

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

- Examen, en lecture définitive, du projet de loi relatif à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral (n° 923) (M. Pascal Popelin, rapporteur) 2
- Information relative à la Commission 2
- Examen de la proposition de résolution de M. Jean-Louis Borloo et plusieurs de ses collègues tendant à la création d'une commission d'enquête relative au fonctionnement de l'action du Gouvernement et des services de l'État 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° 896 rectifiée)..... 3
 - *Amendements examinés par la Commission* 9

Mardi

16 avril 2013

Séance de 14 heures 30

Compte rendu n° 56

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

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



La séance est ouverte à 14 heures 30.

Présidence de M. Jean-Jacques Urvoas, président.

La Commission examine, en lecture définitive, le projet de loi relatif à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral (n° 923) (M. Pascal Popelin, rapporteur).

M. le président. Mes chers collègues, Nous examinons aujourd'hui en lecture définitive le projet de loi relatif à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral. Le Sénat a rejeté hier ce texte en nouvelle lecture.

Aux termes de l'article 45 de la Constitution, nous n'avons d'autre choix que d'adopter le texte voté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, aucun amendement adopté en séance par le Sénat ne pouvant être repris en raison de ce rejet.

Je suppose que le rapporteur va vous inviter à adopter le projet de loi adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale.

Nous aurons le débat en séance tout à l'heure.

M. Pascal Popelin, rapporteur. Je vous invite effectivement à adopter le projet de loi dans le texte voté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

M. Guillaume Larrivé. Le groupe UMP votera contre ce texte.

La Commission adopte le projet de loi voté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

*

* *

Information relative à la Commission

La Commission a désigné *M. Charles de Courson*, rapporteur sur la proposition de résolution de M. Jean-Louis Borloo et plusieurs de ses collègues tendant à la création d'une commission d'enquête relative au fonctionnement de l'action du Gouvernement et des services de l'État 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° 896 rectifiée).

*

* *

La Commission examine enfin la proposition de résolution de M. Jean-Louis Borloo et plusieurs de ses collègues tendant à la création d'une commission d'enquête relative au fonctionnement de l'action du Gouvernement et des services de l'État 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° 896 rectifiée).

M. Charles de Courson, rapporteur. Monsieur le Président, mes chers collègues, je vous remercie pour votre accueil au sein de la commission des Lois.

La rumeur est le poison de la démocratie. Une commission d'enquête parlementaire a pour objet de tuer la rumeur et d'essayer de cerner la vérité, dans le cadre de la mission de contrôle qui est celle du Parlement.

Le 4 décembre 2012, *Mediapart* affirmait que M. Jérôme Cahuzac avait possédé, pendant de longues années, un compte bancaire à l'Union des banques suisses n'ayant jamais fait l'objet d'une déclaration à l'administration fiscale française. Le lendemain, l'enregistrement de propos prêtés à M. Jérôme Cahuzac, attestant de l'existence d'un compte ouvert à l'UBS, était rendu public.

Jusqu'au 2 avril 2013, date de sa mise en examen, celui-ci a nié avec force l'existence de ce compte, tant dans les médias que devant la représentation nationale, le 5 décembre 2012, à l'occasion de la séance des questions au Gouvernement à l'Assemblée nationale.

Il apparaît aujourd'hui nécessaire de faire toute la lumière sur les accusations portées quant à une possible « couverture » dont aurait pu bénéficier M. Jérôme Cahuzac, et d'obtenir des informations précises sur les éventuelles démarches effectuées par différents ministères et par les services du Premier ministre, qui auraient eu éventuellement pour objectif de cacher la vérité aussi longtemps que possible.

Je vous propose d'étudier brièvement la question de la recevabilité juridique de la présente proposition de résolution, avant d'en venir à l'opportunité de la création d'une commission d'enquête.

