

N° 276

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 janvier 2026

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la recevabilité de la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les inégalités systémiques auxquelles sont confrontés les collectivités ultramarines et leurs habitants pour répondre aux enjeux de développement social et durable,

Par Mme Muriel JOURDA,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Muriel Jourda, *présidente* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, M. Marc-Philippe Daubresse, Mmes Laurence Harribey, Isabelle Florennes, Patricia Schillinger, Cécile Cukierman, MM. Dany Wattebled, Guy Benarroche, Michel Masset, *vice-présidents* ; Mmes Marie Mercier, Jacqueline Eustache-Brinio, Lauriane Josende, M. Olivier Bitz, *secrétaires* ; M. Jean-Michel Arnaud, Mme Nadine Bellurot, MM. Jean-Baptiste Blanc, François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Sophie Briante Guillemont, M. Ian Brossat, Mme Agnès Canayer, MM. Christophe Chaillou, Mathieu Darnaud, Mmes Catherine Di Folco, Françoise Dumont, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Audrey Linkenheld, MM. Alain Marc, David Margueritte, Hervé Marseille, Thani Mohamed Soilihi, Mme Corinne Narassiguin, M. Paul Toussaint Parigi, Mme Anne-Sophie Patru, M. Hervé Reynaud, Mme Olivia Richard, MM. Teva Rohfritsch, Pierre-Alain Roiron, Mme Elsa Schalck, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Dominique Vérien, M. Louis Vogel, Mme Mélanie Vogel.

Voir le numéro :

Sénat : 191 (2025-2026)

S O M M A I R E

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. LA CRÉATION D'UNE COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE FONDEMENT DU « DROIT DE TIRAGE » D'UN GROUPE POLITIQUE.....	7
A. LA RECONNAISSANCE CONSTITUTIONNELLE DES COMMISSIONS D'ENQUÊTE PARLEMENTAIRES	7
B. LE « DROIT DE TIRAGE » AU SÉNAT.....	8
C. UN DISPOSITIF SÉNATORIAL TRANSPOSÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE	12
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 ».....	13
III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS : LA RECEVABILITÉ DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION	16
A. UN EFFECTIF NE DÉPASSANT PAS VINGT-TROIS MEMBRES	16
B. UN OBJET NON TRAITÉ PAR UNE COMMISSION D'ENQUÊTE AU COURS DES DOUZE DERNIERS MOIS.....	16
C. UNE COMMISSION D'ENQUÊTE PORTANT SUR LA GESTION DES SERVICES PUBLICS AU SENS LARGE	17
EXAMEN EN COMMISSION.....	21

L'ESSENTIEL

Réunie le mercredi 14 janvier 2026, la commission des lois a examiné, sur le rapport de sa présidente, **Muriel Jourda**, la **recevabilité de la proposition de résolution n° 191 (2025-2026)**, présentée par **Evelyne Corbière Naminzo**, **Cécile Cukierman** et plusieurs membres du groupe Communiste Républicain Citoyen et Écologiste - Kanaky tendant à la création d'une commission d'enquête sur les inégalités systémiques auxquelles sont confrontés les collectivités ultramarines et leurs habitants pour répondre aux enjeux de développement social et durable.

Le groupe Communiste Républicain Citoyen et Écologiste - Kanaky a fait savoir qu'il demandait la création de cette commission d'enquête au titre de son « **droit de tirage** ». Prévues à l'article 6 bis du Règlement du Sénat, cette procédure 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.

Conformément à l'article 8 ter du Règlement, la **commission des lois s'est prononcée sur la recevabilité de la proposition de résolution**.

Le rapporteur a notamment souligné que l'objet de la commission d'enquête envisagée portait, **au sens large**, sur la **gestion de services publics**, en l'espèce **les politiques publiques dont la finalité est la lutte contre les inégalités systémiques dans les collectivités ultramarines**.

Il a indiqué que la proposition de résolution entrait donc bien dans le champ défini à l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 *relative au fonctionnement des assemblées parlementaires*, sans qu'il soit nécessaire d'interroger le garde des sceaux sur l'existence d'éventuelles poursuites judiciaires en cours, et qu'elle respectait les conditions de recevabilité fixées au même article 6 et par le Règlement du Sénat.

