

N° 398

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 avril 2018

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) portant avis sur la recevabilité de la proposition de résolution tendant à la **création d'une commission d'enquête sur les mutations de la Haute fonction publique et leurs conséquences sur le fonctionnement des institutions de la République**,*

Par M. Philippe BAS,

Sénateur

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

Voir le numéro :

Sénat : 371 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LA CRÉATION D'UNE COMMISSION D'ENQUÊTE PAR « DROIT DE TIRAGE » D'UN GROUPE POLITIQUE	8
II. LE CONTRÔLE DE LA RECEVABILITÉ DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION DANS LE CADRE DU « DROIT DE TIRAGE »	11
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : LA RECEVABILITÉ DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION	15
EXAMEN EN COMMISSION	17

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 4 avril 2018, sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, la commission des lois a examiné, sur le **rapport de M. Philippe Bas, la recevabilité de la proposition de résolution** n° 371 (2017-2018), présentée par M. Pierre-Yves Collombat et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste (CRCE) et rattachés, tendant à la création d'une **commission d'enquête sur les mutations de la Haute fonction publique** et leurs conséquences sur le fonctionnement des institutions de la République.

Le groupe CRCE a fait savoir qu'il demanderait la création de cette commission d'enquête au titre de la procédure du « **droit de tirage** », prévue à l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat, de sorte que **la commission des lois a uniquement à se prononcer sur la recevabilité de la proposition de résolution.**

Constatant que l'objet de la commission d'enquête envisagée portait sur la **gestion des services publics**, à savoir sur les évolutions récentes de la haute fonction publique, sur la place et le rôle des hauts-fonctionnaires au sein des administrations ou dans leurs autres fonctions, ainsi que sur les règles qui leur sont applicables, et non sur des faits déterminés, le rapporteur a indiqué que la proposition de résolution entrait bien dans le champ défini par l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, sans qu'il soit nécessaire d'interroger la garde des sceaux sur l'existence d'éventuelles poursuites judiciaires en cours, et respectait les conditions de recevabilité posées par ce même article et par le Règlement du Sénat.

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

Mesdames, Messieurs,

Le 21 mars 2018, notre collègue Pierre-Yves Collombat et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste (CRCE) et rattachés ont déposé une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête « *sur les mutations de la Haute fonction publique et leurs conséquences sur le fonctionnement des institutions de la République* » (n° 371, 2017-2018)¹.

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

Le groupe CRCE a fait connaître qu'il demanderait la création de cette commission d'enquête, pour l'année 2017-2018, au titre du « droit de tirage » qui permet à chaque groupe politique d'obtenir, de droit, une fois par année parlementaire, la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information. Sous réserve de sa recevabilité, il doit être pris acte de cette demande de constitution d'une commission d'enquête par la Conférence des présidents lors de sa prochaine réunion.

Dans ces conditions, votre commission des lois n'a pas à se prononcer sur l'opportunité de la création d'une telle commission d'enquête, mais elle est chargée d'apprécier la recevabilité de la proposition de résolution au regard des conditions posées par l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ainsi que par l'article 11 du Règlement du Sénat.

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

¹ Le texte de la proposition de résolution est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/leg/ppr17-371.html>

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

Introduit par 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, adoptée le 2 juin 2009 à la suite de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^{ème} République, l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat prévoit que chaque groupe politique a droit à la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information par année parlementaire.

En vertu de la résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace, adoptée le 13 mai 2015, le groupe politique à l'origine de la demande de création a, en outre, le droit d'obtenir que la fonction de rapporteur soit confiée à l'un de ses membres.

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.

« 2. - Dans le cas de création d'une commission d'enquête, les dispositions de l'article 11 sont applicables, sous réserve de l'alinéa suivant.

« 3. - La demande de création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information doit être formulée au plus tard une semaine avant la réunion de la Conférence des présidents qui doit prendre acte de cette demande.

« 4. - Les fonctions de président et de rapporteur d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information sont partagées entre la majorité et l'opposition. Lorsque le groupe à l'origine de la demande de création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information sollicite la fonction de rapporteur pour l'un de ses membres, elle est de droit s'il le souhaite. »

Communément appelé « droit de tirage », ce droit attribué à tous les groupes du Sénat, qu'ils se soient ou non déclarés d'opposition ou minoritaire, a donné une réelle consistance au nouvel article 51-1 de la Constitution, issu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Celui-ci prévoit en effet que « *le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein* » et « *reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires* ». En tout état de cause, s'il n'était pas nécessaire 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^{ème} siècle -, cette disposition assure la

reconnaissance au niveau constitutionnel des groupes politiques et de leur rôle au sein des assemblées.

