



TRAVAUX DIRIGÉS DE DROIT CONSTITUTIONNEL

Cours de : M. le Professeur Philippe **COSSALTER**

Chargées de travaux dirigés : Dr. Maria **KORDEVA**

M. Jean **FAIVRE**

Année universitaire 2021/ 2022 – Licence L1 – S2

SÉANCE n°5 – Les commissions parlementaires

I. Documents reproduits :

Document n°1 : Constitution du 4 octobre 1958 (extraits).

Document n°2 : Ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires (extraits).

Document n°3 : Jean-Jacques Urvoas, « La lente mais irrépressible renaissance des commissions parlementaires », *Pouvoirs*, n°146, 2013, pp. 21-31 (extraits).

Document n°4 : Cécile Guérin-Bargues, « Les nouveaux rapports entre pouvoirs à l'aune des affaires Fillon et Benalla: vers une multiplication des contrôles ? », *Titre VII*, 2019/2, n°3, pp.24-33 (extraits).

Document n°5 : « Affaire Benalla », *Rapport d'enquête de la commission des lois du Sénat*, Mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements, 20 février 2019 (extraits).

II. Exercices:

Vous rédigerez une dissertation sur le sujet suivant : *Le renforcement des pouvoirs du Parlement par la révision constitutionnelle du 16 juillet 2008 : illusion ou réalité ?*

Document n°1 : Constitution du 4 octobre 1958 (extraits).

Article 24

Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques. Il comprend l'Assemblée nationale et le Sénat.

Article 42

La discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie.

Article 43

Les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à huit dans chaque assemblée. À la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, les projets ou propositions de loi sont envoyés pour examen à une commission spécialement désignée à cet effet.

Article 48

[...] Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques.

Article 51-2

Pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24, des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments d'information. La loi détermine leurs règles d'organisation et de fonctionnement. Leurs conditions de création sont fixées par le règlement de chaque assemblée.

Document n°2 : Ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires (extraits).

Article 6

I.- Outre les commissions mentionnées à l'article 43 de la Constitution seules peuvent être éventuellement créées au sein de chaque assemblée parlementaire des commissions d'enquête; les dispositions ci-dessous leur sont applicables. 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. Il ne peut être créé de commission d'enquête sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. 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. Les membres des commissions d'enquête sont désignés de façon à y assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques. Les commissions d'enquête ont un caractère temporaire. Leur mission prend fin par le dépôt de leur rapport et, au plus tard, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date de l'adoption de la résolution qui les a créées. Elles ne peuvent être reconstituées avec le même objet avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la fin de leur mission.

II.- [...] 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'Etat, et sous réserve du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs. Toute personne dont une commission d'enquête a jugé l'audition utile est tenue de déférer à la convocation qui lui est délivrée, si besoin est, par un huissier ou un agent de la force publique, à la requête du président de la commission. A l'exception des mineurs de seize ans, elle est entendue sous serment. Elle est, en outre, tenue de déposer, sous réserve des dispositions des articles 226-13 et 226-14 du code pénal. Les dispositions du troisième alinéa de l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse lui sont applicables. [...]

III.-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. Dans les cas visés aux deux précédents alinéas, le tribunal peut en outre prononcer l'interdiction, en tout ou partie, de l'exercice des droits civiques mentionnés à l'article 131-26 du code pénal, pour une durée maximale de deux ans à compter du jour où la personne condamnée a subi sa peine. En cas de faux témoignage ou de subornation de témoin, les dispositions des articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal sont respectivement applicables. Les poursuites prévues au présent article sont exercées à la requête du président de la commission ou, lorsque le rapport de la commission a été publié, à la requête du bureau de l'assemblée intéressée.

IV.-Les auditions auxquelles procèdent les commissions d'enquête sont publiques. Les commissions organisent cette publicité par les moyens de leur choix. Toutefois, elles peuvent décider l'application du secret ; dans ce cas, les dispositions du dernier alinéa du présent article sont applicables. Les personnes entendues par une commission d'enquête sont admises à prendre connaissance du compte rendu de leur audition. Cette communication a lieu sur place lorsque l'audition a été effectuée sous le régime du secret. Aucune correction ne peut être apportée au compte rendu. Toutefois, l'intéressé peut faire part de ses observations par écrit. Ces observations sont soumises à la commission, qui peut décider d'en faire état dans son rapport.

Document n°3 : J.-J. Urvoas, « La lente mais irrépensible renaissance des commissions parlementaires », Pouvoirs 2013/3, n°146, pp. 21-31 (extraits).

« [L]e Parlement de 2013 n'est plus celui de 1958. Son fonctionnement en a été bouleversé en raison d'une promesse de Nicolas Sarkozy qui, contrairement à d'autres, a effectivement été tenue. De fait, la vingt-quatrième révision institutionnelle, votée le 21 juillet 2008 et promulguée deux jours plus tard, a été la plus conséquente depuis le début de la Ve République. Elle a conduit à modifier plus de la moitié des articles de la loi fondamentale, entraînant la réécriture intégrale de certains d'entre eux et l'introduction de certaines dispositions totalement nouvelles. Or parmi les dispositifs refondus figurent bien des instruments de discipline imaginés par le général de Gaulle pour confiner le Parlement dans un rôle de tâcheron législatif. C'est ainsi que furent revues les prérogatives des commissions de chacune des deux assemblées dans le but d'ériger ces instances, selon la suggestion du comité Balladur. C'est de leur usage qu'il sera ici question, sous la réserve [d'une précision]. [...]