La recevabilité de la proposition de résolution ne soulève pas de difficultés juridiques, comme l'a indiqué au Président de l'Assemblée nationale la garde des Sceaux dans sa lettre du 9 avril dernier, sous réserve que les travaux de la commission d'enquête respectent l'indépendance de l'autorité judiciaire et ne portent donc pas sur l'action de M. Jérôme Cahuzac, en raison de l'ouverture, par le parquet de Paris, d'une enquête préliminaire – le 8 janvier 2013 –, puis d'une information judiciaire – le 19 mars 2013 –, et enfin de sa mise en examen – le 2 avril 2013. Or, tel serait bien le cas puisque l'objet de la commission d'enquête est de déterminer les éventuels dysfonctionnements dans l'action du Gouvernement et des services de l'État entre le 4 décembre 2012 et le 2 avril 2013.

Il me semble néanmoins que la rédaction du dispositif pourrait être améliorée, comme le Président de la commission des Lois l'a d'ailleurs suggéré au Président Jean-Louis Borloo. Trois amendements visant à apporter des précisions vous seront ainsi proposés.

Le dispositif pourrait être simplifié et ne mentionner que les « éventuels dysfonctionnements dans l'action du Gouvernement et des services de l'État ».

Les principaux services de l'État concernés, à savoir ceux des ministères de l'Économie et des finances, de l'Intérieur et de la Justice, et ceux de la présidence de la République pourraient être mentionnés, la liste n'étant pas limitative.

L'intitulé de la commission d'enquête pourrait faire l'objet d'une réécriture de façon à garantir sa cohérence avec la nouvelle rédaction du dispositif.

Ces différents éléments me conduisent à considérer que la proposition de résolution répond aux conditions posées tant par l'ordonnance du 17 novembre 1958 que par les articles 137 à 139 du Règlement de l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, les nombreux éléments troublants dont la presse a fait état au cours des récentes semaines justifient pleinement une enquête parlementaire.

Il reviendrait à la commission d'enquête de faire toute la lumière sur les raisons qui ont conduit la direction générale des finances publiques, à la requête du ministre de l'Économie et des finances, à formuler une demande d'assistance et d'entraide fiscale à la Suisse seize jours après l'ouverture de l'enquête préliminaire. Le contenu de la demande, qui n'a porté que sur l'existence potentielle d'un compte à la banque UBS entre 2006 et 2012 alors que la presse avait évoqué l'établissement Reyl & Cie, mériterait aussi d'être clarifié. En effet, un échange de lettres des autorités fiscales des deux pays, datant de février 2010, permet d'adresser une demande ne visant aucune banque en particulier lorsque la banque concernée n'a pas été identifiée avec certitude.

Par ailleurs, la justification avancée par le ministre de l'Économie et des finances quant au choix de ne pas interroger les autorités singapouriennes – l'inexistence d'un compte en Suisse invalidant la possibilité qu'il en ait existé un à Singapour – doit être examinée.

Il s'agirait aussi de connaître l'identité des personnes ayant eu accès, de quelque manière que ce soit, à la réponse des autorités helvétiques afin de s'assurer qu'elle n'a pas été communiquée en dehors du cadre prévu par la convention.

Il serait de surcroît nécessaire de savoir si la rumeur selon laquelle une « mission secrète » composée de fonctionnaires du ministère de l'Économie et des finances s'est rendue en Suisse en décembre 2012 afin d'obtenir des réponses sur l'existence du compte non déclaré est fondée.

Les informations dont aurait pu être destinataire le ministre de l'Intérieur, notamment entre le 16 janvier 2013, date à laquelle l'enregistrement a été remis au procureur de Paris, et le 18 mars 2013, jour de la transmission du rapport des experts de la police technique et scientifique à l'autorité judiciaire, devraient également faire l'objet d'un examen approfondi.

La commission d'enquête aurait également pour mission d'obtenir des réponses, d'une part, sur le rôle éventuel joué par la direction centrale du renseignement intérieur dans la vérification de l'existence du compte en Suisse et l'authentification de la voix de M. Jérôme Cahuzac, et d'autre part, sur la remise d'une note de trois pages au président de la République dès le mois de décembre 2012.

La commission d'enquête devrait aussi s'intéresser aux informations ayant pu parvenir à la ministre de la Justice.

