

N° 380

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 février 2013

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de résolution de M. Jean-Jacques LOZACH et les membres du groupe socialiste et apparentés, tendant à la création d'une **commission d'enquête sur l'efficacité de la lutte contre le dopage**,*

Par M. Jean-Pierre SUEUR,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, *vice-présidents* ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, *secrétaires* ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Cécile Cukierman, MM. Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Hiest, Philippe Kaltenbach, Jean-René Leckerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Mme Hélène Lipietz, MM. Roger Madec, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendle, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 344 (2012-2013)

SOMMAIRE

Pages

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LA CRÉATION D'UNE COMMISSION D'ENQUÊTE PAR « DROIT DE TIRAGE » D'UN GROUPE POLITIQUE	7
II. L'EXAMEN DE LA RECEVABILITÉ DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION DANS LE CADRE DU « DROIT DE TIRAGE »	9
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : LA RECEVABILITÉ DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION	12
EXAMEN EN COMMISSION.....	15

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le **mercredi 20 février 2013** sous la présidence de M. Jean-Pierre Michel, vice-président, la commission des lois a examiné, sur le rapport pour avis de M. Jean-Pierre Sueur, la **recevabilité de la proposition de résolution** n° 344 (2012-2013), présentée par M. Jean-Jacques Lozach et les membres du groupe socialiste et apparentés, tendant à la **création d'une commission d'enquête sur l'efficacité de la lutte contre le dopage**.

Le groupe socialiste et apparentés a demandé la création de cette commission d'enquête au titre de la procédure du « **droit de tirage** », prévue à l'article 6 *bis* du règlement du Sénat, de sorte que la commission des lois n'a pas à se prononcer sur son opportunité, mais uniquement sur sa recevabilité.

Constatant que l'objet de la commission d'enquête envisagée portait sur la **gestion des services publics intervenant dans le domaine de la lutte contre le dopage**, le rapporteur a indiqué que la proposition de résolution entrait bien dans le champ défini par 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.

En conséquence, la commission des lois a estimé que la **proposition de résolution** n° 344 (2012-2013) tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'efficacité de la lutte contre le dopage était **recevable**.

Mesdames, Messieurs,

Le 8 février 2013, notre collègue Jean-Jacques Lozach et les membres du groupe socialiste et apparentés ont déposé sur le bureau du Sénat une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'efficacité de la lutte contre le dopage (n° 344, 2012-2013)¹.

La proposition de résolution a été envoyée au fond à la commission de la culture, de l'éducation et de la communication et, pour avis, à votre commission des lois.

Le groupe socialiste a fait connaître qu'il demandait la création de cette commission d'enquête au titre du « droit de tirage » qui permet à chaque groupe d'obtenir, de droit, une fois par année parlementaire, la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information. Sous réserve de sa recevabilité, il doit être pris acte de cette demande par la conférence des présidents lors de sa réunion du 20 février 2013.

Dans ces conditions, votre commission des lois n'a pas à se prononcer sur l'opportunité de la création d'une telle commission d'enquête, mais elle est néanmoins chargée d'apprécier la recevabilité de la proposition de résolution au regard des conditions posées par l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

Votre commission a considéré que la proposition de résolution était recevable.

I. LA CRÉATION D'UNE COMMISSION D'ENQUÊTE PAR « DROIT DE TIRAGE » D'UN GROUPE POLITIQUE

Introduit par la 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, adoptée le 2 juin 2009 à la suite de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République, l'article 6 *bis* du règlement du Sénat prévoit que chaque groupe politique a droit à la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information par année parlementaire.

¹ Le texte de la proposition de résolution est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/leg/ppr12-344.html>

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.

« 2. - Dans le cas de création d'une commission d'enquête, les dispositions de l'article 11 sont applicables, sous réserve de l'alinéa suivant.

« 3. - La demande de création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information doit être formulée au plus tard une semaine avant la réunion de la Conférence des présidents qui doit prendre acte de cette demande.

« 4. - Les fonctions de président et de rapporteur d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information sont partagées entre la majorité et l'opposition. »

Communément appelé « droit de tirage », ce droit nouveau attribué à tous les groupes du Sénat, qu'ils se soient ou non déclarés groupe d'opposition ou groupe minoritaire, a donné une réelle consistance au nouvel article 51-1 de la Constitution, issu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Celui-ci prévoit en effet que « *le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein* » et « *reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires* ». En tout état de cause, s'il n'était pas nécessaire 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^{ème} siècle –, cette disposition assure au niveau constitutionnel la reconnaissance des groupes politiques et de leur rôle au sein des assemblées.

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 valant création. Dans le cas d'une commission d'enquête, comme le prévoit l'article 11 du règlement, une proposition de résolution tendant à la création de cette commission d'enquête doit avoir été préalablement déposée, dans les conditions réglementaires normales, mais elle n'a pas à être adoptée en séance, comme le prescrit la première phrase de l'alinéa 1 de l'article 11¹ : la proposition de résolution est considérée comme adoptée du fait de la prise d'acte par la conférence des présidents. Dès lors, il n'y a pas lieu pour votre commission, lorsqu'elle est saisie au fond de la proposition de résolution, d'examiner la question de l'opportunité de la création de la commission d'enquête.

