

N° 524

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 juin 2020

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 pour l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire de la covid-19 et de sa gestion,***

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 Bonhecarrère, 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 : 512 (2019-2020)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LA CRÉATION D'UNE COMMISSION D'ENQUÊTE DANS LE CADRE DE L'ARTICLE 8 TER DU RÈGLEMENT	8
II. LE CONTRÔLE DE LA RECEVABILITÉ DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION.....	12
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : LA RECEVABILITÉ DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION	13
EXAMEN EN COMMISSION.....	17

L'ESSENTIEL

Réunie le mercredi 17 juin 2020, la commission des lois a examiné, sur le **rapport pour avis de M. Philippe Bas, la recevabilité de la proposition de résolution n° 512 (2019-2020), présentée par M. Gérard Larcher, Président du Sénat, tendant à créer une commission d'enquête pour l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire de la covid-19 et de sa gestion.**

Pour la seconde fois depuis 2005, la création de commission d'enquête est demandée dans le cadre d'une procédure classique impliquant un vote du Sénat, en application de l'article 8 *ter* du Règlement du Sénat, et non pas dans l'exercice du « droit de tirage » des groupes politiques.

Il appartient à la commission saisie au fond – la commission des affaires sociales – de se prononcer sur l'opportunité de la création de la commission d'enquête, et à la commission des lois, saisie pour avis, **d'examiner la recevabilité de la proposition de résolution.**

Le rapporteur a constaté que l'objet de la commission d'enquête envisagée portait sur la **gestion de services publics – sur l'organisation, le rôle et les carences des services de l'État et des responsables publics** dans la préparation générale du pays pour faire face aux crises sanitaires, et **sur leur gestion administrative et les choix politiques** opérés en réponse à l'épidémie de Covid-19.

Il 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, 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.

En conséquence, la commission des lois a donné un **avis favorable** à la recevabilité de la **proposition de résolution.**

Mesdames, Messieurs,

Le 16 juin 2020, M. Gérard Larcher, Président du Sénat, a déposé une proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête pour l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire de la covid-19 et de sa gestion, (n° 512, 2019-2020).

Compte tenu de son objet, cette proposition de résolution a été envoyée au fond à la commission des affaires sociales, à laquelle il appartient de se prononcer sur son opportunité.

Votre commission des lois est saisie pour avis de l'examen de la recevabilité de cette proposition de résolution, en application de l'alinéa 3 de l'article 8 *ter* du Règlement du Sénat, aux termes duquel « *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* ».

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

I. LA CRÉATION D'UNE COMMISSION D'ENQUÊTE DANS LE CADRE DE L'ARTICLE 8 TER DU RÈGLEMENT

Lorsqu'elle ne s'inscrit pas dans le cadre du « droit de tirage » annuel des groupes prévu à l'article 6 bis du Règlement, la création d'une commission d'enquête résulte du vote d'une proposition de résolution, déposée par un ou plusieurs sénateurs en application de l'article 8 ter du Règlement du Sénat¹.

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.

« 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. »

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 se propose d'examiner la gestion* ».

¹ Anciennement article 11 ; l'article 8 ter a été introduit par la résolution clarifiant et actualisant le Règlement du Sénat, adoptée le 18 juin 2019

Elle est renvoyée à la commission permanente compétente au fond, qui désigne un rapporteur en vue de son examen par cette dernière, puis par le Sénat. Lorsqu'elle n'est pas saisie au fond, la commission des lois est appelée à émettre un avis sur la recevabilité de la proposition de résolution.

Une fois les examens respectifs de l'opportunité et de la recevabilité de la proposition de résolution achevés, la Conférence des Présidents peut proposer au Sénat de l'inscrire à son ordre du jour. Notre assemblée est alors appelée à discuter le texte élaboré par la commission saisie au fond ou, à défaut, le texte initial de la proposition de résolution. La commission d'enquête est alors **créée par l'adoption de cette résolution par le Sénat**¹.

