

La Commission de vérification des fonds spéciaux

par Alexis DEPRAU
Docteur en droit
Élève-avocat au CRFPA de Paris

La première forme de fonds spéciaux remonte à l'Ancien Régime avec les « *ordonnances de comptant* » et les « *acquis de comptant* », et ont été perpétués sous la période de la Restauration avec les « *dépenses secrètes de la police* »¹. À quoi correspondent-ils ? « *Les fonds spéciaux sont quasi-exclusivement destinés à des actions relevant des services de renseignement* »², à savoir que « *l'État utilise ces fonds pour sa sécurité tant intérieure qu'extérieure, en agissant sur la vie politique des États étrangers* »³. L'existence des fonds spéciaux et leur nécessité s'explique par le fait que « *l'État utilise ces fonds pour sa sécurité tant intérieure qu'extérieure, en agissant sur la vie politique des États étrangers* »⁴.

En raison de la spécificité de ces crédits, il y a donc la nécessité d'un contrôle, qui est opéré par la nouvelle Commission de vérification des fonds spéciaux dont la création est liée à la rationalisation des finances publiques (I), sur fond d'assistance limitée de la Cour des comptes (II) et d'absorption de la Commission au sein de la Délégation parlementaire au renseignement (III).

1. Jacques Buisson et Xavier Cabannes, « Les moyens budgétaires des activités de renseignement », pp. 93-106, in Bertrand Warusfel (dir.), *Le renseignement français contemporain. Aspects politiques et juridiques*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 96.

2. Serge Vinçon, *Avis sur le projet de loi portant création d'une Délégation parlementaire pour le renseignement*, Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, Sénat, n° 339, 20 juin 2007, p. 9.

3. Jacques Buisson et Xavier Cabannes, *op. cit.*, 2003, p. 99.

4. *Ibid.*



I. La création de la nouvelle Commission de vérification des fonds spéciaux liée à la rationalisation des finances publiques

Si le contrôle des fonds spéciaux existait déjà, depuis 1947, pour le service de renseignement extérieur, la Commission de vérification des fonds spéciaux a été mise en place dans un souci de rationalisation des finances publiques et de contrôle des fonds destinés aux autres services de renseignement.

Le contrôle budgétaire des activités de renseignement par le Parlement n'est pas une nouveauté puisqu'il existe, sous la V^e République, depuis l'ordonnance du 30 décembre 1958 portant loi de finances, un contrôle sur pièces et sur place⁵. Ce contrôle a été ensuite étendu avec la loi du 13 juillet 2000 de finances rectificatives pour 2000, en premier lieu aux « *recettes publiques affectées* »⁶, et en deuxième lieu à la possibilité d'effectuer les contrôles sur pièces et sur place par « *les présidents et les rapporteurs généraux des commissions en charge des affaires budgétaires* »⁷. Étant donné l'opacité des fonds spéciaux, le décret du 19 novembre 1947⁸ portant création d'une commission⁹ de vérification des dépenses faites sur les crédits affectés au service de documentation extérieure et de contre-espionnage avait permis de vérifier les financements affectés à ces services¹⁰. Cette commission pouvait même déléguer, à des fins d'investigation, un de ses membres au sein du service de renseignement extérieur¹¹. Si le président de la commission était un magistrat de la Cour des comptes depuis 1946, la Cour des comptes n'avait pas de pouvoir en matière de fonds spéciaux¹². Ainsi, il a été procédé à la création de la nouvelle commission de vérification des fonds spéciaux liée à la rationalisation des finances publiques, même s'il en ressort une assistance limitée de la Cour des comptes.

5. Ord. n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959, *JORF*, 31 décembre 1958, p. 12 071, art. 164.

6. L. n° 2 000-656 du 13 juillet 2000 de finances rectificatives pour 2000, *JORF*, n° 162, 14 juillet 2001, p. 10 808, texte n° 1, art. 29.

7. *Ibid.*, art. 30.

8. D. n° 47-2234 du 19 novembre 1947 portant création d'une commission de vérification des dépenses faites sur les crédits affectés au Service de documentation extérieure et de contre-espionnage, *JORF*, 22 novembre 1947, p. 11 535.

