

N° 280

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 janvier 2025

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) portant avis sur la recevabilité de la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État,

Par Mme Muriel JOURDA,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Muriel Jourda, présidente ; M. Christophe-André Frassa, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Marc-Philippe Daubresse, Jérôme Durain, Mmes Isabelle Florennes, Patricia Schillinger, Cécile Cukierman, MM. Dany Wattebled, Guy Benarroche, Michel Masset, vice-présidents ; M. André Reichardt, Mmes Marie Mercier, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Olivier Bitz, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Philippe Bas, Mme Nadine Bellurot, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Sophie Briante Guillemont, MM. Ian Brossat, Christophe Chaillou, Mathieu Darnaud, Mmes Catherine Di Folco, Françoise Dumont, Laurence Harribey, Lauriane Josende, MM. Éric Kerrouche, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Audrey Linkenheld, MM. Alain Marc, Hervé Marseille, Mme Corinne Narassiguin, MM. Georges Naturel, Paul Toussaint Parigi, Mmes Anne-Sophie Patru, Salama Ramia, M. Hervé Reynaud, Mme Olivia Richard, MM. Teva Rohfritsch, Pierre-Alain Roiron, Mme Elsa Schalck, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Dominique Vérien, M. Louis Vogel, Mme Mélanie Vogel.

Voir le numéro :

Sénat : 245 (2024-2025)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. LA CRÉATION D'UNE COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE FONDEMENT DU « DROIT DE TIRAGE » D'UN GROUPE POLITIQUE.....	6
A. LA RECONNAISSANCE CONSTITUTIONNELLE DES COMMISSIONS D'ENQUÊTE PARLEMENTAIRES	6
B. LE « DROIT DE TIRAGE » AU SÉNAT.....	7
C. UN DISPOSITIF SÉNATORIAL TRANSPOSÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE	11
II. LE CONTRÔLE DE LA RECEVABILITÉ D'UNE PROPOSITION DE RÉSOLUTION TENDANT À CRÉER UNE COMMISSION D'ENQUÊTE DANS LE CADRE DU « DROIT DE TIRAGE ».....	11
III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS : LA RECEVABILITÉ DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION	15
A. UN EFFECTIF NE DÉPASSANT PAS VINGT-TROIS MEMBRES	15
B. UN OBJET NON TRAITÉ PAR UNE COMMISSION D'ENQUÊTE AU COURS DES DOUZE DERNIERS MOIS.....	15
C. UNE COMMISSION D'ENQUÊTE PORTANT SUR LA GESTION DES SERVICES PUBLICS.....	17
EXAMEN EN COMMISSION.....	21

L'ESSENTIEL

Réunie le mercredi 29 janvier 2025, la commission des lois a examiné, sur le rapport de sa présidente, **Muriel Jourda**, la **recevabilité de la proposition de résolution n° 245 (2024-2025)**, présentée par **Mathieu Darnaud** et les membres du groupe Les Républicains, apparentés et rattachés, tendant à la création d'une commission d'enquête sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État.

Le **groupe Les Républicains** a fait savoir qu'il demandait la création de cette commission d'enquête au titre de son « **droit de tirage** ». Prévues à l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat, cette procédure permet à chaque groupe politique d'obtenir, de droit, une fois par année parlementaire, la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information.

Conformément à l'article 8 *ter* du Règlement, **la commission des lois s'est prononcée sur la recevabilité de la proposition de résolution.**

Le rapporteur a constaté que l'objet de la commission d'enquête envisagée portait sur la **gestion de services publics**, en l'espèce, les missions exercées par les structures administratives que constituent les agences, les opérateurs et les organismes consultatifs de l'État, et les moyens alloués à ces fins.

Il a indiqué que la proposition de résolution entrerait donc bien dans le champ défini à l'**article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958** relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, sans qu'il soit nécessaire d'interroger le garde des sceaux sur l'existence d'éventuelles poursuites judiciaires en cours, et qu'elle respectait les conditions de recevabilité fixées au même article 6 et par le Règlement du Sénat.

En conséquence, la commission des lois a constaté que la proposition de résolution était recevable. Il n'existe donc aucun obstacle à la création de cette commission d'enquête par la procédure du « droit de tirage ».

I. LA CRÉATION D'UNE COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE FONDEMENT DU « DROIT DE TIRAGE » D'UN GROUPE POLITIQUE

A. LA RECONNAISSANCE CONSTITUTIONNELLE DES COMMISSIONS D'ENQUÊTE PARLEMENTAIRES

Par l'introduction, dans la Constitution, d'un nouvel article 51-2 au sein de son titre V traitant des rapports entre le Parlement et le Gouvernement, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République a **hissé au niveau constitutionnel l'existence des commissions d'enquête parlementaires**, qui ne trouvaient jusqu'alors leur fondement juridique qu'à l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, laquelle n'a que la valeur d'une loi ordinaire.