Il reviendrait également à la commission d'enquête de faire la lumière sur les informations éventuellement détenues par la direction générale des douanes et droits indirects. D'après un article du *Figaro.fr* du 4 avril dernier, M. Michel Gonelle, ancien maire de Villeneuve-sur-Lot et ancien député du Lot-et-Garonne, qui a indiqué être le détenteur de l'enregistrement, aurait déclaré à l'Agence France-Presse savoir « *de bonne source qu'un haut fonctionnaire des Douanes avait identifié le compte en 2008* ».

En conclusion, la présente proposition de résolution est juridiquement recevable. En outre, la création d'une commission d'enquête est parfaitement justifiée, compte tenu des nombreux points à éclaircir quant à l'action du Gouvernement et des services de l'État dans la gestion de l'« affaire Cahuzac ».

Mieux, au regard des pouvoirs qui sont les siens, il me semble qu'une commission d'enquête est la solution adaptée pour répondre aux nombreuses questions suscitées par cette affaire et remplacer la rumeur, poison de la démocratie, par la vérité, quel qu'en soit le contenu.

M. Guillaume Larrivé. La proposition de résolution présentée par le groupe UDI me semble tout à fait bienvenue. En effet, il est nécessaire de faire œuvre de transparence dans cette affaire et le Parlement est l'institution la plus qualifiée pour remplir cet office.

M. Pascal Popelin. Sur le fond, les membres du groupe SRC considèrent que la création d'une commission d'enquête ne s'impose pas. D'une part, parce que nous avons la conviction que le Gouvernement a fait son devoir, et rien que son devoir. D'autre part, parce qu'une procédure judiciaire est en cours. Toutefois, comme cela a été fort justement rappelé, cette procédure ne fait pas obstacle à la création de cette commission d'enquête.

Sur la forme, nous avons souhaité adopter une position différente de celle de la précédente majorité et accepter que les commissions d'enquêtes créées en application du droit de tirage reconnu aux groupes minoritaires et d'opposition voient le jour. À la différence de ce qui avait pu être constaté sous la précédente législature, le fait majoritaire ne fera pas obstacle à la création de telles commissions. Nous avons d'ailleurs déjà fait application de ce principe, avec la création d'une commission d'enquête relative au suivi et à la surveillance des mouvements radicaux armés. Voilà pourquoi nous ne nous opposerons pas à la création de cette commission d'enquête.

M. Sergio Coronado. Le groupe Écologiste se félicite que les compétences de contrôle du Parlement soient réaffirmées à l'occasion de telles initiatives. Nous avons suffisamment dénoncé les pratiques passées, qui consistaient à s'opposer de façon systématique à la création de commissions d'enquêtes, pour ne pas être favorables à la proposition de résolution qui nous est présentée aujourd'hui. Nous avons nous-mêmes fait les frais de ces pratiques, certaines de nos propositions de résolution étant rejetées au motif qu'une procédure judiciaire était en cours, alors même que le champ d'investigation de la commission envisagée n'était pas tout à fait identique à celui de la justice. C'est pourquoi nous voterons en faveur de cette proposition de résolution, en espérant que la pratique née sous cette législature perdurera sous les suivantes. Il est sain que le Parlement bénéficie des mêmes droits quelle que soit la majorité au pouvoir.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Je souhaite signaler deux difficultés sur l'amendement CL 1 du rapporteur, liées à la manière dont je conçois la séparation des pouvoirs. D'abord, j'ai du mal à imaginer qu'une commission d'enquête puisse s'intéresser à

la présidence de la République. Cette position, qui était déjà celle de la commission des Lois il y a encore peu de temps, avait d'ailleurs été réaffirmée en séance publique, notamment par M. Éric Besson, alors secrétaire d'État chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques, le 10 juin 2008. Cette position avait été établie sous la présidence de François Mitterrand, à l'occasion de l'affaire « Georges Habache ». À titre personnel, et en vertu du principe de séparation des pouvoirs, je ne suis pas favorable à ce qu'une commission d'enquête parlementaire s'intéresse à la présidence de la République.

