

N° 93

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 octobre 2019

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) portant avis sur la recevabilité de la proposition de résolution tendant à la **création d'une commission d'enquête sur les réponses apportées par les autorités publiques au développement de la radicalisation islamiste et les moyens de la combattre,***

Par M. Philippe BAS,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François-Noël Buffet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Di Folco, MM. Jacques Bigot, André Reichardt, Mme Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, M. Loïc Hervé, Mme Marie Mercier, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnacarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

**Voir le numéro :**

**Sénat : 56 rect. (2019-2020)**



## 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. LE CONTRÔLE DE LA RECEVABILITÉ D'UNE PROPOSITION DE RÉSOLUTION TENDANT À CRÉER UNE COMMISSION D'ENQUÊTE DANS LE CADRE DU « DROIT DE TIRAGE ».....	11
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : LA RECEVABILITÉ DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION .....	14
EXAMEN EN COMMISSION.....	17



## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 30 octobre 2019, sous la présidence de **M. Philippe Bas**, la commission des lois a examiné, sur le **rapport de M. Philippe Bas**, la **recevabilité de la proposition de résolution** n° 56 rect. (2019-2020), présentée par M. Bruno Retailleau et les membres du groupe Les Républicains, tendant à la création d'une **commission d'enquête** sur les réponses apportées par les autorités publiques au développement de la **radicalisation islamiste** et les moyens de la combattre.

Le groupe Les Républicains 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 la recevabilité de la proposition de résolution.**

Le rapporteur a constaté que l'objet de la commission d'enquête envisagée portait, au sens large, sur la **gestion de services publics** – sur les causes du développement de la radicalisation islamiste en France ces dernières années, sur les défis sécuritaires, politiques et sociaux qu'elle emporte, et sur la responsabilité des pouvoirs publics, à tous les échelons, pour prévenir et endiguer cette montée – et non sur des faits déterminés.

Il a indiqué que la proposition de résolution entrerait 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, sans qu'il soit nécessaire d'interroger la garde des sceaux sur l'existence d'éventuelles poursuites judiciaires en cours, et qu'elle respectait les conditions de recevabilité posées par ce même article et par le Règlement du Sénat.

En conséquence, la commission des lois a constaté que la **proposition de résolution** était **recevable**.



Mesdames, Messieurs,

Le 15 octobre 2019, le président Bruno Retailleau et les membres du groupe Les Républicains ont déposé une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les réponses apportées par les autorités publiques au développement de la radicalisation islamiste et les moyens de la combattre (n° 56 rect. ; 2019-2020)<sup>1</sup>.

Compte tenu de son objet, cette proposition de résolution a été envoyée au fond à votre commission des lois.

Le groupe Les Républicains a fait connaître qu'il demanderait la création de cette commission d'enquête, pour l'année 2019-2020, au titre du « droit de tirage » qui 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. 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.

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 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 ainsi que par l'article 8 *ter* du Règlement du Sénat.

Votre commission a constaté 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/ppr19-056.html>

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

Chaque groupe politique du Sénat a **droit à la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information** par année parlementaire<sup>1</sup>.

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>.

### 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 à 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. »

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 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* ». 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>

<sup>1</sup> Introduites initialement en juin 2009 à la suite de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, ces dispositions figurent désormais à l'article 6 bis de notre Règlement.

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

siècle –, cette disposition assure la reconnaissance au niveau constitutionnel 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, et cette prise d'acte vaut création de la commission d'enquête ou de la mission d'information.**

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

- sur le rôle des firmes pharmaceutiques dans la gestion par le Gouvernement de la grippe A (H1N1v), 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 ;
- 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 ;
- et sur la souveraineté numérique, créée en 2019.

En outre, votre commission 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).

Pour mémoire, une seule, depuis cette même date, a été créée selon la **procédure normale** : la récente commission d'enquête sur les conséquences environnementales, sanitaires et économiques de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen.

À titre de comparaison, **l'Assemblée nationale a repris en 2014 le mécanisme sénatorial du « droit de tirage »**<sup>3</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>4</sup>.

Auparavant, le mécanisme instauré à l'Assemblée par la résolution du 27 mai 2009 permettait seulement à chaque président de groupe d'opposition ou minoritaire de *demander*, une fois par an, la mise d'office à l'ordre du jour d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête, à condition qu'elle fût recevable, mais celle-ci

<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.

<sup>3</sup> Résolution du 28 novembre 2014.

<sup>4</sup> Articles 141, alinéa 2, et 145, alinéa 5, du Règlement de l'Assemblée nationale.

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>1</sup> (auparavant, à l'Assemblée, il était seulement prévu que la fonction de président ou de rapporteur revienne de droit à un membre du groupe à l'origine de cette demande... mais c'était la majorité qui choisissait la fonction qu'elle préférait exercer, généralement celle de rapporteur<sup>2</sup>).

