

SÉNAT

DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS
26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15.
TELEX 201176 F DIRJO PARIS



TÉLÉPHONES :
STANDARD : (1) 40-58-75-00
ABONNEMENTS : (1) 40-58-77-77

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992-1993

COMPTE RENDU INTÉGRAL

28^e SÉANCE

Séance du mardi 1^{er} décembre 1992

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. YVES GUÉNA

1. **Procès-verbal** (p. 3524).
2. **Excuses** (p. 3524).
3. **Décès d'un ancien sénateur** (p. 3524).
4. **Prévention de la corruption.** - Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence (p. 3524).

Discussion générale : MM. Michel Sapin, ministre de l'économie et des finances ; Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales ; Christian Bonnet, rapporteur de la commission des lois ; Adrien Gouteyron, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles ; Jean Huchon, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques ; Jacques Mossion, rapporteur pour avis de la commission des finances ; Lucien Lanier, Michel Dreyfus-Schmidt.

MM. le président, le rapporteur.

Suspension et reprise de la séance (p. 3541)

PRÉSIDENCE DE M. JEAN FAURE

5. **Prestation de serment d'un juge titulaire de la Haute Cour de justice** (p. 3541).
6. **Prévention de la corruption.** - Suite de la discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence. (p. 3541).

Discussion générale (*suite*) : MM. Jean Cluzel, Charles Lederman, Louis Souvet, Robert-Paul Vigouroux, Philippe Marini.

Clôture de la discussion générale.

MM. Michel Sapin, ministre de l'économie et des finances ; Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales.

Suspension et reprise de la séance (p. 3552)

PRÉSIDENCE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT

MM. Michel Vauzelle, garde des sceaux, ministre de la justice ; François Autain.

Titre I^{er} (p. 3554)

Amendements identiques nos 103 de la commission et 219 de M. Charles Lederman. - MM. Christian Bonnet, rap-

porteur de la commission des lois ; Charles Lederman, le garde des sceaux. - Adoption des amendements supprimant la division et son intitulé.

Articles 1^{er} à 5. - Suppression (p. 3555)

Article 6 (*supprimé*) (p. 3556)

Article 7. - Suppression (p. 3556)

Titre II (p. 3556)

Amendement n° 110 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Charles Lederman, François Autain, Paul Lorient, Jacques Habert, Etienne Dailly. - Adoption, par scrutin public, de l'amendement supprimant la division et son intitulé.

Articles additionnels avant l'article 8 A (p. 3558)

Amendement n° 201 de M. Jean Dumont. - MM. Jean Dumont, le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Jacques Habert, François Lesein, Jean Chérioux, Etienne Dailly, Guy Allouche, François Autain. - Rejet.

Amendement n° 204 de M. Claude Estier. - MM. Paul Lorient, le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Etienne Dailly. - Rejet.

Amendement n° 215 rectifié de M. Jean Cluzel. - MM. Xavier de Villepin, le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Jean Cluzel, Guy Allouche. - Adoption de l'amendement constituant un article additionnel.

Article 8 A (p. 3561)

Amendements nos 111 de la commission et 205 de M. Claude Estier. - MM. le rapporteur, Paul Lorient, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'amendement n° 111 supprimant l'article, l'amendement n° 205 devenant sans objet.

Article 8 B (p. 3562)

Amendement n° 112 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Robert Pagès. - Adoption de l'amendement supprimant l'article.

Article 8 (p. 3563)

Amendements identiques nos 113 de la commission et 9 de M. Xavier de Villepin ; amendements nos 220 à 222 de M. Charles Lederman et 182 de M. Alain Vasselle. - MM. le rapporteur, Xavier de Villepin, Robert Pagès, Alain Vasselle, le secrétaire d'Etat, Louis Jung. - Retrait de l'amendement n° 182 ; adoption, par scrutin public, des amendements nos 113 et 9 supprimant l'article, les amendements nos 220 à 222 devenant sans objet.

MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat, le président.

Renvoi de la suite de la discussion.

-
- | | |
|---|--|
| <p>7. Dépôt d'une question orale avec débat (p. 3565).</p> <p>8. Transmission de projets de loi (p. 3565).</p> <p>9. Dépôt d'une proposition de loi (p. 3565).</p> | <p>10. Dépôt d'un rapport d'information (p. 3565).</p> <p>11. Ordre du jour (p. 3565).</p> |
|---|--|

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. YVES GUÉNA vice-président

La séance est ouverte à neuf heures trente-cinq.

M. le président. La séance est ouverte.

1

PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

EXCUSES

M. le président. M. Guy Cabanel prie le Sénat de l'excuser de ne pouvoir assister à la séance.

3

DÉCÈS D'UN ANCIEN SÉNATEUR

M. le président. J'ai le regret de vous faire part du décès, survenu le 28 novembre 1992, de notre ancien collègue Roger Carcassonne, qui fut sénateur des Bouches-du-Rhône de 1946 à 1971.

4

PRÉVENTION DE LA CORRUPTION

Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 10, 1992-1993), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à la prévention

de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. [Rapport n° 61 (1992-1993) et avis nos 62, 53 et 43 (1992-1993).]

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre.

M. Michel Sapin, ministre de l'économie et des finances. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le projet de loi que je vous présente aujourd'hui, au nom de M. le Premier ministre, s'inscrit dans le prolongement des orientations que M. Pierre Bérégovoy avait présentées au Parlement, le 7 avril dernier.

Dans nos sociétés, l'argent circule librement. Il crée des richesses, mais il peut créer des injustices et être utilisé pour exercer une influence sur des décisions d'intérêt général. Pour la prospérité commune, dans toutes nos démocraties, nous devons protéger son bon usage ; au nom de l'éthique collective qui nous rassemble, nous devons aussi combattre ses abus.

Cette nécessité de clarifier les relations entre l'argent et la société n'est pas propre à la France. Toutes les grandes démocraties - les Etats-Unis, le Japon, l'Allemagne, l'Italie, la Grande-Bretagne - font face aux mêmes difficultés et aux mêmes risques. Toutes ont été ou sont ébranlées par des scandales : les grandes affaires boursières de New York ou de Tokyo, les pots-de-vin qui ont défrayé la chronique allemande ou britannique, la faillite frauduleuse de la *Bank of credit and commerce international*, la BCCI, les pratiques de la mafia en sont des exemples.

Les années quatre-vingt, dans les pays occidentaux, se sont caractérisées par l'importance donnée à l'argent. Cet « argent facile » a érodé les autres valeurs ; il a d'autant plus contribué à la fragilisation du lien social que seule une minorité de personnes a profité de cette facilité, quand l'immense majorité restait confrontée aux difficultés de la vie quotidienne.

La France est réputée pour sa tradition d'honnêteté, à laquelle la très grande majorité des élus, des fonctionnaires et des chefs d'entreprise a été et reste fidèle. Mais, dans notre société en changement permanent, il faut sans cesse sur le métier remettre l'ouvrage pour protéger notre économie et notre démocratie contre les tentations de l'argent facile. En cette matière comme en beaucoup d'autres, c'est la prévention qui importe.

C'est dans cet esprit qu'ont été adoptées les trois lois qui ont réformé les marchés boursiers, en août 1985, janvier 1988 et juillet 1989.

L'ordonnance de 1986 sur la concurrence, la loi de 1990 sur la lutte contre le blanchiment de l'argent de la drogue, la loi de 1991 sur le contrôle des marchés publics ont participé du même esprit. Les parlementaires peuvent en être fiers ; ces lois inspirent désormais de nombreuses législations étrangères.

Le projet de loi qui vous est soumis s'inscrit dans la continuité de cette démarche. Il vise à renforcer la transparence de la vie publique, afin de garantir aux citoyens l'intégrité de notre démocratie. Il vise également à renforcer la transparence de la vie économique afin de garantir aux entreprises et aux consommateurs la sincérité des échanges.

Il s'agit, tout d'abord, d'assurer la transparence de la vie politique.

Le projet de loi comporte, à cette fin, trois volets.

Prévenir la corruption et repérer plus efficacement les faits de corruption pour mieux les poursuivre et les réprimer, tel est l'objet du service central de lutte contre la corruption, dont le rôle sera, comme son nom l'indique, de centraliser, mais aussi d'expertiser les informations que lui communiqueront l'ensemble des autorités publiques, et d'aider celles-ci à concevoir une organisation et des procédures administratives moins propices aux tentations.

Au cours de la discussion générale et de la discussion des articles, le garde des sceaux, M. Michel Vauzelle, aura l'occasion de préciser le rôle de ce service et de montrer en quoi sa création, sans véritable précédent à l'étranger, peut contribuer à mieux mobiliser l'appareil de l'Etat contre un mal qui risque d'en ébranler les fondements.

La transparence est aussi une nécessité de la vie politique. Avant les lois de 1988 et de 1990, le financement de la vie politique n'obéissait à aucune règle. Les conséquences de ce vide juridique pèsent encore lourdement sur la qualité du débat politique et elles ont entamé la confiance que l'opinion publique porte aux formations politiques et aux élus.

