



N° 925

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 avril 2013.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION (N° 896 rect.) 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,*

PAR M. CHARLES DE COURSON,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LA RECEVABILITÉ JURIDIQUE DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION	6
II. L'OPPORTUNITÉ DE CRÉER UNE COMMISSION D'ENQUÊTE SUR CE SUJET	8
A. LES ÉLÉMENTS TROUBLANTS DONT LA PRESSE A FAIT ÉTAT JUSTIFIENT PLEINEMENT UNE ENQUÊTE PARLEMENTAIRE	8
B. LES POUVOIRS D'UNE COMMISSION D'ENQUÊTE DOIVENT PERMETTRE D'OBTENIR DES RÉPONSES SUR LA GESTION DE CETTE AFFAIRE PAR LE GOUVERNEMENT ET LES SERVICES DE L'ÉTAT	11
EXAMEN EN COMMISSION	15
TABLEAU COMPARATIF	19
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	21

MESDAMES, MESSIEURS,

Le 4 décembre 2012, *Mediapart* révélait dans un article intitulé « *Le compte suisse du ministre du budget* » 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 5 décembre, *Mediapart* rendait public l'enregistrement de propos prêtés à M. Jérôme Cahuzac, attestant de l'existence d'un compte « *ouvert à l'UBS* ».

Jusqu'au 2 avril 2013, date de sa mise en examen, le ministre délégué chargé du Budget a nié avec force l'existence de ce compte, tant dans les médias que devant la représentation nationale, notamment à l'occasion de la séance des questions au Gouvernement, le 5 décembre 2012, à l'Assemblée nationale. Répondant à une question de M. Daniel Fasquelle, il avait indiqué : « *Je n'ai pas, monsieur le député, je n'ai jamais eu de compte à l'étranger, ni maintenant, ni auparavant* ».

Si, comme votre rapporteur le rappellera plus loin, les travaux de la commission d'enquête qu'il appelle de ses vœux ne pourraient pas porter sur l'action de M. Jérôme Cahuzac, compte tenu de la procédure judiciaire déclenchée à son encontre, il n'en reste pas moins que l'action des autres membres du Gouvernement et des services de l'État dans la gestion de cette affaire mérite d'être examinée minutieusement.

Il apparaît aujourd'hui nécessaire de faire toute la lumière sur la possible « couverture » dont a pu bénéficier M. Jérôme Cahuzac, et d'obtenir des informations précises sur les éventuelles démarches effectuées, entre les révélations de *Mediapart* et sa mise en examen, par les ministères – notamment ceux de l'Économie et des finances, de l'Intérieur et de la Justice – et les services du Premier ministre et de la présidence de la République, qui auraient eu pour objectif, d'après des soupçons évoqués publiquement, de cacher la vérité aussi longtemps que possible. Votre rapporteur estime qu'il y a là une exigence de transparence à laquelle le pouvoir politique et l'administration doivent se soumettre.

I. LA RECEVABILITÉ JURIDIQUE DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION

Même lorsqu'elle est demandée par un groupe d'opposition ou minoritaire dans le cadre du droit de tirage prévu par le deuxième alinéa de l'article 141 du Règlement de l'Assemblée nationale, la création d'une commission d'enquête est soumise à **plusieurs conditions de recevabilité**.

En premier lieu, le deuxième alinéa du I de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires précise que « *les commissions d'enquête sont formées pour recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales, en vue de soumettre leurs conclusions à l'assemblée qui les a créées* ». L'article 137 du Règlement de l'Assemblée nationale ajoute que les propositions de résolution « *doivent déterminer avec précision soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services ou entreprises publics dont la commission doit examiner la gestion* ».

Dans sa rédaction actuelle, l'**intitulé de la commission d'enquête** fait référence « *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.* ». L'**article unique de la proposition de résolution** dispose quant à lui que la commission d'enquête aurait pour objet de « *connaître le fonctionnement, et 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, dans la gestion d'une affaire qui a conduit à la démission d'un membre du Gouvernement.* ». Votre rapporteur considère que la rédaction tant du dispositif que de l'intitulé pourrait être améliorée, comme le lui a suggéré le Président de la commission des Lois. Il propose ainsi trois amendements ayant pour objet de **préciser l'objet** de la commission d'enquête :

– d'une part, la rédaction du dispositif pourrait être simplifiée et ne mentionner que les seuls « *éventuels dysfonctionnements dans l'action du Gouvernement et des services de l'État* » ;

– d'autre part, le dispositif pourrait énumérer les **principaux services de l'État concernés**, en l'occurrence ceux des ministères de l'Économie et des finances, de l'Intérieur et de la Justice, et ceux de la présidence de la République, tout en prenant soin de préciser que la liste n'est pas limitative ;

– enfin, 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.