Article 51-2 de la Constitution

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 constitutionnalisation des commissions d'enquête, participant d'une revalorisation du rôle de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques dévolu au Parlement, s'est accompagnée, en parallèle, de l'obtention **de nouveaux droits pour les groupes politiques minoritaires et d'opposition**, formalisée à l'article 51-1 de la Constitution, également introduit lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Article 51-1 de la Constitution

Le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires.

S'il n'était pas nécessaire, en tout état de cause, qu'une telle disposition figurât dans la Constitution pour que les règlements fussent en mesure de déterminer les droits des groupes – ce qu'ils font depuis le début du XX^e siècle –, cette disposition assure la reconnaissance au niveau constitutionnel des groupes politiques et de leur rôle au sein des assemblées.

B. LE « DROIT DE TIRAGE » AU SÉNAT

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et sa transposition, en 2009, au sein du Règlement du Sénat, chaque groupe politique du Sénat a ainsi **droit à la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information** par année parlementaire¹.

Communément appelé « **droit de tirage** », ce droit **attribué à chaque groupe du Sénat, qu'il se soit ou non déclaré d'opposition ou minoritaire**, a donné une réelle consistance aux articles 51-1 et 51-2 de la Constitution.

Lorsqu'un groupe demande la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information et fait connaître son intention d'utiliser à cette fin son « droit de tirage » annuel, **la Conférence des présidents prend acte de la demande. Cette prise d'acte vaut création de la commission d'enquête ou de la mission d'information**, sous la seule réserve du contrôle de sa conformité avec l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 (*cf. infra*).

Le groupe politique à l'origine de la demande de création a, en outre, le droit d'obtenir que la fonction de président ou de rapporteur soit confiée à l'un de ses membres².

Ces règles figurent aux articles 6 *bis* et 6 *ter* du Règlement du Sénat.

Article 6 *bis* du Règlement du Sénat

« 1. - Chaque groupe a droit à la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information par année parlementaire. La demande de création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information est formulée au plus tard une semaine avant la réunion de la Conférence des Présidents qui doit en prendre acte.

« 2. - La fonction de président ou de rapporteur est attribuée au membre d'un groupe minoritaire ou d'opposition, le groupe à l'origine de la demande de création obtenant de droit, s'il le demande, que la fonction de président ou de rapporteur revienne à l'un de ses membres. »

Article 6 *ter* du Règlement du Sénat

« 1. - La demande de création d'une commission d'enquête en application de l'article 6 *bis* prend la forme d'une proposition de résolution qui détermine avec précision, soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services publics ou les entreprises nationales dont la commission d'enquête se propose d'examiner la gestion.

« 2. - Les alinéas 3, 4 et 5 de l'article 8 *ter* relatifs au contrôle de la recevabilité de la proposition de résolution, à la détermination de la composition et à la désignation des membres de la commission d'enquête sont applicables. »

¹ Introduites initialement le 2 juin 2009 à la suite de l'adoption de la résolution n° 85 (2008 - 2009) tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat, ces dispositions figurent désormais à l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat.

² Dispositions introduites en mai 2015.

Ce droit de tirage est désormais fréquemment utilisé, démontrant son appropriation par les groupes politiques du Sénat. **Depuis juin 2009 et la création de ce dispositif, trente-six commissions d'enquête ont été créées sur le fondement du « droit de tirage »¹**, soit une moyenne de deux par an, en augmentation sur les dernières années.

**Les trente-six commissions d'enquête créées au Sénat
sur le fondement du « droit de tirage » :**

- sur le rôle des firmes pharmaceutiques dans la gestion par le Gouvernement de la grippe A (H1N1), créée en 2010 ;
- sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales, créée en 2012 ;
- sur le coût réel de l'électricité afin d'en déterminer l'imputation aux différents agents économiques, créée en 2012 ;
- sur l'influence des mouvements à caractère sectaire dans le domaine de la santé, créée en 2012 ;
- sur l'efficacité de la lutte contre le dopage, créée en 2013 ;
- sur le rôle des banques et acteurs financiers dans l'évasion des ressources financières en ses conséquences fiscales et sur les équilibres économiques ainsi que sur l'efficacité du dispositif législatif, juridique et administratif destiné à la combattre, créée en 2013 ;
- sur les modalités du montage juridique et financier et l'environnement du contrat retenu *in fine* pour la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds, créée en 2013 ;
- sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe, créée en 2014 ;
- sur la réalité du détournement du crédit d'impôt recherche de son objet et de ses incidences sur la situation de l'emploi et de la recherche dans notre pays, créée en 2014 ;
- sur le fonctionnement du service public de l'éducation, sur la perte de repères républicains que révèle la vie dans les établissements scolaires et sur les difficultés rencontrées par les enseignants dans l'exercice de leur profession, créée en 2015 ;
- sur le coût économique et financier de la pollution de l'air, créée en 2015 ;
- sur le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes, créée en 2015 ;
- sur les chiffres du chômage en France et dans les pays de l'Union européenne, ainsi que sur l'impact des réformes mises en place par ces pays pour faire baisser le chômage, créée en 2016 ;