## 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 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 en effet pas du contrôle de la recevabilité** de la proposition de résolution tendant à cette création.<sup>3</sup>

Cette obligation de contrôle de recevabilité était rappelée dès le rapport de notre ancien collègue 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>4</sup>).

Elle a été fermement réaffirmée par le Conseil constitutionnel lorsqu'il a statué, par sa décision n° 2009-582 DC du 25 juin 2009, sur la

---

<sup>1</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>2</sup> Rapport n° 1955 M. Sylvain Waserman sur la proposition de résolution de M. Richard Ferrand tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale (p.142)

<sup>3</sup> Comme le rappelle explicitement l'alinéa 2 de l'article 6 *ter* « Les alinéas 3 à 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>4</sup> Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/108-427/108-427.html>

conformité à la Constitution de ces dispositions<sup>1</sup>, et réitérée lors de l'introduction d'un dispositif similaire par l'Assemblée nationale<sup>2</sup>.

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

#### Article 8 *ter* du Règlement du Sénat

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

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

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

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

« 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.

---

<sup>1</sup> « 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 » (*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*).

<sup>2</sup> *Décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014, résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*.

« 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 existant 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 votre 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 ;**

<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.

- 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, la proposition de résolution fixe le **nombre des membres** de la commission d'enquête, qui **ne peut excéder vingt et un**.

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 1 de l'article 6 *bis* du Règlement, 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.

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

Dans le cadre de la procédure de « droit de tirage », la compétence de votre commission des lois se limite strictement à **l'examen de sa recevabilité**.

L'article unique de la proposition de résolution présentée par le président Bruno Retailleau et les membres du groupe Les Républicains tend à créer une commission d'enquête de 21 membres « *sur les réponses apportées par les autorités publiques au développement de la radicalisation islamiste et les moyens de la combattre* ».

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 (puisqu'elle en comprendrait, précisément, vingt et un).

En deuxième lieu, si le Sénat a consacré ces dernières années d'importants travaux à des sujets proches, notamment sur le terrorisme islamiste<sup>1</sup> ou la « déradicalisation »<sup>1</sup>, votre commission a constaté que le

---

<sup>1</sup> Rapport (n° 388 ; 2014-2015) de M. Jean-Pierre Sueur, fait au nom de la commission d'enquête sur les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes, du 1<sup>er</sup> avril 2015 ; Filières « djihadistes » : pour une réponse globale et sans faiblesse.

texte présenté n'avait néanmoins 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 retenu par la proposition de résolution pour la commission d'enquête, afin de déterminer s'il conduisait à enquêter sur des faits déterminés ou bien sur la gestion d'un service public ou d'une entreprise nationale.

Votre rapporteur note d'abord que tant l'intitulé de la proposition de résolution que le dispositif<sup>2</sup> de son article unique entendent explicitement faire porter les investigations sur des politiques publiques (les « *réponses apportées par les autorités publiques* » et « *les moyens* » dont elles disposent).

Dans leur exposé des motifs, les auteurs de la proposition de résolution, après avoir rappelé le bilan meurtrier en France du terrorisme islamiste et le caractère toujours très actuel de la menace, insistent sur la nécessité d'en revenir à leurs causes, à savoir « *l'Islam radical, socle sur lequel s'est développé et continue de prospérer le phénomène terroriste* ».

Élargissant leur analyse au-delà du seul terrorisme, ils dénoncent la double dimension totalitaire et sécessionniste du salafisme, qui « *menace donc tout à la fois notre nation dans son unité, notre démocratie dans son essence et notre République dans ses valeurs* ».

Ils soulignent ensuite le défi que pose, selon eux, cette idéologie qui « *cherche désormais à étendre son influence en se propageant à des champs de plus en plus nombreux de la vie en société* », mentionnant à ce titre « *la multiplication des revendications communautaires et des manifestations d'affirmation identitaire* ».

L'exposé des motifs se conclut sur une critique de l'« *inaction coupable* » constatée jusqu'alors face à ces menaces, la création d'une commission d'enquête au Sénat étant dès lors présentée comme justifiée pour « *d'une part, comprendre pourquoi et comment l'Islam radical s'est développé en France et, d'autre part, dresser un état des lieux de sa prégnance dans notre pays et déterminer les moyens les plus efficaces de combattre la progression de ce nouveau totalitarisme.* »

Il apparaît à votre rapporteur que cette commission d'enquête devrait donc faire porter ses investigations sur les causes du développement de la radicalisation islamiste en France ces dernières années, sur les défis sécuritaires, politiques et sociaux qu'elle pose, et sur la responsabilité des pouvoirs publics, à tous les échelons, pour prévenir et endiguer cette montée. Il ne s'agirait donc pas d'enquêter sur des faits déterminés, mais, au sens large, sur la **gestion de services publics**.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information (n° 633 ; 2016-2017) de Mmes Esther Benbassa et Catherine Troendlé, fait au nom de la commission des lois, Les politiques de « déradicalisation » en France : changer de paradigme, avril 2017.