A l'issue d'un débat approfondi, l'Assemblée nationale a amélioré, en le rendant plus sévère encore, le dispositif de la loi de 1990, dont chacun s'accorde aujourd'hui à considérer qu'il constitue un progrès notable.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale, en établissant une transparence totale des dons consentis par les entreprises aux partis et aux candidats, parachève le dispositif mis en place par la loi de 1990.

Toujours pour accroître la transparence de la vie politique, un troisième volet du projet de loi concerne les collectivités locales.

Il ne saurait y avoir de décentralisation légitime et durable sans transparence, sans contrôle et, surtout, sans responsabilité.

Il ne s'agit évidemment pas de porter la suspicion sur les 500 000 élus de France qui - vous êtes bien placés pour le savoir ! - accomplissent avec dévouement et probité un travail remarquable au service de nos concitoyens.

Améliorer les modes de gestion des services publics locaux, rendre plus opérationnels le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire, clarifier les modes d'intervention des sociétés d'économie mixte locale, établir une responsabilité personnelle des ordonnateurs locaux dans certains cas, bien limités, où la faute de l'élu est caractérisée, telles sont les principales mesures que le Gouvernement vous propose d'adopter pour consolider la décentralisation et dont M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales, développera dans un instant le contenu.

Le deuxième grand volet de ce projet de loi concerne la transparence de la vie économique.

Les règles du marché sont largement acceptées, elles garantissent la meilleure efficacité de nos systèmes de production et d'échanges.

C'est en veillant au bon fonctionnement des marchés, c'est-à-dire au respect des règles de la concurrence et à la transparence des procédures, que l'on parviendra à lutter efficacement contre les dérives que nous voulons combattre.

La volonté qui guide le Gouvernement, dans le cadre de ce projet de loi, est d'assurer, par une transparence accrue, le fonctionnement harmonieux des secteurs économiques où cette transparence occupe une place insuffisante.

Les dispositions proposées par le Gouvernement pour assurer une meilleure transparence des activités économiques portent sur cinq domaines dans lesquels des progrès substantiels peuvent être accomplis par rapport à la situation actuelle.

Il est temps, en premier lieu, de donner au marché de la publicité des règles du jeu claires.

La très large concertation à laquelle j'ai moi-même procédé et les prises de position des professionnels représentant les annonceurs, les agences de publicité, les centrales d'achat, les supports et leurs régies, ont mis en lumière l'extraordinaire diversité, pour ne pas dire l'extraordinaire contrariété, des points de vue sur les quelques questions majeures que pose la réforme.

Le monde de la publicité n'a rien à craindre à plus de transparence. Il a, au contraire, tout à y gagner. C'est l'objet du projet de loi que je vous propose.

Ce texte n'est pas né en un jour. Il est le fruit de cinq années de réflexion et de maturation, depuis le premier rapport du Conseil de la concurrence, en 1987, jusqu'au rapport Bouchery et à la concertation intensive menée par mes soins depuis trois mois.

De tout cela, je retiens la nécessité d'atteindre deux objectifs : la transparence du marché de l'espace publicitaire et la clarification de la situation de ceux qui agissent comme intermédiaires sur ce marché.

Assurer la transparence, c'est garantir la clarté des ressources des agences de publicité et des centrales d'achat, mais aussi des médias ; c'est la condition d'une presse libre ; c'est également, pour l'annonceur, la garantie de payer le juste prix.

Pour parvenir à cette transparence, il faut avant tout veiller à la sincérité des prix affichés : les tarifs de base affichés par les supports sont souvent, aujourd'hui, sans rapport avec les prix réellement pratiqués.

Le projet de loi respecte donc le principe de la liberté commerciale : des rabais, remises, ristournes et avantages divers pourront être accordés, mais leurs modalités d'attribution devront apparaître dans les conditions de vente, conformément à l'obligation générale désormais applicable à tous les prestataires de services.

Le même souci de transparence exige que toute personne qui fournit des services de conseil en plan média ou de préconisation de support d'espace publicitaire indique, dans ses conditions générales de vente, les liens en capital qu'elle entretient, même indirectement, avec des supports d'espace publicitaire ou des régies.

J'en viens au deuxième objectif : la clarification du rôle des intermédiaires pour éviter tout conflit d'intérêts. Il paraît essentiel de déterminer, dans ce secteur compliqué, qui fait quoi, pour qui et pour quoi.

Première condition de cette clarification, il est essentiel que les centrales et les agences ne puissent agir que dans le cadre d'un contrat écrit de mandat. Ce contrat les liera aux annonceurs, et à eux seuls. Il devra préciser les modalités de leur rémunération.

Cette clarification des rôles ne peut aller sans clarification des circuits de paiement. Elle implique que l'acheteur d'espace ne puisse recevoir aucune rémunération de la part du support. La raison en est simple : l'acheteur d'espace n'est-il pas celui qui suggère à l'annonceur de choisir tel ou tel support ? Il faut éviter qu'il ne se trouve au centre d'un conflit d'intérêts. C'est pourquoi le Gouvernement propose que celui qui demande conseil paie ce conseil ; il est ainsi assuré que le support est choisi sur une base totalement impartiale.

Je suis persuadé que ces nouvelles règles du jeu seront comprises et approuvées par une large majorité d'entre vous, mesdames, messieurs les sénateurs.

Mais je sais que cette réforme a suscité une grande inquiétude de la part des agences de publicité. Leurs préoccupations économiques sont légitimes.

Il va de soi que la clarification des flux financiers ne doit pas aboutir à une diminution globale des ressources des agences de publicité. J'apporterai, le cas échéant, sur cette question, tous les éclaircissements que le Sénat jugera nécessaires. Mais je crois pouvoir dire dès maintenant, sur ce point, que le texte adopté par l'Assemblée nationale, tel qu'il résulte d'un amendement dont j'avais pris l'initiative, est de nature à dissiper l'inquiétude des agences de publicité, tout en respectant les principes que je viens d'énoncer.

Le Gouvernement propose, en second lieu, de moraliser les procédures d'urbanisme commercial.

Il n'est pas question de remettre en cause le principe d'une soumission des implantations de grandes surfaces à autorisation préalable. Il n'est pas question, non plus, de remettre en cause les seuils en deçà desquels l'implantation de grandes surfaces reste libre.

La question posée aujourd'hui est celle de savoir si les procédures de décision actuelles doivent être ou non revues au regard des objectifs de transparence et de prévention de la corruption.

Dans l'affirmative, comment ces procédures doivent-elles être revues ?

D'abord, par une réforme des instances de décision.

Le principe des commissions départementales dotées d'un pouvoir de décision et dans lesquelles siègent un certain nombre d'acteurs locaux doit être préservé. Mais c'est la composition même de ces commissions qui doit être modifiée, et ce en poursuivant deux objectifs.

Il s'agit, tout d'abord, d'adapter cette composition en fonction du lieu d'implantation proposé, afin de mieux tenir compte des caractéristiques propres à chaque dossier et de diminuer les risques de dévoiement que comporte le fait, pour les membres de ces commissions, d'y siéger durablement.

Il s'agit, en outre, de mieux garantir que les décisions ne seront prises qu'en vertu de l'intérêt général, ce qui implique d'écarter des commissions toute personne directement intéressée. Ainsi, les sept membres des nouvelles commissions départementales d'équipement commercial représenteront tous, en raison même des fonctions au titre desquelles ils y siégeront, une forme d'intérêt général.

Quant aux recours contre les décisions des commissions départementales, le choix a été fait de les confier à une instance nouvelle, indépendante du pouvoir exécutif, créée sur le modèle d'autorités administratives comme la Commission des opérations de bourse ou le Conseil de la concurrence.

En instituant une commission nationale d'équipement commercial, composée en majorité de hauts magistrats et de membres d'inspections générales ainsi que de personnalités particulièrement qualifiées désignées sur la base d'une liste établie par ces magistrats et inspecteurs généraux, nous voulons garantir que les recours ne seront examinés qu'en fonction des critères d'intérêt général déterminés par la loi et des caractéristiques objectives de chaque dossier.

Ces critères - c'est le deuxième volet de cette réforme - doivent être mieux définis et actualisés afin que les commissions elles-mêmes et, le cas échéant, les juridictions saisies, puissent trancher de la façon la plus transparente et objective possible.

Au total, cet ensemble de mesures énergiques devrait permettre d'éradiquer du dispositif actuel tout ce qui pourrait l'exposer aux soupçons. Je ne doute pas qu'une très large majorité d'entre vous, mesdames, messieurs les sénateurs, s'associera à cette œuvre de transparence et de moralisation.

En ce qui concerne les délégations de service public, le Gouvernement estime que le moment est venu de combler les lacunes de notre droit, qui ne les soumet pas aujourd'hui à un véritable encadrement.

La décision de déléguer la gestion d'un service public à un organisme tiers, le plus souvent de caractère privé, est une décision importante pour une collectivité publique. Les secteurs dans lesquels interviennent concession et affermage touchent directement à la vie quotidienne de nos concitoyens et les sommes en cause sont souvent considérables.

Jusqu'à présent, l'idée qu'un tel choix de gestion est inhérent à la responsabilité qui incombe à la collectivité publique a prévalu sur toute autre considération. Aujourd'hui, la seule règle est celle du libre choix.