¹ Ce chiffre n'inclut pas les travaux d'enquête exercés par les commissions permanentes auxquelles sont conférées, sur le fondement de l'article 22 ter du Règlement du Sénat, les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête.

- sur la réalité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructures, intégrant les mesures d'anticipation, les études préalables, les conditions de réalisation et leur suivi dans la durée, créée en 2016 ;

- sur les frontières européennes, le contrôle des flux des personnes et des marchandises en Europe et l'avenir de l'espace Schengen, créée en 2016 ;

- sur l'état des forces de sécurité intérieure, créée en 2018 ;

- sur l'organisation et les moyens des services de l'État pour faire face à l'évolution de la menace terroriste après la chute de l'État Islamique, créée en 2018 ;

- sur les mutations de la haute fonction publique et leurs conséquences sur le fonctionnement des institutions de la République, créée en 2018 ;

- sur la souveraineté numérique, créée en 2019 ;

- sur les réponses apportées par les autorités publiques au développement de la radicalisation islamiste et les moyens de la combattre, créée en 2019 ;

- sur les problèmes sanitaires et écologiques liés aux pollutions des sols qui ont accueilli des activités industrielles ou minières, et sur les politiques publiques et industrielles de réhabilitation de ces sols, créée en 2020 ;

- sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières, créée en 2020 ;

- sur l'influence croissante des acteurs du secteur privé sur la détermination et la conduite des politiques publiques, créée en 2021 ;

- sur les processus ayant permis ou pouvant aboutir à une concentration dans les médias en France et l'évaluation de l'impact de cette concentration dans une démocratie, créée en 2021 ;

- sur la situation de l'hôpital et le système de santé en France, créée en 2021 ;

- sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique des bâtiments, créée en 2022 ;

- sur la pénurie de médicaments et les choix de l'industrie pharmaceutique française, créée en 2022 ;

- sur l'utilisation du réseau social TikTok, son exploitation des données, sa stratégie d'influence, de propagande et de désinformation, créée en 2023 ;

- sur l'impact du narcotrafic en France et les mesures à prendre pour y remédier, créée en 2023 ;

- sur les moyens mobilisés et mobilisables par l'État pour assurer la prise en compte et le respect par le groupe TotalEnergies des obligations climatiques et des orientations de la politique étrangère de la France, créée en 2023 ;

- sur la production, la consommation et le prix de l'électricité aux horizons 2035 et 2050, créée en 2023 ;

- sur la paupérisation des copropriétés immobilières, créée en 2023 ;

- sur les politiques publiques face aux opérations d'influences étrangères visant notre vie démocratique, notre économie et les intérêts de la France sur le territoire national et à l'étranger afin de doter notre législation et nos pratiques de moyens d'entraves efficaces pour contrecarrer les actions hostiles à notre souveraineté, créée en 2023 ;

- sur les pratiques des industriels de l'eau en bouteille et les responsabilités des pouvoirs publics dans les défaillances du contrôle de leurs activités et la gestion des risques, créée en 2024 ;

- sur l'évaluation des outils de la lutte contre la délinquance financière, la criminalité organisée et le contournement des sanctions internationales, en France et en Europe, créée en 2024 ;

- sur l'utilisation des aides publiques aux grandes entreprises et à leurs sous-traitants, créée en 2024.

En outre, la commission des lois a constaté l'**irrecevabilité de deux propositions de résolution** tendant à la création d'une commission d'enquête au titre du « droit de tirage » :

- en 2017, sur la prise en charge des djihadistes français et de leurs familles de retour d'Irak et de Syrie¹, en raison de l'existence de plusieurs enquêtes et informations judiciaires en cours sur les faits ayant motivé le dépôt de la proposition de résolution (diligentées au principal sous la qualification d'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste, au parquet de Paris ainsi qu'au pôle antiterroriste du tribunal de grande instance de Paris, concernant des individus de retour de la zone irako-syrienne) ;

- et en 2018, sur le traitement des abus sexuels sur mineurs et des faits de pédocriminalité commis dans une relation d'autorité, au sein de l'Église catholique, en France², en raison de l'existence de plusieurs informations judiciaires en cours sur les faits ayant motivé le dépôt de la proposition de résolution (notamment sous les qualifications de corruption de mineurs, d'agressions sexuelles sur mineur de quinze ans par personne ayant autorité, de viols sur mineur de quinze ans par personne ayant autorité ou sur personne vulnérable, ou encore de non-dénonciation et de non-assistance à personne en péril).

