

2017 - 2019 : Le Sénat, dernier refuge
du pouvoir de contrôle parlementaire ?

Au sujet de l'affaire Benalla : Quand le contrôle parlementaire franchit les portes de l'Élysée

par Jean-Pierre Sueur

À côté de sa mission législative, le Parlement se doit d'assurer une autre mission qui est une mission de contrôle. Les termes de l'article 24 de la Constitution sont à cet égard d'une grande clarté : « Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du gouvernement. Il évalue les politiques publiques ».

Il n'est pas de vraie démocratie sans que cette mission de contrôle soit pleinement assurée. Chacun garde le souvenir de la commission d'enquête qui a eu lieu à l'Assemblée nationale sur le procès d'Outreau, qui a mis en évidence de graves dysfonctionnements au sein de la Justice. De la même manière, on pourra dire qu'il y a un *avant* et un *après* la commission d'enquête sur l'affaire Benalla.

DEUX COMMISSIONS D'ENQUÊTE, PUIS UNE

À vrai dire, il n'y eut pas *une* commission d'enquête parlementaire, mais *deux*. Celle mise en œuvre à l'Assemblée nationale a vite « explosé en vol » et

Jean-Pierre Sueur, vice-président de la commission des lois du Sénat, co-rapporteur de la commission d'enquête parlementaire sur « l'affaire Benalla »

n'a pu remettre aucune conclusion faute de l'indépendance de plusieurs de ses membres à l'égard du pouvoir exécutif. Celle qui a été constituée au Sénat a mené ses travaux à bien dans une totale indépendance à l'égard du pouvoir exécutif – et d'ailleurs de quiconque.

Cette commission était composée de tous les membres de la commission des lois. C'est dire que, par définition, tous les groupes politiques y étaient dûment représentés. Chacun a pu intervenir lors de la quarantaine d'auditions qui ont eu lieu.

Étant co-rapporteur de cette commission avec ma collègue Muriel Jourda, je puis témoigner de la totale indépendance qui a été la nôtre. Je considère que lorsqu'on est membre d'une commission d'enquête parlementaire et *a fortiori* lorsqu'on en est le rapporteur, on ne siège absolument pas en qualité de représentant d'un parti ou d'un groupe politique. Les membres, le président et les rapporteurs de la commission exercent au nom de la Nation une mission qui consiste à rechercher la vérité, à mettre à jour les dysfonctionnements dans l'exercice des missions de service public par les autorités qui en sont investies et à faire des propositions pour mettre fin à ceux-ci ou que ceux-ci ne se renouvellent pas. C'est d'ailleurs ce qui justifie le fait que toute personne entendue doit préalablement prêter serment de « *dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité* ».

Au regard des principes que je viens de rappeler, j'ai dit que je m'étais senti *insulté* par les nombreuses déclarations – qui heureusement n'ont duré qu'un temps – selon lesquelles ma collègue co-rapporteuse et moi-même aurions fait œuvre politique, voire politicienne. Il n'en a rien été. Et aucun élément des 549 pages du rapport ne permet de fonder une telle assertion. C'est d'ailleurs l'indépendance absolue qui a été la nôtre, à l'égard de toute pression d'où qu'elle vienne, qui fonde la crédibilité de notre rapport.

J'ajoute que, plusieurs mois après la publication de notre rapport, nous pouvons constater qu'aucune de nos affirmations, qu'aucun des faits rapportés, qu'aucun paragraphe et aucune ligne du rapport n'ont été contredits par quiconque.

Lors de la mise en place de cette commission, nous avons décidé, après débat, que toutes les auditions seraient publiques. Nous avons même, dans un souci d'équité, refusé une demande de huis clos qui nous est apparue infondée. Ainsi, chacun a pu suivre en direct l'ensemble des auditions qui ont eu lieu – et les audiences constatées sur les diverses chaînes qui ont retransmis les

auditions ont montré que celles-ci suscitaient un réel intérêt. Je crois qu'on ne pourra plus revenir en arrière, et que désormais toutes les auditions des commissions d'enquête seront publiques, sauf dans les cas où le huis clos serait effectivement justifié. Je pense qu'il y a là un réel progrès pour la transparence et pour la démocratie.

UNE COMMISSION D'ENQUÊTE LÉGITIME

Une question qui a été souvent posée est celle de savoir si, eu égard au principe de la séparation des pouvoirs, une commission d'enquête parlementaire pouvait exercer sa mission s'agissant de la présidence de la République et des personnels qui y travaillent. La réponse me paraît être écrite noir sur blanc dans l'article 24 de la Constitution auquel se réfère l'article 51-2 relatif à la création de commissions d'enquête parlementaires. Cet article, déjà cité, stipule que ces commissions ont pour objet de « contrôler le gouvernement ». Or, nombre de personnels de la présidence de la République, à commencer par les personnels de la Police et de la Gendarmerie, relèvent de par leur statut de l'autorité du ministre de l'Intérieur, membre du gouvernement. De surcroît, le même article stipule que le Parlement – et donc, en l'espèce, chacune des commissions d'enquête parlementaires créées en vertu de l'article 51-2 – « évalue les politiques publiques », comme nous l'avons déjà souligné. Or, il est incontestable que la sécurité du président de la République est une politique publique. Ces considérations sont, en outre, conformes à la position de la Cour de Cassation, qui a jugé, dans un arrêt du 19 décembre 2012, rendu dans le cadre de l'affaire des sondages et études commandés par l'Elysée qu'« aucune disposition constitutionnelle, légale ou conventionnelle ne prévoit l'immunité ou l'irresponsabilité pénale des membres du cabinet du président de la République ». Or, si les collaborateurs du président peuvent être déférés devant les tribunaux, il n'y a aucune raison de penser qu'ils ne pourraient pas être entendus par une commission d'enquête parlementaire. Elles nous ont conduits à auditionner (parfois à deux reprises) toute personne exerçant une mission au sein des services de la présidence de la République que nous avons souhaité entendre. La seule exception est le président de la République lui-même qui – en vertu du principe de la séparation des pouvoirs – ne saurait être auditionné par une commission d'enquête parlementaire.

