

N° 277

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 portant création d'une commission d'enquête sur les mécanismes de financement des politiques publiques par des organismes, sociétés ou fondations de droit privé et les risques en matière d'influence, d'absence de transparence financière et d'entrave au fonctionnement de la démocratie,

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, Eric 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 : 250 (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.....	6
A. LA RECONNAISSANCE CONSTITUTIONNELLE DES COMMISSIONS D'ENQUÊTE PARLEMENTAIRES	6
B. LE « DROIT DE TIRAGE » AU SÉNAT.....	7
C. UN DISPOSITIF SÉNATORIAL TRANSPOSÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE	11
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 ».....	12
III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS : LA RECEVABILITÉ DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION	15
A. UN EFFECTIF NE DÉPASSANT PAS VINGT-TROIS MEMBRES	15
B. UN OBJET NON TRAITÉ PAR UNE COMMISSION D'ENQUÊTE AU COURS DES DOUZE DERNIERS MOIS.....	15
C. UNE COMMISSION D'ENQUÊTE PORTANT SUR LA GESTION DES SERVICES PUBLICS	16
EXAMEN EN COMMISSION.....	211

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° 250 (2025-2026), présentée par Colombe Brossel et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain (SER)**, portant création d'une commission d'enquête sur les mécanismes de financement des politiques publiques par des organismes, sociétés ou fondations de droit privé et les risques en matière d'influence, d'absence de transparence financière et d'entrave au fonctionnement de la démocratie.

Ce groupe politique a fait savoir qu'il demandait la création de cette commission d'enquête au titre de son « **droit de tirage** ». Prévue 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 constaté que l'objet de la commission d'enquête envisagée porte non pas sur des faits déterminés mais **sur la gestion des services publics au sens large**, en ce qu'il concerne **le financement de politiques publiques par des structures privées et les enjeux de transparence et d'influence qui en résultent**.

La proposition de résolution entre 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 respecte 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 du Sénat, 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 à 7 de l'article 8 *ter* relatifs au contrôle de la recevabilité de la proposition de résolution, à la détermination de la composition, à la désignation des membres et au fonctionnement de la commission d'enquête sont applicables.

Ce droit de tirage est désormais fréquemment utilisé, 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 ;

¹ Ce chiffre n'inclut pas les travaux d'enquête conduits 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 le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes, créée en 2015 ;
- sur les chiffres du chômage en France et dans les pays de l'Union européenne, ainsi que sur l'impact des réformes mises en place par ces pays pour faire baisser le chômage, créée en 2016 ;
- sur la réalité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructures, intégrant les mesures d'anticipation, les études préalables, les conditions de réalisation et leur suivi dans la durée, créée en 2016 ;
- sur les frontières européennes, le contrôle des flux des personnes et des marchandises en Europe et l'avenir de l'espace Schengen, créée en 2016 ;
- sur l'état des forces de sécurité intérieure, créée en 2018 ;
- sur l'organisation et les moyens des services de l'État pour faire face à l'évolution de la menace terroriste après la chute de l'État Islamique, créée en 2018 ;
- sur les mutations de la haute fonction publique et leurs conséquences sur le fonctionnement des institutions de la République, créée en 2018 ;
- 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 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 la production, la consommation et le prix de l'électricité aux horizons 2035 et 2050, créée en 2023 ;
- sur la paupérisation des copropriétés immobilières, 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 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-dénunciation 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 (Assemblée nationale – XV^e législature) de Sylvain Waserman sur la proposition de résolution de Richard Ferrand tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale.

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 à 7 de l'article 8 ter relatifs au contrôle de la recevabilité de la proposition de résolution, à la détermination de la composition, à la désignation des membres et au fonctionnement de la commission d'enquête sont applicables. »*

² *Ce rapport est consultable en ligne.*

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. Le Conseil constitutionnel appuie cette exigence sur « le principe de séparation des pouvoirs ».*

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'enquêtes 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 relatives aux travaux non publics d'une commission d'enquête peut être exclu de cette commission par décision du Sénat prise sans débat sur le rapport de la commission après que l'intéressé a été entendu.