En deuxième lieu, en application du premier alinéa de l'article 138 du Règlement de l'Assemblée nationale, « *est irrecevable toute proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête ayant le même objet* ».

qu'une mission effectuée dans les conditions prévues à l'article 145-1 ou qu'une commission d'enquête antérieure, avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter du terme des travaux de l'une ou de l'autre ».

Dans le cas présent, aucune commission d'enquête ni aucune mission d'information ayant le même objet n'a été créée par le passé.

En troisième lieu, en vertu du **principe de séparation des pouvoirs**, le troisième alinéa du I de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 interdit la création d'une commission d'enquête dont les travaux porteraient « *sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours* ».

Votre rapporteur souhaite, sur ce point, formuler plusieurs remarques.

Tout d'abord, il juge nécessaire de rappeler que l'ouverture, par le parquet de Paris, le 8 janvier 2013, d'une **enquête préliminaire**, puis le 19 mars 2013, d'une **information judiciaire** pour « blanchiment de fraude fiscale » et « blanchiment de fonds provenant de la perception par un membre d'une profession médicale d'avantages procurés par une entreprise dont les services ou les produits sont pris en charge par la sécurité sociale » à l'encontre de M. Jérôme Cahuzac, et enfin l'annonce de sa **mise en examen** le 2 avril dernier, **interdisent aux travaux de la commission d'enquête de porter sur les faits à l'origine de ces décisions**. En application du principe de l'indépendance de l'autorité judiciaire, la commission d'enquête ne pourrait donc pas s'intéresser au volet judiciaire de l'« affaire Cahuzac ».

L'objet de la commission d'enquête étant 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* », votre rapporteur considère que **les conditions de sa recevabilité juridique sont remplies**, ce qu'a d'ailleurs confirmé la garde des Sceaux dans sa réponse au Président de l'Assemblée nationale en date du 9 avril dernier.

Le troisième alinéa du I de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 dispose que « *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* ». Le deuxième alinéa de l'article 139 du Règlement de l'Assemblée nationale dispose de son côté que lorsque la discussion de la proposition de résolution a déjà commencé, elle est « *immédiatement interrompue* » si des poursuites judiciaires sont en cours et ajoute que « *lorsqu'une information judiciaire est ouverte après la création de la commission, le Président de l'Assemblée, saisi par le garde des Sceaux, en informe le président de la commission* », qui met immédiatement fin à ses travaux.

Par conséquent, si l'information judiciaire en cours ou de nouvelles poursuites judiciaires devaient porter sur l'action du Gouvernement ou de certains services de l'État en lien avec l'« affaire Cahuzac », votre rapporteur considère

que le **périmètre d'intervention de la commission d'enquête devrait nécessairement être ajusté**. Il ne lui serait en effet juridiquement plus possible de continuer à s'intéresser aux faits poursuivis par la justice, mais l'ouverture de nouvelles poursuites judiciaires ne signifierait pas pour autant la disparition de la commission d'enquête. À cet égard, votre rapporteur estime que celle-ci pourrait, sans cesser d'exister, **restreindre le champ de ses travaux de façon à ne pas empiéter sur les prérogatives de l'autorité judiciaire**. En effet, il apparaît clairement que si une commission d'enquête ne peut pas être créée ou poursuivre ses travaux lorsque les faits à l'origine de sa création font l'objet de poursuites judiciaires, **il ne lui est pas interdit de modifier son champ d'intervention** afin de respecter le principe de séparation des pouvoirs.

En outre, comme l'a souligné la garde des Sceaux dans sa réponse au Président de l'Assemblée nationale, l'enquête parlementaire ne pourrait pas non plus porter sur l'action des services de l'État ayant pu intervenir à la demande de l'autorité judiciaire dans le cadre de la procédure en cours.

Votre rapporteur considère donc que la proposition de résolution répond aux conditions posées tant par l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, que par les articles 137 à 139 du Règlement de l'Assemblée nationale.

II. L'OPPORTUNITÉ DE CRÉER UNE COMMISSION D'ENQUÊTE SUR CE SUJET

La multiplication des articles de presse portant sur l'action du Gouvernement et des services de l'État dans le cadre de l'affaire ayant conduit à la démission de M. Jérôme Cahuzac invite votre rapporteur à considérer la création de cette commission d'enquête comme tout à fait nécessaire à la manifestation de la vérité.