En conséquence, la commission des lois a constaté que la proposition de résolution était recevable. Il n'existe donc aucun obstacle à la création de cette commission d'enquête par la procédure du « droit de tirage ».

I. LA CRÉATION D'UNE COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE FONDEMENT DU « DROIT DE TIRAGE » D'UN GROUPE POLITIQUE

A. LA RECONNAISSANCE CONSTITUTIONNELLE DES COMMISSIONS D'ENQUÊTE PARLEMENTAIRES

Par l'introduction, dans la Constitution, d'un nouvel article 51-2 au sein de son titre V traitant des rapports entre le Parlement et le Gouvernement, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République a **hissé au niveau constitutionnel l'existence des commissions d'enquête parlementaires**, qui ne trouvaient jusqu'alors leur fondement juridique qu'à l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 *relative au fonctionnement des assemblées parlementaires*, laquelle n'a que la valeur d'une loi ordinaire.

Article 51-2 de la Constitution

Pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24, **des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée** pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments d'information.

La constitutionnalisation des commissions d'enquête, participant d'une revalorisation du rôle de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques dévolu au Parlement, s'est accompagnée, en parallèle, de l'obtention **de nouveaux droits pour les groupes politiques minoritaires et d'opposition**, formalisée à l'article 51-1 de la Constitution, également introduit lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Article 51-1 de la Constitution

Le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il 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^e siècle -, cette disposition assure la reconnaissance au niveau constitutionnel des groupes politiques et de leur rôle au sein des assemblées.

B. LE « DROIT DE TIRAGE » AU SÉNAT

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et sa transposition, en 2009, au sein du Règlement du Sénat, chaque groupe politique du Sénat a ainsi **droit à la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information** par année parlementaire¹.

Communément appelé « **droit de tirage** », ce droit **attribué à chaque groupe, qu'il se soit ou non déclaré d'opposition ou minoritaire**, a donné une réelle consistance aux articles 51-1 et 51-2 de la Constitution.

Lorsqu'un groupe demande la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information et fait connaître son intention d'utiliser à cette fin son « droit de tirage » annuel, **la Conférence des présidents prend acte de la demande. Cette prise d'acte vaut création de la commission d'enquête ou de la mission d'information**, sous la seule réserve du contrôle de sa conformité avec l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 (*cf. infra*).

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 membres².

Ces règles figurent aux articles 6 *bis* et 6 *ter* du Règlement du Sénat.

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.

¹ *Introduites initialement le 2 juin 2009 à la suite de l'adoption de la résolution n° 85 (2008-2009) 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, ces dispositions figurent désormais à l'article 6 bis du Règlement du Sénat*

² *Dispositions introduites en mai 2015*

« 2. - Les alinéas 3, 4 et 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. »

Ce droit de tirage est désormais fréquemment usité, démontrant son appropriation par les groupes politiques du Sénat. **Depuis juin 2009 et la création de ce dispositif, quarante commissions d'enquête ont été créées sur le fondement du « droit de tirage »¹**, soit une moyenne de 2,5 par an, en augmentation sur les dernières années.

Les quarante commissions d'enquête créées au Sénat sur le fondement du « droit de tirage » :

- sur le rôle des firmes pharmaceutiques dans la gestion par le Gouvernement de la grippe A (H1N1), 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 ;

¹ Ce chiffre n'inclut pas les travaux d'enquête exercés par les commissions permanentes auxquelles sont conférées, sur le fondement de l'article 22 *ter* du Règlement du Sénat, les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête.

- 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 ;
- 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 ;
- sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières, créée en 2020 ;
- sur l'influence croissante des acteurs du secteur privé sur la détermination et la conduite des politiques publiques, créée en 2021 ;
- sur les processus ayant permis ou pouvant aboutir à une concentration dans les médias en France et l'évaluation de l'impact de cette concentration dans une démocratie, créée en 2021 ;
- sur la situation de l'hôpital et le système de santé en France, créée en 2021 ;
- sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique des bâtiments, créée en 2022 ;
- sur la pénurie de médicaments et les choix de l'industrie pharmaceutique française, créée en 2022 ;
- sur l'utilisation du réseau social TikTok, son exploitation des données, sa stratégie d'influence, de propagande et de désinformation, créée en 2023 ;
- sur l'impact du narcotrafic en France et les mesures à prendre pour y remédier, créée en 2023 ;
- sur la production, la consommation et le prix de l'électricité aux horizons 2035 et 2050, créée en 2023 ;
- sur les moyens mobilisés et mobilisables par l'État pour assurer la prise en compte et le respect par le groupe TotalEnergies des obligations climatiques et des orientations de la politique étrangère de la France, créée en 2023 ;

