le cas, elle devrait cesser ses travaux. Son action, dont le champ sera de fait limité, devra donc être guidée par la plus grande prudence. D'autre part, le secret de la défense nationale limitera fortement les pouvoirs susceptibles d'être mis en œuvre dans le cadre de la commission d'enquête.

Enfin, la commission d'enquête dont la création est aujourd'hui envisagée entre en concurrence avec plusieurs autres structures. D'une part, la commission d'enquête a un champ proche de celui de la délégation parlementaire au renseignement, créée par la loi n° 2007-1443 du 9 octobre 2007, comme de celui du groupe de travail n° 4 du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, qui porte sur les adaptations de l'action de l'État dans le domaine du renseignement. D'autre part, elle entre en concurrence directe avec la mission d'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement créée au sein de la

commission de Lois. En outre, le Gouvernement, par la voix de M. Manuel Valls, ministre de l'Intérieur, a indiqué être favorable à une évolution législative destinée à encadrer les services de renseignement.

Ainsi, en tant que rapporteur, je suis plutôt défavorable à la création de cette commission d'enquête. Toutefois, afin que l'auteur de cette proposition de résolution puisse porter son initiative devant l'ensemble des membres du Parlement, je vous invite à vous abstenir de voter contre cette proposition de résolution. Si cette commission d'enquête voit le jour, il conviendra, en tout état de cause, de veiller à ce que ses travaux s'articulent intelligemment avec ceux de la mission d'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement comme avec ceux des instances précédemment évoquées.

M. Christophe Cavard. Je souhaite avant tout remercier la commission des Lois de son accueil. Étant moi-même l'un des initiateurs de cette demande de commission d'enquête, je voudrais revenir sur l'inspiration de cette démarche, en particulier compte tenu des observations qui ont été faites par le rapporteur.

C'est dans le cadre de l'exercice de son « droit de tirage » que notre groupe fait aujourd'hui la présente proposition, sur un sujet qui a suscité une forte émotion publique, par-delà la réaction seulement politique – émotion largement relayée par les médias, qui ne déteignent, il est vrai, pas toujours l'information la plus exacte. Cette émotion publique a porté sur le travail, par ailleurs largement reconnu, de certains services de renseignement.

Je suis bien conscient du contexte global dans lequel s'inscrivent ces faits, en particulier de l'évaluation des conséquences du processus de fusion de certains services qui a abouti à la création de la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI), mais aussi de l'ensemble des éléments que M. le rapporteur a rappelés.

En tout état de cause, il est hors de question que la commission d'enquête créée ne soit liée qu'à une affaire unique. Notre réflexion prend sa source dans une succession d'affaires connues, qui nous ont conduits, comme parlementaires, à souhaiter mettre en œuvre notre droit de contrôle sur certains services, de manière à les aider à mieux s'organiser, à jouer pleinement le rôle qui est le leur et à remplir les objectifs qui leur sont assignés.

Nous avons, certes, eu le débat sur la question de la préexistence d'un certain nombre d'outils chargés de cette mission de contrôle parlementaire : je crois vraiment qu'il faut concevoir la présente proposition comme un outil complémentaire d'exercice de ce contrôle. Il s'agit de parvenir à élaborer, en liaison avec le Gouvernement, des propositions concrètes en vue, encore une fois, d'améliorer le travail des services concernés et de veiller à leur bon fonctionnement, sans en rester à la seule émotion suscitée par les affaires de Montauban et de Toulouse. De ce point de vue, cette initiative ne consiste pas à créer une commission d'enquête à charge, mais se place dans la continuité des travaux qui ont déjà été entrepris.

M. Jacques Bompard. Cette proposition de résolution attire mon attention dans la mesure où elle tend à faire porter la responsabilité de certains événements sur les services de renseignement : mais c'est oublier que le terrorisme est le résultat de l'exacerbation du communautarisme, qui lui-même est issu de la politique extrêmement laxiste menée en matière d'immigration. Parler de la responsabilité des forces de l'ordre s'agissant d'une politique générale menée depuis plusieurs dizaines d'années, c'est entrer dans des errements à la fois du raisonnement et de l'esprit. Il faut revenir au bon sens. Dans un tel contexte, il est

quasiment impossible pour les forces de l'ordre de mener à bien leur mission et, bien sûr, on peut le déplorer.

M. Yves Goasdoué. Je suis très sensible à l'objet de cette proposition de résolution, qui concerne un sujet très grave, sujet touchant les Français bien plus qu'on ne l'imagine ; c'est pourquoi cette démarche me paraît tout à fait légitime. Eu égard aux propos liminaires du rapporteur, je souhaite cependant exprimer une crainte et un souhait.