<sup>2</sup> Tel qu'il résulte de la rectification de la proposition de résolution intervenue postérieurement à son dépôt initial.

Ainsi, la proposition de résolution entre-t-elle 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 la garde des sceaux aux fins de connaître l'existence d'éventuelles poursuites judiciaires en cours.

Dès lors, votre commission a constaté que **la proposition de résolution n° 56 rect. (2019-2020) était 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 30 OCTOBRE 2019

**M. Philippe Bas, président, rapporteur.** – Mes chers collègues, nous devons nous prononcer sur la recevabilité de la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur le développement de la radicalisation islamiste et les moyens de la combattre.

Le libellé de la proposition de résolution porte sur les réponses apportées par les autorités publiques au développement de la radicalisation islamiste et les moyens de la combattre. Ne sont donc pas visés ici des faits déterminés. Aussi, il n'est pas utile de saisir la garde des sceaux pour savoir si des enquêtes judiciaires sont en cours. En revanche, l'évaluation de politiques publiques est au cœur de notre mission de contrôle.

Je vous rappelle que notre commission n'a pas à se prononcer sur l'opportunité de la création d'une telle commission : cette proposition de résolution s'inscrit dans le droit de tirage des groupes politiques, en l'espèce le groupe Les Républicains.

Par ailleurs, le texte présenté n'a pas pour finalité de reconstituer avec le même objet une commission d'enquête ayant achevé ses travaux depuis moins de douze mois. Je vous invite dès lors à constater que la proposition de résolution est recevable.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Notre beau pays n'aurait-il que ce problème à traiter en ce moment ? Notre économie est en panne ; on est peut-être à quelques mois d'un crash financier...

**Mme Catherine Troendlé.** – C'est un problème majeur.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je ne nie pas que ce soit un problème, mais nous passons notre temps à le traiter. Sommes-nous en 1930 ?

**M. Philippe Bas, président, rapporteur.** – J'espère bien que non.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – On en prend le chemin. Quoi qu'il en soit, cette proposition de résolution est recevable.

**M. François Grosdidier.** – À l'inverse de notre collègue, je pense que cette question fait débat, même si se posent effectivement à nous des questions économiques, sociales, environnementales...

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Mais on ne fait que cela de la traiter.

**M. François Grosdidier.** – Je regrette cependant que le Sénat, dans son ensemble, mon groupe politique aussi et, plus encore, l'exécutif n'aient pas donné suite aux réflexions engagées dans le cadre notamment des commissions d'enquête parlementaires ou des missions d'information sur le terrorisme, le radicalisme, l'organisation de l'islam de France. On attend de la Haute Assemblée un travail de réflexion approfondi. Nous devrions nous inspirer davantage des travaux antérieurs. Cela dit, la création de cette commission d'enquête n'est pas superfétatoire ; et j'espère que tant l'exécutif que notre assemblée tireront davantage d'enseignements des conclusions qui en résulteront.

**Mme Esther Benbassa.** – Il s'agira d'une énième commission sur la radicalisation.

**M. Philippe Bas, président, rapporteur.** – Permettez-moi à cet égard de rendre hommage aux travaux de la mission d'information que vous avez conduits avec Mme Troendlé.

**Mme Esther Benbassa.** – Je n'ai pas pris la parole pour cela, mais je vous en remercie.

Plusieurs missions, auxquelles j'ai participé, ont déjà eu lieu sur ce sujet. Pour autant, le terrorisme est toujours là. Nos missions d'information et commissions d'enquête ne servent donc pas à grand-chose. Il conviendrait plutôt que le Gouvernement établisse une feuille de route sérieuse pour combattre le terrorisme.

Après les cinq heures de débats hier en séance publique, je constate que cette proposition de résolution vient une fois de plus stigmatiser une population qui n'en peut plus. Les musulmans de France n'en peuvent plus. Pensons à notre histoire et arrêtons de nous acharner sur cette communauté. Il faut combattre le terrorisme, l'islamisme, tout le monde en convient, mais cette commission d'enquête arrive à un mauvais moment : nos concitoyens de confession musulmane sont très inquiets. Ne continuons pas à les accabler. D'ailleurs, les travaux de notre mission d'information n'ont pas abouti à grand-chose ; il en sera de même pour cette commission d'enquête. Je le redis, n'oublions pas les leçons de l'Histoire. Ne pensez pas qu'il s'agit d'une fantaisie de ma part !