- sur les politiques publiques face aux opérations d'influences étrangères visant notre vie démocratique, notre économie et les intérêts de la France sur le territoire national et à l'étranger afin de doter notre législation et nos pratiques de moyens d'entraves efficents pour contrecarrer les actions hostiles à notre souveraineté, créée en 2023 ;
- sur la paupérisation des copropriétés immobilières, créée en 2023 ;
- sur les pratiques des industriels de l'eau en bouteille et les responsabilités des pouvoirs publics dans les défaillances du contrôle de leurs activités et la gestion des risques, créée en 2024 ;
- sur l'évaluation des outils de la lutte contre la délinquance financière, la criminalité organisée et le contournement des sanctions internationales, en France et en Europe, créée en 2024 ;
- sur l'utilisation des aides publiques aux grandes entreprises et à leurs sous-traitants, créée en 2024 ;
- sur la libre administration des collectivités locales, créée en 2025 ;
- sur les coûts et les modalités effectifs de la commande publique et la mesure de leur effet d'entraînement sur l'économie française, créée en 2025 ;
- sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État, créée en 2025 ;
- sur les marges des industriels et de la grande distribution, créée en 2025.

En outre, la commission des lois 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.

Depuis juin 2009, deux commissions d'enquête ont été créées selon la **procédure normale**, hors droit de tirage :

- sur les conséquences environnementales, sanitaires et économiques de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen, créée en 2019 ;
- et, en 2020, 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.

C. UN DISPOSITIF SÉNATORIAL TRANSPOSÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À titre de comparaison, l'**Assemblée nationale a repris en 2014 le dispositif sénatorial du « droit de tirage »**¹, 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'enquête².

Auparavant, le mécanisme instauré à l'Assemblée nationale par la résolution du 27 mai 2009 permettait seulement à chaque président de groupe d'opposition ou minoritaire de *demande*r, 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 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'origine³ (auparavant, à l'Assemblée nationale, 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 rapporteur⁴).

¹ Résolution du 28 novembre 2014.

² Articles 141, alinéa 2, et 145, alinéa 5, du Règlement de l'Assemblée nationale.

³ 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.

⁴ Rapport n° 1955 de Sylvain Waserman sur la proposition de résolution de Richard Ferrand tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale (p. 142).

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 du Sénat 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 pas du contrôle de la recevabilité de la proposition de résolution tendant à cette création¹.

Cette obligation de contrôle de recevabilité fut rappelée dès le rapport du sénateur 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* »².

Elle a été fermement réaffirmée par le Conseil constitutionnel lorsqu'il a statué sur la conformité de ces dispositions à la Constitution³, et réitérée lors de l'introduction d'un dispositif similaire par l'Assemblée nationale⁴.

Aux termes de l'article 8 *ter* du Règlement du Sénat⁵, **le contrôle de recevabilité d'une résolution tendant à la création d'une commission d'enquête est effectué par la commission des lois**, qu'elle soit, ou non, saisie au fond de la proposition de résolution.

¹ *Comme le rappelle explicitement l'alinéa 2 de l'article 6 ter : « Les alinéas 3, 4 et 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. »*

² *Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/108-427/108-427.html>.*

³ *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, considérants 5 et 6.*

⁴ *Décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014, Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale.*

⁵ *Cet article a été amendé par la résolution n° 102 (2024-2025) présentée par Gérard Larcher, tendant à renforcer les moyens de contrôle des sénateurs, conforter les droits des groupes politiques, et portant diverses mesures de clarification et de simplification, adoptée le 8 avril 2025. Les modifications apportées à cet article ont consisté à préciser les conditions dans lesquelles est contrôlée la recevabilité des créations de commissions d'enquête à l'aune des exigences posées par l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, en prévoyant expressément que ce contrôle est assuré par la seule commission des lois, qui se prononce de façon définitive.*

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. - La commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale se prononce sur la recevabilité d'une proposition tendant à la création d'une commission d'enquête au regard des 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-trois.