Une crainte : nous pourrions en effet, à un moment donné au cours des travaux de la commission d'enquête – travaux qui ne manqueront pas d'être médiatisés –, être arrêtés dans notre progression par des obstacles juridiques, le plus évident pouvant être constitué par l'existence de poursuites judiciaires. Or cela pourrait accréditer, auprès de nos concitoyens, l'idée que les enquêtes parlementaires n'ont que peu de poids – idée déjà trop largement répandue. Pour que nous puissions véritablement jouer notre rôle, il est important que ce type d'investigations parlementaires pèse au contraire dans l'ensemble de la vie publique.

J'émetts par ailleurs un souhait : pour avoir une position pleinement favorable à l'égard de ce texte, il me semblerait utile de retenir une définition plus fine de l'objet de la commission d'enquête. Cela permettrait d'écartier la crainte que j'évoquais plus haut et d'éviter de provoquer une redondance avec le travail mené par la mission actuellement conduite par le président de la commission des Lois.

M. Sébastien Denaja. Sans me prononcer sur le fond de la proposition de résolution, je souhaite souligner combien les propos nauséabonds que vient de tenir Jacques Bompard sont scandaleux : sans doute, nous ne sommes pas ici dans l'hémicycle, cependant nous sommes bien dans l'enceinte de l'Assemblée nationale ! Cet amalgame entre terrorisme et immigration est tout simplement indigne.

M. Yann Galut. Je regrette également les propos tenus par Jacques Bompard. Nous pouvons défendre certaines positions, les uns et les autres. Mais il y a des mots qui sont difficiles à entendre. Je rappelle tout de même que parmi les victimes des attentats évoqués se trouvaient, notamment, des personnes d'origine étrangère ou issues de l'immigration. Il convient à tout le moins d'être prudent sur ces sujets.

Ces lâches assassinats d'enfants ou de militaires, ou d'autres personnes encore, nous ont évidemment bouleversés. L'un des militaires tués fêterait aujourd'hui ses vingt-six ans. Ces militaires d'origine étrangère sont l'honneur de la France. C'est aussi la République qui a été ainsi attaquée.

Face à la demande légitime qui nous est présentée aujourd'hui, nous devons garder à l'esprit les autres travaux parlementaires, notamment ceux conduits dans le cadre de la mission précitée présidée par Jean-Jacques Urvoas, et veiller à ce que nous n'arrivions pas à une forme de télescopage. Il en va de la dignité des parlementaires, tout particulièrement sur ce sujet : il est important que nous puissions nous rassembler pour travailler collectivement.

À relire le dispositif de l'article unique de la proposition de résolution – nous n'allons certes pas le changer maintenant –, il me semble toutefois important d'être très attentif au choix des formulations : en particulier, on ne peut mentionner le fait d'« examiner » le fonctionnement des services de renseignement qu'avec circonspection. En aucun cas ce travail ne doit être regardé comme un acte de défiance à l'égard de services et de

personnes qui ne sont intervenus que pour répondre à une demande et à une orientation provenant d'autorités politiques.

Autant il est important d'améliorer certains modes de fonctionnement, autant il convient de prendre garde à ce que cette commission d'enquête ne puisse être interprétée comme une éventuelle mise en cause de fonctionnaires qui, sous les ordres d'autorités politiques, n'ont fait que leur travail.

Enfin, la question de la correspondance entre le travail des commissions d'enquête et les investigations judiciaires n'est pas nouvelle : elle s'est posée par exemple au sujet des commissions d'enquête sur « l'affaire Bonnet » ou encore sur le Rwanda. Aussi est-il indispensable de cerner avec précision le périmètre choisi ; je rejoins de ce point de vue les opinions déjà exprimées par le rapporteur et d'autres collègues.

Mme Marie-Françoise Bechtel. Ma voix sera moins favorable à cette proposition de résolution. Celle-ci intervient à un moment bien singulier, compte tenu de l'existence de la mission d'information visant à évaluer le cadre juridique applicable aux services de renseignement qui poursuit ses travaux depuis plusieurs mois. Je ne sais d'ailleurs pas si certains des signataires de la proposition de résolution appartiennent à cette mission d'information, mais il serait intéressant de savoir s'ils ont, jusqu'à présent, porté beaucoup d'intérêt à ses travaux. Je suis également gênée par le lancement très médiatique, par la voix de M. Noël Mamère, de cette demande de commission d'enquête initialement motivée par l'affaire Merah et ses suites et finalement traduite juridiquement par cette proposition de résolution.

