

N° 728

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 septembre 2018

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 d'une demande d'attribution des prérogatives d'une commission d'enquête à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, sur la sécurité des ponts,

Par M. Philippe BAS,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François Pillet, Jean-Pierre Sueur, François-Noël Buffet, Jacques Bigot, Mmes Catherine Di Folco, Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, MM. Loïc Hervé, André Reichardt, *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, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. L'ATTRIBUTION DES PRÉROGATIVES DE COMMISSION D'ENQUÊTE À UNE COMMISSION PERMANENTE OU SPÉCIALE.....	8
II. LE CONTRÔLE DE LA RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'OCTROI DES PRÉROGATIVES DE COMMISSION D'ENQUÊTE	12
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : LA RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'ATTRIBUTION DES PRÉROGATIVES DE COMMISSION D'ENQUÊTE À LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	13
EXAMEN EN COMMISSION.....	15

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mardi 25 septembre 2018, sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, la commission des lois a examiné, sur le **rapport de M. Philippe Bas**, la **recevabilité** de la **demande de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable** tendant à se voir conférer par le Sénat les **prérogatives attribuées aux commissions d'enquête**, pour une durée de six mois, afin de conduire une mission d'information sur la **sécurité des ponts**.

En vertu de l'article 22 *ter* du Règlement du Sénat, **la commission des lois doit se prononcer sur la recevabilité d'une telle demande lorsqu'elle n'émane pas d'elle.**

Constatant que l'objet de la mission d'information pour laquelle sont demandées les prérogatives de commission d'enquête portait sur la **gestion de services publics**, à savoir celle des ponts par les diverses personnes publiques qui en sont responsables et par leurs services compétents, et non sur des faits déterminés, le rapporteur a indiqué que la demande 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 la garde des sceaux sur l'existence d'éventuelles poursuites judiciaires en cours, et respectait les conditions de recevabilité concernant la création des commissions d'enquête.

En conséquence, la commission des lois a constaté que la **demande d'attribution des prérogatives de commission d'enquête** était **recevable**.

Mesdames, Messieurs,

Le 19 septembre 2018, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a décidé de demander que lui soient conférées par le Sénat les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête, en application des articles 5 *ter* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et 22 *ter* du Règlement du Sénat, afin de conduire une mission d'information sur la sécurité des ponts.

Cette demande doit être examinée par la Conférence des présidents lors de sa prochaine réunion, aux fins de son éventuelle inscription à l'ordre du jour du Sénat.

Dans le cadre de la procédure définie par l'article 22 *ter* du Règlement du Sénat, votre commission des lois est chargée d'apprécier la recevabilité de la demande d'attribution des prérogatives de commission d'enquête, lorsque celle-ci n'émane pas d'elle, 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 en matière de création d'une commission d'enquête.

Votre commission a constaté que **la demande était recevable**.

I. L'ATTRIBUTION DES PRÉROGATIVES DE COMMISSION D'ENQUÊTE À UNE COMMISSION PERMANENTE OU SPÉCIALE

Résultant de la loi n° 96-517 du 14 juin 1996 tendant à élargir les pouvoirs d'information du Parlement¹, l'article 5 *ter* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires permet aux commissions permanentes ou spéciales de demander à l'assemblée à laquelle elles appartiennent, pour une mission déterminée et pour une durée ne pouvant pas excéder six mois, de leur conférer les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête par l'article 6 de cette même ordonnance, sous les mêmes limites et conditions.

La loi n° 2011-140 du 3 février 2011 tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques a ajouté que les prérogatives de commission d'enquête pouvaient également être attribuées aux « *instances permanentes créées au sein de l'une des deux assemblées parlementaires pour contrôler l'action du Gouvernement ou évaluer des politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente* », formulation visant d'abord le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) de l'Assemblée nationale².

Article 5 *ter* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires

« I. - Les commissions permanentes ou spéciales et les instances permanentes créées au sein de l'une des deux assemblées parlementaires pour contrôler l'action du Gouvernement ou évaluer des politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente peuvent demander à l'assemblée à laquelle elles appartiennent, pour une mission déterminée et une durée n'excédant pas six mois, de leur conférer, dans les conditions et limites prévues par cet article, les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête par l'article 6 ci-dessous.

