

N° 329

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 février 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 la libre administration des collectivités territoriales, privées progressivement de leurs recettes propres, et sur les leviers à mobiliser demain face aux défis de l'investissement dans la transition écologique et les services publics de proximité,***

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, M. Ian Brossat, Mme Agnès Canayer, MM. 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, M. 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 : 278 (2024-2025)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>L'ESSENTIEL.....</b>	<b>5</b>
<b>I. LA CRÉATION D'UNE COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE FONDEMENT DU « DROIT DE TIRAGE » D'UN GROUPE POLITIQUE .....</b>	<b>7</b>
<b>A. LA RECONNAISSANCE CONSTITUTIONNELLE DES COMMISSIONS     D'ENQUÊTE PARLEMENTAIRES .....</b>	<b>7</b>
<b>B. LE « DROIT DE TIRAGE » AU SÉNAT .....</b>	<b>8</b>
<b>C. UN DISPOSITIF SÉNATORIAL TRANSPOSÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE .....</b>	<b>12</b>
<b>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 ».....</b>	<b>13</b>
<b>III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS : LA RECEVABILITÉ DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION .....</b>	<b>16</b>
<b>A. UN EFFECTIF NE DÉPASSANT PAS VINGT-TROIS MEMBRES .....</b>	<b>16</b>
<b>B. UN OBJET NON TRAITÉ PAR UNE COMMISSION D'ENQUÊTE AU COURS DES     DOUZE DERNIERS MOIS.....</b>	<b>16</b>
<b>C. UNE COMMISSION D'ENQUÊTE PORTANT SUR LA GESTION DES SERVICES     PUBLICS.....</b>	<b>17</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>19</b>



## L'ESSENTIEL

Réunie le mercredi 12 février 2025, la commission des lois a examiné, sur le rapport de sa présidente, **Muriel Jourda**, la **recevabilité de la proposition de résolution n° 278 (2024-2025)**, présentée par **Guillaume Gontard**, **Thomas Dossus** et les membres du groupe Écologiste –Solidarité et Territoires (GEST) tendant à la création d'une **commission d'enquête sur la libre administration des collectivités locales**.

Le GEST a fait savoir qu'il demandait la création de cette commission d'enquête au titre de son « **droit de tirage** ». Prévue 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 la capacité financière des collectivités à répondre à leurs besoins en matière d'investissement dans la transition écologique, l'adaptation au changement climatique et les services publics de proximité.

Il a indiqué que la proposition de résolution entrait 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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 parlementaire<sup>1</sup>.

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 membres<sup>2</sup>.

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. »

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Dispositions introduites en mai 2015.

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

**Les trente-huit 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 ;

---

<sup>1</sup> 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 la production, la consommation et le prix de l'électricité aux horizons 2035 et 2050, 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 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 la paupérisation des copropriétés immobilières, 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 ;

- sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État, créée en 2024 ;

- sur les coûts et les modalités effectifs de la commande publique et la mesure de son effet d'entraînement sur l'économie française, 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 Syrie<sup>1</sup>, 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 France<sup>2</sup>, 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 ;

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

- 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.

### 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 »**<sup>1</sup>, 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'enquête<sup>2</sup>.

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 *demandeur*, 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'origine<sup>3</sup> (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 préférerait exercer, généralement celle de rapporteur<sup>4</sup>).

<sup>1</sup> Résolution du 28 novembre 2014.

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

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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).

## 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 »

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* ».

**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<sup>1</sup>.

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* »<sup>2</sup>.

Elle a été fermement réaffirmée par le Conseil constitutionnel lorsqu'il a statué sur la conformité de ces dispositions à la Constitution<sup>3</sup>, et réitérée lors de l'introduction d'un dispositif similaire par l'Assemblée nationale<sup>4</sup>.

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.

<sup>1</sup> 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. »

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

<sup>3</sup> 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*.

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

« 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.

« 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 regroupé<sup>1</sup>, 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 aussi 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.

---

<sup>1</sup> 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° 278 (2024-2025), présentée par Guillaume Gontard, Thomas Dossus et les membres du GEST tend à la **création d'une commission d'enquête composée de dix-neuf membres** « *sur la libre administration des collectivités territoriales qui sont privées progressivement de leurs financements et sur les leviers à mobiliser demain face aux défis de l'investissement dans la transition écologique et les services publics de proximité* ».

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 questions relatives à l'**autonomie financière, la fiscalité locale et l'investissement des collectivités territoriales** font régulièrement l'objet de travaux parlementaires, tant dans le cadre de l'examen des projets de loi de finances que dans le cadre de travaux de contrôle et d'évaluation.

Ainsi le Parlement se prononce-t-il annuellement, **lors de l'examen du projet de loi de finances initiale**, sur les prélèvements sur recettes à destination des collectivités territoriales, les montants et modalités de versement des différentes dotations de compensation et d'investissement ainsi que les éventuelles évolutions de la fiscalité locale.

À l'occasion de **travaux consacrés à la décentralisation**, le Sénat a récemment traité, de façon connexe, des enjeux liés à l'autonomie financière des collectivités territoriales. Tel fut le cas, **en 2023**, de la mission d'information sur l'avenir de la commune et du maire<sup>1</sup> et du groupe de travail de la présidence du Sénat sur la décentralisation<sup>2</sup>. La question de l'**impact des décisions réglementaires et budgétaires de l'État sur l'équilibre financier**

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 851 (2022-2023) de Mathieu Darnaud au nom de la mission d'information sur l'avenir de la commune et du maire présidée par Maryse Carrère, « Avis de tempête sur la démocratie locale : soignons le mal des maires », 5 juillet 2023.*

<sup>2</sup> *Rapport du groupe de travail du Sénat sur la décentralisation, « Libre administration, simplification, libertés locales : 15 propositions pour rendre aux élus locaux leur "pouvoir d'agir" », 6 juillet 2023*

des collectivités territoriales a également été au cœur d'une mission d'information<sup>1</sup> sénatoriale dont les travaux ont été rendus publics en juin 2023.