A. LES ÉLÉMENTS TROUBLANTS DONT LA PRESSE A FAIT ÉTAT JUSTIFIENT PLEINEMENT UNE ENQUÊTE PARLEMENTAIRE

Comme votre rapporteur l'a déjà souligné, l'objet de la commission d'enquête ne serait pas d'enquêter sur les faits reprochés à M. Jérôme Cahuzac, contre lequel des poursuites judiciaires sont en cours. En revanche, la prolifération des articles de presse consacrés aux éventuels dysfonctionnements ayant pu survenir dans certains cabinets ministériels et services de l'État invite à s'interroger sur l'action du Gouvernement et de l'administration entre le 4 décembre 2012 et le 2 avril 2013, tant les zones d'ombre sont aujourd'hui nombreuses.

Il reviendrait ainsi à la commission d'enquête de faire toute la lumière sur les raisons qui ont conduit la direction générale des finances publiques (DGFIP), à la requête du **ministre de l'Économie et des finances**, à formuler **une demande**

d'assistance et d'entraide fiscale à la Suisse⁽¹⁾ (le 24 janvier 2013) seize jours après l'ouverture, par le parquet de Paris, d'une enquête préliminaire – le 8 janvier. Par ailleurs, **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, mériterait aussi d'être justifié. S'il n'était pas possible d'interroger la banque sur une période plus ancienne en raison des règles de prescription – applicables en France – relatives à la détention de comptes bancaires à l'étranger, **la raison qui a conduit la DGFIP à ne formuler qu'une demande portant sur la banque UBS n'est, à ce jour, pas claire**. Dans un article paru le 4 avril 2013 sur *Le Figaro.fr*, il est rappelé que « *dans des circonstances exceptionnelles, le fisc français a la possibilité de demander des renseignements aux autorités suisses sans spécifier la banque ciblée* ». En effet, un échange de lettres des autorités fiscales des deux pays, datant de février 2010, prévoit qu'une telle demande est possible lorsque l'État n'a pas identifié avec certitude la banque concernée. Dès lors, il apparaîtrait tout à fait légitime d'enquêter sur **les raisons ayant incité la DGFIP à ne pas élargir la demande**, et à faire le choix de n'y inclure aucune autre banque, malgré la révélation, par la presse, d'informations nouvelles évoquant le rôle qu'aurait pu jouer l'établissement Reyl & Cie. 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) n'est pas satisfaisante. Même si la plus grande prudence est de mise en la matière, votre rapporteur en vient à s'interroger sur l'éventuelle **instrumentalisation** dont l'administration fiscale a pu être l'objet. Les déclarations du ministre de l'Économie et des finances, notamment celles rapportées par un article du *Monde.fr* (11 avril 2013) – « *nous n'avons rien cherché à blanchir, à couvrir ou à excuser ou à innocenter* » – ne suffisent pas à lever le doute.

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.

Votre rapporteur considère par ailleurs qu'il serait nécessaire de disposer d'informations permettant de confirmer ou d'infirmer la rumeur selon laquelle une « **mission secrète** » composée de fonctionnaires du ministère de l'Économie et des finances aurait été envoyée en Suisse à la fin du mois de décembre 2012 afin d'obtenir des réponses sur l'existence du compte non déclaré, ainsi que celle relative à l'intervention de la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI), de la direction nationale d'enquêtes fiscales (DNEF) et de la direction nationale des vérifications de situations fiscales (DNVSF) dans l'examen des révélations de *Mediapart*.

(1) Les pièces de la demande d'entraide administrative avec la Suisse ont été transmises aux présidents des commissions des Finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

De surcroît, de nombreux articles de presse révèlent que l'**administration fiscale** avait été alertée, **dès 2008**, par M. Rémy Garnier, alors inspecteur des impôts, de **la possible existence d'un compte en Suisse appartenant à M. Jérôme Cahuzac**, ouvert lorsqu'il exerçait des fonctions au cabinet de M. Claude Évin, ministre de la Santé. Aussi, votre rapporteur estime qu'il faudrait sans doute enquêter sur l'identité des personnes susceptibles d'avoir pris connaissance de cette information entre les mois de décembre 2012 et d'avril 2013.