« II. - Lorsque les instances permanentes créées au sein de l'une des deux assemblées parlementaires pour contrôler l'action du Gouvernement ou évaluer des politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente disposent, dans les conditions définies au I, des prérogatives mentionnées à l'article 6, les rapporteurs qu'elles désignent exercent leur mission conjointement. »

¹ Loi n° 96-517 du 14 juin 1996 tendant à élargir les pouvoirs d'information du Parlement et à créer un Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, dans son intitulé complet.

² Articles 146-2 à 146-7 du Règlement de l'Assemblée nationale.

Introduit par la résolution modifiant le Règlement du Sénat adoptée le 3 octobre 1996, l'article 22 *ter* du Règlement précise qu'une commission peut demander au Sénat l'octroi des prérogatives de commission d'enquête, cette demande devant comporter « *l'objet et la durée de la mission, qui ne peut excéder six mois* ». La demande doit être transmise au Président du Sénat, qui la porte à la connaissance du Sénat dans sa plus prochaine séance. Elle est ensuite examinée par la Conférence des présidents, qui peut proposer de l'inscrire à l'ordre du jour du Sénat. Un vote exprès du Sénat en séance publique est donc requis.

Par analogie avec le contrôle de la recevabilité des propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête, tel qu'il est prévu par l'article 11 du Règlement, l'article 22 *ter* ajoute que la demande d'attribution des prérogatives de commission d'enquête doit faire l'objet, lorsqu'elle émane d'une commission autre que votre commission des lois, en toute hypothèse avant la réunion de la Conférence des présidents devant statuer sur l'inscription à l'ordre du jour de cette demande, d'un contrôle par votre commission de sa conformité aux règles relatives à la création des commissions d'enquête prévues par l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 précitée.

Article 22 *ter* du Règlement du Sénat

« 1. - Une commission permanente ou spéciale peut, en application de l'article 5 *ter* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, demander au Sénat de lui conférer les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête ; la demande doit déterminer avec précision l'objet et la durée de la mission, qui ne peut excéder six mois.

« 2. - Cette demande est transmise au Président du Sénat qui en donne connaissance au Sénat lors de la plus prochaine séance publique. Sur la proposition de la Conférence des présidents, la demande est inscrite à l'ordre du jour du Sénat.

« 3. - Lorsque la demande n'émane pas d'elle, la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale est appelée à émettre son avis sur la conformité de cette demande avec les dispositions de l'article 6 de l'ordonnance précitée. »

Lorsqu'il a examiné cette modification du Règlement du Sénat, dans sa décision n° 96-381 DC du 14 octobre 1996, le Conseil constitutionnel a formulé deux réserves d'interprétation, tout en relevant qu'une telle modification ne conférait « *aux commissions permanentes et spéciales qu'un simple rôle d'information pour permettre au Sénat d'exercer, pendant les sessions ordinaires et extraordinaires, son contrôle sur la politique du Gouvernement, dans les conditions prévues par la Constitution* ».

D'une part, il a jugé que l'attribution des prérogatives de commission d'enquête pour une durée maximale de six mois à des commissions spéciales « ne saurait être entendue comme leur permettant de poursuivre leurs travaux au-delà de la date de la décision définitive du Parlement sur le texte qui a provoqué leur création ou de la date de retrait de ce dernier ». Cette réserve ne peut trouver à s'appliquer que dans le cas où les prérogatives de commission d'enquête sont demandées par une commission spéciale, à des fins de contrôle, alors qu'une commission spéciale ne peut être créée que pour l'examen particulier d'un projet ou d'une proposition de loi.

D'autre part, le Conseil constitutionnel a rappelé que « l'ensemble des dispositions prévues par [l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 précitée] s'impose aux travaux d'une commission permanente ou spéciale effectués dans le cadre d'une mission pour laquelle lui ont été conférées les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête ». Outre qu'elle a confirmé la nécessité d'appliquer toutes les règles relatives aux commissions d'enquête aux travaux de la commission concernée, par exemple en matière de publicité, cette réserve a précisé le cadre dans lequel votre commission doit procéder à son contrôle de recevabilité : le contrôle du respect des prescriptions de cette ordonnance est identique pour une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête et pour une demande d'attribution des prérogatives de commission d'enquête formulée par une commission permanente ou spéciale.