Ses membres sont désignés dans les mêmes conditions que ceux des commissions permanentes : les présidents des groupes et le délégué des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe, après s'être concertés, remettent au Président du Sénat la liste des candidats qu'ils ont établie conformément à la règle de la proportionnalité ; cette liste est ensuite affichée et ratifiée au terme d'un délai d'une heure sauf opposition en séance.

Contrairement aux commissions d'enquête créées dans le cadre du « droit de tirage », aucune règle particulière n'est prévue pour la désignation du président et du rapporteur².

En pratique, depuis la création du « droit de tirage » le 2 juin 2009³, 22 commissions d'enquête ont été instituées par le Sénat suivant cette procédure à l'initiative d'un groupe, et une seule selon la procédure suivie pour la présente proposition de résolution impliquant l'examen et le vote en séance d'une résolution du Sénat (en 2019, lors de la création de la

¹ Pour mémoire, lorsqu'un groupe demande la création d'une commission d'enquête dans le cadre de son « droit de tirage » annuel, la Conférence des présidents **prend acte de la demande**, cette prise d'acte valant création de la commission d'enquête. La proposition de résolution tendant à la création de cette commission d'enquête préalablement déposée, dans les conditions réglementaires normales, n'a ainsi pas à être adoptée en séance, comme le prescrit l'alinéa 1 de l'article 8 ter : la proposition de résolution est considérée comme adoptée du seul fait de la prise d'acte par la Conférence des présidents. La commission saisie au fond de la proposition de résolution n'a pas à examiner l'opportunité de la création de la commission d'enquête ; seul l'examen de recevabilité par la commission des lois subsiste.

² En application de l'article 6 bis, « 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 ».

³ Par adoption de 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, à la suite de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

commission d'enquête sur les conséquences de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen¹).

Depuis juin 2009, 22 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 ;

¹ Rapport de commission d'enquête n° 480 (2019-2020) de Christine Bonfanti-Dossat et Nicole Bonnefoy, fait au nom de la commission d'enquête, déposé le 2 juin 2020.

- sur l'organisation et les moyens des services de l'État pour faire face à l'évolution de la menace terroriste après la chute de l'État Islamique, créée en 2018 ;
- sur les mutations de la haute fonction publique et leurs conséquences sur le fonctionnement des institutions de la République, créée en 2018 ;
- sur la souveraineté numérique, créée en 2019 ;
- sur les réponses apportées par les autorités publiques au développement de la radicalisation islamiste et les moyens de la combattre, créée en 2019 ;
- sur les problèmes sanitaires et écologiques liés aux pollutions des sols qui ont accueilli des activités industrielles ou minières, et sur les politiques publiques et industrielles de réhabilitation de ces sols, créée en 2020 ;
- et sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières, créée en 2020.

Depuis juin 2009, une seule commission d'enquête a été créée selon la **procédure normale**, hors droit de tirage : la récente commission d'enquête sur les conséquences environnementales, sanitaires et économiques de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen, 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 Syrie¹, 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 France², 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).

¹ 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.

² 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.

II. LE CONTRÔLE DE LA RECEVABILITÉ DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION

L'article 8 *ter* du Règlement 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** ».

Cette obligation de contrôle de recevabilité existe même en cas d'exercice du « droit de tirage ». Le Conseil constitutionnel l'a clairement rappelé, dans sa décision n° 2009-582 DC du 25 juin 2009 sur la résolution du Sénat du 2 juin 2009. Il est de jurisprudence constante, en effet, que les règlements des assemblées doivent respecter les dispositions de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 précitée et singulièrement, pour la création des commissions d'enquête, celles de son article 6 qui fixent des conditions de recevabilité de cette création.

Le 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 ordinaire de l'article 8 *ter*, lorsqu'elle est saisie pour avis, la compétence de votre commission des lois se limite à l'**examen de la recevabilité** de la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête à l'instar de sa compétence en cas d'exercice d'un « droit de tirage ».