¹ Cette phrase indique : « 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. »

Depuis juin 2009, quatre commissions d'enquête ont été créées sur le fondement du « droit de tirage » :

- commission d'enquête sur le rôle des firmes pharmaceutiques dans la gestion par le Gouvernement de la grippe A (H1N1v), créée en 2010 ;
- commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales, créée en 2012 ;
- commission d'enquête sur le coût réel de l'électricité afin d'en déterminer l'imputation aux différents agents économiques, créée en 2012 ;
- commission d'enquête sur l'influence des mouvements à caractère sectaire dans le domaine de la santé, créée en 2012.

À titre de comparaison, le mécanisme équivalent au « droit de tirage » à l'Assemblée nationale permet à chaque président de groupe d'opposition ou de groupe 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 soit recevable, celle-ci pouvant être rejetée à la majorité des trois cinquièmes des membres de l'Assemblée.

II. L'EXAMEN DE LA RECEVABILITÉ DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION DANS LE CADRE DU « DROIT DE TIRAGE »

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 création. Cette obligation de contrôle de recevabilité résulte de la procédure de droit commun de création de ces commissions, fixée par l'article 11 du règlement.

L'article 11 du règlement du Sénat, applicable à la création de toute commission d'enquête en vertu de l'article 6 *bis* du règlement, hormis ses dispositions relatives à la procédure de création proprement dite, dispose que la proposition de résolution « *doit déterminer avec précision, soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services publics ou les entreprises nationales dont la commission d'enquête doit examiner la gestion* ». Il ajoute que, lorsqu'elle n'est pas saisie au fond de la proposition de résolution, « *la commission des lois (...) est appelée à émettre 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, modifiée, relative au fonctionnement des assemblées parlementaires* ». Il prévoit en outre que la commission « *ne peut comporter plus de vingt et un membres* ».

Article 11 du règlement du Sénat

« 1. - 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. Cette proposition doit déterminer avec précision, soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services publics ou les entreprises nationales dont la commission d'enquête doit examiner la gestion. 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 est appelée à émettre 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, modifiée, relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. La proposition de résolution fixe le nombre des membres de la commission d'enquête, qui ne peut comporter plus de vingt et un membres.

« 2. - Pour la nomination des membres des commissions d'enquête dont la création est décidée par le Sénat, une liste des candidats est établie par les présidents des groupes 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 prévues à l'article 8, alinéas 3 à 11. »

Dans son rapport¹ sur la proposition de résolution tendant à modifier le règlement adoptée par le Sénat le 2 juin 2009, notre collègue Patrice Gélard, après avoir constaté que « *la création de la commission d'enquête ne ferait pas l'objet d'un vote du Sénat* », indiquait 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* ».

Cette obligation de contrôle de recevabilité a d'ailleurs été clairement rappelée par le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2009-582 DC du 25 juin 2009 sur la résolution du Sénat du 2 juin 2009. Il est de jurisprudence constante, en effet, que les règlements des assemblées doivent respecter les dispositions de l'ordonnance du 17 novembre 1958 et singulièrement, pour la procédure de création des commissions d'enquête, celles de son article 6 qui fixent des conditions de recevabilité à cette création.

Dans les considérants 5 et 6 de sa décision, le Conseil constitutionnel a en effet rappelé :

« 5. *Considérant que, conformément au principe de la séparation des pouvoirs, l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 susvisée, d'une part, interdit que soient créées des commissions d'enquête sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours et, d'autre part, impose que toute commission d'enquête prenne fin dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits sur lesquels elle est chargée d'enquêter ; qu'en outre, il prévoit que les commissions d'enquête ont un caractère temporaire et que leur mission prend fin, 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 ;*

¹ Le rapport est consultable à l'adresse suivante :
<http://www.senat.fr/rap/108-427/108-427.html>

« 6. Considérant que l'article 2 de la résolution soumise à l'examen du Conseil constitutionnel n'a pas pour effet de restreindre la portée des dispositions de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 susvisée qui conditionnent la recevabilité des demandes de création de commissions d'enquête ; que, dans ces conditions, il n'est pas contraire à la Constitution ; »

Ainsi, la demande de création d'une commission d'enquête par recours au « droit de tirage » est bien pleinement soumise à la procédure normale de vérification de la recevabilité de la proposition de résolution déposée en ce sens, c'est-à-dire au contrôle par votre commission des lois de sa conformité à l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958.

Ce contrôle porte sur le respect par la proposition de résolution des premier à quatrième alinéas du I de cet article 6, qui prévoient notamment que *« 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 », 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 »* et que 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 »*.

Par ailleurs, selon ces mêmes dispositions, la mission de toute commission d'enquête prend fin avec la remise de son 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 »*.