Depuis juin 2009, deux commissions d'enquête ont été créées selon la **procédure normale**, hors droit de tirage :

- sur les conséquences environnementales, sanitaires et économiques de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen, créée en 2019 ;

- et, en 2020, sur l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire de la covid-19 et de sa gestion.

¹ Proposition de résolution n° 101 (2017-2018) tendant à la création d'une commission d'enquête sur la prise en charge des djihadistes français et de leurs familles de retour d'Irak et de Syrie.

² Proposition de résolution n° 24 (2018-2019) tendant à la création d'une commission d'enquête sur le traitement des abus sexuels sur mineurs et des faits de pédocriminalité commis dans une relation d'autorité, au sein de l'Église catholique, en France.

C. UN DISPOSITIF SÉNATORIAL TRANSPOSÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À titre de comparaison, l'Assemblée nationale a repris en 2014 le dispositif sénatorial du « droit de tirage »¹, en instaurant un nouveau mécanisme similaire de création d'une commission d'enquête : chaque président de groupe d'opposition ou minoritaire obtient, de droit, une fois par session ordinaire, à l'exception de celle qui précède le renouvellement de l'Assemblée, la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information, la Conférence des présidents prenant acte de cette création, sous réserve des règles de recevabilité applicables à la création d'une commission d'enquête².

Auparavant, le mécanisme instauré à l'Assemblée nationale par la résolution du 27 mai 2009 permettait seulement à chaque président de groupe d'opposition ou minoritaire de *demander*, une fois par an, la mise d'office à l'ordre du jour d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête, à condition qu'elle fût recevable, mais celle-ci pouvait être modifiée par la commission saisie au fond de la proposition et rejetée en séance (à la majorité des trois cinquièmes des députés).

L'Assemblée nationale a également repris en 2019 un autre mécanisme déjà en vigueur au Sénat et vecteur de pluralisme : la possibilité offerte aux groupes d'opposition ou minoritaires de choisir la fonction – président ou rapporteur – qu'ils exerceront dans le cadre d'une commission d'enquête dont ils sont à l'origine³ (auparavant, à l'Assemblée nationale, il était seulement prévu que la fonction de président ou de rapporteur revienne de droit à un membre du groupe à l'origine de cette demande, mais c'était la majorité qui choisissait la fonction qu'elle préférait exercer, généralement celle de rapporteur⁴).

II. LE CONTRÔLE DE LA RECEVABILITÉ D'UNE PROPOSITION DE RÉOLUTION TENDANT À CRÉER UNE COMMISSION D'ENQUÊTE DANS LE CADRE DU « DROIT DE TIRAGE »

Lorsque le « droit de tirage » porte sur la création d'une commission d'enquête, l'article 6 *ter* du Règlement du Sénat prévoit que la demande prenne la forme d'une **proposition de résolution** qui « *détermine avec précision, soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services publics ou les entreprises nationales dont la commission d'enquête se propose d'examiner la gestion* ».

¹ Résolution du 28 novembre 2014.

² Articles 141, alinéa 2, et 145, alinéa 5, du Règlement de l'Assemblée nationale.

³ Articles 143, alinéa 3, et 145, alinéa 5, du Règlement de l'Assemblée nationale, dans leur rédaction résultant de la résolution n° 281 du 4 juin 2019.

⁴ Rapport n° 1955 de Sylvain Waserman sur la proposition de résolution de Richard Ferrand tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale (p. 142).

L'exercice du « droit de tirage » pour la création d'une commission d'enquête ne dispense pas du contrôle de la recevabilité de la proposition de résolution tendant à cette création¹.

Cette obligation de contrôle de recevabilité fut rappelée dès le rapport du sénateur Patrice Gélard sur la proposition de résolution ayant introduit le mécanisme du droit de tirage en juin 2009. Après avoir constaté que « *la création de la commission d'enquête ne ferait pas l'objet d'un vote du Sénat* » ; il indiquait ainsi que « *la création de l'organe de contrôle serait donc automatique, sous réserve, pour les demandes de création d'une commission d'enquête, d'un contrôle de recevabilité minimal* »².

Elle a été fermement réaffirmée par le Conseil constitutionnel lorsqu'il a statué sur la conformité de ces dispositions à la Constitution³, et réitérée lors de l'introduction d'un dispositif similaire par l'Assemblée nationale⁴.