En effet, à l'Assemblée nationale comme au Sénat, une même dénomination peut désigner des structures différentes. Ainsi, les commissions législatives comme celles qui sont investies d'une compétence *ratione materiae* définie à l'avance, les commissions spéciales comme les commissions mixtes paritaires n'ont pas les mêmes fonctions que celles qui contribuent aux missions de contrôle politique (comme les commissions d'enquête) ou aux attributions quasi juridictionnelles des assemblées parlementaires. Dans un souci de clarté, le propos ne concernera donc que celles sur lesquelles repose le quotidien du travail législatif. [...] [D]epuis l'adoption de la résolution de la Chambre des députés du 17 novembre 1902, par laquelle elles furent reconnues en tant qu'institution parlementaire, jusqu'en 1958, l'importance des commissions n'avait cessé de s'accroître. Sous la IV^e République, elles finirent même par exercer un contrôle continu sur le gouvernement au point d'en dénaturer régulièrement les textes. C'est ainsi que, dans un célèbre article de 1955, Michel Debré leur imputa la responsabilité de l'assujettissement de l'exécutif. Aussi, en réaction, le régime gaulliste les cantonna dans un rôle strictement technique, leur confiant un travail préparatoire non contraignant pour le gouvernement. Toutefois, la révision de 2008 va leur redonner une place centrale en leur attribuant des moyens politiques de nature à leur permettre de s'imposer face à l'exécutif et en leur garantissant des délais suffisants pour pouvoir remplir leur mission dans des conditions satisfaisantes. La principale évolution figure à l'article 42 de la Constitution, qui dispose désormais que « la discussion [...] porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie ». Sont cependant exclues du périmètre de la réforme certaines catégories de documents législatifs – lois constitutionnelles, de financement de la sécurité sociale, de finances, lois relatives aux « états de crise ». Elle vise à valoriser le travail effectué en amont de la séance publique tout allégeant la discussion dans l'Hémicycle des considérations les plus techniques – amendements rédactionnels, de cohérence, de coordination – et les moins nécessaires au débat politique. À l'évidence, en cinq années, cette disposition a inversé le rapport de force entre la commission et le ministre concerné, et a conduit les parlementaires à modifier leurs habitudes de travail. Ainsi, si le ministre vient toujours présenter son projet de loi, son intérêt est désormais de participer pleinement à l'ensemble des débats de la commission. Là où hier sa présence n'était pas souhaitée, elle est aujourd'hui jugée indispensable par les uns et par les autres. Pour les députés, c'est la garantie d'être aussitôt informés de la position du gouvernement sur leurs propositions d'amendement. Pour les ministres, c'est celle que les dispositions du texte en discussion ne seront pas réécrites contre leur volonté, faute d'une vigilance suffisante. Le travail de la commission n'est donc plus une forme de répétition

générale dépourvue d'enjeu. Aussi la confrontation entre le ministre et les députés ou sénateurs modifie-t-elle en profondeur l'essence des principes et la réalité des usages en vigueur depuis la III^e République.

En effet, même sous les régimes antérieurs où le texte débattu en séance publique était déjà celui de la commission, le gouvernement ne participait pas aux délibérations de celle-ci. D'ailleurs, le Sénat tenta de s'opposer à cette réforme mais le Conseil constitutionnel rejeta ses arguments et les commissions sont devenues la matrice principale à partir de laquelle s'élabore la loi, le « four où se cuit le pain législatif. Les échanges y sont régulièrement vifs, au point de voir parfois le texte rejeté par les députés au grand dam du ministre responsable. Ce fut notamment le cas le 18 mai 2011, quand la commission des lois s'opposa, en présence de Georges Tron, alors en charge de la fonction publique, au projet de loi relatif au maintien en exercice au-delà de la limite d'âge de fonctionnaires nommés dans des emplois à la décision du gouvernement.

Ce pouvoir nouveau a entraîné deux conséquences incidentes. D'une part, l'augmentation de la présence des parlementaires en commission et, d'autre part, l'accentuation du poids du rapporteur du texte. L'on observe en effet qu'en bien des circonstances députés ou sénateurs sont plus nombreux à participer aux travaux initiaux qu'à siéger en séance publique. Sans doute l'augmentation du nombre de commissions (de six à huit à l'Assemblée et de six à sept au Sénat) a-t-elle aussi contribué à favoriser l'émergence d'un cadre plus adapté aux débats. L'ancienne commission des affaires culturelles, familiales et sociales qui ne comptait pas moins de cent quarante membres travaillait-elle dans de bonnes conditions ?

L'expression est évidemment plus facile dans les deux structures qui en sont issues et qui réunissent chacune au maximum soixante-treize députés. Parallèlement, le rapporteur joue donc maintenant un rôle primordial. De son sérieux, de son investissement, de sa fermeté découle son influence sur l'exécutif. Désigné au sein de la majorité, c'est avec lui qu'il revient au gouvernement de discuter afin d'éviter d'éventuelles déconvenues. C'est de lui que dépendent les principaux arbitrages relatifs aux amendements que veulent déposer les députés. Pendant le débat, il exerce souvent une influence prépondérante, voire exclusive sur les choix du groupe majoritaire. Et c'est en grande partie sur lui que repose, dans l'enceinte parlementaire, le pilotage politique du texte. D'où la très grande attention avec laquelle les ministres suivent cette désignation tant celle-ci est devenue stratégique et conséquente la responsabilité implicite qu'accepte d'endosser le député investi. Il est d'ailleurs un domaine dans lequel son pouvoir peut croître à l'instar de celui des commissions : dans le contrôle des nominations auquel procède le président de la République.

