

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

1 7 <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Suites à donner au refus opposé par M. Alexis KOHLER, Secrétaire général de la Présidence de la République, d'être entendu par la commission exerçant les prérogatives d'une commission d'enquête.....2
- Présences en réunion ..... 12

Mercredi  
19 février 2025  
Séance de 10 heures

Compte rendu n° 085

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Présidence de  
M. Éric Coquerel,  
*Président*



*La Commission procède aux suites à donner au refus opposé par M. Alexis Kohler, Secrétaire général de la Présidence de la République, d'être entendu par la commission exerçant les prérogatives d'une commission d'enquête*

**M. le président Éric Coquerel.** Chacun se souvient que, mercredi 15 janvier dernier, notre commission a délibéré sur la question de savoir s'il convenait d'auditionner le secrétaire général de l'Élysée, M. Alexis Kohler, dans le cadre des travaux d'enquête sur les écarts des prévisions fiscales et budgétaires des administrations publiques pour les années 2023 et 2024. Elle a décidé, à une large majorité, qu'il convenait de procéder à cette audition par la commission exerçant les prérogatives d'une commission d'enquête en vertu de l'article 5 *ter* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958.

Comme il vous a été indiqué dans la note explicative communiquée jeudi dernier en même temps que la convocation de la commission faisant suite à cette décision, le secrétariat de la commission a proposé dès le jeudi 16 janvier 2025 à M. Alexis Kohler d'être auditionné le mardi 11 février 2025. Dans une première lettre du vendredi 24 janvier 2025, M. Alexis Kohler a décliné cette proposition, évoquant principalement une impossibilité due à son emploi du temps, en raison de la tenue du sommet sur l'intelligence artificielle. En réponse à ce courrier, j'ai, dans une lettre du lundi 27 janvier 2025, à nouveau convié le secrétaire général de l'Élysée, lui proposant plusieurs créneaux d'audition : mardi 18 février à tout moment ou lors des semaines du 3 ou du 10 mars, à tout moment ayant sa préférence – autrement dit, je proposais que la commission s'adapte à son emploi du temps. À ces nouvelles propositions, M. Alexis Kohler a, dans une lettre du jeudi 6 février 2025, opposé un refus fondé en particulier sur le principe de séparation des pouvoirs.

J'ai souhaité que la question des suites à donner à ce refus d'être auditionné par la commission exerçant les prérogatives d'une commission d'enquête soit débattue là même où il avait été décidé de lui demander de venir être entendu, même si les textes donnent à son président latitude d'agir en un tel cas sans avoir besoin de l'autorisation préalable de la commission, comme il ressort sans ambiguïté du III de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958.

Convient-il à présent de délivrer à M. Alexis Kohler une ultime convocation sous la forme d'une lettre recommandée avec accusé de réception, assortie d'un rappel des poursuites et des sanctions auxquelles il s'exposerait en application du III de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 s'il ne se rendait pas à cette convocation, puisque je serais alors conduit à saisir le parquet d'une requête afin que les sanctions prévues soient appliquées ? C'est sur ces deux propositions qui, en réalité, n'en font qu'une, que je vous demande de statuer.

Je rappelle que la commission a déjà débattu sur le fond ; chacun se rappelle les arguments avancés. Les points de vue n'étaient pas tous les mêmes mais une large majorité s'est dégagée pour estimer que M. Alexis Kohler devait venir devant la commission. Depuis lors, plusieurs personnes entendues lors des auditions successives ont évoqué le rôle effectif de M. Alexis Kohler, notamment lors de la réunion du 13 février 2024, manifestation décisionnelle, pour abandonner l'idée d'un dépôt d'un projet de loi de finances rectificative (PLFR). Sa présence à cette réunion a été mentionnée plusieurs fois, et M. Aurélien Rousseau, comme d'autres, ont évoqué les entretiens qu'ils avaient eus avec lui, montrant que sur le sujet qui préoccupe la commission, M. Alexis Kohler peut évidemment être un témoin utile pour nourrir notre enquête. Je ne vois donc pas pourquoi nous n'irions pas au terme de notre démarche, comme nous le ferions pour n'importe quelle autre personne que nous voulons auditionner.

Je suggère une intervention par groupe, deux au plus. Le vote aura lieu au terme des interventions. Je donne pour commencer la parole aux deux rapporteurs de l'enquête.

**M. Éric Ciotti, rapporteur.** Vous avez rappelé le contexte : la convocation de M. Alexis Kohler, décidée à la majorité de notre commission, entre tout à fait dans le champ d'investigation que nous nous sommes fixé en conférant à la commission des finances le statut de commission d'enquête. Nous avons procédé à près d'une vingtaine d'auditions, et dans beaucoup d'entre elles, notamment celle d'Aurélien Rousseau, l'ancien directeur de cabinet d'Élisabeth Borne à Matignon, il a été avéré que le secrétaire général de l'Élysée, comme il est normal, a participé à des réunions d'arbitrage au plus haut niveau et a procédé lui-même à des arbitrages budgétaires pour les exercices 2023 et 2024. Il me paraît donc légitime, indispensable même, que, pour éclairer nos travaux, M. Alexis Kohler soit entendu et que nous l'interrogeons sur le rôle qu'il a joué.