Aux termes de l'article 8 *ter* du Règlement du Sénat, **le contrôle de recevabilité d'une résolution tendant à la création d'une commission d'enquête est effectué par la commission des lois**, qu'elle soit, ou non, saisie au fond de la proposition de résolution.

Article 8 *ter* du Règlement du Sénat

« 1. - Sous réserve de la procédure prévue à l'article 6 *bis*, la création d'une commission d'enquête par le Sénat résulte du vote d'une proposition de résolution, déposée, renvoyée à la commission permanente compétente, examinée et discutée dans les conditions fixées par le présent Règlement.

« 2. - Cette proposition détermine avec précision, soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services publics ou les entreprises nationales dont la commission d'enquête se propose d'examiner la gestion.

« 3. - Lorsqu'elle n'est pas saisie au fond d'une proposition tendant à la création d'une commission d'enquête, la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale émet un avis sur la conformité de cette proposition avec les dispositions de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

¹ Comme le rappelle explicitement l'alinéa 2 de l'article 6 *ter* : « Les alinéas 3, 4 et 5 de l'article 8 *ter* relatifs au contrôle de la recevabilité de la proposition de résolution, à la détermination de la composition et à la désignation des membres de la commission d'enquête sont applicables. »

² Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/108-427/108-427.html>.

³ Décision n° 2009-582 DC du 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 du Sénat, *considérants 5 et 6*.

⁴ Décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014, Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale.

« 4. - La proposition de résolution fixe le nombre des membres de la commission d'enquête, qui ne peut excéder vingt-trois.

« 4 bis. - Toutefois, lors de l'inscription à l'ordre du jour de l'examen de la proposition de résolution, la Conférence des Présidents peut décider de déroger à ce plafond, dans la limite de l'effectif minimal d'une commission permanente mentionné à l'article 7.

« 5. - Pour la désignation des membres des commissions d'enquête dont la création est décidée par le Sénat, une liste des candidats est établie par les présidents de groupe et le délégué des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe, conformément à la règle de la proportionnalité. Il est ensuite procédé selon les modalités de constitution des commissions permanentes prévues aux alinéas 3 à 10 de l'article 8.

« 6. - Tout membre d'une commission d'enquête ne respectant pas les dispositions du IV de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 précitée relatives aux travaux non publics d'une commission d'enquête peut être exclu de cette commission par décision du Sénat prise sans débat sur le rapport de la commission après que l'intéressé a été entendu.

« 7. - En cas d'exclusion, celle-ci entraîne l'incapacité de faire partie, pour la durée du mandat, de toute commission d'enquête. »

Le contrôle de recevabilité par la commission des lois consiste à s'assurer du respect par la proposition de résolution de **l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958** précitée, aux termes duquel :

- « *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* » ;

- « *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* » ;

- et les commissions d'enquête « *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* ».

**Enquête sur des faits déterminés ou enquête sur la gestion :
une procédure différenciée de vérification de la recevabilité**

En 1991, le législateur a regroupé¹, sous l'unique dénomination globale de « commissions d'enquête », les anciennes commissions d'enquête et les commissions de contrôle (lesquelles avaient pour objet de contrôler spécifiquement le fonctionnement d'une entreprise nationale ou d'un service public).

Pour autant, cette unification d'ordre terminologique n'a pas remis en cause la dualité existante entre les anciennes commissions d'enquête *stricto sensu*, portant sur des faits, et les commissions d'enquête chargées de contrôler la gestion d'un service public ou d'une entreprise nationale, dualité qui entraîne une procédure différenciée de vérification de la recevabilité :

- en effet, **dans la première hypothèse**, c'est-à-dire en cas d'**enquête sur des faits déterminés**, la pratique traditionnellement suivie pour les anciennes commissions d'enquête continue d'être observée par la commission des lois : **le président de la commission demande au Président du Sénat de bien vouloir interroger le garde des sceaux sur l'existence éventuelle de poursuites judiciaires concernant les faits en cause ;**

- **dans la seconde hypothèse**, comme pour les anciennes commissions de contrôle, **cette procédure de consultation du garde des sceaux ne s'impose pas en raison de l'objet même de la commission**, qui est d'enquêter non sur des faits déterminés, mais sur la gestion d'un service public ou d'une entreprise nationale.