9. « *La commission est composée ainsi qu'il suit : un président de chambre à la Cour des comptes, président ; deux commissaires choisis parmi les membres du Conseil d'État, de la Cour des comptes et de l'Inspection générale des finances* » : *ibid.*, art. 2.

10. À cet effet, « *la commission prend connaissance de tous les documents, pièces et rapports susceptibles de justifier les dépenses considérées et l'emploi des fonds correspondants* » : *ibid.*, art. 3, al. 1^{er}.

11. *Ibid.*, art. 3, al. 5.

12. « *Contrairement aux règles du droit public financier, [elle] se contente ici de constater dans la déclaration générale de conformité que les montants inscrits aux comptes individuels des comptables et au compte d'exercice présenté par le Premier ministre correspondent au montant figurant au procès-verbal de la commission de vérification. La Cour s'en remet donc entièrement à la commission* », in Jacques Buisson et Xavier Cabannes, *op. cit.*, 2003, p. 102.



Cette nouvelle Commission exerce un contrôle comptable au détriment du contrôle parlementaire (A), mais, pour exercer son contrôle, elle a adopté une interprétation divergente sur la notion de contrôle des opérations en cours par les services (B).

A. Une nouvelle Commission mettant en avant un contrôle comptable au détriment du contrôle parlementaire

À la suite de l'affaire des voyages de Jacques Chirac¹³, le Gouvernement a demandé, le 4 juillet 2001, au premier président de la Cour des comptes François Logerot, de rendre une note réexaminant « *les fonctions de l'État auxquelles répondent ces fonds ainsi que les modalités de leur contrôle tant vis-à-vis de la Cour des comptes que du Parlement* »¹⁴. Parallèlement, les parlementaires ont débattu sur les fonds spéciaux. Deux propositions de loi ont été déposées à l'Assemblée nationale par Jean-Louis Debré¹⁵ et Philippe de Villiers¹⁶, les deux touchant *in fine* à la suppression des fonds spéciaux dans la forme prévue par la loi du 27 avril 1946 précitée, même si la proposition de Michel Debré tendait à la création d'une commission spécialement dédiée au contrôle des fonds spéciaux¹⁷. Finalement, c'est le Gouvernement qui déposa un projet de loi de finances pour 2002 qui « *ne prévoyait nullement une réforme de ces fonds spéciaux. Ce n'est qu'en octobre que deux amendements de l'exécutif vinrent proposer l'instauration de la Commission de vérification des fonds spéciaux (CVFS) après que François Logerot, premier président de la Cour des comptes, eut remis au Premier ministre une note*¹⁸ *dédiée à cette question* »¹⁹.

13. Jacques Chirac finançait ses voyages privés avec de l'argent liquide provenant des fonds spéciaux, *in* <https://bit.ly/2UeX1E3>.

14. François Logerot, *Note à l'intention de Monsieur le Premier ministre relative au régime des fonds spéciaux*, 10 octobre 2001, p. 4.

15. Jean-Louis Debré, Philippe Douste-Blazy et Jean-François Mattéi, *Proposition de loi relative à la transparence du fonctionnement des pouvoirs publics et portant suppression des fonds spéciaux*, Assemblée nationale, n° 3245, 16 juillet 2001.

16. Philippe de Villiers, *Proposition de loi tendant à supprimer les fonds spéciaux tels que définis à l'article 42 de la loi n° 46-854 du 27 avril 1946*, Assemblée nationale, n° 3238, 16 juillet 2001.

17. « *L'ancien ministre de l'Intérieur préconisait en revanche la création d'une commission présidée par le premier président de la Cour des comptes au sein de laquelle auraient siégé des parlementaires ainsi que des membres du Conseil d'État et des magistrats de la Cour de cassation. Cette commission devait procéder au contrôle de l'ensemble des fonds spéciaux désormais réservés aux seuls enjeux de sécurité* », *in* Jean-Jacques Urvoas et Patrice Verchère, *Rapport d'information en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement*, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, n° 1 022, Assemblée nationale, 14 mai 2013, p. 61.