Lorsqu'un groupe demande la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information et fait connaître son intention d'utiliser à cette fin son « droit de tirage » annuel, la Conférence des présidents prend acte de la demande, cette prise d'acte valant création de la commission d'enquête ou de la mission d'information. Dans le cas d'une commission d'enquête, ainsi que le prévoit l'article 11 du Règlement, une proposition de résolution tendant à la création de cette commission d'enquête doit avoir été préalablement déposée, dans les conditions réglementaires normales, mais elle n'a pas à être adoptée en séance, comme le prescrit la première phrase de l'alinéa 1 de l'article 11¹ : la proposition de résolution est considérée comme adoptée du fait de la prise d'acte par la Conférence des présidents. Dès lors, pour la commission saisie au fond de la proposition de résolution, il n'y a pas lieu d'examiner l'opportunité de la création de la commission d'enquête.

Depuis juin 2009, dix-sept commissions d'enquête ont été créées sur le fondement du « droit de tirage », aucune n'ayant été créée selon la procédure normale depuis cette même date :

- commission d'enquête sur le rôle des firmes pharmaceutiques dans la gestion par le Gouvernement de la grippe A (H1N1v), créée en 2010 ;

- commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales, créée en 2012 ;

- commission d'enquête sur le coût réel de l'électricité afin d'en déterminer l'imputation aux différents agents économiques, créée en 2012 ;

- commission d'enquête sur l'influence des mouvements à caractère sectaire dans le domaine de la santé, créée en 2012 ;

- commission d'enquête sur l'efficacité de la lutte contre le dopage, créée en 2013 ;

- commission d'enquête 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 ;

- commission d'enquête 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 ;

- commission d'enquête sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe, créée en 2014 ;

¹ Cette phrase indique :

« 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. »

- commission d'enquête 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 ;

- commission d'enquête 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 ;

- commission d'enquête sur le coût économique et financier de la pollution de l'air, créée en 2015 ;

- commission 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 ;

- commission 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 ;

- commission d'enquête 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 ;

- commission d'enquête 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 ;

- commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure, créée en 2018 ;

- commission d'enquête 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.

En outre, en 2017, votre commission a constaté l'irrecevabilité d'une proposition de résolution 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 Syrie¹, dans le cadre de la procédure du « droit de tirage », 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.

À titre de comparaison, l'Assemblée nationale a repris le mécanisme sénatorial du « droit de tirage », dans le cadre d'une résolution du 28 novembre 2014 tendant à modifier son Règlement², en instaurant un nouveau mécanisme similaire de création d'une commission d'enquête : chaque président de groupe

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 Dans sa décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014, le Conseil constitutionnel a considéré que ce nouveau mécanisme n'était pas contraire à la Constitution.

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'enquête¹. La fonction de président ou de rapporteur revient de droit à un membre du groupe à l'origine de cette demande².

Auparavant, le mécanisme équivalent au « droit de tirage », instauré par la résolution du 27 mai 2009, permettait simplement à chaque président de groupe d'opposition ou minoritaire de demander, une fois par an, la mise d'office à l'ordre du jour d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête, à condition qu'elle fût recevable, celle-ci pouvant être modifiée par la commission saisie au fond de la proposition et rejetée en séance à la majorité des trois cinquièmes des membres de l'Assemblée.

II. LE CONTRÔLE DE LA RECEVABILITÉ DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION DANS LE CADRE DU « DROIT DE TIRAGE »

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 création. Cette obligation de contrôle de recevabilité résulte de la procédure de droit commun de création de ces commissions, fixée par l'article 11 du Règlement.

L'article 11 du Règlement du Sénat, applicable à la création de toute commission d'enquête en vertu de l'article 6 *bis* du Règlement, hormis ses dispositions relatives à la procédure de création proprement dite, 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* ». Il prévoit en outre que la commission « *ne peut comporter plus de vingt et un membres* ».

¹ Articles 141, alinéa 2, et 145, alinéa 5, du Règlement de l'Assemblée nationale.

² Articles 143, alinéa 3, et 145, alinéa 5, du Règlement de l'Assemblée nationale.

Article 11 du Règlement du Sénat

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

« 2. - Pour la nomination des membres des commissions d'enquête dont la création est décidée par le Sénat, une liste des candidats est établie par les présidents des groupes 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 prévues à l'article 8, alinéas 3 à 11. »

Dans son rapport¹ sur la proposition de résolution tendant à modifier le Règlement adoptée le 2 juin 2009, notre ancien collègue Patrice Gélard, après avoir constaté que « *la création de la commission d'enquête ne ferait pas l'objet d'un vote du Sénat* », indiquait 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* ».