Par conséquent, lorsque la commission des lois est chargée d'examiner la recevabilité d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête, sa tâche consiste non seulement à **déterminer si cette création entre bien dans le champ de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, mais également si la consultation du garde des sceaux s'impose, ou non.**

En outre, il convient de s'assurer que, conformément à l'alinéa 4 de l'article 8 *ter* du Règlement du Sénat, **la proposition de résolution fixe le nombre des membres de la commission d'enquête, qui ne peut excéder vingt-trois.**

Dans le cadre du « droit de tirage », ce contrôle de recevabilité doit s'opérer, le cas échéant, dans des conditions compatibles avec le délai, établi à l'alinéa 1 de l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat, selon lequel la demande de création d'une commission d'enquête doit être formulée au plus tard une semaine avant la réunion de la Conférence des présidents qui doit prendre acte de cette demande.

¹ Loi n° 91-698 du 20 juillet 1991 tendant à modifier l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaires.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS : LA RECEVABILITÉ DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION

Dans le cadre d'un « droit de tirage », la compétence de la commission des lois se limite strictement à l'**examen de la recevabilité de la proposition de résolution**, reposant sur l'évaluation du respect des critères précités.

A. UN EFFECTIF NE DÉPASSANT PAS VINGT-TROIS MEMBRES

L'article unique de la proposition de résolution n° 245 (2024-2025), présentée par Mathieu Darnaud et les membres du groupe Les Républicains, apparentés et rattachés, tend à la **création d'une commission d'enquête de vingt-trois membres** « *sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État* ».

L'effectif de la commission d'enquête n'excéderait donc pas la limite de vingt-trois membres fixée à l'article 8 *ter* du Règlement du Sénat.

B. UN OBJET NON TRAITÉ PAR UNE COMMISSION D'ENQUÊTE AU COURS DES DOUZE DERNIERS MOIS

Les « démembrements de l'État »¹, compris comme l'ensemble des formes d'organisation administrative distinctes de l'administration centrale « classique » font, depuis une quinzaine d'années, l'objet d'analyses et de questionnements s'agissant de leur fonctionnement, de leurs moyens et de leur utilité.

Les **agences de l'État** ont ainsi constitué le thème de l'étude annuelle du Conseil d'État en 2012², et celui d'un rapport de l'Inspection générale des finances paru la même année³. Si les enjeux liés aux moyens, au fonctionnement et à la modernisation des agences de l'État font régulièrement l'objet de questions de la part de parlementaires⁴, ces structures n'ont toutefois, jusqu'à présent, fait l'objet d'aucune commission d'enquête parlementaire qui serait comparable, dans son envergure et ses objectifs, au travail mené par le Sénat au sujet des **autorités administratives indépendantes** dans le cadre de la commission

¹ Si l'expression a été utilisée pour la première fois dans un rapport de la Cour des comptes de 1960-1961 pour désigner la tendance de l'État à confier certaines de ses tâches à des institutions privées afin de bénéficier d'un régime juridique plus souple, elle s'applique désormais à toute structure administrative exerçant pour le compte de l'État des missions d'intérêt général, qu'elle relève du droit public ou du droit privé.

² Les agences : une nouvelle gestion publique ? Étude annuelle du Conseil d'État, 2012.

³ L'État et ses agences, rapport n° 2011-M-044-01 de l'Inspection générale des finances, mars 2012.

⁴ Sur les dix dernières années, les questions orales et écrites relatives aux agences ont porté soit sur des enjeux généraux (coût de fonctionnement, gestion, modernisation, simplification, réduction), soit sur des agences en particulier (agences de l'eau, ADEME, ANCT, notamment).

d'enquête créée en 2015¹. La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat a certes abordé en 2022, dans le cadre de sa mission d'information relative aux services préfectoraux et déconcentrés de l'État, la question des agences, mais principalement sous l'angle de leur gouvernance et des relations avec les élus locaux, ainsi que de l'articulation de leurs compétences avec les services déconcentrés de l'État, d'une part, et les collectivités territoriales, d'autre part².

S'agissant des **opérateurs de l'État**, la dernière mission de contrôle parlementaire remonte à 2021, avec le rapport d'information présenté par le **comité d'évaluation et de contrôle (CEC) des politiques publiques de l'Assemblée nationale** sur l'évaluation des relations entre l'État et ses opérateurs³, qui s'est appuyé sur le rapport rédigé par la Cour des comptes à la demande du même CEC⁴. En outre, les relations financières entre l'État et ses opérateurs ont fait l'objet d'un rapport de l'Inspection générale des finances en date de juillet 2023⁵.

Pour leur part, les **commissions et instances consultatives ou délibératives** ont tout récemment été au cœur des discussions législatives au Sénat dans le cadre de l'examen de la **proposition de loi n° 29 (2024-2025)** de Nathalie Goulet, déposée le 11 octobre 2024⁶ et adoptée avec modifications le 15 janvier 2025 par la commission des lois⁷. Ces structures n'ont en revanche pas fait l'objet de travaux de contrôle parlementaire ces dernières années.