« 4 *bis*. - Toutefois, lors de l'inscription à l'ordre du jour de l'examen de la proposition de résolution, la Conférence des Présidents peut décider de déroger à ce plafond, dans la limite de l'effectif minimal d'une commission permanente mentionné à l'article 7.

« 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 *relative 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* », l'emploi du terme « *reconstitution* » laissant à penser que ce principe de *non bis in idem* s'apprécie chambre par chambre et non à l'échelle du Parlement.

Enquête sur des faits déterminés ou enquête sur la gestion : une procédure différenciée de vérification de la recevabilité

En 1991, le législateur a regroupé¹, 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 existante 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 la 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 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 également si la consultation du garde des sceaux s'impose ou non**.

Par ailleurs, il convient de s'assurer que, conformément à l'alinéa 4 de l'article 8 *ter* du Règlement du Sénat, **la proposition de résolution fixe le nombre des membres de la commission d'enquête, qui ne peut excéder vingt-trois**.

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

¹ *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.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS : LA RECEVABILITÉ DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Dans le cadre d'un « droit de tirage », la compétence de la commission des lois se limite strictement à l'**examen de la recevabilité de la proposition de résolution**, reposant sur l'évaluation du respect des critères précités.

A. UN EFFECTIF NE DÉPASSANT PAS VINGT-TROIS MEMBRES

L'article unique de la proposition de résolution n° 191 (2025-2026), présentée par Evelyne Corbière Naminzo, Cécile Cukierman et les membres du groupe Communiste Républicain Citoyen et Écologiste - Kanaky tend à la création d'une commission d'enquête de dix-neuf membres « *sur les inégalités systémiques auxquelles sont confrontés les collectivités ultramarines et leurs habitants pour répondre aux enjeux de développement social et durable.* ».

L'effectif de la commission d'enquête n'excéderait donc pas la limite de vingt-trois membres fixée à l'article 8 *ter* du Règlement du Sénat.

B. UN OBJET NON TRAITÉ PAR UNE COMMISSION D'ENQUÊTE AU COURS DES DOUZE DERNIERS MOIS

La lutte contre les inégalités systémiques auxquelles sont confrontés les collectivités ultramarines et leurs habitants pour répondre aux enjeux de développement économique, social et durable fait régulièrement l'objet de **travaux de contrôle sénatoriaux**.

À cet égard, peuvent notamment être mentionnés le **rapport d'information n° 514** (2024-2025)¹, intitulé *La lutte contre la vie chère outre-mer : pansements ou vrais remèdes ?*, déposé le 3 avril 2025 par Mmes Viviane Artigalas, Jocelyne Guidez, Micheline Jacques et Évelyne Perrot et MM. Teva Rohfritsch et Dominique Théophile, ainsi que le **rapport d'information n° 637** (2021-2022) intitulé *Les financements de l'État en outre-mer*², déposé le 24 mai 2022 par MM. Georges Patient et Teva Rohfritsch.

Ce dernier souligne notamment que la tenue des Assises des outre-mer en 2017 et l'adoption du livre bleu en 2018 ont permis de structurer la politique publique de réduction des écarts persistants de développement avec la métropole, autour de quatre axes prioritaires, parmi lesquels figure l'amélioration de l'accès aux services publics essentiels.

¹ *Rapport n° 514* (2024-2025) intitulé *La lutte contre la vie chère outre-mer : pansements ou vrais remèdes ?, déposé le 3 avril 2025*

² *Rapport n° 637* (2021-2022) pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2^o de la LOLF, sur les financements de l'État en outre-mer, déposé le 24 mai 2022

Néanmoins, ces travaux de contrôle sénatoriaux ont été conduits dans le cadre de **missions d'information** et non de commissions d'enquête au sens de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958.

Bien que cela n'ait pas de conséquence sur la recevabilité de la présente proposition de résolution, peut être mentionnée la **création d'une commission d'enquête à l'Assemblée nationale portant sur le coût de la vie dans les collectivités territoriales régies par les articles 73 et 74 de la Constitution**, dont le rapport a été déposé le 20 juillet 2023¹. Cette commission s'est notamment attachée à analyser les causes des écarts de coût de la vie sur ces territoires, les différences de revenus – sensiblement inférieurs à ceux de l'Hexagone –, le « *sous-financement des collectivités ultramarines] et l'action de l'État* ».