Monsieur le président, j'ai lu la réponse que vous a adressée le secrétaire général de l'Élysée. Je juge hautement contestable son analyse juridique, selon laquelle le principe de la séparation des pouvoirs l'empêcherait de déférer à la convocation de notre commission. Comme vous, je pense opportun que notre commission redise qu'elle a besoin d'entendre M. Alexis Kohler.

**M. Mathieu Lefèvre, rapporteur.** Les arguments constitutionnels évoqués ne peuvent être balayés d'un revers de main ; il ne suffit pas de dire que le principe de la séparation des pouvoirs ne vaut pas. D'une part, aux termes de la Constitution, la politique budgétaire relève du Gouvernement. D'autre part, les prérogatives d'une commission d'enquête s'exercent dans le respect des principes constitutionnels, dont celui de la séparation des pouvoirs. Il me semble d'ailleurs, monsieur le président, que la Présidente de l'Assemblée nationale vous l'a rappelé dans un courrier, dont il serait intéressant que tous les membres de la commission prennent connaissance.

Vous évoquez, monsieur le rapporteur Ciotti, des décisions qu'aurait prises le secrétaire général de la présidence ou le Président de la République. À travers M. Alexis Kohler, comptez-vous interroger le rôle du Président de la République ? Si vous répondez par l'affirmative, vous violez le principe de séparation des pouvoirs et celui de l'irresponsabilité du Président de la République pour les actes qu'il a commis en cette qualité, ainsi que son inviolabilité. Ce statut constitutionnel s'applique évidemment aux collaborateurs du Président de la République ; sinon, il serait évidemment mis en cause au travers de ses collaborateurs.

D'autre part, les témoignages passés de certains collaborateurs devant la commission d'enquête que vous évoquez dans votre correspondance, monsieur le président, ont toujours été apportés soit au titre de fonctions antérieures, soit de façon volontaire et à l'exclusion de toute évocation des conditions de prise de décision du Président de la République.

Vous nous proposez aujourd'hui de voter sur le principe d'une nouvelle convocation adressée formellement au secrétaire général et, si sa réponse était négative, vous envisagez, et vous êtes fondé à le faire, des poursuites pénales. Je souhaite à tout le moins que nous procédions à un vote distinct sur le principe de poursuites pénales.

**M. le président Éric Coquerel.** C'est une question incluse dans le vote unique auquel nous allons procéder aujourd'hui.

**M. Mathieu Lefèvre, rapporteur.** La commission ne peut voter dès maintenant sur l'hypothèse de l'engagement d'une procédure pénale alors que le secrétaire général de la présidence n'a même pas reçu une nouvelle convocation. Je comprends que vous souhaitiez nous interroger sur d'éventuelles poursuites pénales mais si la commission est invitée à se prononcer à ce sujet aujourd'hui, rien ne sert d'envoyer une nouvelle convocation.

**M. le président Éric Coquerel.** Comme je l'ai expliqué, je pourrais décider seul d'engager des poursuites pénales puisque c'est une de mes prérogatives. Je souhaite le faire en prenant l'avis de la commission, mais cet avis sera rendu en même temps, aujourd'hui, pour les deux questions en suspens. Si j'écris à M. Alexis Kohler un courrier lui demandant de déférer à une nouvelle convocation et lui rappelant la sanction qu'il encourt si jamais il ne vient pas mais que la commission n'a pas approuvé le principe de la saisine du parquet au cas où ce nouveau courrier resterait lettre morte, c'est un tir à blanc : le secrétaire général de la présidence se dira que son refus de se présenter restera sans suite.

**M. Éric Ciotti, rapporteur.** Je souhaite dire à Mathieu Lefèvre qu'alors commissaire des lois, j'ai été membre de la commission d'enquête créée à la suite de l'affaire Benalla, présidée par Yaël Braun-Pivet. M. Patrick Strodza, directeur de cabinet du Président de la République, a été entendu dans ce cadre sans que le principe de séparation des pouvoirs soit évoqué. Ce principe est intangible depuis le début de la V<sup>e</sup> République. On ne peut en avoir des lectures différentes selon les commissions.

**M. Mathieu Lefèvre, rapporteur.** La grande différence, c'est que l'affaire dite Benalla était une affaire de gestion interne à l'Élysée, non de gestion d'une politique publique. Aux termes de l'article 20 de la Constitution, « le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation ». C'est lui qui est responsable devant le Parlement, non le Président de la République.

**M. le président Éric Coquerel.** Dans l'affaire Cahuzac, il ne s'agissait pas d'une affaire interne à l'Élysée et la personne convoquée a bien été auditionnée.