**M. Philippe Bas, président, rapporteur.** – Personne ne le pense, madame Benbassa. Aucun de nous n'oublie les leçons de l'Histoire.

**Mme Catherine Troendlé.** – Mme Benbassa et moi-même avons réalisé un travail très intéressant et approfondi sur la prise en charge de la déradicalisation en France, qui a donné lieu à une communication d'étape. Un suivi est nécessaire. Dans le contexte actuel, un suivi sur la lutte contre la radicalisation et sur la prise en charge de la déradicalisation est nécessaire. La prévention est un volet à développer dans le cadre de cette commission d'enquête. Continuons à travailler de manière inlassable sur ces sujets. D'ailleurs, je me porterai candidate pour siéger au sein de cette commission.

**M. Philippe Bas, président, rapporteur.** – Si notre commission constate la recevabilité de cette proposition de résolution, je ne saurais trop recommander à nos collègues d'en faire autant. Ce sont des sujets sur lesquels le travail de la commission des lois est substantiel, et j'ai la faiblesse de penser que nous pouvons apporter une expérience et une réflexion utiles.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je soutiens les propos de M. Grosdidier quant aux travaux déjà réalisés sur ce sujet. Outre le rapport d'information sur les politiques de déradicalisation, nous avons aussi commis un rapport très fourni avec Mme Goulet. Nous avons alors formulé 110 propositions, dont toute une série d'entre elles portait sur la radicalisation, mais elles n'ont pas été mises en œuvre.

Concernant la déradicalisation, il existe nombre de marchands de vent, qui prétendent changer la pensée des personnes au moyen de trois vidéos et d'un stage.

**Mme Catherine Troendlé.** – Exactement.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Nombre de solutions n'en sont absolument pas. Il est utile de prendre en compte les travaux déjà réalisés.

Je partage aussi les propos de Pierre-Yves Collombat : ne donnons pas le sentiment que le seul sujet préoccupant dans notre pays concerne l'une des religions existantes. Cela est de nature à créer des phénomènes tout à fait inverses aux objectifs poursuivis.

Hier, j'ai bien entendu tout ce qui a été dit sur le voile. Or il est très difficile d'établir que le Coran mentionne que le voile est un signe religieux ; il fait plutôt partie des mœurs de l'époque. J'ai le sentiment que, sur ces sujets, plus on en rajoute, plus on les exacerbe ; ce que recherchent peut-être certains à des fins politiques... Si tel est le cas, je le déplorerais.

Pour ce qui concerne la question qui nous occupe, nous devons être légalistes. Chaque groupe politique a un droit de tirage. Je note simplement que l'intitulé a changé. Il s'agit là, à l'instar d'autres commissions d'enquête, de parler des moyens mis en œuvre dans le cadre d'une politique publique.

**M. François Bonhomme.** – Je veux réagir aux propos de Mme Benbassa. Je ne comprends pas pourquoi on devrait s'abstenir d'assurer le suivi d'une question qui n'est pas anecdotique. Le phénomène dont nous parlons attaque la société française dans ses fondements : notre mode de vie, nos institutions. Pourquoi le Parlement devrait-il s'interdire de créer une commission d'enquête sur ce sujet ?

**M. Pierre-Yves Collombat.** – On ne traite que de cela.

**M. François Bonhomme.** – Je le dis très cordialement à Mme Benbassa, qui dénonce une atmosphère qu'elle contribue à créer. Je suis inquiet de l'entendre parler des leçons de l'Histoire. Quand Mme Benbassa a été rapporteur avec Mme Troendlé sur les centres de déradicalisation pour

voir si les annonces du Premier ministre de l'époque, Manuel Valls, avaient été suivies d'effets, je ne crois pas que nous ayons sauté au plafond.

**Mme Esther Benbassa.** – Le climat n'était pas le même.

**M. François Bonhomme.** – Il était pire à certains égards, puisque, même si ceux-ci n'ont pas disparu aujourd'hui, nous venions de vivre des actes terroristes de grande ampleur. Personne ici n'avait alors dit que vos travaux étaient illégitimes, que ce n'était pas le moment, que l'on n'avait pas retenu les leçons de l'Histoire et que l'on s'acharnait. Il est paradoxal et curieux d'entendre des personnes dénoncer le simple exercice des missions du Parlement, et de la commission des lois en particulier. Ces propos participent aux crispations qui sont dénoncées.

**M. Philippe Bas, président, rapporteur.** – Nous devons uniquement nous prononcer sur la recevabilité de la proposition de résolution.

*La commission constate la recevabilité de la proposition de résolution.*