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, 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 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.

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

En premier lieu, la commission des lois a constaté que cette proposition de résolution prévoyait que la future commission d'enquête soit composée de 36 membres.

Ce choix traduit l'accord de l'ensemble des groupes politiques de notre assemblée, comme en témoigne le rapport de notre collègue Valérie Létard, vice-présidente du Sénat, présenté à la Conférence des présidents et au Bureau du 27 mai 2020. Ce nombre doit permettre d'assurer une représentation minimale de deux sénateurs par groupe politique et d'un sénateur non-inscrit. Aucune disposition constitutionnelle, organique ou législative ne limitant le nombre de membres que doit comporter une commission d'enquête, la commission des lois a jugé que le caractère exceptionnel de l'effectif envisagé n'entachait pas la recevabilité de la proposition de résolution.

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 retenu par la proposition de résolution pour la commission d'enquête, afin de vérifier s'il conduit à enquêter sur des faits déterminés ou bien sur la gestion d'un service public ou d'une entreprise nationale.

Aux termes de l'article unique de la proposition de la résolution, les travaux de la future commission d'enquête porteront sur « *l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire de la covid-19 et de sa gestion* ».

Dans son exposé des motifs, la proposition de résolution rappelle d'abord les principales réponses des pouvoirs publics pour faire face, dans l'urgence, à l'épidémie de covid-19 (moyens humains et matériels déployés, régimes juridiques exceptionnels mobilisés ou créés). Elle dresse le constat d'une anticipation insuffisante de la crise sanitaire (faible niveau des stocks de certains matériels médicaux et médicaments, dépendance à l'égard de l'étranger, évolution des structures administratives nuisant à leur efficacité et réactivité), appelant à « *comprendre les causes de cette impréparation afin d'en tirer les leçons pour l'avenir* ».

À cet égard, elle souhaite évaluer l'état de préparation de la France à la veille du déclenchement de l'épidémie et analyser la gestion de la crise sanitaire par les responsables publics. Ce faisant, elle propose de concentrer ses travaux sur la gouvernance de la crise et la gestion de l'épidémie par les structures hospitalières ainsi que par les agences régionales de santé, sur les difficultés rencontrées par les personnels soignants, sur les pénuries constatées, sur la situation spécifique des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) et sur la communication de crise des pouvoirs publics.

Enfin, au regard de ce bilan et de ces analyses, elle souhaite pouvoir formuler des propositions pour répondre aux problèmes ainsi soulevés et, plus généralement, pour « *dessiner les perspectives d'une réorganisation d'ensemble de notre système de santé, de nature à renforcer l'efficacité de notre dispositif de gestion de l'état d'urgence sanitaire* » et pour « *déterminer [...] les dispositions nécessaires pour que notre pays soit à l'avenir mieux protégé contre les grands fléaux sanitaires et puisse les affronter sans restrictions excessives aux droits et libertés ni impact majeur sur l'activité et le revenu des Français* »

Dès lors, au regard de ces éléments, il apparaît à votre rapporteur que la commission d'enquête devrait faire porter ses investigations sur **l'organisation, le rôle et les carences des services de l'État et des responsables publics** dans la préparation générale du pays pour faire face aux crises sanitaires, et **sur leur gestion administrative et les choix politiques** opérés en réponse à l'épidémie de Covid-19.

Il ne s'agirait donc pas d'enquêter sur des faits déterminés mais, au sens large, sur la **gestion de services publics**.

Ainsi, la proposition de résolution entre bien dans le champ défini par l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 précitée, au titre de la gestion d'un service public, sans qu'il soit nécessaire d'interroger 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° 512 (2019-2020) était recevable**.