En parallèle, on peut noter que le **Parlement** bénéficie depuis près de cinq ans d'une **information budgétaire améliorée** s'agissant des opérateurs de l'État et des organismes consultatifs : depuis 2020⁸, le Gouvernement doit en effet **annexer au projet de loi de finances un rapport sur les opérateurs de l'État**⁹, d'une part, ainsi que la **liste des commissions et instances consultatives ou délibératives** placées directement auprès du Premier Ministre ou des ministres ou de la Banque de France prévues par les textes

¹ Présidée par Marie-Hélène Des Esgaulx et rapportée par Jacques Mézard, la commission d'enquête sur le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes a rendu son rapport n° 126 (2015-2016) le 28 octobre 2015.

² Voir le rapport d'information n° 909 (2021-2022) du 29 septembre 2022 fait par Agnès Canayer et Éric Kerrouche, en particulier pp. 89-97.

³ Rapport d'information n° 4236 du 9 juin 2021 présenté par Lise Magnier et Jean-Paul Mattéi.

⁴ Cour des comptes, Les relations entre l'État et ses opérateurs, janvier 2021.

⁵ Inspection générale des finances, Analyse du niveau de trésorerie des opérateurs de l'État et du modèle de relations financières entre l'État et ses opérateurs, juillet 2023.

⁶ Proposition de loi tendant à supprimer certaines structures, comités, conseils et commissions « Théodule » dont l'utilité ne semble pas avérée.

⁷ Sur le rapport n° 239 (2024-2025) d'Hervé Reynaud.

⁸ Article 179 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

⁹ Voir le 25° de l'article précité. Ce rapport « récapitule, par mission et programme, l'ensemble des opérateurs de l'État ou catégories d'opérateurs et les crédits ou les impositions qui leur sont destinés [...] ; présente le montant des dettes des opérateurs de l'État [...] ; donne la liste des opérateurs supprimés ou créés au cours de l'année précédant le dépôt du projet de loi de finances de l'année ».

législatifs et réglementaires¹, d'autre part. En revanche, aucun « jaune » budgétaire n'existe s'agissant des agences de l'État.

En conséquence, **la proposition de résolution n° 245 (2024-2025) ne saurait être considérée comme ayant pour objet de reconstituer une commission d'enquête ayant déjà achevé ses travaux au cours des douze derniers mois.** Elle respecte, à cet égard, l'exigence posée par l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958.

C. UNE COMMISSION D'ENQUÊTE PORTANT SUR LA GESTION DES SERVICES PUBLICS

La commission d'enquête dont la création est demandée concerne la gestion de services publics en ce qu'elle vise à **dresser le bilan des missions exercées par les agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État.**

Il s'agit de trois types de **structures administratives distinctes de l'administration centrale « classique »**, dont l'essor a été motivé par l'objectif principal de **modernisation de l'administration**, et qui ont en commun de concourir à la **mise en œuvre de missions de service public**, sous un contrôle plus ou moins direct de l'État.

Les **agences** bénéficient d'une **autonomie** et d'une responsabilité à la fois structurante et exclusive dans la mise en œuvre d'une politique publique donnée, tout en étant soumises aux instructions et au contrôle financier de l'État. Elles peuvent prendre différentes formes, allant de l'établissement public administratif (EPA) ou établissement public industriel et commercial (EPIC) à l'association, en passant par le groupement d'intérêt public (GIP). Dans son étude de 2012, le Conseil d'État recensait **130** agences.

Pour leur part, les **opérateurs** exercent pour l'État, et sous son contrôle direct, des missions d'intérêt général. Leur statut juridique est également varié. D'après le « jaune » budgétaire annexé au PLF pour 2025, le nombre d'opérateurs de l'État s'élève actuellement à **434**.

Enfin, les **organismes consultatifs de l'État**, ou « commissions et instances consultatives ou délibératives »², ont pour mission de conseiller et d'éclairer les pouvoirs publics sur des questions d'ordre général ou sur des points précis. Rattachés au Premier ministre, à un ministre ou encore à la Banque de France, ils formulent des avis et peuvent aussi, plus largement,

¹ Voir le 9° de l'article précité. Cette liste « évalue le coût de fonctionnement de ces organismes [...] lors des trois années précédentes ; b) indique le nombre de leurs membres et le nombre de leurs réunions tenues lors des trois années précédentes ; c) mentionne les commissions et instances créées ou supprimées dans l'année [...] ».

² Dénomination utilisée par le « jaune » budgétaire.

élaborer des propositions, et réaliser des études. Ils sont aujourd'hui au nombre de **317**.