Il n'est évidemment pas question de revenir sur ce principe de notre droit public. Ce serait d'autant moins envisageable que, pour ce qui est des collectivités locales, le principe de libre administration s'opposerait à ce que le choix des délégataires soit bridé de quelque façon que ce soit.

Cependant, l'absence d'encadrement juridique a trop souvent pour effet de conduire les collectivités publiques à conclure des contrats économiquement déséquilibrés avec des partenaires privés très puissants et très influents.

La Cour des comptes n'a cessé de déplorer, depuis de nombreuses années, la durée excessive des contrats, qui assure au concessionnaire une rente de situation, ou encore l'attribution privilégiée de marchés de travaux au concessionnaire ou aux sociétés auxquelles il est lié, ou, enfin, les transferts anormaux de charges au détriment des usagers ou de la collectivité publique.

Il ne faut pas se dissimuler que, en l'absence de tout encadrement du choix du délégataire, l'attribution de concessions peut faciliter des pratiques répréhensibles telles que des « droits d'entrée » en nature, sous forme de travaux ou en espèces, au profit de la collectivité qui délègue, ou, pire, au bénéfice de tiers.

Cette situation ne peut plus durer.

Il faut bien sûr, je le répète, préserver la liberté de négociation et de choix de la collectivité publique. Le projet de loi apporte, à cet égard, toutes les garanties.

Le Gouvernement vous propose de concilier cette exigence avec deux autres principes, aussi importants pour le fonctionnement de notre économie que pour notre démocratie, à savoir la mise en concurrence des entreprises intéressées et la transparence des procédures d'attribution des délégations de service public.

C'est sur le fondement de ces principes que doit s'élaborer le cadre juridique qui fait aujourd'hui défaut.

C'est pour donner sa pleine portée, au principe de la concurrence que le Gouvernement propose, d'une part, d'imposer une limitation de la durée des conventions, en fonction, notamment, de la durée des investissements à réaliser par le concessionnaire, et, d'autre part, de prohiber les clauses de reconduction expresse ou tacite.

Quant à la transparence, on peut s'étonner que, pour des décisions aussi importantes que la délégation d'un service public, elle ne soit pas à ce jour réellement assurée.

La procédure proposée placera désormais les assemblées délibérantes des collectivités locales au cœur de la décision.

J'en viens au quatrième point d'application de cet effort de transparence : les marchés publics. Leur réglementation étant déjà très développée, le Gouvernement ne juge pas utile d'instaurer des contraintes supplémentaires là où le code des marchés publics s'applique déjà.

En revanche, n'est-il pas anormal qu'un certain nombre d'organismes ne soient actuellement soumis à aucune règle pour la passation de leurs marchés, alors que ces organismes exécutent pourtant des missions d'intérêt général et sont très largement financés par des fonds publics ? C'est à cette anomalie qu'il vous est proposé de mettre fin.

Il est également parfaitement logique d'étendre la compétence de la mission interministérielle d'enquête sur les marchés aux établissements publics industriels et commerciaux. Comme vous le savez, des règles de publicité et de mise en concurrence vont être appliquées à leurs marchés, en vertu d'une directive communautaire en cours de transposition dans notre législation. Il en va de même pour les délégations de service public, compte tenu des dispositions qui vous sont proposées.

Mais un projet de loi sur la transparence des activités économiques conçu dans un but de moralisation aurait gravement péché par insuffisance s'il n'avait pas comporté de dispositions concernant les activités immobilières.

L'immobilier est, en effet, l'un des secteurs d'activité où se mêlent le plus étroitement l'action des responsables publics, intervenant en matière de logement, d'urbanisme et d'aménagement, et l'action des opérateurs privés. Parce qu'elles dépendent dans une large mesure de décisions publiques, les activités immobilières et les transactions auxquelles elles donnent lieu exigent la plus grande transparence possible.

Cinq séries de mesures permettent de mieux répondre à cette exigence.

En premier lieu, le Gouvernement propose que les cessions de terrains constructibles ou de droits à construire par les collectivités locales ou leurs opérateurs soient soumises à une procédure de publicité préalable et de compte rendu, afin de permettre à tous les acquéreurs intéressés de présenter des offres et d'empêcher qu'une personne privée ne puisse bénéficier, moyennant des contreparties illicites, d'un traitement privilégié.

Quant aux cessions à titre onéreux de promesses de vente de biens immobiliers par des professionnels, leur interdiction pure et simple permettra de mettre fin à des pratiques spéculatives qui perturbent le bon fonctionnement du marché et qui peuvent servir de support, dans certains cas, à des opérations de corruption.

Par ailleurs, le Gouvernement estime très souhaitable de réglementer plus vigoureusement les conditions dans lesquelles les collectivités peuvent demander des participations financières aux constructeurs pour la réalisation d'équipements publics.

Transparence oblige, ces participations doivent être soumises à des règles de publicité précises. Au reste, ces participations n'ont de justification que si les équipements à financer ont un lien avec l'intérêt principal des usagers des constructions projetées par les collectivités publiques.

Dans le domaine du financement social, les mouvements sur le capital des sociétés anonymes d'H.L.M., qui gèrent des parcs immobiliers construits avec des fonds publics, doivent être mieux contrôlés.

Enfin, la gestion du 1 p. 100 logement a donné lieu, dans le passé, à des abus allant jusqu'à l'utilisation des fonds collectés à des fins personnelles ou à des actes de corruption. La création de l'Agence nationale de la participation des employeurs à l'effort de construction, l'ANPEEC, a permis de renforcer tant la déontologie que le contrôle des gestionnaires qui lui sont assujettis, c'est-à-dire les organismes ayant le statut de collecteurs interprofessionnels du logement.

Afin d'approfondir encore cet effort de réforme, il convient d'étendre la mission de l'ANPEEC à tous les collecteurs de fonds, quel que soit leur statut.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, l'impératif de transparence qui est au cœur de ce projet de loi est d'ordre moral et même éthique. C'est aussi un impératif démocratique et économique.

L'Assemblée nationale, majorité et opposition confondues, a pris à cœur de contribuer activement à l'amélioration du projet de loi qui vous est aujourd'hui soumis. Je ne doute pas que nous pourrions ensemble poursuivre ce travail dans un esprit constructif. (*Applaudissements sur les través socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales. Monsieur le président, messieurs les rapporteurs, mesdames, messieurs les sénateurs, le projet de loi qui vous est soumis contient, comme vient de l'indiquer mon collègue Michel Sapin, dans ses titres II et IV, toute une série de dispositions qui ont pour seul objet de renforcer la transparence et donc d'assurer un meilleur fonctionnement des institutions et des entreprises de notre pays.

Vous me permettrez d'aborder successivement ces deux titres pour en souligner la cohérence au regard de cet impératif de transparence.

Je traiterai donc tout d'abord de la question du financement des campagnes électorales et des partis politiques.

Le titre II améliore la législation sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales dans deux directions essentielles : d'abord, l'indépendance plus grande des partis et des candidats vis-à-vis des donateurs, en l'occurrence les entreprises ; ensuite, la transparence de ces financements.

Ce texte, tel qu'il ressort d'une discussion - la première lecture à l'Assemblée nationale - que le Gouvernement estime fructueuse, se situe dans la ligne des législations précédentes.

En effet, la loi du 11 mars 1988 avait permis d'encadrer les dons aux candidats et aux partis politiques.

Les dons à un candidat ne pouvaient excéder 20 000 francs pour une personne physique et 50 000 francs pour une personne morale autre qu'un parti ou un groupement politique. Les dons en espèces ne pouvaient dépasser 20 p. 100 des recettes d'un candidat. Les dons des personnes morales de droit public, d'un certain nombre de personnes de droit privé - je pense en particulier aux casinos et aux cercles de jeux - ainsi que des personnes de nationalité étrangère étaient interdits.

Cette loi, vous l'avez adoptée.

Deux ans plus tard, la loi du 15 janvier 1990 a parfait et élargi ce dispositif, notamment en étendant la notion de dons et en modifiant le plafond des dons de personnes morales : 500 000 francs par donateur et 10 p. 100 des dépenses par candidat.

Son apport essentiel est l'instauration d'un contrôle efficace et l'encadrement des dons dont bénéficient les partis politiques.

Vous avez également adopté ces différentes dispositions.

Aujourd'hui, avec le titre II du présent projet de loi, le Gouvernement souhaite entrer dans une nouvelle phase, rendue nécessaire par l'évolution de la vie politique et de l'opinion publique. De même que la loi de 1990 était venue enrichir celle de 1988, ce nouveau projet de loi, deux ans après, vise à franchir une nouvelle étape.

D'abord, il assure une plus grande indépendance aux candidats.

Il limite davantage le plafond des dépenses électorales, afin que les candidats ne soient pas entraînés ou contraints à solliciter toujours plus de dons pour des campagnes qui restent trop coûteuses aux yeux de l'opinion.

L'Assemblée nationale a abaissé le plafond des dépenses électorales des députés en appliquant des modalités de calcul plus adaptées à la diversité des circonscriptions : 250 000 francs par circonscription, majorés d'un franc par habitant. La population moyenne d'une circonscription législative en métropole étant de 102 000 habitants, le plafond moyen s'établirait à 350 000 francs.