**M. Jean-Philippe Tanguy (RN).** Nous soutiendrons vos initiatives, monsieur le président, et je salue le fait que vous consultiez la commission. Vous n'y êtes pas tenu, mais vous assurez ainsi la légitimité ou la force politique de votre demande. Des arguments byzantins sont avancés pour justifier le fait que le secrétaire général de la présidence serait dans la carriole d'Emmanuel Macron, que cela ferait de lui une sorte de délégué de la présidence de la République, que la protection que donne le suffrage universel au Président de la République concernerait l'équipe du secrétariat général dans son ensemble et n'importe qui à l'Élysée.

Notre groupe votera en faveur de la proposition du président de la commission, car c'est l'affirmation de ce que devraient être une commission d'enquête et le respect du Parlement. La liste des procédures d'obstruction menées dans cette commission d'enquête depuis sa création par les partis qui soutiennent Emmanuel Macron est sans fin : la réécriture de l'intitulé pour qu'aucun fonctionnaire ne puisse répondre à une question dérangeante ; l'organisation évidente des questions et des réponses avec les ministres et les parlementaires macronistes auditionnés, une collusion permanente, aucun respect de la vérité : tout ce qui compte, c'est protéger des élus, aucunement savoir ce qu'il est advenu en matière de finances publiques.

Il en va ainsi pour M. Alexis Kohler qui, lui-même, ne respecte pas la Constitution. D'évidence, il s'attribue depuis sept ans un rôle politique de grand manitou des affaires

publiques et privées de l'État, voire des affaires affairistes de l'État, qui n'a rien à voir avec les fonctions de secrétaire général de l'Élysée. Il joue avec la Constitution pour se protéger d'institutions qui le dépassent alors qu'il n'a pas le début d'une légitimité. Il est grand temps que ce qui reste de pouvoir au Parlement s'exerce contre des personnalités comme la sienne. M. Alexis Kohler se croit de toute évidence tout permis ; or, tout ne lui est pas permis.

**M. David Amiel (EPR).** Le débat qui nous occupe n'a rien de byzantin, il porte sur la Constitution et la crédibilité de nos commissions d'enquête. Sur le fond, nous considérons que la convocation de M. Alexis Kohler qui n'a, *es* qualités, aucun pouvoir décisionnel ni de préparation des décisions techniques prises à Bercy et par les personnes que nous avons entendues, viole manifestement le principe de la séparation des pouvoirs puisqu'elle a pour seul motif d'interroger à travers lui le Président de la République.

Vous évoquez dans la note et le courrier que vous nous avez transmis la réunion qui s'est tenue à l'Élysée. Sachant que nous avons interrogé sous serment le Premier ministre et son directeur de cabinet, participants à cette réunion, je ne pense pas que la convocation d'Alexis Kohler ait pour motif de revenir sur cette réunion.

Dans cette note, vous évoquez également des précédents. Je constate surtout de très nombreux précédents de refus de comparaître devant une commission d'enquête au nom de la séparation des pouvoirs, sous différentes majorités politiques.

Je constate aussi qu'il n'y a jamais eu aucune transmission au parquet, si ce n'est, comme vous le mentionnez, une fois, par la commission d'enquête sur les groupuscules auteurs de violences à l'occasion des manifestations et rassemblements intervenus entre le 16 mars et le 3 mai 2023 ; or, les personnes soumises à cette procédure ont été relaxées il y a quelques semaines. Ce qui se joue ici, c'est donc aussi la crédibilité de notre commission d'enquête devant la justice.

Ensuite, comme l'a souligné notre collègue Mathieu Lefèvre, nous devons, pour prendre une décision éclairée, disposer de tous les éléments, y compris le courrier que vous a adressé la Présidente de l'Assemblée nationale.

Enfin, l'organisation de ce vote est baroque. On nous demande de statuer sur une nouvelle convocation mais aussi sur le déclenchement d'une procédure pénale sans connaître la suite qui sera donnée à cette convocation. Nous nous réunissons dans cette salle tous les mercredis ; rien ne nous empêche de procéder ultérieurement à un autre vote qui ne ralentirait rien mais qui permettrait un débat un peu plus normal. Je n'ai jamais vu se dérouler un vote sur des hypothèses ; nous nous prononçons en fonction de faits, d'échanges, d'éléments portés à notre connaissance, dont on voit aujourd'hui que certains manquent. Les travaux de notre commission d'enquête doivent se dérouler normalement.