Ensuite, autant il me paraît logique, comme l'ont souligné nos collègues, qu'une commission d'enquête puisse s'intéresser à l'action menée dans un cadre non-judiciaire par des services du ministère de l'Intérieur, comme les services de renseignement, et les services fiscaux et douaniers du ministère de l'Économie et des finances, autant j'ai quelques réticences à ce qu'une commission d'enquête puisse s'intéresser à la Justice. Envisagez-vous par exemple, Monsieur le rapporteur, de mener des investigations sur l'ouverture, par le procureur de la République, d'une enquête préliminaire, le 8 janvier 2013 ? L'ouverture de cette enquête constitue d'ailleurs un cas original : à ma connaissance, jamais un procureur n'a ouvert une enquête préliminaire pour venir au renfort de journalistes, alors même que la personne visée par l'enquête avait porté plainte pour diffamation. C'est une très belle démonstration de l'indépendance de la justice, puisque le procureur a pu parfaitement agir sans qu'il y ait d'instructions personnelles. Je ne crois pas qu'il y ait beaucoup d'exemples de ce type dans le passé. Il faudrait donc préciser le champ de vos investigations à l'égard de l'action du ministère de la Justice.

M. Charles de Courson, rapporteur. Je vais essayer de répondre aux différents collègues. Tout d'abord, il n'y a pas de problème à l'égard de l'indépendance de l'autorité judiciaire, comme l'a indiqué la garde des Sceaux dans sa réponse au Président de l'Assemblée nationale, pourvu que l'on se cantonne à l'aspect gouvernemental de l'affaire. Il s'agit de savoir quel était le degré d'information des différents ministres.

Pour répondre à votre question, Monsieur le Président, je souhaite préciser qu'il ne s'agit pas d'examiner ce qu'ont fait les juges. Il s'agit de savoir si la ministre ou les membres de son cabinet savaient quelque chose. Je ne sais pas si vous avez un projet de sous-amendement pour préciser ce point mais je considère que nos débats font foi. Il sera également possible de le rappeler en séance publique. Je le répète : il s'agit de s'intéresser à l'action de la ministre et de son cabinet et pas de se pencher sur l'attitude des juges ni sur le bien-fondé de leurs décisions. C'est ce que je me suis efforcé de souligner dans mon exposé introductif.

Il reste la question délicate de l'inclusion dans le champ de la commission d'enquête des services de la présidence de la République. En effet, *L'Humanité* a publié des informations, confirmées par ces mêmes services, attestant qu'un contact aurait eu lieu, le 15 décembre 2012, entre le directeur-adjoint de cabinet du président de la République et M. Michel Gonelle, ce que le premier a effectivement confirmé. Ne faut-il pas les interroger tous les deux afin de connaître la nature des informations dont il est ici question et savoir ce qu'a pu en faire le directeur-adjoint de cabinet du président de la République ? Il ne s'agit pas de s'intéresser au Président de la République mais aux services de la présidence. Si nous ne le faisons pas, nous pourrions nous voir reprocher de ne pas nous être intéressés à la question.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. J'entends votre argumentation. Je pense qu'il est tout à fait envisageable que la commission d'enquête puisse proposer une audition à un collaborateur du président de la République. M. Nicolas Sarkozy avait d'ailleurs autorisé

l'audition de MM. Jean-David Levitte et Claude Guéant, dans le cadre de la commission d'enquête, créée en 2007, sur les conditions de libération des infirmières et du médecin bulgares détenus en Libye et sur les récents accords franco-libyens. Il reviendra à la présidence de la République d'autoriser ou non l'audition de l'un de ses collaborateurs. Il n'appartient pas au Parlement de contraindre un collaborateur de la présidence de la République à venir s'exprimer devant une commission d'enquête.

Cette position a été défendue par d'autres que moi, qui ont assumé la même fonction.

M. Charles de Courson, rapporteur. Monsieur le Président, souhaitez-vous que nous rectifions l'amendement CL 1 pour supprimer les mots : « *et ceux de la présidence de la République* », tout en convenant que cela n'empêchera pas la commission d'enquête de procéder, si elle le souhaite, à l'audition du directeur-adjoint du cabinet du président de la République, qui a confirmé l'existence de l'appel de M. Michel Gonelle ?