Dans le cadre de la procédure de « droit de tirage », la compétence de votre commission des lois se limite donc strictement, comme lorsqu'elle n'est saisie que pour avis d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête, à l'**examen de sa recevabilité**.

Pour mémoire, la loi n° 91-698 du 20 juillet 1991 tendant à modifier l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaires a regroupé, sous l'unique dénomination de commissions d'enquête, les commissions d'enquête et les anciennes commissions de contrôle, lesquelles avaient pour objet de contrôler 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 existant entre les commissions d'enquête *stricto sensu* 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 : **le président de**

votre commission des lois 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 demande d'information ne s'impose pas en raison même de l'objet de la commission, qui est d'enquêter non pas sur des faits déterminés, mais sur la gestion d'un service public ou d'une entreprise nationale.

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

En outre, il convient de s'assurer que, conformément à l'article 11 du règlement, la proposition de résolution fixe le nombre des membres de la commission d'enquête, qui ne peut comporter plus de vingt et un membres.

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 par l'alinéa 3 de l'article 6 *bis* du règlement, d'une semaine au moins avant la réunion de la conférence des présidents qui doit prendre acte de la demande de création de la commission d'enquête.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : LA RECEVABILITÉ DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION

L'article unique de la proposition de résolution présentée par notre collègue Jean-Jacques Lozach et les membres du groupe socialiste et apparentés tend à créer une commission d'enquête, composée de vingt et un membres, sur « *l'efficacité de la lutte contre le dopage* ».

Aucune commission d'enquête n'a été constituée sur ce sujet dans les douze derniers mois au Sénat.

Après avoir rappelé divers événements récents en matière de dopage, l'exposé des motifs de la proposition de résolution indique que ses auteurs considèrent qu'il est nécessaire de constituer une commission d'enquête « *sur l'efficacité de la politique de lutte contre le dopage* », devant permettre « *une amélioration en profondeur de notre cadre juridique et de nos outils de politique publique* ».

Selon l'exposé des motifs, il s'agit plus précisément d'« *établir un bilan de la politique de lutte contre le dopage mise en place depuis le début des années 1990* » et de « *faire un état des lieux précis et circonstanciés des pratiques dopantes* ».

Les investigations de la commission d'enquête devraient donc porter sur la **gestion des services publics intervenant dans le domaine de la lutte contre le dopage**, notamment l'Agence française de lutte contre le dopage¹, les divers services dont les agents sont compétents pour rechercher et constater les infractions à la législation contre le dopage, ainsi que les fédérations sportives, lesquelles sont, malgré leur constitution sous forme d'associations, placées sous la tutelle de l'État, peuvent être agréées pour l'exercice d'une mission de service public voire peuvent recevoir délégation de l'État pour certaines activités ou missions, notamment l'édiction de règles relatives à leur discipline et l'organisation de compétitions permettant l'attribution de titres.

Par conséquent, la proposition de résolution entre bien dans le champ défini par l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, au titre de la gestion des services publics, sans qu'il soit nécessaire d'interroger le garde des sceaux aux fins de connaître l'existence d'éventuelles poursuites judiciaires.

Dès lors, votre commission estime que **la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'efficacité de la lutte contre le dopage est recevable**.

Par conséquent, il n'existe **aucun obstacle à la création de cette commission d'enquête par la procédure du « droit de tirage »**.

¹ Selon l'article L. 232-5 du code du sport, l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) est une « autorité publique indépendante dotée de la personnalité morale ».

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 20 FÉVRIER 2013

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Mes chers collègues, le 8 février 2013, notre collègue Jean-Jacques Lozach et les membres du groupe socialiste et apparentés ont déposé une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'efficacité de la lutte contre le dopage. Cette proposition a été envoyée au fond à la commission de la culture et, pour avis, à notre commission.

Le groupe socialiste a fait connaître qu'il demandait la création de cette commission d'enquête au titre du « droit de tirage ». Il en a saisi la conférence des présidents, qui doit se réunir ce soir à 19 heures.

Conformément à la décision du Conseil constitutionnel du 25 juin 2009 et à notre règlement, il nous appartient au préalable, y compris dans le cadre du « droit de tirage », de nous prononcer sur la recevabilité de cette proposition au regard de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, qui traite des commissions d'enquête.

Dans la mesure où il s'agit d'enquêter sur la gestion de services publics, en l'occurrence les organismes intervenant dans le domaine de la lutte contre le dopage, et non sur des faits déterminés, il n'y a pas lieu d'interroger le garde des sceaux, par le truchement du président du Sénat, sur l'existence éventuelle de poursuites judiciaires en cours. Les autres conditions de recevabilité sont remplies.

Ceci signifie, mes chers collègues, que si nous sommes saisis d'une demande de commission d'enquête portant sur des faits déterminés dans le cadre du « droit de tirage », il faudra saisir le garde des sceaux.

En conséquence, je vous propose de considérer que la proposition de résolution est recevable.

M. Jean-Pierre Michel, président. – Je consulte la commission sur les conclusions de ce rapport.

Elles sont adoptées à l'unanimité.