

N° 292

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 février 2015

## 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 tendant à créer une commission d'enquête sur le coût économique et financier de la pollution de l'air,*

Par M. Philippe BAS,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, Jean-René Lecerf, 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. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, MM. François Grosdidier, Jean-Jacques Hyst, 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 Saugey, Simon Sutour, Mme Catherine Tasca, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

**Voir le(s) numéro(s) :**

**Sénat :** 270 (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.....	17



## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie **mercredi 11 février 2015** 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° 270 (2014-2015)**, présentée par Mme Leila Aïchi et les membres du groupe écologiste, tendant à la création d'une **commission d'enquête sur le coût économique et financier de la pollution de l'air**.

Le groupe écologiste 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 des **faits déterminés**, à savoir **les coûts économiques et financiers de la pollution de l'air pour les collectivités publiques, les entreprises et la société dans son ensemble**, liés notamment aux conséquences de la pollution de l'air sur la santé, et non sur la gestion d'un service public, le rapporteur a indiqué avoir saisi M. Gérard Larcher, président du Sénat, afin qu'il interroge la garde des sceaux sur l'existence d'éventuelles poursuites judiciaires en cours.

La garde des sceaux a indiqué qu'**aucune poursuite judiciaire n'était en cours**, à sa connaissance, sur les faits ayant motivé le dépôt de la proposition de résolution. Le rapporteur a indiqué que la proposition de résolution entrait donc 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.

Le rapporteur a toutefois tenu à rappeler que le choix de recourir à une commission d'enquête, en raison des prérogatives et contraintes d'organisation liées à ce dispositif, devait être réservé par priorité aux **sujets justifiant l'usage de pouvoirs d'enquête**, d'autant que le « droit de tirage » peut aussi porter sur une mission d'information.

La commission des lois a estimé que la **proposition de résolution** était **recevable**.



Mesdames, Messieurs,

Le 30 janvier 2015, notre collègue Leila Aïchi et les membres du groupe écologiste ont déposé sur le bureau du Sénat une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête « *sur le coût économique et financier de la pollution de l'air* » (n° 270, 2014-2015)<sup>1</sup>.

Compte tenu de son objet, la proposition de résolution a été envoyée au fond à la commission du développement durable ainsi que, pour avis, à votre commission des lois.

Le groupe écologiste 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 et par l'article 11 du règlement du Sénat.

Dans la mesure où il s'agirait d'enquêter sur des faits déterminés et non sur la gestion d'un service public ou d'une entreprise nationale, la garde des sceaux a été interrogée sur l'existence éventuelle de poursuites judiciaires en cours. Elle a répondu qu'aucune poursuite judiciaire, à sa connaissance, n'était en cours sur les faits ayant motivé le dépôt de la présente proposition de résolution.

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

---

<sup>1</sup> Le texte de la proposition de résolution est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/leg/ppr14-270.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<sup>e</sup> 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 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<sup>ème</sup> 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 11<sup>1</sup> : 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, dix 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 ;

- 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, créée en 2014 ;

- commission d'enquête 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.

À titre de comparaison, l'Assemblée nationale a repris le mécanisme sénatorial du « droit de tirage », dans le cadre d'une résolution du 28 novembre

---

<sup>1</sup> 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. »

2014 tendant à modifier son règlement<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 (articles 141 et 145 du règlement de l'Assemblée nationale). Contrairement au système retenu au Sénat, le groupe majoritaire ne dispose toutefois pas d'un tel droit.

Auparavant, le dispositif équivalent au « droit de tirage » permettait simplement 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 soit recevable, celle-ci pouvant être modifiée par la commission saisie au fond de la proposition et rejetée en séance 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 ».

---

<sup>1</sup> Dans sa décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014, le Conseil constitutionnel a considéré que ce nouveau mécanisme n'était pas contraire à la Constitution.

**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 rapport<sup>1</sup> 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 leur 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*

---

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

*outré, 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 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 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 Leila Aïchi et les membres du groupe écologiste tend à créer « *une commission d'enquête composée de 21 membres sur le coût économique et financier de la pollution de l'air* ».

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 prévoit la proposition de résolution pour la commission d'enquête, afin de

vérifier s'il conduit à enquêter sur des faits déterminés ou sur la gestion d'un service public ou d'une entreprise nationale.

Dans son exposé des motifs, la proposition de résolution évoque « *le préjudice sanitaire* » que représenterait la pollution de l'air, ainsi que « *le nombre inquiétant de morts prématurés chaque année (...), l'explosion des risques de pathologies cardiaques, vasculaires et respiratoires (...) et l'augmentation concordante du nombre d'hospitalisations* » qui en résulteraient. De plus, le coût de la pollution de l'air pour le système de santé et plus largement l'ensemble de la société « *grève[rait] de manière significative notre économie et nos finances* ».