Depuis la révision, ce pouvoir est partiellement encadré. Aux termes de l'article 13-5 C, « [le Président] ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions ». Or, à l'Assemblée du moins, le règlement (art. 29-1) offre la possibilité de nommer un rapporteur. La commission des lois y a eu recours à deux reprises, notamment lors du dernier renouvellement du Conseil constitutionnel, en choisissant même de confier cette responsabilité à un député de l'Union pour un mouvement populaire (UMP). Ce pouvoir inédit qui fait intervenir les commissions dans la sphère de compétence du président de la République aura sans nul doute des conséquences. A minima, la procédure obligera l'exécutif à présenter une personnalité « acceptable » par les parlementaires et, au mieux, elle incitera à la

concertation avant la présentation aux chambres. [...] Mais si les commissions ont gagné en influence, c'est aussi parce qu'en leur sein le temps d'expression n'est pas encadré. Cela fait une différence notable avec la séance publique.

L'obsession de la maîtrise du temps est un mal partagé par la majorité de l'Hémicycle et par ses minorités. Pour la première, il s'agit d'éviter l'enlèvement de ses textes, pour les secondes, de se trouver muselées et donc inaudibles. Car il y a bien longtemps que le droit de parole ne s'exerce plus librement dans le cadre de la séance publique. À l'Assemblée comme au Sénat, les temps d'expression des parlementaires sont sans cesse plus contraints. Ainsi, au palais du Luxembourg, la durée d'intervention a été réduite de quarante-cinq à trente minutes, puis de trente à quinze minutes pour une motion de procédure contre l'ensemble d'un texte (1986, 1991), de dix à cinq minutes (1994) puis à trois minutes (2009) pour la présentation d'un amendement. C'est pourquoi de plus en plus les débats les plus riches se déroulent dans les commissions. Leur organisation ne dépend que de leur bureau qui a « tous pouvoirs pour régler les délibérations », tandis qu'il incombe au président d'« organiser les travaux » (art. 41 du règlement de l'Assemblée nationale). Nulle limite théorique au temps d'intervention d'un député et nulle entrave au nombre d'interventions. La technicité des élus peut se déployer, la commission restant un des rares espaces de liberté d'expression au sein d'un Parlement lancé dans une course effrénée au sablier. Il est donc logique, comme le reconnaissait Bernard Accoyer, lorsqu'il présidait l'Assemblée, que « le travail parlementaire [se soit] pour partie déplacé de l'Hémicycle vers les commissions, où s'élabore dans une large mesure la loi ». Émancipée par les textes de son rôle subalterne qui la confinait exclusivement dans un travail préparatoire sans importance, la commission apparaît donc comme l'une des principales bénéficiaires de la révision de 2008. Bien que n'ayant pas retrouvé la puissance qui était la sienne sous la IV^e République, elle est néanmoins devenue une sorte de juridiction de première instance là où la séance publique serait une forme de juridiction d'appel.

Mais rien pour autant n'est jamais figé car le droit parlementaire est par excellence le fruit d'une tension entre la norme et la pratique. C'est un art du compromis entre le juridique et le politique. Nulle surprise dès lors que l'observation de l'application concrète des règles qui viennent d'être évoquées en révèle la précarité. Fragilisé en commission, le gouvernement reste en position de force dans la séance publique. Il le doit principalement à deux facteurs. D'abord au souci de solidarité, véritable ciment de la majorité parlementaire. Et ensuite au besoin de visibilité des élus, qui continue à faire de l'Hémicycle le principal lieu de confrontation politique. Ainsi, la marque de fabrique de la Ve République perdure : dans les chambres le gouvernement demeure, autant qu'hier, la maître du jeu.

Si les prérogatives du Parlement ont évolué, tel n'est globalement pas le cas de l'état d'esprit des élus. Ceux qui appartiennent à la majorité se vivent d'abord comme des soutiens de l'exécutif et ceux qui siègent dans l'opposition poursuivent surtout un combat politique. Dans les deux cas, le travail législatif n'est pas premier, ce qui permet aux ministres de récupérer la main qu'ils ont pu perdre en commission. Heureusement, l'affrontement reste contingenté puisque les points potentiels d'achoppement entre le gouvernement et sa majorité ont été lissés à l'occasion de travaux préparatoires. C'est d'ailleurs l'un des effets pervers de la révision : avoir déplacé les négociations dans l'opacité des cabinets ministériels où des conseillers habitués à imposer leur point de vue exercent souvent un pouvoir sans partage. Il est en effet rarissime que ces conclaves se tiennent dans les locaux parlementaires, l'usage voulant que ce

soient les élus qui se déplacent dans les ministères – sans garantie d’ailleurs que le ministre concerné assiste en personne à la réunion organisée à cet effet !

Il faut dans ces cas-là que le rapporteur déploie des trésors de combativité et parfois d’acharnement pour parvenir à vaincre les obstinations. D’autant qu’il ne peut se reposer que sur une fragile escouade de fonctionnaires qui l’assistent dans sa tâche. En dépit de leur disponibilité sans faille et d’un niveau d’expertise qui n’a d’égal que leur discrétion, l’appui logistique que ceux-ci lui apportent pèse peu au final face à l’administration et ses experts (Secrétariat général du gouvernement, Conseil d’État...). Par contre, une fois dans l’Hémicycle, le représentant du gouvernement et ceux de la commission jouissent de prérogatives identiques. D’ailleurs, siégeant symboliquement au premier rang des travées, le ministre n’est séparé que par une allée du président et du rapporteur de la commission. Et tous obtiennent la parole, sans limitation d’aucune sorte, quand ils la demandent. Une fois les débats engagés cependant, le phénomène majoritaire joue au profit du gouvernement. Sur le papier, il peut sembler ardu pour un ministre, mécontent de l’adoption d’un amendement en commission, d’obtenir le retour au texte initial. Il faut cependant bien tenir compte du fait que les élus ne sont pas toujours informés des subtilités en jeu et qu’encadrés par leur groupe parlementaire, au moment des votes, la discipline fait merveille. Lorsqu’on ne possède pas de compétence particulière sur une question technique, il est tout naturel de répondre à l’appel du gouvernement. [...]