**M. le président Éric Coquerel.** J'ai déjà répondu sur ce point.

**Mme Marianne Maximi (LFI-NFP).** Le débat sur la séparation des pouvoirs a déjà eu lieu, ici même. Vous avez été minoritaires, collègues, et la commission des finances a donné mandat au président de la commission de convoquer M. Alexis Kohler pour l'entendre. Il n'y a pas lieu de rouvrir de débat aujourd'hui puisqu'il a été tranché par un vote démocratique. Cela vous ennuie, mais c'est le reflet de la composition de la commission. J'observe que ce vote a été renforcé par les auditions qui ont eu lieu depuis lors, plusieurs personnes entendues ayant

mentionné le fonctionnement du secrétariat général de l'Élysée, la responsabilité de M. Alexis Kohler dans les débats et ses arbitrages concernant les trajectoires budgétaires.

Je rappelle aussi que le président d'une commission d'enquête n'« invite » pas à venir être entendu : il « convoque » la personne dont la commission a jugé l'audition utile. Le terme, très fort, figure dans la loi. Elle établit également que lorsqu'on ne répond pas à des convocations, il peut y avoir des conséquences. Vous avez fait référence à la relaxe des personnes poursuivies pour avoir refusé de se rendre à la convocation de la commission d'enquête créée à la suite de la mobilisation à Sainte-Soline, mais avant cela, elles avaient bel et bien été placées en garde à vue pour ce motif. Il y a donc un précédent fort.

Il est remarquable que le président de la commission, qui aurait pu trancher seul, nous donne l'occasion d'un débat et nous demande notre aval par un vote. Nous devons statuer aujourd'hui, sans traîner, sur les deux termes de sa proposition. C'est pourquoi nous sommes réunis, le débat a eu lieu, rien ne sert de l'allonger ; passons au vote. Ensuite, la justice tranchera si nous allons jusqu'aux poursuites pénales, mais nous n'en sommes pas là.

**M. Philippe Brun (SOC).** La commission des finances, qui s'est vu conférer les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête, a déjà tranché : M. Alexis Kohler doit être entendu. La principale raison en est la pratique des cabinets croisés entre l'Élysée et Matignon, telle que les arbitrages budgétaires sont rendus à la fois par le directeur du cabinet du Premier ministre et par le secrétaire général de l'Élysée. Il serait donc incongru que le conseiller budgétaire qui a écrit des notes pour le directeur de cabinet du Premier ministre et pour le secrétaire général de la présidence vienne rendre compte devant la commission d'enquête, que ce directeur du cabinet vienne lui aussi rendre compte, mais que le secrétaire général de l'Élysée qui a été directement associé à ces arbitrages, notamment celui qui a conduit à ne pas déposer un PLFR au premier semestre 2024, ne soit pas entendu. Il doit l'être.

Je salue le souci de transparence et de dialogue avec l'ensemble de la commission du président de la commission. Les socialistes voteront en faveur de l'envoi d'une nouvelle convocation à M. Alexis Kohler et à ce qu'il soit spécifié que si ce dernier ne déférait pas à cette convocation de la commission, nous soutiendrons l'application par le président de la commission des dispositions de l'ordonnance de 1958 prévoyant des poursuites pénales en tel cas.

**M. Nicolas Ray (DR)** Notre groupe a, dès l'origine, douté de la possibilité et de l'utilité d'entendre le secrétaire général de l'Élysée. De sa possibilité en raison du débat juridique sur l'application du principe constitutionnel de séparation des pouvoirs. De son utilité car, pour nous, le choix de déposer un PLFR relève du Gouvernement qui, conformément aux dispositions de l'article 20 de la Constitution « détermine et conduit la politique de la Nation ». Nous avons entendu à ce titre l'ancien Premier ministre Gabriel Attal, ainsi que Bruno Le Maire ; ces auditions ont montré qu'il y avait eu un débat entre eux et que ce débat avait été tranché. Autant dire que l'intérêt de cette nouvelle audition est assez limité, puisque nous disposons d'un grand nombre d'éléments sur ces réunions et que nous savons qu'un arbitrage a été rendu contre le dépôt d'un PLFR. Faudrait-il désormais auditionner M. Alexis Kohler à chaque fois qu'une commission d'enquête est créée au motif qu'il aurait pu, intentionnellement ou non, indirectement ou non, intervenir dans un quelconque arbitrage ou exercer une quelconque influence sur un sujet d'intérêt pour ces commissions d'enquête ?

Notre groupe a toujours été libre et responsable ; l'audition de M. Ferrand qui se déroule en ce moment même à quelques mètres de cette salle le prouve à nouveau et nous allons

affirmer notre opposition à sa nomination au Conseil constitutionnel. Mais pour ce qui concerne cette commission, nous ne sommes pas persuadés qu'il faille poursuivre sur la voie que vous souhaitez.

Des refus de se rendre à une convocation ont déjà eu lieu, mais ils n'ont jamais donné lieu à poursuites pénales : ni pour M. Michel Jobert, ni pour M. Valéry Giscard d'Estaing, ni pour M. Alexis Kohler lui-même en 2021. Étant donné le peu d'intérêt de l'audition elle-même, engager une procédure pénale dans ce cas serait disproportionné. Nous devrions plutôt nous attacher à éviter que de nouveaux dérapages se produisent et qu'à l'avenir les recettes fiscales soient évaluées beaucoup plus précisément. C'est aussi ce que les Français attendent.