Sur le fond, les faits visés dans la proposition sont très larges par leur objet et insuffisamment circonscrits dans le temps : en particulier, à partir de quelle date l'activité des services de renseignement ferait-elle l'objet d'une analyse par la commission d'enquête ? Surtout, je vois une contradiction centrale entre l'exposé des motifs, qui fait explicitement référence aux « *dramas de Toulouse et Montauban* » – ceux-ci suscitant évidemment une émotion légitime – et le dispositif de la proposition de résolution, qui mentionne la « *surveillance des mouvements radicaux armés et, notamment, des filières jihadistes existant sur le territoire français* ». Sait-on exactement, en dehors du dossier Merah, compte tenu de l'obstacle que représentent les investigations judiciaires, le nombre d'affaires susceptibles d'être concernées par cette commission d'enquête ? Dispose-t-on d'ores et déjà d'exemples précis ? Faut-il s'en tenir aux filières jihadistes ? Au total, l'objectif poursuivi par les initiateurs de cette procédure n'apparaît pas très clair et, pour ce motif, je suis plus que réservée sur cette proposition de résolution.

M. Sébastien Huyghe. Je condamne naturellement, à mon tour, l'amalgame fait entre immigration et terrorisme. S'agissant de la proposition de résolution, il est révélateur de se référer à son titre initial, avant que celui-ci ne soit rectifié par ses auteurs : il s'agissait d'analyser les « *manquements de la Direction centrale du renseignement intérieur dans le suivi et la surveillance du responsable des meurtres de Toulouse et Montauban en mars 2012* ». L'exposé des motifs s'inscrit encore dans le même état d'esprit puisqu'il mentionne les drames de Toulouse et Montauban et les crimes qui ont été commis, ce qui revient, en se focalisant sur une affaire spécifique, sur laquelle une enquête judiciaire est en cours, à très mal poser la question du contrôle parlementaire sur les activités des services de renseignement. La mission d'information déjà évoquée, dont le co-rapporteur est notre collègue Patrice Verchère, s'est déjà emparée de ce sujet et devrait rendre ses conclusions en

mars 2013. Laissons-la travailler et ne jetons pas l'opprobre sur nos services de renseignement ! Le groupe UMP votera donc contre cette proposition de résolution.

M. Jacques Bompard. Je suis étonné par les réactions de nos collègues. Je suis ici le représentant des électeurs et mon devoir consiste à rapporter leurs sentiments, quelle que soit d'ailleurs la diversité de leurs orientations politiques. Ma parole est donc libre. Ce que j'ai condamné tout à l'heure, ce sont des politiques, et non des individus. Juger du bien-fondé des politiques menées est précisément le rôle de l'Assemblée nationale ! Au demeurant, ces politiques sont parfois critiquées en privé par des élus de gauche. C'est mon devoir et mon honneur que de me faire le porte-parole de toutes ces voix.

M. Pascal Popelin. Il n'est pas illégitime que les parlementaires s'intéressent au fonctionnement des services de renseignement. Sur la forme, je ne suis en revanche pas persuadé qu'une commission d'enquête soit le meilleur outil. Pour autant, depuis la mise en place, lors de la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale en 2009, du « droit de tirage » des groupes d'opposition leur permettant de créer une commission d'enquête une fois par session ordinaire, ce droit n'a été que très peu souvent mis en œuvre. Pour cette raison, je m'abstiendrai de voter cette proposition de résolution.

M. Alain Tourret. Je dois avouer que les membres radicaux de la commission sont très divisés. Certains estiment que, par principe, il ne faut pas s'opposer à une proposition de résolution. D'autres, comme moi, considèrent que vous avez entrepris, Monsieur le président, des travaux d'importance considérable et que les différents thèmes ainsi abordés en viennent à interférer les uns avec les autres. Aussi, pour trouver une solution au problème, ne serait-il pas préférable de prendre connaissance de l'ensemble des conclusions des structures qui réfléchissent actuellement à cette question avant de se déterminer, le cas échéant, à passer à une étape supplémentaire ?

En tout état de cause, l'exposé des motifs de la proposition de résolution doit être clarifié : l'expression « des crimes ont pu être commis » n'a pas lieu d'être, et doit être remplacée par « des crimes ont été commis ».

Il a été décidé par notre groupe que chacun de ses membres se déterminerait de manière individuelle sur la constitution de la commission d'enquête.

M. Hugues Fourage. Il me semble, à la lecture de l'exposé des motifs, que l'on cède à la dimension médiatique prise par ce drame. Les parlementaires que nous sommes doivent voter en leur âme et conscience, en sachant prendre du recul, et ne pas se déterminer en fonction des sentiments qui se sont emparés des uns ou des autres. Je préférerais par ailleurs que le travail parlementaire ait pour objet « d'améliorer » le fonctionnement des services plutôt que de « l'examiner », car ces services, dans leur action, sont soumis à des orientations qui sont décidées par des autorités politiques.

Mme Marie-Françoise Bechtel. Cet article unique peut susciter beaucoup de discussions dans lesquelles il n'est pas souhaitable de rentrer dans ce cadre, par exemple sur la politique de l'immigration.