Il ne faut pas s’en étonner outre mesure. N’en déplaise à Montesquieu, exécutif et législatif ne fonctionnent plus de manière séparée, la majorité parlementaire et le gouvernement qui en est issu constituent un bloc de pouvoir qui fait et exécute la loi. Aussi, pour beaucoup de députés de la majorité, la présence dans l’Hémicycle se résume aujourd’hui comme hier, à jouer un rôle passif de figurant et à veiller à ce que l’opposition reste minoritaire. Le droit parlementaire demeure donc marqué par la centralité de la séance plénière, l’Hémicycle ayant vocation à accueillir l’ensemble des élus quel que soit leur groupe ou leur commission. Mais cette position privilégiée s’explique aussi – et peut-être surtout – par le caractère public des travaux qui s’y déroulent. Le huis clos reste, en effet, le droit commun des commissions.

À l’Assemblée, seules deux d’entre elles ont choisi d’ouvrir leurs travaux au public par la diffusion en direct sur Internet de leurs réunions. Pionnière sous la précédente législature, la commission des affaires culturelles a été rejointe en juin 2012 par celle des lois. Certes, toutes publient très rapidement un compte rendu désormais exhaustif, réalisé d’ailleurs par un service équivalent à celui qui assure la retranscription des débats de la séance publique, et celui-ci est consultable sur le site de l’Assemblée. Cependant, dans une démocratie d’opinion, l’écrit ne pèse guère face à la force de l’image. Les règles restrictives et les limitations diverses peuvent bien avoir été bannies des réunions de commission, la politique n’existe pas sans la communication et la communication n’est rien sans la télévision. Les députés ne sont pas des fantômes, ils ont besoin d’être vus. Ainsi, le huis clos des délibérations joue en faveur du gouvernement. Le secret encourage l’opposition, tel Sisyphe, à redéposer en séance les amendements rejetés. De surcroît, la bataille partisane, celle que les ministres sont les plus à même de remporter, se déroule dans l’Hémicycle, alors que dans la commission les députés de la majorité ont tendance, pour faire passer leurs amendements, à faire bloc avec le rapporteur. La séance peut donc être perçue par les observateurs comme un foyer de bavardage et d’impuissance, elle n’en demeure pas moins l’enclos de la décision ultime. Le constituant espérait qu’en accroissant les pouvoirs de la commission la discussion dans l’Hémicycle se

concentrerait sur les temps forts (amendements importants, explications de vote, votes solennels). On en est loin, d'ailleurs le temps passé en séance publique ne diminue plus depuis 2009.

L'absence de visibilité du travail réalisé au sein des commissions a pour conséquence de préserver la fonction de l'Hémicycle en tant que lieu du débat pertinent entre les gouvernants et ceux qui les contestent sous le regard de l'opinion. Pourtant, très logiquement, dès lors que la commission joue un rôle accru dans l'écriture de la loi, il est dans l'ordre des choses que les citoyens, les observateurs et les médias puissent accéder aux échanges qui s'y déroulent de manière plus directe que par la seule lecture d'un document. D'ailleurs, fin 2010, Bernard Accoyer avait installé un comité paritaire sur le suivi de l'application du règlement dont il est ressorti que la publicité audiovisuelle des débats dans ces instances gagnerait à devenir la règle, le huis clos l'exception. Mais, pour l'heure, cela n'est pas concrétisé, même si des travaux ont déjà eu lieu pour réaménager toutes les salles en les équipant de moyens de retransmission télévisée.

Ceux qui s'opposent à cette évolution arguent que, si la digue du secret était emportée, toute distinction ou presque s'effacerait du même coup avec la séance publique et que le droit y perdrait. Le croire serait mal connaître la réalité du climat en commission. Car les travaux qui s'y tiennent se caractérisent le plus souvent, fort heureusement, par la modération des propos et un louable esprit de conciliation. La spécialisation des commissaires implique évidemment compétence, intérêt pour les sujets débattus et précision juridique. Néanmoins, le fait majoritaire ne disparaît pas pour autant. Il demeure exceptionnel que des amendements signés par l'opposition soient adoptés. L'emprise des groupes et donc la politisation de l'examen technique des textes – avec les contraintes qu'elle induit sur la liberté d'expression et de décision des députés – imposent dès ce stade leur implacable rigueur. Évidemment ces constats ne revêtent pour l'heure aucun caractère définitif. Raymond Aron qualifiait jadis la situation française « d'immuable et de changeante ». On ne saurait mieux dire aujourd'hui en évoquant la mécanique de nos institutions parlementaires. »

Document n°4 : C. Guérin-Bargues, « Les nouveaux rapports entre pouvoirs à l'aune des affaires Fillon et Benalla: vers une multiplication des contrôles ? », *Titre VII*, 2019/2, n°3, pp. 24-33 (extraits).

« Pas plus sans doute que les Républiques précédentes, mais de manière bien plus visible en raison de la montée en puissance de l'autorité judiciaire et du journalisme d'investigation, la Ve République semble avoir bien du mal à se libérer du parfum de scandale qui, à tort ou à raison, entoure désormais la classe politique. Au-delà de la capacité qu'ont les affaires en tous genres à ébranler la confiance que les citoyens placent dans leurs institutions, dans ceux qui les font vivre ou prétendent les incarner, elles ont pour principales caractéristiques de jeter une lumière souvent crue sur les rapports entre pouvoirs. Parce qu'elles donnent parfois naissance à des procédures parlementaires ou judiciaires de contrôle ou de sanction, elles ont également en commun de participer à la définition du contenu concret du principe de séparation des pouvoirs. Les affaires Fillon et Benalla qui défrayèrent la chronique au printemps 2017 et à l'été 2018, ne dérogeront pas à la règle. Dans les deux cas, la défense des intéressés, soutenue