D'autres travaux d'information et de contrôle ont **plus spécifiquement porté sur le rôle des dotations et fonds attribués par l'État aux collectivités territoriales**, afin d'en analyser l'efficacité sur l'investissement local. En témoignent le rapport d'information de la commission des finances du Sénat consacré, en 2022, aux dotations d'investissement aux collectivités<sup>2</sup> et, plus récemment, les travaux de contrôle conduits en 2024 par la commission des finances de l'Assemblée nationale portant sur la mobilisation du « Fonds vert » par les collectivités territoriales<sup>3</sup>.

Pour autant, aucun de ces travaux n'aborde de façon globale la question de l'autonomie financière des collectivités dans une perspective centrée sur l'analyse de leur capacité à investir dans la transition écologique et les services de proximité.

En conséquence, **la proposition de résolution n° 278 (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 porte sur **le respect du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales**<sup>4</sup>, l'exposé des motifs de la proposition de résolution visant, plus spécifiquement, **le principe d'autonomie financière** qui figure à l'article 72-2 de la Constitution et constitue une composante juridique de la libre administration.

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 729 (2022-2023) fait par Guylène Pantel au nom de la mission d'information sur l'impact des décisions réglementaires et budgétaires de l'État sur l'équilibre financier des collectivités locales président par Jérôme Bascher, État et collectivités territoriales : les bons comptes feront les bons amis !, déposé le 13 juin 2023.*

<sup>2</sup> *Rapport d'information n° 806 (2021-2022) fait par Charles Guené et Claude Raynal au nom de la commission des finances sur les dotations d'investissement des collectivités territoriales, déposé le 20 juillet 2022.*

<sup>3</sup> *Rapport d'information n° 2631 d'Alma Dufour et Sébastien Rome, déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire relatif à la mobilisation du Fonds vert pour les collectivités territoriales, 16 mai 2024.*

<sup>4</sup> *Le troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution dispose que « [d]ans les conditions prévues par la loi, [les] collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ».*

L'exposé des motifs part du constat selon lequel l'autonomie financière est aujourd'hui **fragilisée**, les collectivités ayant été, ces dernières années, « *progressivement privées de leurs ressources, en particulier fiscales, les rendant de plus en plus dépendantes des décisions budgétaires nationales* ».

Sont ainsi proposées, d'une part, une **analyse des réformes successives de la fiscalité locale et des mécanismes de compensation** mis en place par l'État et, d'autre part, une **évaluation de l'efficacité des dispositifs de péréquation** et de la **cohérence entre les nouvelles compétences** confiées aux collectivités et les moyens dont elles bénéficient pour les exercer effectivement.

L'objectif de la commission d'enquête réside dans l'identification de l'impact de ces évolutions et dynamiques sur **la capacité financière des collectivités à répondre à leurs besoins en matière d'investissement dans la transition écologique, l'adaptation au changement climatique et les services publics de proximité**. Cet état des lieux doit conduire à la formulation de « *recommandations pour évaluer l'autonomie financière des collectivités, notamment en évaluant la pertinence de la création ou la restauration de ressources fiscales pérennes* ».

Le champ d'investigation retenu vise donc à **examiner les conditions dans lesquelles les collectivités locales peuvent aujourd'hui disposer des financements suffisants pour exercer, dans le champ des politiques publiques qui les concernent, les missions et les services publics** dont elles ont la charge. Il est dès lors possible de **considérer que le travail de contrôle envisagé porte sur la gestion d'un service public, au sens large**.

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 la recevabilité de la **proposition de résolution n° 278 (2024-2025)**, quand bien même une mission d'information aurait pu permettre de conduire les travaux envisagés dans des conditions tout aussi satisfaisantes, les données à exploiter étant librement accessibles et ne semblant pas nécessiter la mise en œuvre des pouvoirs spécifiques de contrôle propres aux commissions d'enquête.

**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 12 FÉVRIER 2025

**Mme Muriel Jourda, présidente, rapporteur.** – Mes chers collègues, le groupe Écologiste – Solidarité et Territoires (GEST) a demandé, au titre du droit de tirage prévu par l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat, la création d'une commission d'enquête sur la libre administration des collectivités territoriales.

Notre commission doit se prononcer sur la recevabilité de cette proposition de résolution au regard des conditions fixées par l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et par le Règlement.

Elle n'a tout d'abord pas pour effet de reconstituer une commission d'enquête ayant achevé ses travaux depuis moins de douze mois. Elle respecte, ensuite, la condition des effectifs, lesquels ne doivent pas excéder la limite de vingt-trois membres fixée par l'article 8 *ter* de notre Règlement.

Elle peut, enfin, être considérée – au sens large – comme portant sur la gestion des services publics. En effet, le champ d'investigation retenu vise à examiner les conditions dans lesquelles les collectivités locales peuvent aujourd'hui trouver les financements suffisants pour exercer les missions et les services publics dont elles sont chargées.

Pour autant, il me semble que l'objectif poursuivi l'aurait été dans des conditions tout aussi pertinentes à l'occasion d'une mission d'information, puisque les données à exploiter sont librement accessibles et ne devraient pas nécessiter la mise en œuvre des pouvoirs spécifiques de contrôle autorisés dans le cadre des commissions d'enquête.

Sous le bénéfice de cette observation, je vous invite 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 la libre administration des collectivités territoriales, privées progressivement de leurs recettes propres, et sur les leviers à mobiliser demain face aux défis de l'investissement dans la transition écologique et les services publics de proximité.*