Selon l'exposé des motifs, l'objectif de la commission d'enquête serait « *d'établir, pour la première fois, une évaluation des coûts économiques et financiers de la pollution de l'air pour l'État, les collectivités territoriales, les collectivités locales [sic], les entreprises, les industries et la société française dans son ensemble* », en tenant compte de « *l'impact de l'ensemble des polluants de l'air* ».

Votre rapporteur s'est d'abord interrogé sur la possibilité de créer une commission d'enquête sur un tel objet, dès lors que l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 précitée dispose qu'une commission d'enquête peut être constituée pour « *recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales* ». En effet, le coût de la pollution de l'air ne semble *a priori* se rattacher ni à des faits déterminés ni à la gestion d'un service public ou d'une entreprises nationale. Telle qu'elle est rédigée, l'ordonnance ne semble pas permettre la création d'une commission d'enquête sur tout sujet susceptible d'intéresser les parlementaires.

Pour mémoire, votre rapporteur rappelle néanmoins que, dans son *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Eugène Pierre considère que les enquêtes « *peuvent être ordonnées sur toutes les questions qui intéressent le pays* »<sup>1</sup>. Le même auteur estime également que « *l'action politique de la Chambre peut être parallèle à l'action judiciaire des tribunaux* ». Cette analyse se nourrit de la pratique de la III<sup>e</sup> République : une commission d'enquête n'était alors pas empêchée par l'existence de poursuites judiciaires en cours sur les mêmes faits, sans toutefois qu'une telle commission puisse mener une enquête parallèle à celle de la justice et ayant pour objet de caractériser des infractions pénales. Cependant, l'usage – qui n'était pas toujours respecté – voulait qu'on ne créât pas de commission d'enquête tant que la justice n'avait pas fait son œuvre.

Sous la III<sup>e</sup> République, la création des commissions d'enquête était ainsi moins strictement encadrée que depuis l'ordonnance du 17 novembre 1958 précitée, le principe de séparation des pouvoirs n'ayant pas en la matière une portée aussi affirmée qu'aujourd'hui.

Pour autant, s'agissant d'une commission d'enquête qui porterait sur le coût économique et financier de la pollution de l'air, votre rapporteur a écarté ses préventions initiales en raison de deux précédents pouvant s'y apparenter

---

<sup>1</sup> *Traité de droit politique, électoral et parlementaire, 1919, cinquième édition, n° 584, p. 678.*

---

au Sénat dans la période récente, portant sur des sujets ne semblant se rattacher ni à des faits déterminés *stricto sensu* ni à la gestion d'un service public.

D'une part, en 1997, une commission d'enquête a été créée sur les conséquences pour l'économie française de la réduction de la durée du travail à trente-cinq heures hebdomadaires, alors même que cette réforme n'avait pas encore été mise en œuvre par le Gouvernement. Ainsi que l'avait constaté, au nom de votre commission, notre ancien collègue André Bohl, rapporteur pour avis de la proposition de résolution tendant à la création de cette commission d'enquête<sup>1</sup>, un tel objet ne relevait pas de faits déterminés et ne relevait que très partiellement de la gestion d'un service public, sans pour autant conclure à l'irrecevabilité.

D'autre part, plus récemment, une commission d'enquête a été créée, en 2012, sur le coût réel de l'électricité afin d'en déterminer l'imputation aux différents agents économiques, à la demande du groupe écologiste, dans le cadre de son « droit de tirage ». Un tel objet est proche de celui de la présente proposition de résolution, également déposée par le groupe écologiste.

Nonobstant ces deux précédents, selon votre rapporteur, le choix de recourir à une commission d'enquête devrait répondre aux finalités pour lesquelles ce dispositif de contrôle a été institué. En effet, les pouvoirs renforcés qui sont reconnus à une commission d'enquête se justifient par son objet : enquêter sur des faits déterminés – qui doivent être déterminés « *avec précision* » selon l'article 11 de notre règlement – ou sur la gestion d'un service public ou d'une entreprise nationale, ce qui était l'objet des anciennes commissions de contrôle.

Notre ancien collègue André Bohl avait d'ailleurs jugé utile, en 1997, de rappeler que « *les commissions d'enquête devraient être réservées à des sujets cadrant au plus près avec l'article 6 de l'ordonnance de 1958 et pour lesquels la solennité de l'enquête parlementaire et le recours aux moyens de contrôle renforcés prévus par ce texte se révéleraient indispensables* ». Votre rapporteur, aujourd'hui, ne peut que faire sienne cette observation de bon sens.

L'usage des pouvoirs d'enquête – ainsi que la lourdeur d'organisation qu'ils impliquent, en vertu de l'ordonnance du 17 novembre 1958 précitée – serait-il indispensable pour étudier le coût économique et financier de la pollution de l'air ? La question peut être posée. Une mission d'information aurait pu être un instrument plus approprié pour mener un tel contrôle, comme le montrent l'exemple de la mission commune d'information sur les pesticides et leur impact sur la santé et l'environnement, en 2012, ou celui de la mission commune d'information sur la filière viande en France et en Europe, en 2013. Au surplus, la durée d'une commission d'enquête est strictement limitée à six mois, contrainte qui n'existe pas en principe pour une mission d'information. Une durée plus importante aurait pu se justifier compte tenu du sujet.