par une partie de la doctrine, a consisté à mettre en cause, au nom de ce principe communément admis comme étant l'un des marqueurs du libéralisme politique, la légitimité des procédures mises en œuvre afin de leur faire rendre des comptes. Dans l'affaire Fillon, un certain nombre de juristes ont ainsi contesté l'intervention du Parquet National Financier (PNF) en se référant notamment du principe d'autonomie des assemblées, corollaire du principe de séparation des pouvoirs. Dans l'affaire Benalla, les plus hautes instances de l'État n'ont pas hésité à faire appel à ce même principe lorsque la commission des Lois de l'Assemblée nationale, qui avait obtenu les prérogatives d'une commission d'enquête parlementaire, a décidé en septembre 2018, de convoquer pour audition Alexandre Benalla, chargé de mission et coordinateur de différents services lors des déplacements officiels et privés du président de la République. La ministre de la Justice Nicole Belloubet rappela alors qu'« il ne doit pas y avoir d'interférence entre une commission d'enquête parlementaire et une information judiciaire, au nom de la séparation des pouvoirs et de la garantie des droits ». Le président de la République lui-même aurait également appelé Gérard Larcher, président du Sénat, au nécessaire respect des équilibres institutionnels. Signe que la constitution et les mécanismes institutionnels, font l'objet d'évolutions et de réinterprétations permanentes au gré des événements, ces deux affaires ont participé à définir plus avant les rapports entre les trois grands pouvoirs de l'État. [...] Dans l'affaire Benalla, la commission parlementaire créée afin d'éclairer les sénateurs sur les conditions de recrutement et les fonctions de l'ancien chargé de mission à l'Élysée a fait l'objet de deux types d'objection. D'une part, la compatibilité de son existence avec les poursuites judiciaires dont faisait l'objet l'ancien chargé de mission, de l'autre l'éventuelle atteinte à la séparation des pouvoirs exécutifs et législatifs qui en résulterait dès lors qu'Alexandre Benalla était rattaché au cabinet du Président de la République. Là encore, aucune de ces critiques ne parvient à convaincre. Une première difficulté résultait de la mise en examen, dès juillet 2018, d'A. Benalla en raison notamment de son comportement lors des manifestations du 1er mai. L'article 6 de l'ordonnance de 1958 dispose en effet « qu'il ne peut être créé de commission d'enquête sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours ». De plus, l'article 5 bis de l'ordonnance du 17 novembre 1958 précise qu'« une commission spéciale ou permanente peut convoquer toute personne dont elle estime l'audition nécessaire, réserve faite, d'une part, des sujets de caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, d'autre part, du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs ». Enfin, le Conseil constitutionnel a rappelé l'importance de cette interdiction au nom du respect de la séparation des pouvoirs (déc. n°2009-582 DC du 25 juin 2009, cons. 4 à 6). Cet ensemble de normes pourrait inciter à une lecture littérale de l'article 6, qui serait susceptible d'interdire tout contrôle parlementaire, puisque des poursuites judiciaires ouvertes à dessein suffiraient à le désarmer de manière abusive.

Dès 1971, l'Assemblée nationale a toutefois estimé que « l'existence de poursuites judiciaires n'était pas un obstacle à la création d'une commission d'enquête parlementaire, dès lors que se trouvent écartés de son champ d'application ceux des faits qui ont donné lieu à des poursuites ». En réalité, la pratique parlementaire s'affranchit allégrement d'une interprétation stricte de la proscription, plusieurs personnes faisant l'objet de poursuites ayant, par le passé, été entendues par des commissions d'enquête parlementaires. En 1999, la commission d'enquête du Sénat sur la conduite de la politique de sécurité menée par l'État en Corse avait ainsi auditionné le préfet

Bernard Bonnet et le colonel Henri Mazères. Jérôme Cahuzac était également déjà mis en examen lorsqu'il fut entendu, en juin 2013, par la commission d'enquête de l'Assemblée nationale relative aux éventuels dysfonctionnements dans l'action des ministères de l'économie et des finances, de l'intérieur et de la justice. Il n'en demeure pas moins que l'article 6, même interprété de manière souple, est une source de difficultés. Il a tout d'abord pour effet de complexifier la définition des sujets d'enquête, car il conduit à exclure du champ de l'investigation parlementaire les faits qui ont donné lieu à poursuites. À cet égard, l'objet des travaux de la commission des lois de l'Assemblée nationale, qui n'a cependant guère perduré, peut surprendre. Il s'agissait en effet de « faire la lumière sur les événements survenus à l'occasion de la manifestation parisienne du 1er mai 2018 » et portaient donc exclusivement sur les faits ayant donné lieu à l'ouverture d'une information judiciaire. Les sénateurs eurent alors beau jeu de s'étonner, non sans malice au regard de son absence prévisible de résultat, que ses travaux « n'aient pas suscité l'opposition publique des mêmes membres du Gouvernement qui ont critiqué à tort les travaux de votre commission ». La commission des lois du Sénat avait en revanche été plus prudente dans la définition de ses missions puisqu'il s'agissait de « mener une mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements ». L'article 6 a également pour inconvénient de rendre plus difficile la conduite des travaux parlementaire au moins à deux égards. Tout d'abord, son existence même produit une sorte d'inhibition de la parole parlementaire qui vient d'ailleurs limiter la pleine liberté de propos dont les parlementaires bénéficient traditionnellement au sein des commissions et que protège l'article 26 alinéa 1er de la Constitution. Ensuite, son existence même renforce la tendance qu'ont certaines personnes auditionnées à adopter des stratégies d'évitement.