Depuis 1996, le Sénat a décidé à 8 reprises d'attribuer les prérogatives de commission d'enquête à une commission, et à chaque fois à une commission permanente :

- le 29 octobre 1997, pour six mois, pour une mission d'information de la commission des lois sur le suivi, par les ministères intéressés, du processus européen de coopération policière¹ ;

- le 29 mars 2000, pour six mois, afin de permettre à la commission des finances de recueillir des informations sur la façon dont fonctionnaient les services de l'État, en particulier ceux du ministère de l'économie et des finances, dans l'élaboration des projets de loi de finances et dans l'exécution des lois de finances ;

- le 10 décembre 2015, pour six mois, pour le suivi de l'état d'urgence par la commission des lois ;

- le 13 juillet 2016, pour six mois, pour une mission d'information de la commission des lois sur le redressement de la justice ;

- le 28 septembre 2016, pour six mois, pour le suivi par la commission des lois de la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste ;

¹ L'utilisation des prérogatives de commission d'enquête n'a pas été nécessaire in fine pour la conduite des travaux de cette mission d'information.

- le 19 janvier 2017, pour six mois, pour le suivi par la commission des lois de la loi n° 2016-1767 du 19 décembre 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence ;

- le 20 juillet 2017, pour quatre mois, pour le suivi par la commission des lois de la loi n° 2017-1154 du 11 juillet 2017 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence ;

- le 23 juillet 2018, pour six mois, pour une mission d'information de la commission des lois sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements.

En outre, depuis sa modification par un arrêté du 7 octobre 2009, le chapitre X de l'instruction générale du Bureau dispose, concernant les missions d'information communes à plusieurs commissions, que « *le Sénat peut (...) conférer à l'une des commissions permanentes à l'initiative d'une mission commune, pour cette mission, les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête* ».

Aucune attribution des prérogatives de commission d'enquête n'a été effectuée par le Sénat à ce titre. Toutefois, en 2012, la commission de la culture demanda à bénéficier de ces prérogatives afin de permettre les investigations de la mission commune d'information sur les pesticides, mais la Conférence des présidents, lors de sa réunion du 25 juillet 2012, après que votre commission des lois avait constaté la recevabilité de cette demande au regard des conditions posées par l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 précitée, décida de ne pas y donner suite.

À titre de comparaison, l'Assemblée nationale a prévu une procédure moins solennelle d'attribution des prérogatives de commission d'enquête¹. La demande exprimée par la commission est affichée et notifiée au Gouvernement et aux présidents de groupe et de commission, puis elle est considérée comme adoptée si aucune opposition n'a été formulée avant la deuxième séance qui suit cet affichage. Un débat en séance n'a lieu sur cette demande qu'en cas d'opposition. L'Assemblée nationale a recouru à cette faculté pour la première fois en 2015, en octroyant le 4 décembre 2015 les prérogatives de commission d'enquête à sa commission des lois pour le suivi de l'état d'urgence. Elle y a recouru récemment, le 20 juillet 2018, afin de permettre à sa commission des lois de « *faire la lumière sur les événements survenus à l'occasion de la manifestation parisienne du 1^{er} mai 2018* ».

¹ Articles 145-1 à 145-6 du Règlement de l'Assemblée nationale.

II. LE CONTRÔLE DE LA RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'OCTROI DES PRÉROGATIVES DE COMMISSION D'ENQUÊTE

Le contrôle de recevabilité auquel doit procéder votre commission des lois porte, comme pour une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête, sur le respect des premier à cinquième alinéas du I de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

Ces dispositions 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 »*.

Ainsi, la demande d'octroi des prérogatives de commission d'enquête doit viser à recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales. De telles prérogatives ne peuvent être accordées concernant des faits donnant lieu à des poursuites judiciaires. De plus, elles ne peuvent être accordées moins de douze mois après l'achèvement d'une mission sur le même objet pour laquelle elles ont déjà été accordées et, par cohérence, après l'achèvement des travaux d'une commission d'enquête constituée sur le même objet. Ces prérogatives cessent avec la remise du rapport par la commission qui en bénéficie et, au plus tard, six mois après leur octroi par le Sénat.

L'article 22 *ter* du Règlement du Sénat ajoute que la demande formulée par la commission *« doit déterminer avec précision l'objet et la durée de la mission, qui ne peut excéder six mois »*.