**Mme Danielle Simonnet (EcoS).** Les prérogatives du Parlement doivent être respectées, notamment celles de la commission des finances transformée en commission d'enquête. Nous nous sommes déjà prononcés sur le principe de la convocation de M. Alexis Kohler ; il doit s'y rendre. La question ne relève pas de la séparation des pouvoirs mais du contrôle de l'exécutif. Il y aurait eu des précédents, nous dit-on ; mais les précédents ne font pas le droit, et je puis vous donner un contre-exemple. M. Benjamin Haddad, président de la commission d'enquête relative aux révélations des Uber Files, était opposé à l'audition de M. Kohler que nous souhaitions, et il avait demandé au bureau de la commission d'enquête de se prononcer par un vote, si bien que nous n'avons pu l'entendre ; il était pourtant concerné en sa qualité d'ancien membre du cabinet de M. Emmanuel Macron alors ministre de l'économie. Cette décision abusive n'avait rien à voir avec le statut constitutionnel du Président de la République, mais nous avons dû nous y plier, alors que M. Alexis Kohler a bien été entendu par la commission d'enquête relative à l'affaire Benalla.

Le vote de la commission d'enquête doit être respecté. M. Alexis Kohler doit être convoqué à nouveau et des poursuites pénales doivent être engagées contre lui s'il refuse d'être auditionné. En quoi des poursuites pénales seraient-elles disproportionnées, alors qu'elles ne seraient que l'application du droit, dont nul ne peut s'exonérer ? Nous voterons en faveur de la proposition de notre président, que nous remercions d'avoir associé la commission à une décision qu'il aurait pu prendre seul.

**Mme Sophie Mette (Dem).** Le groupe Les Démocrates l'a rappelé en janvier dernier, l'audition de M. Alexis Kohler par cette commission d'enquête ne paraît pas conforme à plusieurs principes constitutionnels. S'il a pu être auditionné par la commission d'enquête sénatoriale sur l'affaire Benalla, c'est qu'il s'agissait d'une affaire interne à l'Élysée. L'objet de notre commission d'enquête relevant de la seule politique du Gouvernement, chargé de la politique budgétaire, cette audition ne respecterait pas le principe de la séparation des pouvoirs. De plus, les personnes qui veulent auditionner M. Alexis Kohler souhaitent l'interroger sur les arbitrages rendus par le Président de la République au cours des années 2023 et 2024 sur les sujets budgétaires, notamment sur l'opportunité de déposer un PLFR en 2024. Ce serait une manière de contourner le principe constitutionnel selon lequel « le Président de la République n'est pas responsable des actes accomplis en cette qualité ».

Enfin, envisager de poursuivre en justice le secrétaire général de l'Élysée semble être une énième tentative de déstabilisation de la V<sup>e</sup> République. En voulant poursuivre M. Alexis Kohler, c'est au Président de la République que vous souhaitez vous en prendre. Alors que la situation actuelle réclame stabilité et apaisement, cette démarche vise des objectifs contraires.

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** Le groupe LIOT est très attaché au respect du droit du Parlement ; or les commissions d'enquête sont l'un des moyens de ce contrôle. La convocation du secrétaire général de la présidence de la République n'est en rien contraire au principe de séparation des pouvoirs, qui concerne le Président, pas son entourage. Dans de nombreux cas, des membres de l'entourage et du cabinet du Président de la République se sont rendus à des convocations. Alors que je présidais la commission dite de l'affaire Cahuzac, nous avons appris par un témoignage que le maire de Villeneuve-sur-Lot avait appelé le directeur adjoint du cabinet du Président de la République ; nous avons convoqué ce dernier, qui est venu immédiatement et nous a dit que tout de suite après avoir reçu cet appel, il était allé voir le secrétaire général puis, avec lui, le Président. Nous savions donc qu'à partir de cette date, le Président de la République était au courant. Cela ne pose donc pas de problème particulier. La loi organique prévoit qu'en cas de refus de se rendre à une convocation, le président de la commission d'enquête saisit la justice. La sanction est de 7 500 euros d'amende et deux ans d'emprisonnement – mais ce n'est pas le président de la commission des finances qui définit la peine : il saisit la justice, qui appréciera.

Un de nos collègues vient d'indiquer qu'il n'y a eu jusqu'à présent qu'un seul cas de saisine du parquet pour cette raison, saisine qui a conduit à une relaxe, a-t-il ajouté. Mais la relaxe tenant à ce que la convocation, n'ayant pas été adressée à l'intéressé sous son nom d'état-civil mais sous son pseudonyme, a été jugée irrégulière, l'exemple semble peu probant.