Les auditions devant la commission sénatoriale ont bien montré en effet combien les sénateurs étaient contraints de marcher sur une ligne de crête afin de ne pas donner le sentiment d'empiéter par leurs questions sur l'office du juge d'instruction ou d'offrir aux personnes entendues l'échappatoire classique consistant à refuser de répondre sous prétexte de ne pas courir le risque de s'auto-incriminer. Telle fut l'attitude d'A. Benalla le 21 janvier 2019, au point de provoquer l'agacement du président de la commission, lassé d'inciter en vain l'intéressé à sortir de son silence obstiné. La séparation des pouvoirs, dont l'article 6 apparaît comme l'une des conséquences procédurales, fait ici figure de prétexte commode qui permet à l'intéressé d'éviter de donner trop de détails sur des sujets « gênants » - pour reprendre les termes du Président, Philippe Bas.

Aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 « toute personne dont une commission d'enquête a jugé l'audition utile est tenue de déférer à la convocation qui lui est délivrée, si besoin est, par un huissier ou un agent de la force publique, à la requête du président de la commission ». Dans l'affaire Benalla, les fonctionnaires de la présidence de la République qui avaient fait l'objet d'une convocation ont tous déféré à cette dernière. Toutefois, ils ont pris soin de rappeler que leur présence avait été rendue possible par l'accord du chef d'État, tandis que le principe de séparation des pouvoirs leur interdirait de répondre à toute question portant sur l'organisation interne de la présidence de la 15^e République. Alexis Kohler, le secrétaire général de la présidence de la République, a par ailleurs refusé de communiquer un certain

nombre de documents à la commission. Dans un courrier adressé à la commission sénatoriale, il justifie ce refus en soulignant que l'article 51-2 dispose que des commissions d'enquête peuvent être créées « pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24 », article qui n'habilite le Parlement qu'à contrôler « l'action du Gouvernement ».

Le courrier précise également que « dans le même temps, le principe de la séparation des pouvoirs ne permet pas à l'une des deux assemblées d'exercer ces pouvoirs à l'égard du Président de la République par ailleurs soumis au titre IX de la Constitution. Ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel, son autonomie financière, comme pour tout pouvoir public constitutionnel, garantit cette séparation des pouvoirs. ». Il en résulte que « dès lors que les documents dont vous demandez la communication ne sont pas relatifs à « l'action du Gouvernement », rien n'impose, en application de la Constitution, leur transmission à votre commission ». Ce dernier argument tiré de la séparation des pouvoirs, qui apparaît surabondant, souligne en réalité la faiblesse du raisonnement. Si elle était parfaitement convaincante, la lecture combinée des articles 51- 2 et 24 devrait en effet suffire à justifier le refus de transmission.

La double référence au titre IX et au principe d'autonomie financière procède par ailleurs d'une confusion volontaire entre le président de la République et la présidence de la République. Le titre IX de la Constitution, intitulé « La Haute Cour », organise en effet le statut juridictionnel du chef de l'État à travers les articles 67 et 68 de la Constitution. Il s'agit d'un statut qui se justifie de toute évidence par des préoccupations institutionnelles fortes mais qui a une dimension personnelle au sens où il a vocation à protéger la fonction présidentielle à travers son titulaire. L'autonomie financière en revanche n'est pas celle du Président de la République, comme le laisse entendre le courrier, mais bien de la Présidence, vaste ensemble de services administratifs et politiques, dont la gestion des fonds publics et l'exécution du budget est d'ailleurs soumis depuis 2009 au contrôle de la Cour des comptes. Cherchant à justifier son plein respect de l'article 24 de la Constitution et donc la légalité de ses travaux, la commission sénatoriale avance deux arguments.

Le premier est modérément convaincant car il consiste à souligner que les missions de maintien de l'ordre comme de protection du Chef de l'État « incombent à des services qui relèvent tous du gouvernement ». Cependant, s'il est vrai que la Groupe de Sécurité de la Présidence de la République (GSPR) comme le commandement militaire sont organiquement rattachés au ministère de l'intérieur, toute la difficulté vient précisément du fait qu'Alexandre Benalla, qui n'est ni policier ni gendarme, devait sa place au fait du prince. Le second argument selon lequel « rien ne s'oppose juridiquement, (...) à ce qu'un collaborateur du chef de l'État soit entendu par une commission parlementaire », apparaît en revanche plus solide et à pour lui la force des précédents. Parmi ces derniers, celui de 2009 semble le plus probant. Le directeur de cabinet du président de la République avait alors été entendu par la commission des finances de l'Assemblée nationale, alors même que le Bureau de l'Assemblée avait déclaré irrecevable une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les sondages commandés par la présidence de la République, en raison du risque de mise en cause de la responsabilité politique du chef de l'État. Or si un directeur a en définitive pu être entendu en 2009 sur une affaire touchant au 16 fonctionnement même du cabinet présidentiel, à la légalité et à l'opportunité des décisions prises en son sein, on voit mal pourquoi dix ans plus tard des

conseillers à l'Élysée ne pourraient être interrogés sur son fonctionnement administratif. Enfin, nul principe et pas même celui de la séparation des pouvoirs ne permet d'enfermer l'Élysée dans un splendide isolement à l'abri du contrôle parlementaire.