18. François Logerot, *op. cit.*, 10 octobre 2001.

19. Jean-Jacques Urvoas et Patrice Verchère, *op. cit.*, 14 mai 2013, p. 61.



L'article 154-VIII de la loi de finances pour 2002 a abrogé l'article 42 de la loi du 27 avril 1946 consacré aux fonds spéciaux²⁰. Désormais, avec cette réforme inscrite au sein de la loi de finances pour 2002, les fonds spéciaux ont un champ restreint, ayant pour but le financement d'actions liées à la sécurité nationale²¹ pour ce qui concerne les crédits du chapitre 37-91, dont la nomenclature a été modifiée, en comprenant « désormais deux articles : "Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) " et "Autres actions liées à la sécurité". Ce dernier concerne le financement des opérations de sécurité menées par des services autres que la DGSE »²². Pour ce faire, la commission peut avoir accès à toutes les pièces justificatives liées aux crédits des fonds spéciaux que la commission souhaite vérifier²³. Cette disposition n'est pas nouvelle puisqu'elle reprend l'article 3 du décret du 19 novembre 1947²⁴, dans sa quasi-totalité, en ajoutant seulement des parlementaires dans la composition de la Commission²⁵.

Par ailleurs, et à l'instar de la Délégation parlementaire au renseignement, les membres de la commission de vérification des fonds spéciaux « sont astreints au respect du secret de la défense nationale »²⁶, ce qui est justifié par le fait que ces travaux de la commission sont secrets.

Enfin, après son travail de vérification, cette Commission spéciale rédige un procès-verbal, « remis par le président de la commission au président de la République, au Premier ministre et aux présidents et rapporteurs généraux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances »²⁷. La restriction de publicité pour les documents budgétaires est posée par la loi du 3 juillet 1978 portant règlement définitif du budget de 1976, disposant que tous les textes réglementaires intervenant pour l'exécution des lois de finances sont publiés « à l'exception de ceux portant sur des sujets de caractère secret concernant la défense nationale, les affaires

20. « L'article 42 de la L. no 46-854 du 27 avril 1946 portant ouverture et annulation de crédits sur l'exercice 1946, l'art. 6 de la L. no 47-1496 du 13 août 1947 portant fixation des crédits applicables aux dépenses du budget ordinaire de l'exercice 1947 (services civils) et le D. no 47-2234 du 19 novembre 1947 portant création d'une commission de vérification des dépenses faites sur les crédits affectés au Service de documentation extérieure et de contre-espionnage sont abrogés » : L. n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 préc., art. 154-VIII.

21. « Les dépenses faites sur crédits inscrits au chapitre 37-91 du budget des services généraux du Premier ministre sont examinées chaque année par une commission de vérification chargée de s'assurer que les crédits sont utilisés conformément à la destination qui leur a été assignée par la loi des finances » : *ibid.*, art. 154 -I.

22. Les services autres concernent le ministère des Affaires étrangères et le Groupement interministériel de contrôle, in Jacques Buisson et Xavier Cabannes, *op. cit.*, 2003, p. 110.

23. L. n° 2001-1275 préc., art. 154-III.

24. Jacques Buisson et Xavier Cabannes, *op. cit.*, 2003, p. 115.

25. Jean-Jacques Urvoas et Patrice Verchere, *op. cit.*, 14 mai 2013, p. 62.

26. L. n° 2 001-1275 préc., art. 154-V.

27. *Ibid.*, art. 154-VII.



étrangères et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État »²⁸. La limitation des textes réglementaires d'application des lois de finances publiques est confortée par la loi organique relative aux lois de finances inscrivant ce principe au niveau organique²⁹.

Au regard des éléments de mise en place de cette Commission, cette dernière effectue un contrôle comptable des fonds spéciaux, sans avoir pour but d'exercer une évaluation de la politique publique du renseignement et de son financement³⁰.

B. Une interprétation divergente sur la notion de contrôle des opérations en cours par les services

Dans le cadre du contrôle de la loi de finances pour 2002, le Conseil constitutionnel est venu notamment contrôler la régularité de ladite loi, où il était inscrit à l'origine à l'article 154 III, que la Commission « *reçoit communication de l'état des dépenses se rattachant à des opérations en cours* »³¹, et que, pour ce faire, les membres de la commission pouvaient être délégués dans leur mission d'investigation et de vérification³².