Si les travaux de cette commission d'enquête **recouvrent partiellement ceux de la commission d'enquête que tend à créer la proposition de résolution n° 191 (2025-2026)**, celle-là a toutefois **achevé ses travaux depuis plus de douze mois et les conditions de recevabilité s'apprécient au sein de chaque chambre**.

En conséquence, la **proposition de résolution n° 191 (2025-2026)** ne saurait être considérée comme ayant pour objet de reconstituer une **commission d'enquête sénatoriale ayant déjà achevé ses travaux au cours des douze derniers mois**. Elle respecte, à cet égard, l'exigence posée par l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958.

C. UNE COMMISSION D'ENQUÊTE PORTANT SUR LA GESTION DES SERVICES PUBLICS AU SENS LARGE

Dans l'exposé des motifs, les auteurs de la proposition de résolution estiment que **les dispositifs destinés à lutter contre les inégalités au sein des collectivités ultramarines** appellent un examen approfondi en raison :

– d'une part, de l'existence d'« *inégalités perceptibles [...] par rapport à la France hexagonale* » et au sein des collectivités d'outre-mer, « *où les revenus sont très inégalement répartis au sein des populations.* » À cet égard, les auteurs prennent l'exemple du niveau élevé des prix des denrées alimentaires, lesquels « *sont 30 % plus élevés à Mayotte, 37 % à La Réunion, 39 % en Guyane, 40 % en Martinique, 42 % en Guadeloupe et 31 % en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.* » Les auteurs mettent également en avant les inégalités dans le domaine sanitaire et social, illustrées notamment par le taux de mortalité infantile, qui atteint 6,7 % à La Réunion, 7,2 % en Martinique et 8,9 % à Mayotte contre 3,7 % en France hexagonale ;

¹ *Rapport n° 1549 de M. Johnny Hajjar sur le coût de la vie dans les collectivités territoriales régies par les articles 73 et 74 de la Constitution*

– d'autre part, **du caractère inachevé des processus de développement engagés**, relevant que ces inégalités « *persistant, voire se creusent* ». Il ressortirait ainsi que « *les personnes nées aux Antilles ou à La Réunion ont [...] 12 % de chances en moins d'accéder à un emploi et 35 % à 45 % de chances en moins d'occuper un poste de cadre* ».

En conséquence, les auteurs estiment **nécessaire de tirer les enseignements du travail d'analyse précité et d'identifier précisément les causes de ces inégalités**. À cette fin, la commission d'enquête aurait vocation à s'intéresser aux **politiques publiques de l'État en faveur des collectivités ultramarines**, en particulier à celles relatives au développement économique et social. Ces politiques sont mises en œuvre dans les outre-mer par les préfectures, chargées de la coordination locale des politiques publiques ainsi que par les **services déconcentrés de l'État** dans leurs domaines de compétences : les directions de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DEETS), les agences régionales de santé (ARS) ou encore les directions régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL).

En outre, les auteurs de la proposition de résolution soutiennent que « *l'accès aux services publics [...] montre des écarts encore importants par rapport à la moyenne nationale* », ce qui constituerait une rupture d'égalité. Les indicateurs clés disponibles montreraient que cet accès est plus complexe dans les territoires ultramarins qu'en métropole.

Dès lors, la commission d'enquête envisagée aurait pour mission, une fois ces causes identifiées, d'examiner les moyens dont disposent **les services publics concourant à la mise en œuvre des politiques de développement économique et social pour lutter durablement contre ces déséquilibres structurels**.

Le champ d'investigation retenu, **qui est suffisamment précis**, peut ainsi être regardé comme portant sur **la gestion d'un service public au sens large** et non sur des faits déterminés.