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**. Il conviendrait aussi de savoir si les **témoignages recueillis par la police judiciaire** à la suite de l'ouverture de l'enquête préliminaire par le parquet de Paris (le 8 janvier 2013) n'auraient pas fait l'objet d'une transmission au ministre de l'Intérieur ou à son cabinet. Il s'agirait alors d'obtenir des réponses aux questions suivantes : la police judiciaire a-t-elle été informée en amont des conclusions de ses experts au sujet du contenu de l'enregistrement ou de tout autre élément relatif à l'existence du compte suisse de M. Jérôme Cahuzac ? Aurait-elle alors alerté le ministre de l'Intérieur ou son cabinet ?

Par ailleurs, la commission d'enquête aurait également pour mission d'obtenir des réponses sur le rôle potentiel joué par la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) dans la **vérification de l'existence du compte en Suisse** et l'**authentification de la voix** de M. Jérôme Cahuzac. Combien même le ministre de l'Intérieur a, comme le rapporte un article paru sur *Liberation.fr* le 4 avril 2013, contesté la rumeur selon laquelle la DCRI aurait « *authentifié en "off" la voix de Jérôme Cahuzac* » ainsi que celle, évoquée dans l'édition du *Canard enchaîné* du 27 mars 2012, portant sur la remise d'une note de trois pages au Président de la République dès le mois de décembre 2012 indiquant que l'enregistrement n'aurait fait l'objet d'aucune altération ou modification, votre rapporteur estime que la commission d'enquête devrait examiner **l'action du ministre de l'Intérieur et des services qui lui sont rattachés**. Il considère en effet que les déclarations du ministre de l'Intérieur et du directeur central du renseignement intérieur, selon lesquelles la DCRI n'aurait détenu aucun élément sur M. Jérôme Cahuzac, ne sauraient suffire à dissiper tout soupçon.

Votre rapporteur considère que la commission d'enquête devrait aussi s'intéresser aux informations qui ont pu parvenir à la **ministre de la Justice**, notamment à la suite de l'ouverture de l'enquête préliminaire par le parquet de Paris. Un article mis en ligne le 5 avril 2013 sur *Le Figaro.fr* souligne qu'il apparaît peu probable que la garde des Sceaux n'ait pas été informée, « *en temps réel* », des **évolutions de la procédure judiciaire**. Ce point mériterait bien évidemment d'être examiné.

Il reviendrait également à la commission d'enquête de faire la lumière sur **les informations qui auraient pu parvenir à la direction générale des douanes et droits indirects**, dont l'article 3 de l'arrêté du 30 avril 2002 portant organisation de l'administration centrale de la direction générale des douanes et droits indirects dispose qu'elle « *élabore les stratégies opérationnelles et oriente l'action des services en matière de lutte contre la fraude et les trafics illicites* ». Dans l'article du *Figaro.fr* du 4 avril déjà cité, les journalistes indiquent que 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* ». Votre rapporteur est bien conscient que l'objet de la commission d'enquête serait limité à la période comprise entre le 4 décembre 2012 et le 2 avril 2013, mais considère que **ces informations anciennes ont pu être transmises récemment** à certains ministres ou services, ce qui justifierait de s'y intéresser.

Enfin, la commission d'enquête devrait s'efforcer de connaître la nature des **informations dont le cabinet du Président de la République a pu disposer** dans le cadre de cette affaire. À ce titre, il lui faudrait notamment se pencher sur le contenu de la conversation entre M. Michel Gonelle et un conseiller du Chef de l'État, le 15 décembre 2012, au cours de laquelle le premier aurait, d'après un article paru le 5 avril 2013 sur le site internet de *L'Humanité*, expliqué « *très longuement comment cet enregistrement [lui] était parvenu fortuitement* ».

B. LES POUVOIRS D'UNE COMMISSION D'ENQUÊTE DOIVENT PERMETTRE D'OBTENIR DES RÉPONSES SUR LA GESTION DE CETTE AFFAIRE PAR LE GOUVERNEMENT ET LES SERVICES DE L'ÉTAT

Votre rapporteur voit dans la création d'une commission d'enquête la réponse idoine aux nombreuses interrogations suscitées par l'affaire dont il est ici question. Elle devrait permettre de satisfaire le **besoin de transparence** qu'appellent de leurs vœux tant les élus que les citoyens.

Aux termes du deuxième alinéa du II de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, « *les rapporteurs des commissions d'enquête exercent leur mission sur pièces et sur place. Tous les renseignements de nature à faciliter cette mission doivent leur être fournis. Ils sont habilités à se faire communiquer tous documents de service, à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, et sous réserve du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs* ».