D'une part, ainsi que le soulignent les sénateurs, on voit mal en vertu de quel raisonnement le contrôle de l'autorité judiciaire et de la Cour des comptes serait admis, tandis qu'un contrôle parlementaire devrait être exclu, « alors même que la représentation nationale agit au nom du peuple français ». Un tel raisonnement reviendrait à entretenir de la séparation des pouvoirs une conception hémiplégique qui exclut la logique même du régime parlementaire, en vertu de laquelle le Parlement peut et doit demander des comptes aux gouvernants. D'autre part, cette contestation de la possibilité pour les parlementaires de recueillir des informations dans le cadre de l'affaire Benalla apparaît d'autant moins convaincante qu'elle semble contraire à l'esprit même de la dernière révision constitutionnelle. Depuis celle du 23 juillet 2008 en effet, l'article 24 de la Constitution place la fonction de contrôle au même niveau que l'élaboration de la loi, tandis que la possibilité, pour chacune des assemblées, de créer des commissions d'enquête a été constitutionnalisée à l'article 51-2 de la Constitution. Toutefois, en matière de révision constitutionnelle, il ne suffit pas qu'une révision soit menée à son terme pour produire des effets. Encore faut-il que la pratique constitutionnelle, c'est-à-dire politique, consente à en assimiler la logique. Telle fut sans doute l'une des conséquences de l'affaire Benalla : un utile renforcement de la fonction de contrôle que sont susceptibles d'exercer les représentants de la Nation sur le comportement de l'exécutif. [...] »

Document n°5 : « Affaire Benalla » *Rapport d'enquête de la commission des lois du Sénat, Mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements, 20 février 2019 (extraits).*

Alexandre Benalla a acquis la confiance d'Emmanuel Macron, ancien ministre puis candidat à la présidence de la République, en assumant la responsabilité de sa sécurité et de l'organisation des services d'ordre de sa campagne après sa démission du ministère de l'économie. Il aurait alors fait ses preuves et, dès l'installation du nouveau président, il a rejoint son cabinet pour y exercer des missions en rapport avec les compétences qu'il avait démontrées : pour résumer, sécurité et organisation des déplacements publics et privés du chef de l'État, en veillant à l'image du Président et, le cas échéant, de l'épouse de celui-ci. La définition formelle de la fonction de l'intéressé à la présidence de la République, fournie à votre commission tardivement, ne recouvrait que partiellement la réalité ou n'a été qu'un point de départ. Se dégage la conviction qu'Alexandre Benalla, fort de la confiance du Président de la République et d'une expérience rapidement acquise, a très vite pris un certain ascendant sur les responsables opérationnels de la sécurité présidentielle et s'est imposé comme interlocuteur des autorités de sécurité publique placées sous la responsabilité du ministre de l'intérieur lors de la préparation et du déroulement des déplacements présidentiels. Sans évincer les fonctionnaires civils et militaires en charge de la protection rapprochée du Président de la République, il apparaît qu'il a en outre assumé directement, au cœur du dispositif de sécurité, une action de protection rapprochée à l'épaule du Président de la République, s'ajoutant sans s'y substituer à la protection assurée par les membres du groupe de sécurité de la présidence de la République,

mais pouvant aussi compliquer celle-ci en raison de la position physique qu'il occupait systématiquement à proximité du chef de l'État. Seule la nature de la fonction réellement exercée par Alexandre Benalla paraît expliquer le permis de port d'arme obtenu du préfet de police, avec l'appui du directeur du cabinet du Président de la République, ainsi que les moyens qu'il a été décidé de lui attribuer (notamment un appartement à proximité du palais et une voiture de fonction dotée d'équipements de police) afin de lui permettre d'être constamment à la disposition du chef de l'État, à la différence de la totalité de ses prédécesseurs comme de ses propres collègues de niveau hiérarchique équivalent.

Pour que ces éléments de statut n'aient été ni des privilèges ni des avantages, il fallait bien qu'ils fussent entièrement justifiés par les nécessités absolues de la fonction d'Alexandre Benalla, ce qui ne peut s'expliquer autrement que par les impératifs de la sécurité du Président de la République, de son épouse et des membres de leur famille qui peuvent évoluer jour après jour au gré des besoins des personnes protégées et exigeant donc une disponibilité permanente. Il nous est ainsi apparu relativement aisé d'écarter la thèse selon laquelle Alexandre Benalla n'aurait rempli au cabinet du chef de l'État qu'une fonction de pure organisation administrative et logistique. L'aveu n'a toutefois jamais été officiellement fait qu'il exerçait une responsabilité de sécurité allant au-delà d'une simple « coordination » de la sécurité présidentielle, coordination présentée comme d'ordre technique et dépourvue de toute attribution d'autorité. La mission d'information a cependant établi l'existence de contradictions telles qu'il faudrait beaucoup de naïveté pour penser que la version invraisemblable du collaborateur constamment positionné à l'épaule du Président de la République pendant ses déplacements, autorisé à porter une arme, mais qui aurait néanmoins été dépourvu de toute fonction opérationnelle en matière de sécurité est plus proche de la réalité que la version du chargé de mission supervisant au moins de fait une partie importante de la sécurité présidentielle et exerçant simultanément la fonction de garde du corps du chef de l'État. Le plus incompréhensible est que de telles évidences aient pu être escamotées, au prix d'explications d'ailleurs changeantes qui ne postulaient ni l'intelligence ni même le bon sens de ceux auxquels elles étaient destinées, et qui ne s'embarrassaient pas toujours de la moindre vraisemblance.

Il est d'ailleurs possible d'y voir la conscience tardivement prise au sommet de l'État de l'incongruité qui pouvait s'attacher à ce qu'un rôle majeur soit dévolu à un membre subalterne du cabinet présidentiel, quelles que soient les qualités professionnelles de l'intéressé, dans la sécurité du Président de la cinquième puissance du monde, qui a la mission constitutionnelle d'assurer la continuité de l'État. À une époque où le terrorisme est constamment à l'affût, la sécurité du chef de l'État ne peut souffrir d'aucune défaillance et doit être assurée par des fonctionnaires particulièrement qualifiés et expérimentés.

Cette conscience rétrospective d'une prise de risque inutile et grave aurait certainement dû s'accompagner du regret d'avoir laissé un collaborateur du cabinet abuser régulièrement de sa position en interférant avec les hiérarchies de la police et de la gendarmerie placées sous l'autorité des préfets et du Gouvernement.