En retour, l'Etat s'est engagé - je tiens à le souligner - à augmenter le taux des remboursements aux candidats, qui s'élèverait à 20 p. 100 du plafond des dépenses électorales - au lieu de 10 p. 100. Ainsi, les candidats ayant dû eux-mêmes régler certaines dépenses sont rendus plus autonomes.

S'agissant du financement des partis, les ressources provenant de dons d'entreprises ne pourront dépasser 25 p. 100 de leur budget annuel, afin d'éviter de créer des liens financiers trop forts entre partis politiques et monde économique.

Le second objectif de ce texte est d'introduire une plus grande transparence.

En même temps que les comptes de campagne, dont la publication sous forme simplifiée est assurée par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, seront publiés la liste exhaustive des personnes morales ayant consenti un don ainsi que le montant de ces dons à chaque candidat.

Il en sera de même pour les partis politiques. Afin que la Commission nationale des comptes de campagne puisse apprécier si le plafond de 25 p. 100 des ressources provenant de dons d'entreprises est respecté, ces dons ne pourront être versés aux mandataires des organisations territoriales ou spécialisées des partis, mais seulement à l'organisation nationale.

Enfin, toujours dans un souci de transparence et de moralisation, les excédents du compte de campagne d'un candidat ne pourront être reversés à une autre association de financement électoral et l'aide publique sera réorientée vers son seul but : le financement des partis politiques et non celui de groupes de parlementaires ou de parlementaires isolés. Il s'agit de mettre fin à une certaine dérive de l'application de la loi, à savoir la naissance d'une cinquantaine, voire davantage, de pseudo-partis politiques ne comportant souvent qu'un seul membre, parfois deux, pour les besoins de la cause.

Seuls les partis politiques ayant présenté soixante-quinze candidats aux élections législatives pourront percevoir la deuxième fraction de l'aide publique, répartie au prorata du nombre de parlementaires.

Vous le voyez, mesdames, messieurs les sénateurs, tel qu'il ressort des débats de l'Assemblée nationale, le titre II du projet de loi ne dénature en rien la loi du 15 janvier 1990, dont votre assemblée se réclame aujourd'hui, je le constate. Au contraire, il contient des dispositions qui vont exactement dans le même sens !

J'en viens maintenant aux dispositions relatives aux collectivités locales, qui figurent dans le titre IV du projet de loi.

Voilà maintenant dix années que, dans cet hémicycle, ont été débattus les principes et les modalités de la réforme présentée à l'époque par le gouvernement de Pierre Mauroy et défendu par Gaston Defferre.

Cette réforme n'est aujourd'hui plus contestée par personne. De multiples colloques ont eu lieu, cette année, à l'occasion du dixième anniversaire de la décentralisation : j'ai noté que chacun était heureux, à cette occasion de figurer sur la photo d'anniversaire (*Sourires*) et je m'en réjouis, cela

montre que la décentralisation, contestée à l'époque par certains, est maintenant reconnue, par tous, comme un mouvement extrêmement positif.

Le gouvernement de Pierre Bérégovoy souhaite conforter cette décentralisation.

A la fin de l'année dernière, mesdames, messieurs les sénateurs, j'ai eu le privilège de vous présenter deux projets de loi importants : celui qui est devenu, depuis lors, la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et celui qui est devenu la loi du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux. Ces deux lois avaient pour objectif et ont actuellement comme résultat - chacun peut le constater - le renforcement des moyens de la décentralisation et son approfondissement.

Aujourd'hui, en vous présentant le titre IV du présent projet de loi, j'ai la conviction que les mesures qui vous sont proposées se situent dans la droite ligne, d'abord, de ces deux lois, ensuite, de l'ensemble de l'édifice dont la construction a été engagée en 1982 par Gaston Defferre.

Transparence, débat démocratique, responsabilité, sont les maîtres mots des mesures qui sont envisagées. Qui pourrait nier que ce sont aussi les maîtres mots de la décentralisation ?

Comme il l'a fait récemment en vous présentant le projet de loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République, le Gouvernement compte tirer toutes les conséquences de la décentralisation en donnant aux assemblées délibérantes un droit d'information élargi.

Soucieux de donner aux collectivités locales des moyens d'action supplémentaires pour la gestion de leurs services, le présent projet de loi, comblant ainsi une lacune du droit, prévoit tout d'abord de permettre aux collectivités qui le souhaitent - j'insiste sur cette novation essentielle qui figure dans ce projet de loi - de gérer leurs services publics administratifs selon les formes actuellement disponibles pour les régies des services industriels et commerciaux. Il s'agit de faciliter la gestion de ces services en mettant à la disposition des collectivités qui le souhaitent des modes de gestion éprouvés, dont elles ont une parfaite connaissance, et de permettre une individualisation claire des services et des responsabilités, sans recourir à la gestion directe ou à la forme associative.

La gestion directe ne permet pas toujours la gestion autonome du service qui, dans certains cas, peut se révéler nécessaire pour assurer le bon développement dudit service.

Quant à la forme associative, à laquelle, je n'hésite pas à le dire, on a trop facilement recouru au sein de nos collectivités locales, elle n'est pas adaptée à la gestion de services importants.

En adoptant le nouveau mode de gestion qui vous est aujourd'hui proposé, mesdames, messieurs les sénateurs, vous mettez à la disposition des collectivités un instrument permettant à la fois l'autonomie du service et la transparence.

La transparence des procédures, c'est aussi la transparence du contrôle budgétaire. En vous proposant d'adopter les mesures tendant à informer rapidement l'assemblée délibérante des avis formulés par la chambre régionale des comptes et des arrêtés pris par le préfet, le Gouvernement vous engage à faire de nouvelles avancées dans la voie de la démocratie, de la responsabilité et de l'efficacité.

J'ai eu l'occasion, vendredi dernier, de participer, à Nantes, à l'assemblée générale des sociétés d'économie mixte réunie.

Les sociétés d'économie mixte constituent, chacun le sait, un ensemble d'organismes dont le régime juridique a été fort bien élaboré par le législateur en 1983 - vous vous en souvenez, cette loi, avait également été défendue par Gaston Defferre - et qui, comme c'est normal, répond à une logique d'entreprise. Elles sont aussi l'émanation de la collectivité et certains de leurs actes engagent la responsabilité juridique et financière de la collectivité.

Lorsque des sociétés d'économie mixte exercent, pour le compte d'une collectivité territoriale, des prérogatives de puissance publique - prérogatives que pourraient assumer également la collectivité locale en ligne directe - ou bénéficient d'une délégation en application de l'article L. 213-5 du code de l'urbanisme, elles exercent un droit consubstantiel à la collectivité. Si les conditions dans lesquelles elles les exercent ne sont pas satisfaisantes, la responsabilité *in fine* en

incombe, aux yeux du citoyen, non pas à la société d'économie mixte, mais bien aux élus, qui sont d'ailleurs souvent majoritaires au sein de ladite société d'économie mixte.

M. Christian Bonnet, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Hélas !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Il est donc indispensable - c'est le sens du dispositif qui vous est proposé s'agissant des SEM - que l'assemblée délibérante de la collectivité soit parfaitement informée des conditions dans lesquelles ces prérogatives sont exercées en son nom.

On doit aussi constater que la collectivité publique qui détient une partie du capital n'a pas toujours une vision exhaustive de la situation de la SEM. Certaines constructions, juridiques et financières, sont devenues opaques - nous en avons eu récemment quelques exemples.

Il n'est pas sain - cela ne correspond pas non plus à l'idée que le Gouvernement se fait de la responsabilité des élus - que les assemblées délibérantes et, quelquefois, l'exécutif lui-même découvrent *a posteriori* l'étendue des engagements de la collectivité qu'ils représentent et qu'ils administrent. Toute prise de participation d'une SEM dans une société commerciale doit donc - c'est la proposition qui vous est faite par le Gouvernement - faire l'objet d'une délibération expresse des conseils municipaux qui détiennent un siège en propre au conseil d'administration - je dis bien un siège en propre.

J'ai eu l'occasion de faire savoir, m'exprimant devant l'Assemblée nationale, que le Gouvernement était favorable à un amendement déposé sur ce sujet. Naturellement, il ne s'agit pas de bloquer les procédures ! Il est clair qu'au sein de certaines sociétés d'économie mixte beaucoup de collectivités locales qui sont représentées ne disposent, quelquefois, que d'une toute petite partie du capital. Ne doivent être saisies que les assemblées délibérantes des collectivités qui sont représentées au conseil d'administration. En fait, leur nombre sera nécessairement très restreint, voire souvent égal à un.

Il faut permettre la bonne mise en œuvre de la décentralisation, le bon exercice de la responsabilité de chacun et la bonne transparence, de manière que tout se passe bien. C'est dans le même esprit que le Gouvernement vous propose également de sanctionner les délits d'entrave à l'exercice des fonctions des magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes.

J'en viens maintenant, pour conclure, aux éléments de modernisation du contrôle prévus par le présent projet de loi.

La décentralisation, c'est le plein exercice des responsabilités par l'ensemble des partenaires concernés. Certains prétendent, observant ici ou là telle ou telle dérive financière, qu'il faut mettre des garde-fous. Pour ma part, je ne suis pas d'accord car cela reviendrait à réintroduire, d'une façon ou d'une autre, l'ancienne tutelle que les lois de décentralisation ont justement eu pour objet d'abolir.