Inséparables, le Conseil constitutionnel a censuré ces deux dispositions en partant du principe que si les parlementaires effectuaient un tel contrôle, cela reviendrait à outrepasser leur prérogative, et « *intervenir dans la réalisation d'opérations en cours* »³³. Par souci d'une non-immixtion dans des opérations de renseignement intéressant la défense et la sécurité nationale, le juge constitutionnel a donc voulu strictement délimiter le champ d'action des parlementaires, même si aucune définition juridique des « *opérations en cours* » n'existe, même par ce juge lorsqu'il rendit sa décision³⁴. Ainsi, le Conseil constitutionnel a restreint le contrôle en supprimant les « *opérations en cours* », sans en donner de définition précise, amenant de ce fait à ce que la Commission de vérification des fonds spéciaux définisse elle-même son périmètre de contrôle, en estimant, au contraire, que son champ d'action dans le contrôle était plus vaste que celui défini par le juge de la rue de Montpensier³⁵. Pour éviter toute incompréhension à ce propos

28. L. n° 78-686 du 3 juillet 1978 portant règlement définitif du budget de 1976, *JORF*, 5 juillet 1978, p. 2 582, art. 20.

29. *Ibid.*, art. 56.

30. Ce contrôle est comptable, et « *non pas une mission, plus large, de contrôle de l'action du Gouvernement, voire d'évaluation d'une politique publique, qui sont pourtant des prérogatives essentielles des parlementaires* », in Jean-Jacques Urvoas et Patrice Verchère, *op. cit.*, 14 mai 2013, p. 64.

31. Cons. const., 27 décembre 2001, *Loi de finances pour 2002*, déc. n° 2001-456 DC, § 42.

32. *Ibid.*

33. *Ibid.*, § 45.

34. Jean-Jacques Urvoas et Patrice Verchère, *op. cit.*, 14 mai 2013, p. 63.

35. Ainsi, « *elle a considéré que la notion d'"opération" recouvre un ensemble d'actions menées en vue d'obtenir un résultat opérationnel déterminé. Lorsque ce résultat est atteint,*



entre la Commission et les directeurs des services concernés, la structure de contrôle des fonds spéciaux a demandé aux responsables des services de renseignement de préciser, quand une opération est terminée ou non, afin de pouvoir procéder au contrôle³⁶.

Pour effectuer un tel contrôle, la Commission de vérification des fonds spéciaux se fonde sur deux nouveaux éléments. En premier lieu, elle se fonde sur la décision du Conseil constitutionnel du 25 juin 2009 qui, dans le cadre de l'article 35 de la Constitution avait rappelé le contrôle du Parlement et le devoir d'information du Gouvernement pour les opérations menées à l'extérieur de la France³⁷.

En second lieu, la loi du 18 décembre 2013 de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 conforte la position de la Commission en ajoutant que les « opérations en cours » sont débattues au sein du Parlement, permettant aux parlementaires d'effectuer un bilan de ces opérations, qu'il soit opérationnel, politique et financier³⁸. De la sorte, avec ces arguments juridiques, la Commission n'a plus d'interdiction et peut effectuer un réel contrôle, sans qu'elle méconnaisse ses compétences et les outre passe³⁹. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, parallèlement à cette prérogative de la Commission, la Délégation parlementaire ne doit plus se voir restreindre sa marge de manœuvre pour les « opérations en cours »⁴⁰.

À l'issue de la divergence d'opinions entre le juge constitutionnel et la Commission de vérification des fonds spéciaux, il faut relever que non seulement

elle estime avoir de jure accès aux pièces relative à cet ensemble d'actions », in Jean-Pierre Raffarin, Rapport relatif à l'activité de la Délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2015, Sénat, n° 423, 25 février 2016, p. 115.

36. La Commission a invité « les directeurs de service à formaliser par une décision signée de leur main ou de la main de leurs (sous-)directeurs le déclenchement et l'achèvement d'une opération », : *ibid.*

37. « Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 24 de la Constitution : "Le Parlement... contrôle l'action du Gouvernement"; qu'en prévoyant, aux termes du deuxième alinéa de l'article 35 de la Constitution, que "le Gouvernement informe le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention", le constituant a entendu permettre qu'à tout le mois l'ensemble des groupes du Sénat soient informés de ces interventions », Cons. const., 25 juin 2009, Résolution tendant à modifier le règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail au Sénat, déc. n° 2009-582 DC, § 30.