En revanche, l'article 11 du Règlement, lequel traite du seul régime des propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête, ne trouve pas à s'appliquer dans le cadre du présent contrôle de 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 relatif 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 par votre 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.**

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 votre commission est uniquement chargée d'examiner la recevabilité d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête comme d'une demande tendant à l'attribution des prérogatives de commission d'enquête à une commission, sa tâche consiste à **déterminer si cette création ou cette demande 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 au dernier alinéa du I de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 précitée, la demande n'a pas pour effet d'attribuer des prérogatives de commission d'enquête à une commission ou de reconstituer une commission d'enquête sur le même objet avant l'expiration d'un délai de douze mois.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : LA RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'ATTRIBUTION DES PRÉROGATIVES DE COMMISSION D'ENQUÊTE À LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

La demande d'attribution des prérogatives de commission d'enquête faite par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable concerne une mission d'information sur la sécurité des ponts, pour une durée de six mois.

En premier lieu, votre commission a relevé que la demande détermine avec précision l'objet et la durée de la mission, laquelle n'excède pas six mois.

En deuxième lieu, votre commission a constaté que la demande n'avait pas pour effet d'octroyer des prérogatives de commission d'enquête sur un objet pour lequel elles ont déjà été octroyées pour des travaux achevés par une commission depuis moins de douze mois ou sur lequel une commission d'enquête a achevé ses travaux depuis moins de douze mois.

En dernier lieu, votre commission a étudié le champ d'investigation retenu par la commission pour sa mission d'information, 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.

Lors de la délibération de la commission, son président a indiqué que le nombre de ponts était estimé, en France, entre 200 000 et 250 000, dont 12 000 gérés par l'État, 12 000 par les sociétés d'autoroute, environ 100 000 par les départements et plus de 100 000 par les communes et intercommunalités. Il a rappelé qu'un audit récent des ouvrages gérés par l'État concluait qu'un tiers d'entre eux nécessitait des travaux de rénovation, tandis qu'une étude de 2017 portant sur les ouvrages gérés par les collectivités territoriales constatait qu'un nombre élevé d'entre elles n'avait pas les moyens de financer des contrôles sur l'état de leurs ouvrages et *a fortiori* des travaux de rénovation.

Le président de la commission a précisé que l'octroi des prérogatives de commission d'enquête permettrait en particulier d'avoir communication de la liste et de l'ensemble des rapports sur l'état et la sécurité des ponts réalisés par les services de l'État ou à la demande du Gouvernement.

Il apparaît à votre rapporteur que la mission d'information constituée par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable devrait donc faire porter ses investigations sur la gestion des ponts par les différentes personnes publiques responsables et leurs services compétents. Il ne s'agirait donc pas d'enquêter sur des faits déterminés, mais sur la **gestion de services publics**.

Ainsi, la demande 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 la garde des sceaux aux fins de connaître l'existence d'éventuelles poursuites judiciaires en cours.

Dès lors, votre commission a constaté que **la demande d'attribution des prérogatives de commission d'enquête** formulée par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable était **recevable**.

EXAMEN EN COMMISSION

Mardi 25 septembre 2018

M. Philippe Bas, rapporteur. – Le 19 septembre dernier, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a décidé de demander au Sénat qu'il lui confère, en application de l'article 5 *ter* de l'ordonnance du 17 novembre 1958, les prérogatives d'une commission d'enquête, pour une durée de six mois, afin de mener une mission d'information sur la sécurité des ponts.

Une telle demande doit respecter les règles applicables à la création des commissions d'enquête et, lorsqu'elle n'émane pas de la commission des lois, celle-ci doit statuer sur sa recevabilité.

En l'espèce, il s'agit pour la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'enquêter sur la gestion de services publics – celle des ponts par les personnes publiques qui en sont responsables et par leurs services compétents – et non sur des faits déterminés, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'interroger la garde des sceaux sur l'existence éventuelle de procédures judiciaires en cours. Les autres conditions de recevabilité prévues par l'ordonnance du 17 novembre 1958 sont respectées.

La commission constate la recevabilité de la demande d'attribution des prérogatives de commission d'enquête à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable pour mener une mission d'information sur la sécurité des ponts.