Le plein exercice de la responsabilité consiste à permettre aux élus d'exercer toutes leurs prérogatives, ce qui implique qu'ils bénéficient de toute l'information nécessaire et que les procédures se déroulent avec toute la transparence requise.

Cela suppose que les chambres régionales des comptes puissent exercer dans de bonnes conditions les prérogatives qui sont les leurs.

M. Emmanuel Hamel. Il faut leur en donner les moyens !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Cela suppose aussi que les préfets puissent exercer, et ce également dans de bonnes conditions, le contrôle de légalité *a posteriori* qu'ils doivent assumer.

Cela suppose, enfin, que les organismes qui financent les collectivités locales puissent prendre leur décision en toute clarté et, par conséquent, apprécier les risques et bien connaître la situation financière de celles-ci.

C'est d'ailleurs dans cette direction, vous le savez, que vont l'ensemble des dispositions financières qui sont prévues dans la loi d'orientation sur l'administration territoriale de la République et qui seront bientôt mises en œuvre. Les décrets sont, en effet, en préparation ou déjà publiés.

Lorsque nous parlons, par exemple, de consolidation des comptes des collectivités, il faut y voir clair. Aujourd'hui, vous le savez, mesdames, messieurs les sénateurs, il ne suffit pas de considérer le budget d'une commune pour connaître sa situation financière.

Il faut également examiner le degré d'implication de la collectivité, d'une part, dans des sociétés d'économie mixte - nous en parlions à l'instant - et le taux d'endettement de ces dernières et, d'autre part, dans les associations régies par la loi de 1901, ou encore dans les organismes de coopération intercommunale, et le degré d'endettement de ces derniers.

C'est seulement si on prend en compte l'ensemble de ces éléments et si on donne toutes les informations sur l'ensemble de ces procédures et de ces organismes que l'on peut y voir clair. C'est exactement dans ce sens, je le répète, que vont, d'une part, la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République et, d'autre part, le présent projet de loi.

La Constitution, en son article 72, confie au délégué du Gouvernement la charge de veiller au contrôle administratif et au respect des lois. Un tel contrôle a pour objet d'apporter au citoyen la garantie du respect de la règle de droit ; cette garantie doit être effective.

Il s'agit, tout d'abord, d'étendre le contrôle de légalité des préfets à des actes qui sont, en substance, identiques, quant à leur contenu, à leur objet et à l'implication des collectivités qu'ils supposent, à ceux qui font déjà l'objet de ce contrôle de légalité.

Ainsi, les décisions prises par les sociétés d'économie mixte locales, lorsqu'elles exercent - j'en parlais à l'instant - pour le compte de la commune ou du département des prérogatives de puissance publique ou lorsqu'elles bénéficient d'une délégation en application de l'article L. 213-3 du code de l'urbanisme, seront soumises au contrôle de légalité. Lorsqu'une SEM exerce une mission de service public pour le compte d'une collectivité locale, il est juste qu'il en soit ainsi.

Je me suis déjà exprimé sur la nature de ces actes. S'ils étaient exécutés par la collectivité elle-même, ils relèveraient du contrôle de légalité. Il s'agit donc, lorsqu'ils sont exécutés en son nom, de les soumettre à la même procédure.

Moderniser le contrôle, c'est aussi le rendre visible, dans des cas particulièrement évidents, aux yeux des citoyens. Cela relève de la responsabilité de l'Etat, dans le respect des principes de la décentralisation.

Les mesures prévoyant que le déféré préfectoral assorti d'un sursis à exécution suspendra le caractère exécutoire d'un acte dans trois domaines particuliers - l'urbanisme, les marchés publics et les conventions de délégation de services - sont dictées par le même souci de réalisme et par la volonté du Gouvernement de maintenir les principes de la décentralisation. J'insiste sur ce point, qui a fait l'objet de longues discussions avant l'examen de ce texte au Sénat.

En matière d'urbanisme, nous savons tous - et le Sénat tout particulièrement, en tant que Grand Conseil des communes de France - qu'il arrive, souvent hélas ! qu'un bâtiment dont l'autorisation est entachée d'illégalité se construise aussi rapidement qu'un autre dont le permis de construire ne souffre d'aucun vice. Les seuls et stricts délais du contrôle de légalité permettent, vous le savez, à la construction illégale de prendre forme.

Les délais de jugement des demandes de sursis à exécution, fixés à un mois par la loi du 6 février 1992, permettent à la construction d'évoluer.

Dans certains cas, vous le savez tous, la construction est achevée lorsque le juge se prononce en matière de sursis. Il déclare alors qu'il n'y a plus lieu à statuer, ce qui témoigne de son impuissance.

Par la suite, même en cas d'annulation du permis de construire au fond, le bâtiment restera en place, sauf pour un tiers lésé à en demander la démolition auprès du juge judiciaire, au terme d'une longue et coûteuse procédure. Telle est la réalité.

Dans ces conditions, quel sera, pour le justiciable et le citoyen, le résultat de l'action du représentant de l'Etat, sinon l'image de l'impuissance des autorités publiques responsables à faire respecter la loi et le sentiment qu'on peut violer celle-ci en toute impunité ?

Ce sentiment, relayé par les médias, rejaillit non seulement sur l'Etat mais encore sur les élus, soupçonnés alors dans leur ensemble d'être complices de cette impuissance.

S'agissant des marchés publics et des conventions de délégation de services, le constat est le même. Un marché peut être rapidement exécuté ; il doit l'être, d'ailleurs, le plus souvent, en application des stipulations contractuelles.

Les délais de déféré et de jugement, même en cas de sursis, sont tels que, lorsque le juge se prononce, le marché est souvent exécuté. Les conséquences du jugement sont alors nulles, d'où, encore, l'image d'une impuissance néfaste.

J'attire l'attention de votre assemblée sur le fait que le pouvoir ainsi conféré aux préfets par le projet de loi qui vous est soumis ne pourra être utilisé par lui qu'avec tout le discernement et l'esprit de service public qui caractérisent, vous le savez, ce grand corps de l'Etat.

La suspension du caractère exécutoire de l'acte sera, en tout état de cause, limitée dans le temps. Au terme du délai fixé, la décision de justice interviendra.

Il est donc clair que les préfets n'auront recours au nouveau dispositif que lorsqu'il y aura un risque réel d'illégalité. Il y aura, alors, un moyen réel d'agir, ce qui est loin d'être toujours le cas aujourd'hui, vous en conviendrez.

Dans ces conditions, je pense, contrairement à ce qu'a écrit M. Bonnet, dont j'ai lu le rapport avec un grand intérêt, que ces mesures protègent en fait la décentralisation contre des critiques fondées sur l'impuissance à faire respecter le droit, tout particulièrement celui qui est issu de la décentralisation.

Au terme de cette présentation, je souhaite, mesdames, messieurs les sénateurs, après mon collègue M. Sapin, que la discussion générale qui va s'engager permette un dialogue constructif entre le Gouvernement et votre assemblée sur un texte qui apporte une contribution au renforcement de la confiance du citoyen dans ses institutions.

Ce texte mérite, me semble-t-il, un examen serein et constructif. C'est le souhait que je formule à ce point de nos débats, en vous assurant de la totale volonté du Gouvernement d'œuvrer en ce sens. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Christian Bonnet, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la commission des lois a été saisie du projet de loi relatif à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

« Saisie », elle l'a été au double sens du terme.

« Saisie », c'est là le qualificatif en usage dans tous les cas de figure analogues ; mais « saisie », elle l'a été tout autant au sens retenu pour marquer la surprise et l'émotion.

« Saisie », elle l'a été dès lors que ce projet de loi, qui a été élaboré hâtivement au cours de l'été et qui embrasse un éventail de sujets très large, fait l'objet d'une procédure d'urgence, après avoir été débattu à l'Assemblée nationale dans des conditions de précipitation dégradantes pour l'institution parlementaire et dont, au demeurant, le Gouvernement porte seul la responsabilité.

« Les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires », écrivait déjà Montesquieu. Et qui ne ressent aujourd'hui que l'inflation extravagante des textes altère, en la diluant, l'autorité de l'Etat ?

Le Conseil d'Etat s'en est ému.

M. Emmanuel Hamel. Oui !

M. Christian Bonnet, rapporteur. Dans son dernier rapport public, il condamnait sans appel des textes « souvent mal préparés, hâtifs dans leur préparation, incomplets dans leur champ d'application, ou inutiles par leur portée ».

De même déplorait-il que n'aient pas été toujours « mesurées pleinement les raisons d'être, les implications et les conséquences des textes ».

Il se demandait même si, dans certains cas « des considérations d'opportunité, étrangères au droit, n'ont pas, à elles seules, présidé à leur élaboration ».

Il condamnait « la tendance regrettable qui consiste à attacher plus de prix à l'importance apparente d'une loi nouvelle qu'à son contenu réel ».

M. Emmanuel Hamel. Accablant !

M. Christian Bonnet, rapporteur. Dû, pour l'essentiel, à la plume d'un membre de cette haute instance qui s'est illustré par ailleurs dans le domaine des lettres, ce rapport, antérieur au projet de loi qui nous est soumis, paraît avoir été écrit tout exprès pour lui.