Par conséquent, dès lors qu'il n'existe **aucun obstacle à la création de cette commission d'enquête**, la commission a donné un **avis favorable à sa recevabilité**.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 17 JUIN 2020

M. Philippe Bas, président. – Nous examinons ce matin la recevabilité de la proposition de résolution déposée par le Président du Sénat tendant à créer une commission d'enquête pour l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire de la covid-19 et de sa gestion.

Son exposé des motifs, très complet, développe longuement le champ d'investigation proposé. Seraient ainsi évalués : l'état de préparation de la France à la veille du déclenchement de l'épidémie ; la gestion de la crise sanitaire par les responsables politiques et administratifs ; les choix faits par la France, à la lumière des enseignements que l'on pourrait tirer des pays européens et asiatiques ; la gouvernance de la crise, les difficultés rencontrées par les personnels soignants, la gestion de la pandémie par les structures hospitalières, ainsi que par les agences régionales de santé (ARS) ; les pénuries constatées dans certains domaines, en particulier en matière de lits de réanimation, médicaments liés à la réanimation, masques, blouses, gels hydroalcooliques ou tests de dépistage ; la situation spécifique à laquelle les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) ont été confrontés ; la communication de crise.

Une fois énoncés tous les éléments susceptibles de retenir l'attention des membres de la commission, le texte fait mention des finalités de l'enquête. Celles-ci sont très larges : il s'agirait, notamment, de déterminer dans les domaines de l'action publique et de la vie économique et sociale les dispositions nécessaires pour que notre pays soit, à l'avenir, mieux protégé contre les grands fléaux sanitaires et puisse les affronter sans restrictions excessives aux droits et libertés, ni impact majeur sur l'activité et le revenu des Français.

Il importe de relire avec beaucoup de soin ces finalités. Elles montrent clairement quelle serait la ligne directrice des travaux de cette commission d'enquête : faire en sorte que l'expérience malheureuse que nous avons vécue puisse nous apporter des enseignements et que, dans le futur, nous ne nous retrouvions plus aussi démunis que nous avons pu l'être, et ce afin d'éviter la mise en œuvre d'une politique de confinement généralisé, attentatoire aux libertés fondamentales et porteuse de conséquences dramatiques aux plans économique et social.

À la lumière de son champ d'investigation et de ses finalités, très ambitieuses, nous pouvons conclure que cette commission d'enquête entre bien dans le cadre prévu par la Constitution et notre Règlement, son objet étant, au sens large, la gestion des services publics.

Aucune zone de recouvrement n'est constatée entre ce cahier des charges et l'enquête préliminaire ouverte par le parquet de Paris, à la suite du dépôt de nombreuses plaintes. La commission d'enquête a pour objet, non pas de réunir les éléments permettant de caractériser des crimes ou des délits et d'en poursuivre les auteurs, mais d'évaluer les politiques publiques et d'en tirer les conséquences en formulant des propositions en vue d'une meilleure préparation de notre pays.

À cet égard, l'intitulé de la proposition de résolution est parlant : « proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête pour l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire de la Covid-19 et de sa gestion. » Le but, j'y insiste, est de mettre la Nation au niveau, non de poursuivre ou de stigmatiser des responsables.

Pour toutes ces raisons, la recevabilité de cette proposition de résolution ne fait pas de doute.

La procédure suivie connaît deux particularités : il s'agit, d'une part, d'une proposition de résolution présentée hors « droit de tirage » des groupes par le président du Sénat, Gérard Larcher, et qui exigera donc un vote par le Sénat lui-même, si nous en admettons la recevabilité. La commission des affaires sociales, saisie au fond, se prononcera sur l'opportunité de cette commission d'enquête.

D'autre part, compte tenu de l'ampleur du travail à accomplir en six mois par la future commission d'enquête, sa composition pourrait être portée de 21 à 36 membres. Même si cette possibilité n'est pas strictement prévue par notre Règlement, elle ne se heurte à aucun obstacle constitutionnel ni organique, et me semble pleinement justifiée sur le fond. Elle n'entache pas la recevabilité de la proposition de résolution, d'autant que le président du Sénat s'est assuré, en Conférence des présidents et en Bureau, de l'accord de tous les groupes politiques sur cette particularité.

