

N° 158

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 décembre 2014

AVIS

FAIT

*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 tendant à la création d'une **commission d'enquête 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**,*

Par M. Philippe BAS,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, Jean-René Leclercq, Alain Richard, Jean-Patrick Courtois, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, *vice-présidents* ; MM. François-Noël Buffet, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, *secrétaires* ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Vincent Dubois, Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, MM. François Grosdidier, Jean-Jacques Hyest, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, François Pillet, Hugues Portelli, André Reichardt, Bernard Saugéy, Simon Sutour, Mme Catherine Tasca, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir le numéro :

Sénat : 149 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
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	8
II. L'EXAMEN DE LA RECEVABILITÉ DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION DANS LE CADRE DU « DROIT DE TIRAGE »	10
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : LA RECEVABILITÉ DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION	13
EXAMEN EN COMMISSION.....	15

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie **mercredi 10 décembre 2014** sous la présidence de M. Philippe Bas, président, la commission des lois a examiné, sur le **rapport pour avis de M. Philippe Bas, la recevabilité de la proposition de résolution n° 149 (2014-2015)**, présentée par Mme Éliane Assassi et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen (CRC), tendant à la création d'une **commission d'enquête 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**.

Le groupe CRC a fait savoir qu'il demanderait 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 a uniquement à se prononcer sur sa recevabilité.

Constatant que l'objet de la commission d'enquête envisagée portait sur la **gestion de services publics**, à savoir **l'administration fiscale, chargée de contrôler l'attribution et l'utilisation du crédit d'impôt recherche**, et non sur des faits déterminés, M. Philippe Bas, 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** était **recevable**.

Mesdames, Messieurs,

Le 4 décembre 2014, notre collègue Éliane Assassi et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen (CRC) ont déposé sur le bureau du Sénat une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête 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* » (n° 149, 2014-2015)¹.

Compte tenu de son objet, la proposition de résolution a été envoyée au fond à la commission des finances et, pour avis, à votre commission des lois.

Le groupe CRC a fait connaître qu'il demanderait la création de cette commission d'enquête, pour l'année 2014-2015, 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 de constitution d'une commission d'enquête par la conférence des présidents lors de sa prochaine réunion, pour l'année 2014-2015.

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**.

¹ Le texte de la proposition de résolution est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/leg/ppr14-149.html>.

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.

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 attribué à tous les groupes du Sénat, qu'ils se soient ou non déclarés d'opposition ou 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 la commission saisie au fond de la proposition de résolution, d'examiner la question de l'opportunité de la création de la commission d'enquête.

Depuis juin 2009, huit commissions d'enquête ont été créées sur le fondement du « droit de tirage », aucune n'ayant été créée selon la procédure normale :

- 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 ;

- commission d'enquête sur l'efficacité de la lutte contre le dopage, créée en 2013 ;

- commission d'enquête 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 ;

- commission d'enquête 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 ;

- commission d'enquête sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe, créée en 2014.

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'Assemblée².

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. »

² La modification du règlement de l'Assemblée nationale adoptée le 28 novembre 2014, actuellement en attente de contrôle par le Conseil constitutionnel, prévoit, à l'instar du règlement du Sénat, que chaque président de groupe d'opposition ou minoritaire obtient, de droit, une fois par session ordinaire, à l'exception de celle précédant 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.

II. L'EXAMEN DE LA RECEVABILITÉ DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION 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 ancien 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 n° 58-1100 du 17 novembre 1958 précitée et singulièrement, pour la création des commissions d'enquête, celles de son article 6 qui fixent des conditions de recevabilité de 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 ;*

« 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 cinquième 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*

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

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 des commissions d'enquête prend fin avec la remise de leur 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 globale 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 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, et que, conformément au dernier alinéa du I de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 précitée, une commission d'enquête n'est pas reconstituée

avec le même objet avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la fin de sa mission.

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 Éliane Assassi et les membres du groupe CRC tend à créer « *une commission d'enquête composée de vingt et un membres 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* ».

En premier lieu, votre commission a constaté que cette proposition de résolution ne prévoyait pas un nombre de membres supérieur à vingt et un pour la commission d'enquête qu'elle tend à créer.

En deuxième lieu, votre commission a constaté qu'elle n'avait pas pour effet de reconstituer avec le même objet une commission d'enquête ayant achevé ses travaux depuis moins de douze mois.

En dernier lieu, votre commission a étudié le champ d'investigation que propose la proposition de résolution pour la commission d'enquête, afin de vérifier s'il conduit à enquêter sur des faits déterminés ou bien sur la gestion d'un service public ou d'une entreprise nationale.

Dans son dispositif, la proposition de résolution évoque « *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* ». Une telle formulation pourrait laisser à penser que des faits délictueux pourraient être en cause.

Toutefois, dans son exposé des motifs, la proposition de résolution évoque plus clairement l'objet qui serait assigné à la commission d'enquête. Il rappelle que le crédit d'impôt recherche, créé et renforcé en vue d'inciter les entreprises à investir dans la recherche et le développement, constitue « *l'une des plus importantes niches fiscales françaises* ». Il fait état de l'incertitude quant aux retombées effectives de cet avantage fiscal en matière d'activité et d'emploi, en particulier dans le domaine de la recherche privée, mentionnant un rapport de la Cour de comptes de 2013 ayant critiqué « *l'absence totale d'évaluation de l'efficacité de cette niche* ». L'exposé des motifs précise enfin qu'il est proposé d'« *examiner les modalités réelles de contrôle de l'attribution et de l'utilisation du crédit d'impôt recherche* », dans un contexte de forte réduction des effectifs des services déconcentrés de l'administration fiscale. Il ajoute que la commission d'enquête

devrait ainsi « *contrôler que le crédit d'impôt recherche ne soit pas détourné pour devenir un simple outil d'optimisation fiscale, déconnecté des objectifs de recherche* ». En d'autres termes, il s'agirait d'enquêter sur les conditions dans lesquelles l'administration fiscale contrôle l'attribution et l'utilisation du crédit d'impôt recherche par les entreprises bénéficiaires.

Ainsi, les investigations de la commission d'enquête devraient donc porter **sur la gestion des services publics chargés de contrôler l'attribution et l'utilisation du crédit d'impôt recherche, c'est-à-dire les services fiscaux.**

Ainsi, la proposition de résolution entre bien dans le champ défini par l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 précitée, au titre de la gestion d'un service public, 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 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 **est recevable.**

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

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 10 DÉCEMBRE 2014

M. Philippe Bas, rapporteur pour avis. – Nous devons statuer, en vue de la prochaine conférence des présidents, sur la recevabilité de la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur la réalité du détournement du crédit d'impôt recherche de son objet, présentée par le groupe CRC dans le cadre de son « droit de tirage ».

Comme cette commission d'enquête ne se pencherait pas sur des faits déterminés, mais sur le fonctionnement d'un service public, à savoir les services fiscaux, chargés du contrôle du crédit d'impôt recherche, il n'y a pas lieu d'interroger la garde des sceaux.

Cette proposition de résolution me semble recevable.

La commission déclare recevable la proposition de résolution.