Mes chers collègues, voilà des années que les uns et les autres déplorent l'avalanche de projets, qui conduit la seule édition « Lois et décrets » du *Journal officiel* de l'année 1991 à compter 17 546 pages, dans un pays où, selon l'un des grands principes de droit, « nul n'est censé ignorer la loi » !

Voilà des années que les uns et les autres déplorent le phénomène mais que personne ne fait rien pour l'endiguer.

Si vous voulez bien suivre votre rapporteur, mes chers collègues, ce sera l'honneur du Sénat que de donner aujourd'hui, à l'intention de ce gouvernement, mais aussi de ceux qui le suivront, un coup d'arrêt à ce « harcèlement textuel » (*Sourires.*)

M. Paul Masson. Très bien !

M. Christian Bonnet, rapporteur. Le projet de loi soumis à notre appréciation constitue une occasion unique de marquer le refus de la Haute Assemblée de se rendre plus longtemps complice d'une instabilité du cadre juridique qui prive la loi du prestige et de l'autorité qui, si longtemps, ont été les siens.

Le texte sur lequel nous sommes amenés à nous prononcer ne fournit-il pas, à bien des égards, une caricature de ce « bégaïement » législatif auquel aboutit la cascade ininterrompue d'écrits modifiant ceux dont l'encre est à peine sèche ?

En l'occurrence, cette vaste remise en cause ne revient-elle pas en effet, soit quasi globalement, soit en tel ou tel de leurs aspects, sur la loi du 15 janvier 1990 concernant le financement des activités politiques et des campagnes électorales, sur la loi du 3 janvier 1991 relative sur la transparence des marchés publics, sur la loi du 4 janvier 1992 créant le référé précontractuel devant le président du tribunal administratif et sur la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République ?

Encore convient-il de faire mention également des interférences avec deux textes en discussion - celui qui concerne les délais de paiement et celui qui est relatif à la transposition en droit interne de la directive communautaire sur les marchés publics - le tout sans préjudice des amendements dont le Gouvernement, semble-t-il, s'apprête à charger la barque, au cours du débat.

La « diarrhée » législative est le signe tangible d'un organisme social en voie de délabrement. Elle explique, à défaut de toujours l'excuser, l'impudence avec laquelle se manifestent parfois « mégacorporatismes » et « minicorporatismes » de tout poil, formes modernes du tribalisme.

Il appartient au Sénat, traditionnellement correcteur de tous les excès, de marquer de manière solennelle son refus de cette inflation normative, en appréciant les diverses dispositions du texte de cette « petite loi » qui nous vient de l'Assemblée nationale à l'aune de leur stricte nécessité.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles. Très bien !

M. Christian Bonnet, rapporteur. Les grandes orientations retenues par la commission des lois sur les différents segments d'un projet hétéroclite, au sens grammatical du terme, découlent naturellement de la question qu'elle s'est constamment posée : « Était-il nécessaire de légiférer en ce domaine, surtout quand tant de problèmes majeurs mériteraient de retenir l'attention du Gouvernement ? »

Le titre I^{er} entend créer un service central de prévention de la corruption.

On observera, en premier lieu, qu'il était sans doute inutile de donner à penser à nos compatriotes, mais aussi dans bon nombre de pays étrangers pourtant bien plus atteints que le nôtre par ce mal, que la France est un pays corrompu. Ne relève-t-on pas, pour l'année 1990, cent huit condamnations pour corruption de fonctionnaires, ingérence, trafic d'influence ou concussion ?

De deux choses l'une : ou bien il est infamant de la part du Gouvernement de retenir l'incrimination de corruption, ou bien la répression des faits criminels ou délictueux n'est pas assurée ; sans doute y a-t-il à la fois de l'un et de l'autre.

Quoi qu'il en soit, un organisme ambigu comme celui qu'on nous propose est parfaitement inutile.

Pourquoi ajouter une technocratie, alors que sont déjà appelés à connaître des faits de corruption bon nombre d'institutions, d'organismes ou de services : la Cour des comptes, ses chambres régionales, les préfets, forts de leur contrôle de

légalité, les magistrats, la police judiciaire, l'administration fiscale, le Conseil national de la concurrence, la Cour de discipline budgétaire et financière ?

L'arsenal juridique existe. Il n'est que de l'utiliser. Il ne manque à un Etat touche-à-tout, impotent parce qu'il se veut omnipotent, que la volonté d'assumer ses fonctions régaliennes.

Que cet Etat commence donc par accroître les effectifs des sections financières des parquets et des brigades financières de la police judiciaire, au lieu de rechercher l'effet d'affichage de la création d'un service nouveau, dont la dénomination paraît viser avant tout à donner au pouvoir l'aspect du « chevalier blanc » désireux de terrasser la « bête immonde » !

L'exécutif, aujourd'hui tout occupé à légiférer, paraît bien peu soucieux d'exécuter ! Qu'il commence par appliquer les lois sans entraver l'action des instances existantes, et l'on sera surpris des résultats. L'exemple de l'Italie est là qui nous prouve, depuis peu, que, soutenus par un Président du Conseil résolu, des magistrats courageux font trembler les puissants dont les crimes étaient jusque-là impunis.

La commission des lois vous proposera donc d'adopter, mes chers collègues, un amendement tendant à la suppression des articles du titre I^{er}.

Ainsi en ira-t-il d'ailleurs de ceux du titre II, qui visent à réformer le régime de financement des activités politiques.

A la suite d'une discussion étonnamment confuse, qui a seulement permis de mettre en lumière les divergences entre le Gouvernement et le groupe politique dominant de l'Assemblée nationale, ont été adoptées un certain nombre de mesures, dont il reste à prouver l'intérêt.

Le principal résultat a été d'attirer, une fois de plus, l'attention de l'opinion publique sur certaines pratiques détestables, que, cédant à une simplification abusive, les Français ont tendance à considérer comme étant le fait de l'ensemble des élus.

On doute que ce soit là le but recherché par les auteurs du projet de loi. Mais le fait est là, et il n'est pas pour étonner ceux qui savent combien souvent un texte produit des effets directs contraires à l'intention de ses auteurs.

M. le Premier ministre ne déclarait-il pas, dans une interview accordée au journal *Le Figaro*, le 16 octobre dernier, que « presque toujours, en politique, le résultat est contraire à la prévision » ? Que ne s'était-il avisé de cette évidence avant de présenter au Parlement le texte dont nous sommes appelés à débattre, et ce au moment précis où, je le note au passage, l'opinion publique apprend, interdite, qu'un député reconverti récemment dans la restauration, après avoir ruiné sa ville, continue de percevoir ses indemnités parlementaires !

Faut-il rappeler ici que l'action d'Emile Combes aboutissant à la séparation de l'Eglise et de l'Etat a seule permis à l'Eglise d'entretenir ses édifices culturels ?

Faut-il rappeler que la volonté moralisatrice de l'éminent député qu'est M. Royer a donné naissance à l'une des sources les plus profitables de financement « phrétique » ?

A-t-on pris conscience qu'une initiative d'un autre député, M. Delalande, soutenue par M. le ministre du travail et visant - intention louable s'il en fut - à éviter le licenciement des salariés âgés de plus de cinquante-cinq ans, a eu pour effet d'inciter bon nombre d'entreprises à se séparer d'eux à cinquante-trois ou cinquante-quatre ans ?

Dans le domaine visé par le titre II, existe une loi qui remonte seulement à 1990 et qui n'a pas encore subi la véritable épreuve du feu, celle d'une campagne législative ou d'une élection présidentielle.

La suppression que vous en proposera la commission des lois est donc une solution de sagesse, d'autant plus indiquée que les dispositions concernant les campagnes législatives ne seraient applicables qu'après la toute prochaine échéance.

Le Sénat n'a aucun scrupule à avoir en la matière. Il serait, en effet, bien hardi celui qui aurait l'audace d'accuser d'indifférence à la répression des faits de corruption une assemblée qui, par trois fois, a refusé cette amnistie dont M. le Président de la République a reconnu publiquement qu'elle avait été une « faute ».

S'agissant maintenant du titre III, relatif à la transparence des activités économiques et de celles des collectivités locales, la commission des lois vous conviera à adopter une attitude sélective.

Si certaines dispositions apparaissent en effet bien venues, d'autres sont franchement inconséquentes en ce qu'elles aboutiraient, si elles étaient adoptées, à fragiliser, au regard de la concurrence étrangère, des pans entiers de notre économie.

Veillons à ne pas abaisser notre garde à travers une volonté de transparence d'autant plus affichée qu'elle apparaît circonstancielle !

S'agissant de la publicité, la commission a observé que, si ce secteur n'était pas un modèle de clarté, il n'apparaissait pas davantage constituer un vecteur privilégié de corruption.

Le Conseil national de la concurrence conduit, à son propos, depuis bientôt dix ans, des travaux qui ne sont pas encore achevés, pas plus que ne le sont ceux de la commission d'enquête sur la situation de la presse, créée par l'Assemblée nationale.