M. Dominique Raimbourg, rapporteur. Je souhaiterais faire, pour conclure, quatre observations. Tout d'abord, en ce qui concerne la procédure qui nous occupe aujourd'hui, je vous rappelle que s'abstenir de voter permettra à cette résolution de vivre – puisque seuls les votes négatifs sont pris en compte – tout en soulignant ses possibles faiblesses. Ensuite, pour

que cette commission d'enquête ait un objet réellement complémentaire de celui de la mission d'évaluation précédemment évoquée, il conviendrait de préciser les limites temporelles de l'examen auquel la commission entend se livrer, et d'élargir son champ au-delà des seuls mouvements jihadistes qui n'ont pas, hélas, l'apanage du terrorisme.

Par ailleurs, s'il importe de répondre à l'émotion suscitée par ces assassinats, ces faits ne sauraient être imputés à la politique d'immigration, lorsque ce sont des militaires français nés, pour certains, de parents étrangers, qui ont été assassinés. C'est d'ailleurs cette même politique d'immigration qui est à l'origine de l'intégration réussie de ces enfants qui, devenus soldats, ont glorieusement servi la France et défendu notre pays. Enfin, il est tout à fait inconcevable de faire porter aux services de police la responsabilité des actes perpétrés par Mohamed Merah. La commission d'enquête devra avoir pour objectif d'aider la police à concilier la protection du territoire et la lutte contre le terrorisme avec le respect des libertés publiques. Dès lors que ces remarques sont prises en compte par l'auteur de la proposition de résolution, l'abstention que j'appelle de mes vœux est constructive.

Le président Jean-Jacques Urvoas. La proposition de résolution sera soumise aux votes des députés quoiqu'il en soit demain 5 décembre. Puisqu'il s'agit d'une demande de création d'une commission d'enquête au titre de l'article 141, paragraphe 2 de notre Règlement, l'Assemblée ne pourra s'y opposer qu'en la rejetant à la majorité des trois cinquièmes des membres de l'Assemblée nationale.

Il y a donc toutes les raisons de penser que cette commission d'enquête sera créée. C'est la raison pour laquelle le rapporteur ne s'y oppose pas, sans l'approuver.

Précisons, pour en avoir discuté avec les auteurs, qu'il ne doit pas y avoir d'incertitude quant à l'objet poursuivi : nous ne sommes ni des procureurs ni des avocats, et nous n'avons pas à rechercher des coupables. Afin d'éviter que les espoirs aujourd'hui suscités par la création de cette commission d'enquête, notamment hors de ces murs, ne se transforment en frustration, il faut être bien clair quant au fait que nous n'allons pas étudier l'affaire Merah, ni l'affaire Karachi ni l'affaire de Tarnac, parce que ces objets nous sont interdits en application de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées.

C'est le fonctionnement des services de renseignement dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés qui sera examiné, conformément à ce qu'indique le dispositif de la proposition de résolution et en dépit des imprécisions qu'il comporte. Chacun d'entre nous a entendu la disposition d'esprit de Christophe Cavard qui a bien exprimé l'idée de complémentarité de la démarche et de recherche d'une plus-value par rapport aux travaux déjà engagés : groupe 4 du Livre blanc qui travaille sur les services de renseignement et dont les travaux seront connus en janvier ou bien mission que je co-anime avec M. Patrice Verchère qui rendra ses travaux en mars.

Contrairement à ce qui a pu se produire au cours de la précédente législature où des commissions d'enquête demandées au titre du droit de tirage ont pu être repoussées ou voir leur objet tronqué, la majorité a choisi de respecter la mise en œuvre du « droit de tirage » de l'opposition ou d'un groupe minoritaire.

La Commission rejette la proposition de résolution n° 340 rectifié

La séance est levée à 17 heures.

Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Marie-Françoise Bechtel, M. Jacques Bompard, Mme Marie-Anne Chapdelaine, M. Sébastien Denaja, Mme Françoise Descamps-Crosnier, M. Philippe Doucet, M. Olivier Dussopt, M. Hugues Fourage, M. Yann Galut, M. Yves Goasdoué, M. Sébastien Huyghe, M. Guillaume Larrivé, M. Paul Molac, M. Sébastien Pietrasanta, Mme Elisabeth Pochon, M. Pascal Popelin, M. Dominique Raimbourg, M. Alain Tourret, M. Jean-Jacques Urvoas, M. Jacques Valax

Excusés. - M. Sergio Coronado, M. Marc Dolez, Mme Laurence Dumont, M. Édouard Fritch, M. Daniel Gibbes, Mme Axelle Lemaire, M. Alfred Marie-Jeanne, Mme Corinne Narassiguin, M. Roger-Gérard Schwartzberg, M. François-Xavier Villain, M. Jean-Luc Warsmann

Assistaient également à la réunion. - M. Christian Assaf, M. Christophe Cavard