Cette analyse s'inscrit dans la continuité de la pratique retenue lors de l'examen de précédentes propositions de résolution, lesquelles admettent une **acception extensive de la notion de gestion d'un service public**. À titre d'illustration, le rapport de recevabilité sur la proposition de résolution tendant à la création **d'une commission d'enquête sur les politiques publiques face aux opérations d'influences étrangères**¹ a estimé que les investigations porteraient sur le « *service public de la sécurité nationale [...]*

¹ *Rapport n° 270 (2023-2024) de M. François-Noël Buffet portant avis sur la recevabilité de la proposition de résolution* tendant à la création d'une commission d'enquête sur les politiques publiques face aux opérations d'influences étrangères visant notre vie démocratique, notre économie et les intérêts de la France sur le territoire national et à l'étranger afin de doter notre législation et nos pratiques de moyens d'entraves efficents pour contrecarrer les actions hostiles à notre souveraineté, déposé le 24 janvier 2024

et, de façon plus large, sur l'imperméabilité des politiques publiques aux stratégies d'influences mises en œuvre par des entités étrangères. »

Ainsi, la proposition de résolution s'inscrit bien dans le champ défini à l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 précitée, au titre de la gestion d'un service public, sans qu'il soit nécessaire d'interroger le garde des sceaux aux fins de connaître l'existence d'éventuelles poursuites judiciaires en cours.

*

* * *

Dès lors, la commission des lois a constaté que la proposition de résolution n° 191 (2025-2026) est recevable.

Il n'existe donc aucun obstacle à la création de cette commission d'enquête par la procédure du « droit de tirage ».

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 14 JANVIER 2026

Mme Muriel Jourda, présidente, rapporteur. – Mes chers collègues, le groupe Communiste Républicain Citoyen et Écogiste - Kanaky (CRCE-K) a demandé la création d'une commission d'enquête au titre de son « droit de tirage », portant sur les inégalités systémiques auxquelles sont confrontés les collectivités ultramarines et leurs habitants pour répondre aux enjeux de développement social et durable.

Notre commission doit se prononcer sur la recevabilité de cette proposition de résolution, laquelle sera présentée à la Conférence des présidents cet après-midi.

Je précise, comme il est d'usage, que nous ne devons aucunement en examiner l'opportunité. Néanmoins, la proposition de résolution doit respecter une série de conditions.

En l'occurrence, la proposition respecte les conditions fixées à l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et par le Règlement du Sénat.

En premier lieu, elle ne tend pas à reconstituer une commission d'enquête sénatoriale ayant achevé ses travaux depuis moins de douze mois. En effet, aucune commission d'enquête n'a été formée au Sénat afin d'étudier spécifiquement les inégalités structurelles en outre-mer. À titre informatif, l'Assemblée nationale a formé en 2023 une commission d'enquête relative au « coût de la vie dans les collectivités territoriales régies par les articles 73 et 74 de la Constitution ». Toutefois, d'une part, cette commission d'enquête a achevé ses travaux depuis plus de douze mois et, d'autre part, l'appréciation de cette condition de recevabilité s'effectue, en tout état de cause, chambre par chambre, comme l'illustre l'emploi du terme « reconstituer » à l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958.

En deuxième lieu, la proposition de résolution respecte la condition d'effectif en n'excédant pas la limite de vingt-trois membres fixée à l'article 8 *ter* de notre Règlement.

Enfin, il convient de rappeler qu'une commission d'enquête doit porter soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion d'un service public ou d'une entreprise nationale, l'expression « service public » étant entendue au sens large.

En l'espèce, elle vise à examiner la mise en œuvre des politiques de développement économique et social dans les collectivités ultramarines, telles qu'elles sont conduites par les préfectures et les services déconcentrés de l'État. À cette fin, elle entend analyser les moyens dont disposent les services

publics concourant à la mise en œuvre de ces politiques, afin d'identifier les leviers permettant de lutter durablement contre les déséquilibres structurels constatés.

Par ailleurs, je note que le dispositif de la proposition de résolution confie à la commission d'enquête la mission de réfléchir aux moyens de remédier durablement à ces inégalités entre la métropole et les collectivités ultramarines.

Dès lors, la proposition de résolution respecte pleinement l'exigence de « précision » qui résulte de l'article 6 *ter* du Règlement du Sénat, puisque le champ des investigations sur lesquelles reposeront les travaux de la commission d'enquête est clairement établi. Et on peut considérer qu'elle porte bien sur la gestion d'un service public, au sens large.

Je vous invite donc, mes chers collègues, à constater la recevabilité de cette proposition de résolution.

La commission constate la recevabilité de la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les inégalités systémiques auxquelles sont confrontés les collectivités ultramarines et leurs habitants pour répondre aux enjeux de développement social et durable.