Cette obligation de contrôle de recevabilité a d'ailleurs été clairement rappelée par le Conseil constitutionnel, 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.

¹ Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :
<http://www.senat.fr/rap/108-427/108-427.html>

Dans les considérants 5 et 6 de sa décision, le Conseil constitutionnel a ainsi rappelé :

« 5. Considérant que, conformément au principe de la séparation des pouvoirs, l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 susvisée, d'une part, interdit que soient créées des commissions d'enquête sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours et, d'autre part, impose que toute commission d'enquête prenne fin dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits sur lesquels elle est chargée d'enquêter ; qu'en outre, il prévoit que les commissions d'enquête ont un caractère temporaire et que leur mission prend fin, au plus tard, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date de l'adoption de la résolution qui les a créées ;

« 6. Considérant que l'article 2 de la résolution soumise à l'examen du Conseil constitutionnel n'a pas pour effet de restreindre la portée des dispositions de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 susvisée qui conditionnent la recevabilité des demandes de création de commissions d'enquête ; que, dans ces conditions, il n'est pas contraire à la Constitution ; »

Ainsi, **la demande de création d'une commission d'enquête par recours au « droit de tirage » est bien pleinement soumise à la procédure normale de vérification de la recevabilité de la proposition de résolution** déposée en ce sens, c'est-à-dire au contrôle par votre commission des lois de sa conformité à l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958.

Ce 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 de « droit de tirage », la compétence de votre commission des lois se limite donc strictement, comme lorsqu'elle n'est saisie que pour avis d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête, à **l'examen de sa recevabilité**.

Pour mémoire, la loi n° 91-698 du 20 juillet 1991 tendant à modifier l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaires a regroupé, sous l'unique dénomination globale de commissions d'enquête, les commissions d'enquête et les anciennes commissions de contrôle, lesquelles avaient pour objet de contrôler le fonctionnement d'une entreprise nationale ou d'un service public.

Pour autant, cette unification d'ordre terminologique n'a pas remis en cause la dualité existant entre les commissions d'enquête *stricto sensu* et les commissions d'enquête chargées de contrôler la gestion d'un service public ou d'une entreprise nationale, dualité qui entraîne une procédure différenciée de vérification de la recevabilité.

En effet, **dans la première hypothèse**, c'est-à-dire en cas d'enquête sur des faits déterminés, la pratique traditionnellement suivie pour les anciennes commissions d'enquête continue d'être observée par votre commission des lois : **le président de votre commission demande au Président du Sénat de bien vouloir interroger le garde des sceaux sur l'existence éventuelle de poursuites judiciaires concernant les faits en cause.**

Dans la seconde hypothèse, comme pour les anciennes commissions de contrôle, **cette procédure de consultation du garde des sceaux ne s'impose pas en raison de l'objet même de la commission**, qui est d'enquêter non sur des faits déterminés, mais sur la gestion d'un service public ou d'une entreprise nationale.

Par conséquent, lorsque votre commission est uniquement chargée d'examiner la recevabilité d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête, 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 à l'article 11 du Règlement, la proposition de résolution fixe le nombre des membres de la commission d'enquête, qui ne peut excéder vingt et un, et 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.

Dans le cadre du « droit de tirage », ce contrôle de recevabilité doit s'opérer, le cas échéant, dans des conditions compatibles avec le délai, établi par l'alinéa 3 de l'article 6 *bis* du Règlement, selon lequel la demande de création d'une commission d'enquête doit être formulée au plus tard une semaine avant la réunion de la Conférence des présidents qui doit prendre acte de cette demande.

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

L'article unique de la proposition de résolution présentée par notre collègue Pierre-Yves Collombat et les membres du groupe CRCE et rattachés tend à créer « *une commission d'enquête sur les mutations de la Haute fonction publique et leurs conséquences sur le fonctionnement des institutions de la République* ».

En premier lieu, votre commission a constaté que cette proposition de résolution ne prévoyait pas un nombre de membres supérieur à vingt et un pour la commission d'enquête qu'elle tend à créer, puisqu'elle comprendrait vingt et un membres.

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.