« 7. - En cas d'exclusion, celle-ci entraîne l'incapacité de faire partie, pour la durée du mandat, de toute commission d'enquête. »

Le contrôle de recevabilité par la commission des lois consiste à s'assurer du respect par la proposition de résolution de **l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958** précitée, aux termes duquel :

- « *les commissions d'enquête sont formées pour recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales* » ;

- « *il ne peut être créé de commission d'enquête sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours* » ;

- et les commissions d'enquête « *ne peuvent être reconstituées avec le même objet avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la fin de leur*

mission », 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**.

En outre, 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° 250 (2025-2026), présentée par Colombe Brossel et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain (SER) tend à la **création d'une commission d'enquête de vingt-trois membres** sur les mécanismes de financement des politiques publiques par des organismes, sociétés ou fondations de droit privé et les risques en matière d'influence, d'absence de transparence financière et d'entrave au fonctionnement de la démocratie.

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

Plusieurs commissions d'enquête ont, au cours des dernières années, pu aborder les enjeux de transparence relatifs à l'orientation par des acteurs privés des politiques publiques et les stratégies d'influence.

À ce titre, la **commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques**, constituée en 2022, a mis en évidence le rôle accru de ces acteurs privés dans les processus décisionnels publics¹.

Par ailleurs, la **commission d'enquête sur les politiques publiques face aux opérations d'influences étrangères**, constituée en 2024, a pu examiner, parmi les mécanismes d'influence à l'œuvre, les actions menées par des acteurs non étatiques. Elle a notamment souligné le rôle joué par certaines fondations, entreprises privées et organisations non gouvernementales dans la formation d'une véritable « nébuleuse de l'influence »².

¹ *Rapport n° 578 (2021-2022) d'Éliane Assassi, sénatrice, au nom de la commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques sur « Un phénomène tentaculaire : l'influence croissante des cabinets de conseil sur les politiques publiques », déposé le 16 mars 2022.*

² *Rapport n° 739 (2023-2024) de Rachid Temal, sénateur, au nom de la 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 23 juillet 2024.*

En revanche, aucune commission d'enquête formée au Sénat, *a fortiori* dont les missions ont pris fin au cours des 12 mois, n'a porté à titre principal sur les mécanismes de financement des politiques publiques par des organismes, sociétés ou fondations de droit privé, notamment établis en France.

La proposition de résolution n° 250 (2025-2026) ne saurait donc être considérée comme ayant pour objet de reconstituer une commission d'enquête 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

Aux termes de l'article unique de la proposition de résolution, l'objectif de la commission d'enquête serait d'étudier « *les mécanismes de financement des politiques publiques par des organismes, sociétés ou fondations de droit privé et les risques en matière d'influence, d'absence de transparence financière et d'entrave au fonctionnement de la démocratie* ».

L'exposé des motifs s'appuie sur le constat selon lequel les « *acteurs associatifs ou institutionnels* » qui participent de la mise en œuvre des politiques publiques recourraient de manière croissante à des financements émanant de structures privées, lesquels seraient de nature à constituer un vecteur d'influence politique. Les secteurs évoqués à titre illustratif (« *entretien du patrimoine rural, soutien aux festivals de proximité, ouverture d'écoles ou collèges hors contrat en zones rurales, mécénat d'université, financement de projets associatifs, formation d'élus ou encore participation financière au développement de projets de réalité virtuelle* »), sans circonscrire le périmètre d'investigation de la commission d'enquête, traduisent la diversité des politiques publiques, qui seraient concernées, selon les auteurs de la proposition de résolution, par ces pratiques.

À partir de ces constats, les auteurs de la proposition de résolution précisent un champ d'investigation, dont la lecture permet d'identifier deux axes d'analyse :

– évaluer les exigences de transparence et de contrôle applicables aux financements privés intervenant dans les différents champs des politiques publiques, alors que le recours à des « *montages financiers* » et « *un très haut niveau d'opacité* » pourraient empêcher les autorités publiques comme les bénéficiaires d'« *avoir une vision claire de la portée idéologique* » de certaines actions. Les difficultés tenant à l'identification de l'origine des fonds et des intentions des financeurs seraient susceptibles d'altérer tant l'appréciation, par les responsables publics ou associatifs, des enjeux attachés au recours à ces financements que l'information des usagers ou bénéficiaires des services concernés ;

– apprécier les risques que ces modalités de financement pourraient faire peser sur le fonctionnement démocratique et le respect des valeurs de la République, dès lors qu’elles seraient susceptibles d’influencer « à bas bruit » l’élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques.