Le même article ajoute que toute personne dont l'audition a été jugée utile par la commission d'enquête est **tenue de déférer** à la convocation qui lui a été délivrée, « *si besoin est, par un huissier ou un agent de la force publique* ». La personne, **entendue sous serment** (à l'exception des mineurs de seize ans), est

tenue de déposer, sous réserve des dispositions des articles 226-13 et 226-14 du code pénal.

De surcroît, en application du III de l'article 6 de l'ordonnance précitée « *la personne qui ne comparait pas ou refuse de déposer ou de prêter serment devant une commission d'enquête est passible de deux ans d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende* ». Le refus de communiquer les documents visés au deuxième alinéa du II est passible des mêmes peines. En outre, le tribunal a la possibilité de prononcer l'interdiction, en tout ou partie, de l'exercice des droits civiques mentionnés à l'article 131-26 du code pénal ⁽¹⁾, pour une durée maximale de deux ans à compter du jour où la personne condamnée a subi sa peine.

Enfin, les dispositions des articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal sont respectivement applicables en cas de faux témoignage ou de subornation de témoin.

Ces pouvoirs devraient permettre à la commission d'enquête d'obtenir les réponses et les précisions qu'elle jugerait utiles quant à l'action du Gouvernement et des services de l'État entre le 4 décembre 2012 et le 2 avril 2013, dans la gestion de l'« affaire Cahuzac ».

Votre rapporteur est néanmoins conscient du fait que **les pouvoirs de la commission d'enquête seraient restreints par le secret de la défense nationale auquel est soumise la direction centrale du renseignement intérieur**. Ainsi, les personnes que la commission d'enquête souhaiterait entendre seraient tenues de se présenter devant elle mais ne pourraient en revanche pas lui communiquer d'informations couvertes par le secret de la défense nationale, sauf à encourir les peines prévues par les articles 413-10 et suivants du code pénal, qui sanctionnent le fait de porter ce type d'informations à la connaissance du public ou d'une personne non qualifiée.

Le deuxième alinéa du II de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 prévoit d'ailleurs, parmi les documents que les rapporteurs d'une commission d'enquête ne peuvent se faire communiquer, ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale. Si cette limitation des pouvoirs de contrôle de la commission d'enquête est regrettable, elle ne générerait toutefois qu'une petite partie de ses investigations.

(1) *Aux termes de l'article 131-26 du code pénal*, « l'interdiction des droits civiques, civils et de famille porte sur :

1° Le droit de vote ;

2° L'éligibilité ;

3° Le droit d'exercer une fonction juridictionnelle ou d'être expert devant une juridiction, de représenter ou d'assister une partie devant la justice ;

4° Le droit de témoigner en justice autrement que pour y faire de simples déclarations ;

5° Le droit d'être tuteur ou curateur ; cette interdiction n'exclut pas le droit, après avis conforme du juge des tutelles, le conseil de famille entendu, d'être tuteur ou curateur de ses propres enfants. [...]

L'interdiction du droit de vote ou l'inéligibilité prononcées en application du présent article emportent interdiction ou incapacité d'exercer une fonction publique. »

La proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête relative aux éventuels dysfonctionnements dans 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, est **juridiquement recevable**.

De plus, votre rapporteur considère que la création de cette commission d'enquête est parfaitement justifiée, au regard des nombreuses zones d'ombres entourant l'action du Gouvernement et des services de l'État dans la gestion de l'« affaire Cahuzac ».

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 16 avril 2013, la Commission examine, sur le rapport de M. Charles de Courson, la proposition de résolution 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).

Après l'exposé de votre rapporteur, une discussion a lieu.

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.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter la proposition de résolution (n° 896 rectifiée) dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
	<p data-bbox="433 373 758 564">Proposition de résolution 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</p> <p data-bbox="529 682 662 709">Article unique</p> <p data-bbox="433 728 758 1019">En application des articles 137 et suivants du Règlement de l'Assemblée nationale, il est créé une commission d'enquête de trente membres afin de connaître le fonctionnement, et 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, dans la gestion d'une affaire qui a conduit à la démission d'un membre du Gouvernement.</p>	<p data-bbox="782 373 1095 591">Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête relative aux éventuels dysfonctionnements dans 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</p> <p data-bbox="939 609 1095 637">(amendement CL3)</p> <p data-bbox="878 682 1011 709">Article unique</p> <p data-bbox="782 800 1095 846">... afin de déterminer ...</p> <p data-bbox="782 891 1095 991">... l'État, notamment ceux des ministères de l'économie et des finances, de l'intérieur et de la justice, entre ...</p> <p data-bbox="939 991 1095 1037">(amendements CL2 et CL1 rectifié)</p>

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 ».