Ce qui m'inquiète dans la deuxième réponse du secrétaire général, c'est cette phrase de l'alinéa final de son courrier du 6 février, qui vous éclairera plus précisément sur la position de la présidence de la République : « *Je suis persuadé que cette attention portée à nos principes constitutionnels fondamentaux est aussi pleinement partagée au sein de l'Assemblée nationale* ». Mais enfin ! L'Assemblée nationale s'est prononcée à travers la commission d'enquête, et à une écrasante majorité. Il faut donc tenir bon. Le Parlement, en France, doit être respecté. Ce sera peut-être l'occasion d'un deuxième précédent. Toutefois, à la différence de ce qui s'est passé pour le militant du collectif Les Soulèvements de la terre, M. Alexis Kohler n'a pas été convoqué sous son pseudonyme mais sous son nom d'état civil, si bien que la jurisprudence que vous évoquez, cher collègue, ne s'applique pas.

**M. Emmanuel Maurel (GDR).** Le groupe GDR votera en faveur de la proposition du président Coquerel. Contrairement à nos collègues de droite, je juge le témoignage de M. Alexis Kohler précieux pour la commission d'enquête. D'autre part, chacun joue à l'apprenti juge constitutionnel ; certes, c'est d'actualité, mais je ne vois pas en quoi le principe de la séparation des pouvoirs serait profondément écorné si nous entendions M. Alexis Kohler. Notre régime de séparation des pouvoirs est souple, il n'y a pas d'étanchéité complète, on peut interroger l'exécutif et on l'a fait. Si l'article 67 de la Constitution établit l'irresponsabilité du Président de la République pour les actes qu'il a commis en cette qualité, c'est parce qu'il a une légitimité populaire découlant du suffrage, laquelle ne s'applique évidemment pas à ses collaborateurs ! Si ceux qui déroulent cet argumentaire voient vraiment là un grave problème de principe, on saisira le Conseil constitutionnel d'une question prioritaire de constitutionnalité et on verra ce qu'il dit, mais je trouve ces arguments vraiment spécieux. Enfin, les poursuites pénales ne sont rien d'autre que la stricte application de la procédure prévue dans l'ordonnance de 1958 – c'est donc encore beaucoup de bruit pour rien. Je propose donc que l'on vote. Si M. Alexis Kohler est raisonnable il se rendra à nos arguments et ça se passera très bien.

**M. le président Éric Coquerel.** Je reviens un instant sur la question constitutionnelle, bien que notre commission en ait déjà débattu assez longuement et que le vote ait été sans ambiguïté. L'article 67 de la Constitution est limpide : « Le Président de la République n'est

pas responsable des actes accomplis en cette qualité », y lit-on. Il n'est pas écrit : « Le Président de la République *et ses collaborateurs* » ! Aussi, présenter de ce texte une interprétation selon laquelle aucune personne ayant travaillé à l'Élysée ne peut être convoquée devant une commission d'enquête de l'Assemblée nationale me semble pour le moins curieux.

Les dispositions de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 sont tout aussi claires : « Toute personne dont une commission d'enquête a jugé l'audition utile est tenue de déférer à la convocation qui lui est délivrée [...] 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 ». Si notre commission estime nécessaire d'auditionner M. Alexis Kohler, je ne vois pas en vertu de quel statut particulier il n'aurait pas à supporter ce que n'importe quelle autre personne convoquée supporterait, quel statut le mettrait hors la loi, hors règlement et hors contrôle de l'Assemblée nationale. L'argument me semble vraiment peu recevable.

Des personnes qui ne se sont pas rendues aux convocations de commissions d'enquête, aucune n'avait été convoquée par la commission des finances exerçant les prérogatives d'une commission d'enquête. Je rappelle que dans des cas de ce type, c'est au président de la commission d'enquête concernée qu'il revient de saisir le parquet. Que la commission des finances ait une indépendance particulière vis-à-vis de l'exécutif explique peut-être aussi pourquoi je juge inadmissible qu'une personne convoquée par la commission exerçant les prérogatives d'une commission d'enquête puisse répondre : « Eh bien non, en fonction de ma lecture de la Constitution et de ce que j'estime que l'Assemblée devrait décider » – Charles de Courson l'a souligné tout à l'heure. Cet argument aussi me paraît irrecevable.

Sur la relaxe prononcée après les poursuites pénales évoquées par David Amiel et Charles de Courson, j'indique que le parquet, qui avait requis une peine, a fait appel. En tout état de cause, évoquer cette relaxe pour expliquer que l'on ne devrait plus appliquer les dispositions du III de l'article 6 de l'ordonnance de 1958 reviendrait à exonérer définitivement de toute sanction toute personne qui, à l'avenir, déciderait de ne pas se rendre à la convocation d'une commission d'enquête ; je pense que ce n'est pas ce que souhaitent les collègues qui mentionnent cet exemple.