Pourquoi, dès lors, une telle hâte à improviser des mesures de nature à déstabiliser un secteur déjà fragilisé par la crise ?

Les articles spécifiques aux prestations publicitaires sont gros de risques pour l'équilibre interne et la compétitivité externe d'une branche que chacun se plaît à reconnaître performante.

Aussi bien vous sera-t-il proposé, mes chers collègues, de supprimer ces articles, dans le même temps vous serez toutefois conviés à retenir les dispositions des articles 11 et 12, destinées à assurer une certaine limpidité dans le domaine des prestations de services, dispositions applicables aussi bien au secteur de la publicité qu'aux autres, ce qui doit nous conforter dans le rejet d'une accentuation de la frénésie réglementaire.

D'ailleurs, l'excellent rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale, M. Durand, n'a-t-il pas reconnu que « toutes les conséquences que pouvait avoir ce texte sur le secteur de la publicité avaient pu ne pas être totalement appréciées » ? Et de demander au Gouvernement de réunir les professionnels, afin que soient évaluées les conséquences économiques de la loi, une fois celle-ci votée !

Il vous sera donc proposé, dans un souci de logique élémentaire, d'inverser l'ordre des facteurs et de ne pas adopter un tel dispositif tant que ses conséquences, pour reprendre les mots de M. Durand, n'auront pas été bien appréciées.

Seul l'article 18 *ter*, qui a trait à la date d'entrée en vigueur des dispositions contenues dans les articles 11 et 12, me paraît mériter d'être retenu, assorti d'un amendement reportant ladite date du 31 mars 1993 au 1^{er} janvier 1994.

Pourquoi, en effet, cette hâte ? Pourquoi cette précipitation quand on sait que seulement 24 p. 100 des dispositions législatives, s'agissant de la période du 16 mars au 15 septembre 1992, ont fait l'objet de textes d'application dans le délai de six mois, délai pourtant réclamé avec solennité par le Premier ministre ?

Un an ne paraît pas être une durée excessive, s'agissant de l'adaptation des prestations de services à la remise en cause de plusieurs décennies d'habitudes par les articles 11 et 12, lorsque, dans le même temps, le Gouvernement prévoit une période transitoire de six ans pour la mise en œuvre de la réforme du secteur funéraire !

Certaines des mesures prévues par le projet de loi dans les domaines sensibles que sont l'urbanisme commercial et les activités immobilières ne paraissent pas inutiles à la commission des lois.

Ainsi partage-t-elle le sentiment selon lequel il est nécessaire de transformer la composition des instances chargées de statuer en matière d'urbanisme commercial, même si les modifications proposées ne sont pas toutes heureuses.

En matière d'activités immobilières, la commission proposera d'accepter les dispositions de transparence et de « moralisation », pour autant que le gain en ces domaines ne soit pas contrebalancé par l'instauration de procédures lourdes à l'excès et susceptibles d'entraîner une augmentation des coûts, ce qui serait particulièrement inopportun eu égard à la situation actuelle du marché.

J'ai déjà fait observer, à propos de la publicité, que le Gouvernement avait omis de prendre en considération le fait que la France ne vit pas en circuit fermé. La remarque est tout aussi valable pour les dispositions relatives aux délégations de service public.

On reste confondu devant la légèreté dont témoignent des dispositions qui ne paraissent pas, au demeurant, avoir fait l'unanimité - et c'est là un euphémisme ! - au sein des

conseils du Gouvernement. Aussi bien le souci de la commission a-t-il été de ne pas mettre en difficulté nos entreprises par rapport à leurs concurrents européens.

Enfin, plusieurs dispositions relatives aux collectivités locales paraissent - quoi que vous en ayez dit, monsieur le secrétaire d'Etat - ressortir à la volonté, apparue il y a déjà quelque temps, de revenir sur ce qu'il est convenu d'appeler les « acquis de la décentralisation ».

Dès lors, la commission des lois a décidé de n'admettre que celles qui paraissent utiles pour assurer la transparence et améliorer l'efficacité du contrôle *a posteriori*, sans créer, là encore, de contraintes excessives. Elle reste ainsi dans la ligne qu'elle avait définie - et que le Sénat avait suivie - lors de l'examen de la loi sur l'administration territoriale.

En revanche, elle vous demandera, mes chers collègues, de supprimer toute disposition s'apparentant au rétablissement d'une tutelle ou remettant en cause certains principes.

Le référé précontractuel relève-t-il de la définition que vous avez donnée, monsieur le secrétaire d'Etat, du contrôle *a posteriori* ? Qu'il me soit permis d'en douter.

L'Assemblée nationale a, certes, déjà procédé à un premier « déblayage » mais celui-ci est, à nos yeux, insuffisant.

Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, M. Pierre Bérégovoy, dans la charge qui fut longtemps la sienne quai de Bercy, s'y était acquis, par-delà tout clivage politique, la réputation d'un homme de gouvernement réfléchi.

Président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, vous étiez tenu, monsieur le ministre de l'économie et des finances, pour un élu fort raisonnable, dont nous avions apprécié le concours lors de nombreuses commissions mixtes paritaires.

M. Michel Sapin, ministre de l'économie et des finances. Je le reste !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Il est toujours raisonnable ! (*Sourires.*)

M. Christian Bonnet, rapporteur. Ainsi en allait-il, en tout cas, du garde des sceaux que vous êtes devenu ensuite, comme de vous-même, monsieur le secrétaire d'Etat.

Le projet que vous nous présentez, monsieur le ministre, conduit à se poser la question de savoir s'il ne convient pas de réviser un tel jugement.

En tout état de cause, il est permis de s'interroger sur ce qui vous a poussé à proposer au Parlement, à la veille d'une échéance législative, un texte disparate, dont certaines dispositions sont périlleuses pour tel ou tel secteur de notre économie et dont l'intitulé infamant appelle correction, alors même que les soubresauts du SME, les négociations du GATT, la montée irrésistible du nombre des vrais chômeurs, le déficit croissant de l'assurance vieillesse et - *last but not least* -, la multiplication des arrêts de travail dans les services publics constituent, semble-t-il, pour les membres du Gouvernement, des sujets assez absorbants pour occuper tout leur temps.

Ce projet se veut moralisateur. Mais c'est une vue bien ingénue des choses que de croire que la morale se décrète ! Vous avez, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, la réputation d'être des hommes cultivés ; ...

M. Michel Sapin, ministre de l'économie et des finances. On essaie !

M. Christian Bonnet, rapporteur. ... mais il semble que vous ait échappé cette remarque de Tacite : *Et corruptissima respublica plurimas leges* ; plus la République est corrompue et plus les lois sont nombreuses !

Ce projet édicte de nouvelles réglementations. Or, plus les réglementations sont nombreuses et plus grande est la tentation d'y échapper par des voies détournées ou souterraines. Plus elles sont nombreuses et plus s'épaissit un maquis qui réjouit les gredins et accable les honnêtes gens.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur pour avis. Très bien !

M. Christian Bonnet, rapporteur. Plus elles sont nombreuses et plus foisonnent les contentieux, dont la lenteur conduit le justiciable à douter de la justice. Plus elles sont nombreuses et plus l'application en devient problématique, comme en témoigne le souci qu'a manifesté avant-hier M. le Premier ministre de déposer un amendement pour modifier la loi Evin, de manière à sauver du naufrage la formule I.

Ce projet est apparu finalement à la commission des lois comme inspiré par une préoccupation circonstancielle : l'affichage d'une volonté de laver plus blanc que ne l'avaient fait les gouvernements précédents, même si - et, dans un cas précis, peut-être même « surtout » ! - ils étaient l'émanation de la famille politique dont vous vous réclamez.

Une loi de plus ... une loi faite de morceaux artificiellement assemblés à la hâte ... une loi inutile et parfois dangereuse ! Personne ne s'étonnera, dans de telles conditions, mes chers collègues, que la commission des lois vous propose de n'en retenir que les dispositions qui lui paraissent répondre à un véritable besoin.

Pour le reste, et s'agissant de lutter contre la corruption, que les instruments dont dispose l'Etat voient, s'il en est besoin, leurs effectifs renforcés et que rien ne vienne, ni aujourd'hui ni demain, contrecarrer leur action ! (*Très bien ! et applaudissements sur les travées de l'UREI, du RPR et de l'union centriste.*)

M. le président. La parole est à M. Gouteyron, rapporteur pour avis.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la saisine de la commission des affaires culturelles du Sénat n'est justifiée que par l'étrange idée du Gouvernement de faire figurer dans ce texte, au titre de la transparence économique, certes - mais il est des rapprochements qui ne sont pas innocents - des dispositions intéressant le fonctionnement du marché publicitaire.

Or le marché de la publicité, qui met en relation quelque 20 000 annonceurs, 2 200 agences publicitaires, 70 centrales d'achat d'espace et les cinq grands médias - presse, télévision, affichage, radio, cinéma - intéresse, bien entendu, la commission des affaires culturelles en raison du rôle que la publicité joue dans le financement des médias, rôle que l'on peut évoquer en quelques chiffres.