Pour se prononcer sur la recevabilité de la proposition de résolution, **il appartient à la commission des lois d’examiner le champ d’investigation retenu par la proposition de résolution**, sans pour autant se prononcer sur son opportunité, afin de vérifier sa conformité aux exigences résultant de l’article 6 *ter* du Règlement du Sénat et de l’article 6 de l’ordonnance du 17 novembre 1958 précitée.

En premier lieu, le rapporteur relève que la proposition de résolution **satisfait à l’exigence de « précision »** mentionnée à l’article 6 *ter* du Règlement du Sénat, dès lors que son dispositif délimite de manière suffisamment claire le périmètre des investigations appelées à fonder les travaux de la commission d’enquête.

En second lieu, le rapporteur s’est attaché à vérifier que l’objet de la proposition de résolution relève bien du **recueil d’éléments d’information portant sur des faits déterminés ou sur la gestion d’un service public ou d’une entreprise nationale**.

À cet égard, les **précédents contrôles de recevabilité** rendus sur des propositions de résolution tendant à la création de commissions d’enquête sur des thématiques analogues, en matière de transparence, de financements privés et d’influences extérieures sur l’action publique, apportent un éclairage sur l’appréciation de la notion de gestion des services publics.

En 2021, la commission des lois a ainsi déclaré recevable une proposition de résolution tendant à la création d’une commission d’enquête portant sur l’influence croissante des acteurs du secteur privé sur la détermination et la conduite des politiques publiques¹. Le rapporteur avait alors estimé que le périmètre retenu relevait de la gestion des services publics, en ce qu’il portait sur « *le rôle des acteurs du secteur privé, dont les cabinets de conseil, notamment, dans la détermination et la conduite des politiques publiques* ». Les investigations envisagées visaient plus précisément à recueillir des informations sur les conditions de recours de l’État à ces acteurs privés, ainsi que sur les conséquences de ces choix sur la conduite des politiques publiques, la politique de la Nation et l’exercice des missions régaliennes de l’État.

¹ *Rapport n° 123 (2021-2022) de M. François-Noël Buffet, sénateur, fait au nom de la commission des lois portant avis sur la recevabilité de la proposition de résolution tendant à la création d’une commission d’enquête sur l’influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques, déposé le 2 novembre 2021.*

La commission des lois a également, en 2024, jugé recevable une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les politiques publiques face aux opérations d'influences étrangères¹. Elle a alors considéré que les investigations projetées portaient sur le service public « *de la sécurité nationale, y compris dans sa dimension économique, et, de façon plus large, sur l'imperméabilité de nos politiques publiques aux stratégies d'influences mises en œuvre par des entités étrangères* ».

Enfin, la commission a déclaré recevable une demande d'attribution des prérogatives d'une commission d'enquête faite par la commission de la culture sur l'intervention des fonds d'investissement dans le football professionnel français². Elle a estimé que le champ d'investigation retenu relevait bien de la **gestion de services publics**, à savoir « *les contrôles effectués par les organismes délégataires de service public ainsi que par le ministère de tutelle du respect des réglementations en vigueur dans le cadre du processus de financiarisation du football professionnel* ».

En l'espèce, à la lumière des précédents examens de recevabilité, le rapporteur estime que le champ d'investigation de la présente proposition relève de la **gestion d'un service public entendu au sens large**.

Elle porte en effet sur le rôle des financeurs privés dans la mise en œuvre et l'orientation des politiques publiques, ainsi que sur le déploiement d'exigences de transparence financière. Cette approche, centrée sur les modalités de gestion des services publics, ressort explicitement de l'exposé des motifs, lequel identifie l'insuffisance des financements publics comme l'un des facteurs susceptibles d'avoir favorisé l'accroissement de l'influence des financements privés dans l'élaboration des politiques publiques. Il pointe également des lacunes du cadre juridique actuel donnant pour exemple le fait qu'il « *n'existe aucune obligation de rendre publics les dons ou legs faits aux écoles privées, qu'elles soient sous contrat ou hors contrat* ».

Au-delà de la seule question de la régulation des pratiques, les mécanismes d'influence visés concernent des activités qui participent de l'intérêt général et sont exercées, selon les situations, avec l'agrément ou sous le contrôle de la personne publique. À cet égard, la proposition de résolution met, en particulier, la lumière sur les actions conduites par les structures concernées à **destination des élus locaux**.