38. L. n° 2013-1168 du 19 décembre 2013 préc.

39. La Commission « ne s'estime plus liée par une interdiction générale de prendre connaissance d'une opération en cours. Elle retient cependant la nécessité que son contrôle ne puisse en aucun cas entraver le bon déroulement de l'activité opérationnelle des services (souci évident et légitime du Conseil constitutionnel en 2001) et juge à cet effet que les enquête sur pièces et sur place ne sauraient porter sur ces opérations », in Jean-Pierre Raffarin, *op. cit.*, 25 février 2016, p. 117.

40. « Ces considérations invitent d'ailleurs à plaider en faveur d'une modification de l'article 6 nonies de l'ordonnance 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, lequel définit les prérogatives de la DPR. En effet, la restriction posée concernant les opérations en cours n'a plus lieu d'être » : *ibid.*





la Commission est sortie victorieuse de ce conflit, mais qu'en plus, elle a franchi un pas dans la garantie d'une meilleure transparence sur la destination et l'utilisation des fonds spéciaux.

II. L'assistance limitée de la Cour des comptes

Depuis la mise en place de la V^e République, la Cour des comptes a une mission d'assistance du Parlement⁴¹ précisée par la loi organique relative à la loi de finances du 1^{er} août 2001⁴², avec par exemple, « *l'obligation de répondre aux demandes d'assistance formulées par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée dans le cadre des missions de contrôle et d'évaluation* »⁴³. Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008⁴⁴, il est d'ailleurs inscrit un article ayant directement trait à la Cour des comptes, qui a non seulement pour mission de contrôler elle aussi l'action du Gouvernement, mais aussi d'assister le Parlement et le Gouvernement notamment dans l'évaluation des politiques publiques⁴⁵.

Concernant le contrôle budgétaire du renseignement par la Cour des comptes, de 1993 à 2001, Pierre Joxe, le premier président de la Cour des comptes avait aussi impulsé une « *habitude de mener des audits réguliers des services de renseignement* »⁴⁶. De ces différents audits, il en est ressorti des observations définitives dont le contenu est classé « *confidentiel défense* » et « *secret défense* »⁴⁷. Ces docu-

41. « *La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois des finances* », Const., art. 47, al. 6 ancien, repris, depuis la loi const. du 23 juil. 2008, à l'art. 47-2, al. 1^{er}.

42. L. org. n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 préc.

43. *Ibid.*, art. 58-1^o.

44. L. const. n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République, *JORF*, n° 171, 24 juillet 2008, p. 11 890, texte n° 2, art. 22.

45. « *La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens. Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* », Const., art. 47-2.

46. « *Elle bénéficie pour cela d'un large accès aux administrations concernées et des habilitations nécessaires* », in Florian Vadillo, « Essai de modélisation d'une théorie du contrôle des activités de renseignement », in Sébastien-Yves Laurent et Bertrand Warusfel (dir.), *Transformations et réformes de la sécurité et du renseignement en Europe*, Presses universitaires de Bordeaux, Bordeaux, 2016, p. 235.

47. « *Des observations définitives classées "confidentiel défense" ont porté, en 2003, sur la Direction centrale des Renseignements généraux, en 2004 sur la fonction renseignement dans la Gendarmerie nationale et, en 2005, sur la Direction de la protection et de la sécurité de la défense. Des observations définitives classées "secret défense" ont quant à elles concerné, en*



ments protégés par le secret de la défense nationale pourraient néanmoins être envoyés aux membres de la Délégation parlementaire au renseignement⁴⁸ et à la Commission de vérification des fonds spéciaux afin d'établir un contrôle plus poussé sur le budget des services de renseignement, d'autant plus par le fait que les membres de la Commission et de la Délégation sont habilités à secret de la défense nationale.