M. Jean-Luc Warsmann. Monsieur le Président, je partage en grande partie votre avis. Il importe de préserver la position institutionnelle de la présidence de la République. Par ailleurs, j'ai toujours été hostile aux amendements commençant par le mot « *notamment* », car cela signifie généralement que l'on ne sait pas très bien où l'on veut aller. La rédaction initiale, très bonne, mériterait d'être maintenue. Peut-être conviendrait-il de retirer l'amendement CL 1.

M. Pascal Popelin. Je partage l'avis qui vient d'être exprimé par le Président Warsmann. La rédaction initiale, qui fait référence aux « *services de l'État* », sans autre précision, se suffit à elle-même. Pour le reste, le débat que nous venons d'avoir guidera le comportement des membres de la commission d'enquête.

M. Charles de Courson, rapporteur. Je veux rappeler que j'ai déposé cet amendement à la suite de la demande du Président de la commission des Lois, qui a écrit au Président Jean-Louis Borloo pour lui demander de préciser les services concernés. L'utilisation du mot « *notamment* » n'est pas une imprécision ; cela signifie qu'au cours de ses travaux, la commission d'enquête est susceptible de découvrir que d'autres services devront être entendus. Il s'agit d'éviter que l'on reproche à la commission d'enquête de ne pas avoir convoqué un service dont on se serait aperçu qu'il était concerné.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. J'ai effectivement demandé à M. Jean-Louis Borloo de préciser les services concernés par la commission d'enquête, comme le prévoit l'article 137 du Règlement de l'Assemblée nationale. Je suis prêt à accepter votre amendement si vous retirez les mots : « *et ceux de la présidence de la République* ».

M. Charles de Courson, rapporteur. Puisque nous sommes d'accord sur le fait que la commission d'enquête pourra entendre un collaborateur du président de la République, sous réserve que celui-ci l'autorise, il n'est en effet pas nécessaire de mentionner les services de la présidence de la République dans le dispositif.

La Commission en vient à l'examen de l'article unique de la proposition de résolution.

La Commission est saisie des amendements CL 2 et CL 1 rectifié du rapporteur.

La Commission adopte les amendements.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Je note l'abstention de M. Jean-Luc Warsmann sur l'amendement CL 1 rectifié, faisant preuve de la cohérence qu'on lui connaît.

La Commission est saisie de l'amendement CL 3 du rapporteur.

M. Charles de Courson, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de coordination.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis, elle **adopte** la proposition de résolution ainsi modifiée.*

La séance est levée à 15 heures.



Amendements examinés par la Commission

Amendement CL1 rect présenté par M. Charles de Courson, rapporteur :

Article unique

Après les mots : « de l'État », insérer les mots : « , notamment ceux des ministères de l'économie et des finances, de l'intérieur et de la justice, ».

Amendement CL2 présenté par M. Charles de Courson, rapporteur :

Article unique

Supprimer les mots : « de connaître le fonctionnement, et ».

Amendement CL3 présenté par M. Charles de Courson, rapporteur :

Titre

Substituer aux mots : « au fonctionnement de », les mots « aux éventuels dysfonctionnements dans ».

Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Nathalie Appéré, M. Erwann Binet, M. Christophe Borgel, M. Gilles Bourdouleix, Mme Colette Capdevielle, Mme Marie-Anne Chapdelaine, M. Jean-Michel Clément, M. Sergio Coronado, M. Charles de Courson, M. Jean-Pierre Decool, Mme Françoise Descamps-Crosnier, Mme Françoise Dubois, Mme Laurence Dumont, M. Hugues Fourage, M. Yann Galut, M. Bernard Gérard, M. Philippe Houillon, Mme Marietta Karamanli, M. Guillaume Larrivé, Mme Anne-Yvonne Le Dain, M. Sébastien Pietrasanta, Mme Elisabeth Pochon, M. Pascal Popelin, M. Dominique Raimbourg, Mme Cécile Untermaier, M. Jean-Jacques Urvoas, M. Jacques Valax, M. Jean-Luc Warsmann

Excusés. - M. Marc Dolez, M. Daniel Gibbes, M. Philippe Gosselin, M. Alfred Marie-Jeanne, M. Bernard Roman, M. Roger-Gérard Schwartzberg