Ainsi, le **champ d'investigation** de la commission d'enquête dont la création est demandée apparaît non seulement large, mais également relativement **inédit** dans son périmètre, en portant à la fois sur les agences, les opérateurs et les organismes consultatifs de l'État. Les statuts, missions et moyens varient en effet d'un type d'instance à un autre, si bien que l'ensemble constitué est loin d'être homogène – ce que constate, du reste, l'exposé des motifs lui-même lorsqu'il évoque un « *ensemble aux contours assez flous* ».

Au-delà de ces considérations d'ordre méthodologique, l'exposé des motifs met en avant **trois principaux risques associés à l'émergence de ces démembrements de l'État**.

Tout d'abord, ces structures ont un coût pour l'État, et donc pour le contribuable, s'agissant du budget de fonctionnement et des emplois associés ; aussi convient-il de **veiller à l'efficacité et à l'efficience des dépenses** induites, *a fortiori* dans le contexte budgétaire contraint qui est celui de la France. L'exposé des motifs en appelle ainsi au « *passage en revue systématique et critique des dépenses publiques et du fonctionnement de l'ensemble des organes publics* ».

Ensuite, est pointé du doigt le **manque de lisibilité** de l'activité de ces divers organes, en raison de « *l'existence de doublons et de redondances dans leurs périmètres d'intervention respectifs* ». Les membres du groupe Les Républicains, apparentés et rattachés, soulignent la nécessaire « *rationalisation* » du paysage administratif, en **clarifiant l'articulation des compétences** respectives des instances concernées, et en **justifiant plus rigoureusement le recours** à une agence, à un opérateur ou à un comité consultatif.

Enfin, ils mettent en avant la responsabilité jouée par ces structures administratives dans **l'inflation et la complexité accrue des normes**. En résultat, d'après eux, une « *insécurité juridique* » croissante pour « *le citoyen, l'utilisateur ou encore les acteurs des activités régulées* ».

C'est pourquoi la commission d'enquête dont la création est demandée vise, en premier lieu, à dresser le bilan des missions exercées par les agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État et des moyens déployés à ces fins. Elle a ensuite pour objectif d'identifier des « *pistes de rationalisation de leurs périmètres d'intervention* », de manière à dégager des sources potentielles d'économies. Enfin, elle s'attachera à évaluer « *l'impact de [l'] activité [de ces structures] sur la sécurité juridique et la complexité normative* ».

Le champ d'investigation retenu s'inscrit ainsi pleinement dans le cadre d'une enquête portant, au sens large, sur la **gestion d'un service public**. Aussi, la proposition de résolution entre dans le périmètre défini à l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 précitée, sans qu'il soit nécessaire d'interroger le garde des sceaux aux fins de connaître l'existence d'éventuelles poursuites judiciaires en cours.

*

* *

Dès lors, la commission des lois a constaté que la proposition de résolution n° 245 (2024-2025) est recevable.

Il n'existe donc aucun obstacle à la création de cette commission d'enquête par la procédure du « droit de tirage ».

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 29 JANVIER 2025

Mme Muriel Jourda, présidente, rapporteur. – Mes chers collègues, le groupe Les Républicains a demandé au titre de son droit de tirage la création d'une commission d'enquête sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État.

Notre commission doit se prononcer sur la recevabilité de cette proposition de résolution, qui sera présentée à la Conférence des présidents de ce jour.

Cette proposition de résolution respecte les conditions fixées à l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et par le Règlement du Sénat.

Tout d'abord, elle n'a pas pour effet de reconstituer une commission d'enquête ayant achevé ses travaux depuis moins de douze mois.

Ensuite, la proposition de résolution respecte la condition d'effectifs, en ne dépassant pas la limite de vingt-trois membres fixée à l'article 8 *ter* de notre Règlement.

Enfin, la commission d'enquête dont la création est proposée porte sur la gestion de services publics, dans la mesure où elle a pour objet l'évaluation des missions exercées par les structures administratives distinctes de l'administration classique que constituent les agences, les opérateurs et les organismes consultatifs de l'État.

Au-delà de leurs différences de statut, ces trois types de structure ont en effet en commun de concourir à la mise en œuvre de missions de service public : soit qu'elles mettent directement en œuvre des missions de service public, de façon autonome et avec une responsabilité structurante et exclusive, dans le cas des agences ; soit que ces structures se voient confier par l'État des missions de service public sous le contrôle direct de ce dernier, dans le cas des opérateurs ; soit, enfin, que ces organes aient pour mission de conseiller et d'éclairer les pouvoirs publics, en émettant notamment des avis sur les décisions du ministère auquel ils sont rattachés, dans le cas des organismes consultatifs.

Je vous invite donc à constater la recevabilité de cette proposition de résolution, sans qu'il soit nécessaire d'interroger le garde des sceaux.

La commission constate la recevabilité de la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État.