Pour toutes ces raisons, je vous propose d'admettre la recevabilité de cette proposition de résolution.

Mme Nathalie Delattre. – Mon groupe avait déposé une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête chargée d'évaluer la gestion des stocks d'équipements de protection individuelle pendant la pandémie de coronavirus et, en réponse à un courrier que je lui avais adressé le 1^{er} mai, le président Gérard Larcher m'a indiqué que ce point pourrait être inclus dans le périmètre d'investigation de la présente commission d'enquête.

Comme vous l'avez indiqué, monsieur le président, il s'agit pour nous de mieux comprendre, pour mieux gérer à l'avenir. Si nous avons lancé cette démarche, c'est en réaction à l'annonce, par la grande distribution, de la mise en vente de stocks se comptant par millions de masques. Même si l'on nous a expliqué, ensuite, que cet approvisionnement se ferait en flux tendu, il nous a semblé nécessaire de mieux comprendre les filières de réception de ces commandes, y compris pour en déduire une plus grande efficacité, en la matière, du secteur privé par rapport au secteur public.

Mon groupe, le RDSE, souhaite donc que cette problématique soit bien incluse dans le champ de la commission d'enquête.

M. Philippe Bas, président. – Il me semble que c'est le cas : l'examen de ces questions est bien mentionné, de manière très précise, dans l'exposé des motifs de la proposition de résolution.

M. Jean-Yves Leconte. – Comment entendez-vous faire fonctionner cette commission d'enquête en pleine période de renouvellement du Sénat ?

M. Philippe Bas, président. – C'est notre honneur, mon cher collègue ! Je compte tout simplement sur la bonne volonté de chacun et sur la manière dont nous situons l'ordre de nos propres priorités. La composition de cette commission d'enquête sera le fruit de propositions émanant de tous les groupes politiques. Si chaque groupe prévoyait d'y faire siéger plutôt des sénateurs qui ne sont pas concernés par le renouvellement, le problème que vous soulevez pourrait être partiellement résolu...

Mme Marie Mercier. – Cette initiative est indispensable, car, dans cette crise, il y a un avant, un pendant et un après. Je voudrais savoir si, une fois le travail de la commission accompli, une correspondance sera faite avec ce qui s'est produit ailleurs en Europe. Pourrions-nous comparer ?

M. Philippe Bas, président. – Effectivement, il apparaît très pertinent d'avoir une approche comparative. Mais c'est prévu, puisqu'il est question d'évaluer les choix faits par la France à la lumière des enseignements que nous pourrions tirer des pays européens et asiatiques – nous aurions d'ailleurs pu aller au-delà. L'approche internationale a bien été retenue par le président du Sénat.

Mme Laurence Harribey. – Au sein de la commission des affaires européennes, le président Jean Bizet nous a confié, à Pascale Gruny et moi-même, le soin de conduire une mission d'information sur l'évaluation des politiques de santé au regard de la gestion de la crise en Europe. Nous pourrions nourrir la réflexion de la commission d'enquête avec ce travail.

M. Philippe Bas, président. – Je vous en remercie et je salue l'esprit de réactivité de notre collègue Jean Bizet.

Mme Esther Benbassa. – Mon groupe et moi-même saluons cette initiative. Avez-vous plus de précisions à nous apporter sur la composition et l'organisation de cette commission ?

M. Philippe Bas, président. - Comme je l'ai indiqué, chaque groupe sera amené à faire des propositions s'agissant de la composition, l'avantage étant qu'une composition à 36 membres permet à chaque groupe d'avoir au moins deux représentants et, ainsi, au pluralisme d'être à l'œuvre. Mais cette décision ne sera prise qu'après l'adoption de la résolution. Nous procédons par étape !

La commission donne un avis favorable à la recevabilité de la proposition de résolution.