Une autre question tient au fait qu'en vertu des textes en vigueur, aucune

commission d'enquête parlementaire ne peut traiter d'un sujet qui donne lieu parallèlement à une instruction judiciaire. C'est pourquoi chaque fois qu'une résolution visant à créer une telle commission est déposée, la commission des lois de l'assemblée concernée doit statuer sur sa recevabilité à cet égard, après avoir, le cas échéant, saisi le garde des Sceaux. Il est clair qu'une application pointilliste de ce principe pourrait pratiquement empêcher la création de la plupart des commissions d'enquête parlementaires. Notons d'ailleurs que, pour éviter cet obstacle, un soin tout particulier est porté au titre des commissions d'enquête parlementaires. Ainsi, la commission d'enquête créée à l'Assemblée nationale, qui portait directement et exclusivement sur les événements du 1^{er} mai 2018, pouvait prêter le flanc à la critique à cet égard. Nous avons veillé au Sénat à ce qu'il n'en soit pas ainsi puisque notre commission portait 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 leur mission de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquement ». Il ne s'agissait pas pour nous de « contourner la difficulté », mais de mettre en évidence ce qui distingue une enquête judiciaire d'une enquête parlementaire. La commission d'enquête parlementaire n'a pas pour but de juger, de sanctionner ou de condamner. Son rôle est de connaître la vérité, de mettre à jour les dysfonctionnements, et d'en tirer des conséquences concrètes, en particulier pour ce qui est des services publics et des autorités publiques.

LE RAPPORT, CONFIRMÉ PAR LE SÉNAT

La commission d'enquête s'est achevée par la publication d'un rapport dans les six mois prescrits (la durée d'existence d'une commission d'enquête parlementaire ne peut excéder cette période), mais aussi d'une lettre cosignée par le président de la commission et les deux co-rapporteurs, adressée au président du Sénat, lui demandant de saisir la Justice de deux cas de faux témoignages, de trois cas dans lesquels « une part significative de la vérité » avait été « retenue » et de l'ensemble des faits exposés dans le rapport, certains de ceux-ci étant susceptibles de donner lieu à des suites judiciaires. Le président du Sénat a réuni le bureau du Sénat pour statuer sur notre demande. Certains ont espéré que le bureau du Sénat désavouerait, au moins partiellement, les rapporteurs et le président de la commission d'enquête. Tel

ne fut pas le cas. En effet, à l'initiative du président du Sénat, Gérard Larcher, et de la rapporteure du bureau du Sénat, Valérie Létard, le contenu du rapport fut à nouveau complètement expertisé avec l'aide d'administrateurs du Sénat qui n'avaient pas participé à l'élaboration de celui-ci. À la suite de ces travaux, le bureau du Sénat a, au grand désappointement de ceux qui espéraient le contraire, non seulement validé le rapport, mais précisé et durci l'une de ses conclusions. C'est ainsi qu'il a décidé que la mention « faux témoignage » devait s'appliquer aux déclarations d'un des hauts responsables de la présidence de la République dont nous avons dit qu'il avait « retenu une part significative de la vérité ». Ce haut responsable avait déclaré lors de son audition du 25 juillet : « les missions d'Alexandre Benalla font l'objet d'une note de service. Il participait, sous l'autorité du chef de cabinet, à la préparation et l'organisation des déplacements publics du chef de l'État ; il organisait les déplacements privés ; il gérait le programme d'accueil des invités du président de la République pour le défilé du 14 juillet. [...] Je le répète, Alexandre Benalla n'assurait pas la protection rapprochée du chef de l'État ». Dans la décision qu'il a prise à la suite de la saisine par le président du Sénat au nom de son bureau, M. le Procureur de la République de Paris a considéré, contrairement au bureau du Sénat, qu'il n'y avait pas de faux témoignage dans la mesure où les membres de la commission avaient pu ultérieurement avoir accès à un document établissant la vérité. Il s'agit de la fiche de poste de M. Benalla sur laquelle on peut lire que la première de ses missions est d'assurer « la coordination des services en charge de la sécurité du président de la République ». Or, il faut préciser que ce document nous fut d'abord refusé par le secrétaire général de l'Élysée et que nous n'avons pu l'obtenir qu'au prix d'une grande ténacité et après avoir menacé de saisir la commission d'accès aux documents administratifs.

Que la communication tardive – et dans ces conditions – de cette pièce ait pour effet d'exonérer ce haut responsable de la qualification de faux témoignage, c'est la position du Procureur de la République de Paris. Il ne m'appartient pas d'en juger. Chacun peut toutefois l'apprécier.

Jean-Pierre Sueur