¹ *Rapport n° 270 (2023-2024) de M. François-Noël Buffet, sénateur, fait au nom de la commission des lois 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.*

² *Rapport n° 476 (2023-2024) de M. François-Noël Buffet, sénateur, fait au nom de la commission des lois portant avis sur la recevabilité d'une demande d'attribution des prérogatives de commission d'enquête à la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport, dans le cadre de sa mission d'information portant sur l'intervention des fonds d'investissement dans le football professionnel français, déposé le 27 mars 2024*

Par ailleurs, les cas particuliers mentionnés dans l'exposé des motifs ne le sont qu'à titre illustratif, qu'il s'agisse d'une structure ayant revendiqué sans autorisation le soutien du ministère de l'éducation nationale ou de l'intervention, auprès d'élèves de l'enseignement privé catholique et dans le cadre du programme d'éducation à la vie affective, relationnelle et sexuelle, d'associations « *financées avec des visées idéologiques* ». De toute évidence, le champ d'investigation de la proposition de résolution **excède l'examen de ces faits déterminés, lesquels ne feraient qu'illustrer**, aux yeux des auteurs de la proposition de résolution, **les insuffisances en matière de contrôle et d'information des autorités publiques et des bénéficiaires, ainsi que les interrogations relatives à la contribution effective de ces structures à la réalisation d'objectifs d'intérêt général.**

Dès lors, la présente proposition de résolution **entre bien dans le champ défini par l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 précitée**, au titre de la gestion des services publics, sans qu'il soit nécessaire d'interroger le garde des sceaux aux fins de connaître l'existence d'éventuelles poursuites judiciaires en cours.

*

* * *

La commission des lois a constaté que la proposition de résolution n° 250 (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 Socialiste, Écologiste et Républicain (SER) a demandé au titre de son « droit de tirage » la création d'une commission d'enquête sur les mécanismes de financement des politiques publiques par des organismes, sociétés ou fondations de droit privé et les risques en matière d'influence, d'absence de transparence financière et d'entrave au fonctionnement de la démocratie.

À mes yeux, cette proposition de résolution respecte, à l'instar de celle que nous venons d'examiner, 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. Je procéderai donc, comme précédemment, à l'examen successif de chacun de ces points.

Tout d'abord, la proposition de résolution n'a pas pour effet de reconstituer une commission d'enquête ayant achevé ses travaux depuis moins de douze mois.

Elle satisfait, par ailleurs, à la condition d'effectif, en ne dépassant pas la limite de vingt-trois membres prévue par l'article 8 *ter* du Règlement du Sénat.

Je constate qu'elle répond également à l'exigence de précision qui résulte de l'article 6 *ter* de notre Règlement, dès lors que le champ des investigations appelées à fonder les travaux de la commission d'enquête est clairement défini dans l'exposé des motifs.

S'agissant plus particulièrement de l'objet de la commission d'enquête, celui-ci relève d'un contrôle de la gestion des services publics, entendu dans son acception la plus large. Il porterait, en effet, sur les modalités de financement de politiques publiques par des structures privées ainsi que sur les enjeux de transparence et d'influence qui en découlent. Cette orientation, centrée sur la gestion du service public, ressort clairement de l'exposé des motifs, lequel identifie l'insuffisance des financements publics comme l'un des éléments ayant pu favoriser le recours croissant aux financements privés pour la mise en œuvre de certaines politiques publiques, notamment, selon les auteurs, dans les secteurs de la culture et de l'éducation.

L'exposé des motifs fait également état de certaines lacunes du cadre juridique en vigueur, en mentionnant, par exemple, l'absence d'obligations de transparence financière applicables aux dons ou legs consentis aux établissements scolaires privés, qu'ils soient sous contrat ou hors contrat.

Au terme de cette analyse, je vous invite, mes chers collègues, à constater la recevabilité de cette proposition de résolution, sans qu'il soit nécessaire d'interroger le garde des sceaux.

La commission constate la recevabilité de la proposition de résolution portant création d'une commission d'enquête sur les mécanismes de financement des politiques publiques par des organismes, sociétés ou fondations de droit privé et les risques en matière d'influence, d'absence de transparence financière et d'entrave au fonctionnement de la démocratie.