III. L'absorption de la Commission de vérification des fonds spéciaux au sein de la Délégation parlementaire au renseignement

Dans leurs précédents rapports, que ce soit pour l'année 2011⁴⁹ ou l'année 2012, la Délégation parlementaire au renseignement avait souhaité « fusionner avec la commission de vérification des fonds spéciaux. En effet, cet organisme qui n'est aujourd'hui composé que de parlementaires – dès lors que la Cour des comptes n'a pas désigné de membres pour y siéger – intervient dans un domaine proche »⁵⁰. Dans le même ordre d'idées, les rapporteurs de la mission d'information sur le cadre juridique applicable aux services de renseignement appelaient à l'achèvement du « processus de "parlementarisation" »⁵¹ de la Commission.

Ces préconisations ont été suivies avec la loi du 18 décembre 2013 précitée⁵², améliorant les prérogatives de la Délégation parlementaire au renseignement, car cette dernière va exercer « les attributions de la Commission de vérification [des fonds spéciaux] prévue à l'article 154 de la loi de finances pour 2002 »⁵³. Bien entendu, le terme de fusion est peu approprié puisqu'il s'agit plus précisément

2005, la DGSE et, en 2006, la Direction du renseignement militaire. Enfin, un contrôle portant sur la DCRI [était] en cours [en mai 2013] », in Jean-Jacques Urvoas et Patrice Verchère, *op. cit.*, 14 mai 2013, p. 59.

48. *Ibid.*

49. « Enfin, ont été étudiées plusieurs possibilités pour renforcer le rôle de la Délégation parlementaire au renseignement, notamment concernant son articulation avec les autres instances où siègent des parlementaires et qui interviennent dans ce domaine, en particulier la commission de vérification des fonds spéciaux », in Jean-Louis Carrère, *Rapport relatif à l'activité de la Délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2011*, Sénat, n° 672, 17 juillet 2012, p. 12.

50. Patricia Adam, *Rapport relatif à l'activité de la Délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2012*, Assemblée nationale, n° 1012, 30 avril 2013, p. 21.

51. Cons. const., 27 décembre 2001, *Loi de finances pour 2002*, déc. n° 2001-456 DC, § 42.

52. L. n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 préc., art. 12.

53. Ord. n° 58-1100 du 17 novembre 1958 préc., art. 6 nonies-VIII.

d'un rattachement de la Commission à la Délégation parlementaire au renseignement, même si une fusion était originellement prévue⁵⁴.

Avec la réforme de 2013 donc, la Commission de vérification des fonds spéciaux est une structure relevant dorénavant de la Délégation parlementaire au renseignement « composée de deux députés et de deux sénateurs, membres de la Délégation parlementaire au renseignement »⁵⁵. Cependant, cette nouvelle formation⁵⁶ ne comprend plus comme auparavant les deux magistrats de la Cour des comptes désignés pour cinq ans⁵⁷. L'intérêt principal est maintenu, car les parlementaires peuvent réellement apporter un contrôle approfondi sur ce sujet et mieux connaître les modalités de fonctionnement des services⁵⁸, mais la suppression des deux magistrats financiers reste un handicap important dans la mesure où la spécialisation de ces magistrats est un gage d'expertise et d'efficacité, d'autant plus pour le contrôle de documents budgétaires.

Autre modification négligeable, le rapport est remis aux mêmes autorités qu'auparavant⁵⁹, mais aussi aux membres de la Délégation parlementaire au renseignement. Encore une fois, et à l'image du rapport rendu par la Délégation parlementaire au renseignement, la critique pourrait aussi être portée à l'égard du rapport rendu par la Commission de vérification des fonds spéciaux, c'est-à-dire que l'« on peut se demander quelle est la cohérence d'une structure parlementaire [ici une formation parlementaire spécialisée] dont la production n'est destinée à informer

54. « La fusion totale des deux organismes se révéla impossible pour deux raisons. La première tenant au fonctionnement même de la CVFS. Les missions qu'elle engage sont en effet financées par les crédits du programme "Coordination du travail gouvernemental" relevant des services du Premier ministre (cette enveloppe couvre notamment les déplacements réalisés à l'étranger). Il paraissait donc malaisé d'imaginer une absorption totale qui aurait conduit à augmenter le budget des deux chambres, à rebours des efforts de rationalisation menés par leurs présidents respectifs. En outre, le principe d'une formation spécialisée permettait de se conformer en partie aux exigences posées en 2001 par le Conseil constitutionnel quant à l'accès des parlementaires à des informations relatives aux opérations en cours des services de renseignement », in Jean-Jacques Urvoas, *Rapport relatif à l'activité de la Délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2014*, Assemblée nationale, n° 2 482, 18 décembre 2014, p. 20.