La question du budget relève du Gouvernement, a-t-on souligné. Mais ce n'est pas nous qui avons tenu une réunion le 13 février 2024 à l'Élysée – cela a été dit par plusieurs personnes auditionnées –, une réunion manifestement importante sur une question liée au budget et à la politique budgétaire de la France à travers le PLFR. Plusieurs personnes auditionnées ont nommé M. Alexis Kohler, et non pas l'Élysée dans son ensemble, comme ayant joué un rôle dans cette affaire. Aussi, je ne trouve pas bon l'argument de notre collègue du groupe Les Républicains selon lequel il n'est pas important pour le sujet de notre commission d'enquête qu'un des participants manifestes à la prise de décisions vienne nous éclairer.

Enfin, je suis habilité à saisir le parquet sans avoir recueilli l'avis de la commission. J'ai souhaité avoir sa position, mais nous voterons sur les deux points que j'ai évoqués ensemble. La commission d'enquête touche à sa fin et je ne voudrais pas que l'on fasse tout pour perdre un peu de temps de façon à rendre nos travaux inopérants. Je pense que personne ne le souhaite.

Je vous donnerai lecture de la question mise aux voix après que M. Cazeneuve se sera exprimé. Une lettre va être envoyée à M. Alexis Kohler lui rappelant les peines qu'il encourt

s'il ne se rend pas à notre convocation. Si je n'ai pas une réponse rapide, début mars par exemple, ou si j'ai une réponse négative, j'agirai.

**M. Jean-René Cazeneuve (EPR).** Il me semble, monsieur le président, que vous n'avez pas répondu à la demande de plusieurs de nos collègues vous priant de nous communiquer la teneur du courrier que vous a adressé la Présidente de l'Assemblée nationale avant le vote de manière que nous soyons parfaitement éclairés.

D'autre part, je rappelle chacun à sa responsabilité : respecter l'article 16 de la Constitution dans sa lettre et dans son esprit. Je regrette qu'une alliance Rassemblement national – Nouveau Front populaire soit l'occasion d'une entorse supplémentaire à notre Constitution et crée un précédent. La Constitution est protectrice ; prendre l'habitude de l'écorner n'est pas une bonne manière d'agir, et si un jour les extrêmes prennent le pouvoir, vous regretterez peut-être de l'avoir fait. D'autre part, on constate au fil des auditions que l'écart entre les prévisions et les recettes ne vous intéresse pas, non plus que la raison des problèmes de modélisation économique apparus depuis deux ans. La seule chose qui vous intéresse, c'est de mettre en cause le Président de la République et vous n'avez eu de cesse, monsieur le président de la commission des finances et monsieur le rapporteur Ciotti, de poser des questions en ce sens. Je suggère donc à la commission d'enquête de se recentrer sur son champ d'investigation.

**M. le président Éric Coquerel.** Le courrier que m'a adressé Mme la Présidente de l'Assemblée nationale le 4 février dernier, après que je lui ai demandé de soutenir la décision de la commission quand M. Alexis Kohler a refusé une première fois de se rendre à notre convocation vous est diffusé à l'instant par mail. Je vous en donne lecture :

*« Monsieur le président, cher collègue,*

*« Par lettre en date du 27 janvier 2025, vous m'avez informée du courrier que M. Alexis Kohler, secrétaire général de la présidence de la République, vous a adressé en réponse à sa convocation par la commission des finances. Dotée pour la circonstance des pouvoirs d'une commission d'enquête, celle-ci recherche « les causes de la variation et des écarts des prévisions fiscales et budgétaires des administrations publiques pour les années 2023 et 2024 ».*

*« Je suis résolument attachée, comme vous, aux droits du Parlement, et notamment à l'exercice, par l'Assemblée nationale, de sa mission constitutionnelle de contrôle de l'action du gouvernement. Je me félicite, dès lors, de la multiplication, au cours de ces dernières années, des travaux initiés à cette fin, en particulier par des commissions d'enquête. Il est légitime que la commission des finances souhaite recueillir tous les témoignages utiles pour lui permettre de mener à bien ses investigations.*

*« Les travaux d'enquête doivent néanmoins s'inscrire dans le cadre des normes de droit qui leur sont applicables. C'est ainsi que M. Alexis Kohler est fondé, au surplus des considérations d'agenda qu'il fait valoir, à rappeler quelles sont les règles constitutionnelles qui régissent les relations entre le Parlement et le Président de la République.*

*« En application du principe de séparation des pouvoirs, hors du cadre spécifique de l'article 68 de la Constitution, la responsabilité du président de la République ne peut être engagée devant l'Assemblée nationale. En conséquence, ce dernier ne saurait être appelé, en aucune façon, à comparaître devant une commission d'enquête, comme l'a confirmé le Conseil*

*constitutionnel dans sa décision du 19 novembre 2014 relative à la loi portant application de l'article 68 de la Constitution.*

*« Ce régime constitutionnel d'irresponsabilité du président de la République s'étend à ses collaborateurs, sous peine d'ouvrir la voie à une mise en cause du premier par l'entremise de la mise en cause de ces derniers, dans la mesure où son action serait appelée à être évoquée.*