On ne comprend pas non plus qu'après avoir appris les fautes commises le 1er mai 2018 par Alexandre Benalla, le Président de la République lui-même ait, comme il l'a dit publiquement, pris la décision de ne pas mettre fin à sa collaboration. Aux yeux de la mission d'information, l'indulgence témoignée à l'égard d'Alexandre Benalla, après qu'il s'est livré à un comportement pourtant qualifié d'« inapproprié et choquant » par sa hiérarchie, était encore

plus préjudiciable au bon fonctionnement de l'État que les fautes commises par l'intéressé en marge de la fête du travail. Sans contester la réalité du licenciement d'Alexandre Benalla fin juillet 2018, on ne peut que regretter le manque de diligences de la part de la présidence de la République dans l'application de cette sanction, en particulier s'agissant de la restitution, qui était obligatoire, de ses instruments de travail et des facilités qui lui avaient été accordées dans l'exercice de ses fonctions.

C'est également dans la réaction tardive des autorités compétentes de l'État à la suite de la publication, dans les médias, de diverses informations relatives à l'exercice par Alexandre Benalla d'activités privées qui étaient susceptibles de constituer un point de vulnérabilité pour la présidence de la République, que se mesurent « l'indulgence », pour ne pas dire l'imprudence, dont a bénéficié l'ancien chargé de mission de la part de sa hiérarchie. Cette regrettable affaire porte la marque d'une légèreté certaine vis-à-vis des règles de bon fonctionnement de l'État et aussi d'une certaine fébrilité. Sa gestion s'est révélée calamiteuse à toutes les étapes :

- des pouvoirs excessifs laissés à un collaborateur inexpérimenté dans un domaine – la sécurité du Président de la République –, pourtant essentiel à la continuité de l'État ;
- une confiance maintenue et une collaboration poursuivie après les graves dérapages commis par ce collaborateur le 1er mai place de la Contrescarpe à Paris ;
- des faits dissimulés à la Justice pendant plusieurs mois du fait de l'absence de saisine du procureur de la République au titre de l'article 40 du code de procédure pénale ;
- la rétention d'informations utiles au travail de la mission d'information sous le prétexte fallacieux d'une séparation des pouvoirs à laquelle il n'a en définitive été porté atteinte que par la mauvaise volonté opposée à plusieurs reprises par des responsables de l'Exécutif à l'accomplissement de la mission de contrôle du Parlement ;
- de nombreuses incohérences constatées sur des points essentiels (permis de port d'arme et nature des fonctions réelles exercées par Alexandre Benalla) entre les personnes entendues, y compris entre les collaborateurs du Président de la République eux-mêmes. La recherche de la vérité a de ce fait été rendue plus compliquée. Nous nous sommes cependant efforcés de retranscrire loyalement tous les éléments recueillis, sans pouvoir toujours dégager une interprétation certaine. Ainsi, chacun pourra se faire une opinion à partir des éléments que nous avons rassemblés. Il faut cependant rappeler que les pouvoirs d'investigation des commissions d'enquête parlementaire sont limités.

Si nul n'a le droit de refuser son concours au Parlement agissant en vertu de ses pouvoirs de contrôle, si chacun est tenu de dire la vérité sous serment, le Parlement n'a pas d'autre moyen de contrainte en cas de doute que de demander à la Justice de se prononcer. Nous le ferons ici en demandant au bureau du Sénat qu'il saisisse le procureur de la République de Paris. Mais au-delà de cet aspect de nos conclusions, nous avons aussi voulu énoncer plusieurs recommandations. Aucune n'est révolutionnaire puisqu'elles tendent toutes à assurer le bon fonctionnement de l'État dans le respect de la tradition républicaine :

- la sécurité du Président de la République doit être exclusivement prise en charge par des policiers et des gendarmes d'élite sélectionnés, entraînés, coordonnés et évalués sous le contrôle du ministre de l'intérieur, agissant en parfaite articulation avec les forces de sécurité intérieure lors des déplacements présidentiels ;
- les collaborateurs de cabinet n'ont ni légitimité politique ni responsabilité administrative, leur seule mission étant d'assister l'autorité politique ; ils n'exercent aucune autorité hiérarchique

et ne reçoivent pas de délégation de pouvoir ; ils n'ont donc aucune instruction à donner aux fonctionnaires de l'État placés sous l'autorité des ministres, des préfets et des ambassadeurs. Il en va ainsi pour les collaborateurs du chef de l'État comme pour ceux, nécessairement distincts, du Premier ministre et pour ceux des ministres ;

– la composition des réserves de la gendarmerie nationale doit être mieux définie et les règles d'accès à celles-ci et de promotion en leur sein doivent être régies par des textes précis, en toute transparence.

Enfin, à la lumière des obstacles qu'elle a dû surmonter pour l'accomplissement de son mandat, la mission considère qu'une réflexion doit s'ouvrir sur le renforcement des pouvoirs de contrôle du Parlement, dans le respect du principe de la séparation des pouvoirs auquel elle est particulièrement attachée :

– le contrôle du Parlement sur les moyens des cabinets des autorités politiques doit être renforcé à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances de l'année par la communication d'informations détaillées ;

– les pouvoirs de contrôle du Parlement sur le fonctionnement administratif de la présidence de la République doivent être précisés ;

– les enquêtes parlementaires et judiciaires doivent pouvoir se dérouler simultanément dans le respect des prérogatives et des missions respectives du Parlement et de l'autorité judiciaire, qui sont complémentaires et non antinomiques ;

– cette complémentarité doit être particulièrement approfondie sur deux points: tout d'abord, les conditions dans lesquelles les autorités publiques doivent appliquer l'article 40 du code de procédure pénale ; ensuite, le déclenchement d'une enquête du procureur de la République en cas de doute sur la sincérité de témoignages recueillis dans le cadre d'une enquête parlementaire. [...]