Dans son exposé des motifs, la proposition de résolution évoque la succession des « *lois de transparence de la vie publique (...) au rythme des scandales sans évaluation de leurs effets* ». Elle rappelle l'introduction dans le droit français de la notion de « *conflit d'intérêts* », destinée à assurer, associée à l'« *obligation de transparence* », la « *régulation de la vie publique* », sous le contrôle de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Elle brosse aussi un tableau de l'évolution des institutions de la V^{ème} République, en particulier avec l'instauration du quinquennat et l'inversion du calendrier électoral, insistant sur sa présidentialisation accrue ainsi que sur la défiance des citoyens envers les responsables publics. Faisant état d'une « *grande transformation libérale* », elle estime également que « *la fonction de l'État (...) n'est plus de faire prévaloir un intérêt général distinct des intérêts particuliers, mais d'assurer la pérennité du système, la « concurrence libre et non faussée » entre les acteurs, l'intérêt général résultant du bon fonctionnement du marché et non d'équilibres dont l'État serait le garant* ».

Dans ce contexte général, la proposition de résolution considère, dans son exposé des motifs, que « *ces évolutions vont représenter des opportunités extraordinaires de pouvoir, de promotion et d'enrichissement pour une partie de la Haute administration* ». Elle ajoute que, « *même si les intéressés ont passablement poussé à la roue, les transformations du système lui-même rendaient inéluctable cette évolution de la nature et des fonctions de la Haute administration* ». Se faisant l'écho d'une tribune de presse de hauts-fonctionnaires, elle estime en outre que « *le véritable parti politique de l'actuel Président de la République* » serait « *la crème de « la haute administration », composée des énarques du ministère des finances, des banques publiques et des cabinets ministériels auxquels s'ajoutent quelques hauts responsables du ministère de l'intérieur* ».

Enfin, l'exposé des motifs indique que la commission d'enquête devrait en premier lieu *« tenter de répondre à ces questions, d'abord en dressant un état des lieux aussi précis que possible : ampleur et nature des évolutions ? De qui parle-t-on ? Ceux que certains dénomment les « Intouchables d'État » constituent-ils une caste privilégiée, jugement que semblait partager le candidat Emmanuel MACRON dans son ouvrage « Révolution » en particulier ? »*. En second lieu, la commission d'enquête devrait *« envisager les conséquences exactes de ces évolutions sur le fonctionnement de nos institutions républicaines et les dispositions pouvant permettre d'en limiter les éventuels effets négatifs »*.

Il apparaît à votre rapporteur que cette commission d'enquête devrait donc faire porter ses investigations sur les évolutions, positives ou négatives, de la haute fonction publique dans la période récente, sur la place et le rôle des hauts-fonctionnaires au sein des administrations ou dans leurs autres fonctions, ainsi que sur les règles qui leur sont applicables. Cette commission d'enquête ferait ainsi écho à la récente proposition de loi visant à renforcer la prévention des conflits d'intérêts liés à la mobilité des hauts fonctionnaires, examinée par notre assemblée le 22 février 2018 en séance publique, à l'initiative du groupe du Rassemblement démocratique et social européen (RDSE)¹. Il ne s'agirait donc pas d'enquêter sur des faits déterminés, mais sur la **gestion des services publics**, dont les hauts-fonctionnaires sont une composante importante.

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° 371 (2017-2018)** tendant à la création d'une commission d'enquête sur les mutations de la Haute fonction publique et leurs conséquences sur le fonctionnement des institutions de la République était **recevable**.

Par conséquent, il n'existe **aucun obstacle à la création de cette commission d'enquête par la procédure du « droit de tirage »**.

¹ Le dossier législatif de cette proposition de loi est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp17-205.html>

EXAMEN EN COMMISSION

Mercredi 4 avril 2018

M. Philippe Bas, rapporteur. - Notre collègue Pierre-Yves Collombat et plusieurs de ses collègues ont déposé une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les mutations de la Haute fonction publique et leurs conséquences sur le fonctionnement des institutions de la République.

La présidente du groupe communiste républicain citoyen et écologiste a demandé la création de cette commission d'enquête au titre du « droit de tirage » de son groupe pour l'année parlementaire 2017-2018, en vertu de l'article 6 *bis* du règlement du Sénat.

Notre commission doit donc se prononcer sur la recevabilité de cette proposition de résolution, en vue de la réunion de la conférence des présidents qui doit se tenir aujourd'hui.

Il s'agit d'enquêter sur la gestion des services publics, dont les hauts-fonctionnaires sont une composante importante, à savoir sur les évolutions récentes de la haute fonction publique, sur la place et le rôle des hauts-fonctionnaires au sein des administrations ou dans leurs autres fonctions, ainsi que sur les règles qui leur sont applicables, de sorte qu'il n'y a pas lieu de saisir la garde des sceaux.

Les autres conditions de recevabilité prévues par l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et par le règlement du Sénat sont respectées.

La commission constate la recevabilité de la proposition de résolution.