55. L. n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002, *JORF*, n° 302, 29 décembre 2001, p. 21 704, texte n° 1, art. 154-II.

56. Les membres, à la date du colloque, en étaient le président François-Noël Buffet (sénateur), le sénateur Michel Boutant et les députés Jacques Myard et Philippe Nauche, in <https://bit.ly/2Gk9nHa>.

57. L. n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 préc., art. 154 -II.

58. « Dans une note remise au président de la République et au Premier ministre [...], le président de la commission de vérification des fonds spéciaux, M. René Galy-Jean, expose les enseignements tirés de la commission. Il souligne notamment que "le contrôle de l'emploi des fonds spéciaux a, pour la première fois, donné à des parlementaires la possibilité d'acquérir une connaissance précise et complète de l'action de renseignement" », in Serge Vinçon, *op. cit.*, 20 juin 2007, p. 8.

59. À savoir le président de la République, le Premier ministre et les présidents et rapporteurs des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances.

ni le Parlement [hormis les présidents de chaque assemblée] ni les citoyens, mais seulement le pouvoir exécutif»⁶⁰.

Au final, la création de la Commission de vérification des fonds spéciaux a été une très bonne idée, car instaurée dans un souci du meilleur contrôle des fonds distribués. Cette idée est d'autant plus pertinente, depuis son rattachement à la Délégation parlementaire au renseignement. Alors que cette structure de contrôle gagne en expérience et en efficacité, ce sont ici les moyens humains et financiers qui font défaut, puisque cette Commission « ne dispose pas de personnels dédiés et s'appuie donc sur les administrateurs que les commissions des finances et de la défense de l'Assemblée nationale et du Sénat délèguent à cet effet »⁶¹. À cet effort en moyens devrait aussi s'ajouter les deux magistrats financiers initialement prévus à la création de la Commission. La preuve s'il en est que la Commission assure un contrôle efficace est bien l'opposition des collaborateurs d'un ministre⁶² à ce que des agents de la Commission réalisent les travaux préparatoires lors de visites préalables hors présence des parlementaires, pratique issue d'une coutume que les États étrangers appliquent sans difficulté⁶³. C'est la raison pour laquelle la Commission de vérification des fonds spéciaux devrait disposer d'un pouvoir de sanction administrative en cas d'opposition ou de volonté d'empêcher toute forme de contrôle sur les fonds spéciaux⁶⁴.

60. Jean-Jacques Urvoas et Patrice Verchere, *op. cit.*, Assemblée nationale, 14 mai 2013, p. 87.

61. Jean-Pierre Raffarin, *op. cit.*, 25 février 2016, p. 117.

62. « Pour la première fois depuis 2001, et à rebours de la coutume établie, les collaborateurs d'un ministre de la communauté du renseignement se sont opposés à ce que les agents réalisent les travaux préparatoires [...] hors la présence des parlementaires. Pareille position s'appuie sur une interprétation restrictive – et discutable – de la loi de 2001 ; elle s'inscrit d'ailleurs en contradiction avec les intentions du législateur qui avait renoncé à créer un secrétariat dans la mesure où ces précisions étaient à l'époque jugées superflues », *ibid.*, p. 118.

63. Cette opposition « s'écarte enfin des pratiques observées au sein de toutes les nations occidentales où les agents assistent et représentent les élus dans leurs activités dans la mesure où aucun parlementaire ne réalise à temps plein sa mission de contrôle en raison des autres obligations qui pèsent sur lui », *ibid.*

64. « Comme l'a évoqué la doctrine, la loi ne prévoit aucun pouvoir de sanction ou de réformation, no même de recommandation publique ou de mise en garde », *ibid.*, p. 117.