*« Vous faites valoir, ce qui est exact, que des collaborateurs du Président de la République ont pu témoigner par le passé devant une commission d'enquête. Vous constaterez, néanmoins, que ces témoignages ont toujours été apportés soit au titre de fonctions antérieures, soit, s'ils l'ont été au titre des fonctions de collaborateur de la présidence, de façon volontaire et à l'exclusion de toute évocation des conditions de prise de décisions du chef de l'État.*

*« A contrario, des collaborateurs du président de la République ont pu refuser, et à de nombreuses reprises, de répondre à une invitation à venir s'exprimer devant une commission d'enquête.*

*« Tel est le cadre qui doit être respecté. Mais la politique budgétaire relevant du gouvernement, je ne doute pas, en tout état de cause, que la commission des finances saura trouver les moyens d'analyser son action dans ce domaine durant la période considérée, et ainsi pleinement contribuer à la mission de contrôle du Parlement telle que définie par la Constitution.*

*Je vous prie de croire... »*

Telle est la position de la Présidente de l'Assemblée nationale, position qui était également la sienne quand elle présidait la commission d'enquête sur Benalla. Je n'ai pas à la commenter sinon pour constater que la Présidente est fidèle à ce qu'elle a toujours dit à ce sujet.

Une remarque toutefois : on ne peut se limiter à dire, sans plus, que *« les témoignages ont toujours été apportés soit au titre de fonctions antérieures, soit, s'ils l'ont été au titre des fonctions de collaborateur de la présidence, de façon volontaire et à l'exclusion de toute évocation des conditions de prise de décisions du chef de l'État »*. S'il en a été ainsi jusqu'à présent, c'est qu'il n'y a jamais eu de poursuites. Pourtant, encore une fois, rien dans les textes pertinents ne dit qu'une personne se rend à une convocation si elle le veut bien. Il y a là une interprétation du texte de l'ordonnance à mon sens inexacte, et je l'ai fait savoir à Mme la Présidente de l'Assemblée nationale.

J'invite la commission à se prononcer sur la question suivante :

*Convient-il qu'une ultime convocation soit délivrée sous la forme d'une lettre recommandée avec accusé de réception en rappelant à M. Alexis Kohler les poursuites et les sanctions auxquelles il s'exposerait en application du III de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 si jamais il ne déférait pas à cette convocation en audition devant la commission des finances exerçant les prérogatives d'une commission d'enquête et en prévoyant que des poursuites seront effectivement exercées si M. Alexis Kohler ne répond pas positivement à la convocation ?*

*Votant à main levée, la commission se prononce en faveur de la proposition.*

Membres présents ou excusés  
**Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire**

**Réunion du mercredi 19 février 2025 à 10 heures 05**

*Présents.* - M. Franck Allisio, M. David Amiel, Mme Ségolène Amiot, Mme Christine Arrighi, M. Laurent Baumel, M. Jean-Didier Berger, M. Carlos Martens Bilongo, M. Anthony Boulogne, M. Mickaël Bouloux, M. Bertrand Bouyx, M. Philippe Brun, M. Stéphane Buchou, M. Pierre-Yves Cadalen, M. Michel Castellani, M. Eddy Casterman, M. Jean-René Cazeneuve, M. Éric Ciotti, M. Éric Coquerel, M. Charles de Courson, M. Jocelyn Dessigny, M. Benjamin Dirx, Mme Marina Ferrari, M. Emmanuel Fouquart, Mme Félicie Gérard, M. Christian Girard, M. David Guiraud, M. Pierre Henriot, M. François Jolivet, M. Philippe Juvin, M. Tristan Lahais, M. Michel Lauzzana, Mme Christine Le Nabour, M. Aurélien Le Coq, M. Mathieu Lefèvre, M. Corentin Le Fur, M. Jérôme Legavre, M. Thierry Liger, M. Philippe Lottiaux, Mme Hanane Mansouri, Mme Claire Marais-Beuil, M. Denis Masségli, M. Emmanuel Maurel, M. Kévin Mauvieux, Mme Marianne Maximi, Mme Estelle Mercier, Mme Sophie Mette, M. Jacques Oberti, M. François Piquemal, Mme Christine Pirès Beaune, Mme Lisette Pollet, M. Nicolas Ray, M. Matthias Renault, M. Charles Rodwell, Mme Anne-Sophie Ronceret, Mme Sophie-Laurence Roy, Mme Sandrine Runel, M. Alexandre Sabatou, M. Emeric Salmon, M. Nicolas Sansu, Mme Eva Sas, Mme Danielle Simonnet, M. Charles Sitzenstuhl, M. Jean-Philippe Tanguy, M. Éric Woerth

*Excusés.* - M. Christian Baptiste, M. Karim Ben Cheikh, M. Jean-Paul Mattei, M. Emmanuel Tjibaou