---

<sup>1</sup> Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/197-163/197-163.html>.

Enfin, votre rapporteur souhaite attirer l'attention sur le fait que les commissions des affaires sociales et du développement durable viennent de confier à nos collègues Chantal Jouanno et Aline Archimbaud, à leur demande, une mission sur les liens entre santé et environnement, visant notamment à identifier les maladies ayant un lien avec les pollutions environnementales. Cette mission serait limitée, dans un premier temps, à dresser un état des travaux réalisés en matière de santé environnementale. À l'évidence, cette mission recoupe en partie l'objet proposé pour la commission d'enquête sur le coût économique et financier de la pollution de l'air.

À ce stade, votre commission a néanmoins souhaité laisser le groupe écologiste juge de la formule la plus adaptée à son initiative, considérant que les investigations d'une telle commission d'enquête devraient porter sur des **faits déterminés**, *lato sensu*, et non sur la gestion d'un service public. En effet, « *le nombre inquiétant de morts prématurés chaque année (...), l'explosion des risques de pathologies cardiaques, vasculaires et respiratoires (...) et l'augmentation concordante du nombre d'hospitalisations* », dont il est fait état dans l'exposé des motifs de la proposition de résolution, constituent bien des faits.

Votre rapporteur, en sa qualité de président de la commission des lois, a sollicité le président du Sénat, afin qu'il interroge la garde des sceaux sur l'existence éventuelle de poursuites judiciaires concernant les faits en cause.

Par un courrier du 10 février 2015, la garde des sceaux a fait savoir au président du Sénat qu'aucune poursuite judiciaire, à sa connaissance, n'était en cours sur les faits ayant motivé le dépôt de la proposition de résolution.

Ainsi, la présente proposition de résolution entre bien dans le champ défini par l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 précitée, au titre de faits déterminés ne donnant pas lieu à des poursuites judiciaires.

Dès lors, votre commission estime que **la proposition de résolution** tendant à la création d'une commission d'enquête sur le coût économique et financier de la pollution de l'air **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 11 FÉVRIER 2015

---

**M. Philippe Bas, rapporteur pour avis.** – Nous devons examiner la recevabilité de la proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête sur le coût économique et financier de la pollution de l'air, qui devrait faire l'objet du « droit de tirage » du groupe écologiste. Mon rapport est un peu grincheux, je vous prie de m'en excuser, et je vais vous dire pourquoi.

Pour qu'une commission d'enquête soit recevable, il faut qu'elle porte soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion d'un service public ou d'une entreprise nationale. Le « droit de tirage » des groupes peut aussi prendre la forme d'une mission d'information. La commission d'enquête n'est pas toujours la solution la plus adaptée, je veux le rappeler, pour étudier un sujet donné.

Dans un champ de réflexion voisin de celui de cette commission d'enquête, il existe déjà une mission menée par les commissions du développement durable et des affaires sociales, confiée à nos collègues Aline Archimbaud et Chantal Jouanno, sur les liens entre santé et environnement.

Pour certains, la commission d'enquête peut paraître plus prestigieuse, car elle est dotée de moyens d'action et d'investigation que les missions d'information n'ont pas, mais est-ce un élément suffisant pour créer une commission d'enquête ? Je vous pose la question.

Toutefois nous n'avons pas à nous prononcer sur l'opportunité de la création de cette commission, demandée dans le cadre du « droit de tirage » des groupes, mais sur sa recevabilité.

Dans la mesure où cette commission d'enquête ne concerne pas la gestion d'un service public, il faut considérer qu'elle porte sur des faits déterminés et donc vérifier qu'aucune procédure judiciaire n'est en cours sur ces faits. Le président du Sénat a saisi à cette fin la garde des sceaux, qui a répondu par la négative. Aussi je propose finalement de déclarer recevable la constitution de cette commission d'enquête, mais je le fais sans enthousiasme.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je me permets de faire deux observations.

Premièrement, les commissions d'enquête sont un outil très précieux, mais à utiliser avec mesure. J'espère que la question sera évoquée dans les instances qui réfléchissent sur nos conditions de travail. L'expérience montre qu'il est extrêmement difficile de suivre en même temps les travaux des commissions d'enquête et la séance publique. Or, comme chaque groupe use de son « droit de tirage », six commissions d'enquête pourraient ainsi être constituées.

En outre, l'exposé des motifs explique que « *la pollution de l'air est devenue un enjeu multidimensionnel qui impacte de manière globale la société française* ». Ce n'est certes pas du Châteaubriand... Depuis quand l'air a-t-il des dimensions ? Cela impacte même de manière globale le monde et l'univers... Je voulais attirer l'attention de la commission sur cette rédaction, car le fond et la forme sont toujours étroitement liés.

*La commission déclare recevable la proposition de résolution.*