Ainsi, en 1992, les recettes publicitaires de la presse quotidienne nationale s'élèveront à 2,7 milliards de francs, les ventes drainant 3,7 milliards de francs de recettes ; les recettes publicitaires de la presse quotidienne régionale s'élèveront à 4,7 milliards de francs, pour 8,4 milliards de francs de recettes tirées de la vente. On pourrait continuer la démonstration avec la radio et la télévision.

Ressource nécessaire, la publicité est aussi une ressource qui devient plus rare : de 1991 à 1992, les recettes publicitaires des médias ont diminué de 0,8 p. 100.

Aussi n'est-il pas étonnant que les investissements publicitaires soient l'objet d'une vive concurrence entre les différents supports.

Il y a tout d'abord concurrence entre les médias et le secteur hors médias. La part des investissements publicitaires effectués dans les médias diminue : de 50,61 p. 100 en 1982, elle passe à 45,28 p. 100 en 1992.

Il y a aussi concurrence entre les différentes catégories de médias. De ce point de vue, on constate deux grandes tendances : d'une part, le recul de la presse, dont, par ailleurs, le lectorat vieillit, et celui de la radio, d'autre part, la progression importante de la télévision, seul média dont les parts de marché ont augmenté en raison du développement important de l'offre d'espaces publicitaires consécutif au démantèlement du monopole dans les années 1984 à 1986.

Le repli de la presse est préoccupant si l'on considère qu'il atteint principalement la presse quotidienne, vecteur du pluralisme de l'information.

C'est dans ce contexte difficile que le Gouvernement a décidé de réformer les mécanismes du marché publicitaire à l'occasion de l'élaboration du projet de loi relatif à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

La commission des affaires culturelles s'est saisie pour avis des articles 11 à 18 *quater*.

Les articles 11 et 12 contiennent des dispositions générales applicables à l'ensemble des activités économiques. Leurs effets sur l'évolution du marché publicitaire seraient sensibles. Les articles 13 à 18 *quater*, qui constituent le chapitre II du titre III, modifient spécifiquement les mécanismes du marché publicitaire.

Afin de mieux connaître les détours de ce sérail, au sein duquel je ne suis pas né, j'ai auditionné les représentants de toutes les catégories d'intervenants - certains à plusieurs reprises - et j'ai ainsi pu, progressivement, mieux cerner les prises de position extrêmement hétérogènes d'une catégorie ou d'une sous-catégorie à l'autre, des enjeux souvent incertains, des objectifs parfois flous.

Ces entretiens m'ont permis de me forger quelques convictions, que j'ai pu faire partager à la commission des affaires culturelles et qui ont guidé, en définitive, sa démarche.

L'insertion d'une réforme du marché publicitaire dans un projet de loi traitant de la corruption est à la fois injuste et dommageable pour les professions concernées. Les concessions consenties par le Gouvernement sur la rédaction des titres n'atténuent ni l'injustice ni le dommage : le terme de « corruption » demeure.

La complexité et la fragilité des équilibres du marché publicitaire imposent au législateur une démarche prudente, dont le processus mis en œuvre par le Gouvernement, malgré ce que M. le ministre de l'économie et des finances a déclaré tout à l'heure au cours de sa présentation du texte, constitue l'exacte antithèse.

Enfin, l'amélioration de la transparence des transactions effectuées sur ce marché est une nécessité que tous les opérateurs non seulement admettent, mais encore revendiquent, comme le signalait à l'instant M. le rapporteur de la commission des lois.

Je reviens sur ces différents éléments.

A l'origine du projet dont le Gouvernement vous propose l'adoption se trouvent, il est vrai, un certain nombre de pratiques qui altèrent la transparence des transactions sur le marché publicitaire.

Les principaux problèmes apparaissent liés aux modalités de l'achat d'espace, activité représentant, en moyenne, la moitié du chiffre d'affaires des agences et la totalité de celui des centrales d'achat. Elle constitue l'assiette de la commission d'agence et des remises multiples qui altèrent la concurrence sur le marché publicitaire, en raison du secret qui entoure leur taux et leur affectation, en raison surtout de l'ampleur qu'elles ont prise.

Il me semble utile d'évoquer deux de ces remises : la commission d'agence et les négociations.

La commission d'agence est un mécanisme parfaitement connu et transparent, que le Gouvernement a néanmoins envisagé de supprimer.

Selon un usage ancien, les supports rémunèrent, par une commission sur le montant de l'espace vendu, la prestation d'apporteurs d'affaires des intermédiaires en publicité.

La commission d'agence correspond, en général, à un abattement de 15 p. 100 sur le prix de vente du support.

Les négociations, ou « négos », sont beaucoup plus contestées. Ce sont des remises inconditionnelles qui ne sont généralement accompagnées d'aucun engagement formel de réaliser un volume d'affaires.

Elles atteignent fréquemment, dans la radio, la presse et l'affichage notamment, des pourcentages très importants, de l'ordre de 20 p. 100 à 40 p. 100 selon les supports et les intermédiaires.

Elles sont soustraites en tout ou partie de la facture d'achat. Il n'est pas rare qu'une partie des « négos » figure sur un avoir séparé afférent à la facture et concomitant à son émission.

Les conséquences de ces mécanismes sur les intervenants du marché sont très diverses.

Ainsi, les annonceurs ont une connaissance très approximative des remises sur achat d'espace.

D'une part, les tarifs sont largement fictifs dans la mesure où les supports ne publient pas de conditions objectives d'attribution des remises qu'ils pratiquent.

D'autre part, la facturation dissociée interdit aux annonceurs d'avoir connaissance des remises que les supports consentent aux intermédiaires.

Cependant, la prise de conscience du fonctionnement de ces mécanismes, surtout depuis la publication, en décembre 1987, de l'avis du Conseil de la concurrence relatif au secteur de la publicité, a conduit les annonceurs les plus puissants à exiger des intermédiaires chargés de l'achat d'espace la rétrocession d'une part au moins des avantages jusqu'alors conservés par ceux-ci.

L'opacité du système des remises sur achat d'espace influence aussi la situation relative des intermédiaires : certains bénéficient, indépendamment de leur volume d'achat, de conditions particulières de la part de certains supports ; il s'agit essentiellement des « négociations ».

Enfin, les médias vendeurs d'espace publicitaire sont, quant à eux, dans des situations très variées.

Chaque support fixe ses remises en fonction de la capacité de négociation que la qualité et le volume de son audience lui assurent ainsi qu'en fonction de sa stratégie commerciale.

Le cas de TF 1 est un exemple intéressant de combinaison de ces deux éléments : TF 1, qui représente plus de 40 p. 100 de l'audience de la télévision, est en mesure d'orienter les prix en fonction de ses objectifs.

Cette position de force ne l'a néanmoins pas nécessairement amenée à refuser l'octroi de remises significatives aux acheteurs d'espace. Naguère en concurrence avec La Cinq et Antenne 2, elle a pu faire le choix d'une moindre rentabilité de ses écrans afin de peser sur la stratégie commerciale des autres chaînes.

En revanche, M 6, dont la part de marché publicitaire est supérieure à la part d'audience, ne peut évidemment avoir la même autonomie, comme l'a montré en 1988 la faillite de sa tentative de mettre en place une tarification avec garantie d'audience qui rompait avec les pratiques en vigueur. M 6 doit donc vraisemblablement s'aligner sur les remises pratiquées sur TF 1. Il en est de même pour France 2 et France 3.

En ce qui concerne la presse écrite, les titres dont le lectorat appartient à des catégories socio-professionnelles à revenus élevés ont une capacité de résistance aux demandes de ristournes plus forte que celle de la presse généralisée.

Il me semble nécessaire d'insister sur le fait que, si le système des ristournes contraint apparemment les médias à consentir de lourds sacrifices financiers aux intermédiaires, en fait, il fonctionne aussi - on le dit moins souvent - au bénéfice des supports les moins puissants, comme un mode de valorisation d'espaces publicitaires auxquels les annonceurs auraient peu recours de leur seule initiative.

Une brutale modification du fonctionnement du marché publicitaire, telle que celle qui nous est proposée, ne serait donc vraisemblablement pas sans effets pervers sur l'équilibre financier de certains médias.

Cette constatation de bon sens me conduit à mettre moi aussi en doute l'opportunité de la réforme projetée.

Je crois, en effet, que l'on ne peut réformer le fonctionnement du marché publicitaire dans la hâte d'une volonté purificatrice, trop tardive pour être convaincante, et selon des schémas trop sommaires pour ne pas être dangereux.

Le projet de loi - quoi que vous en ayez dit, monsieur le ministre - a été rédigé sans véritable consultation des professionnels, sur la base du rapport d'étape de la commission de prévention de la corruption, je veux parler du rapport Bouchery.

Ce document, publié au mois de juin dernier, consacre à la publicité deux pages et demie d'analyses d'une grande généralité, dont le seul objet est d'étayer l'idée que ce secteur « passe également pour receler des pratiques de financement illicites ».

Ainsi est sommairement justifiée l'insertion de dispositions intéressant la publicité dans un texte qui traite de la corruption.

Les professionnels, consultés le 3 août dernier sur le projet rédigé, et invités à présenter leurs remarques dès le 17 août, ont réagi contre ce rapprochement jugé diffamatoire. Ils ont pu obtenir, outre le rattachement des dispositions intéressant la publicité à la notion de transparence des activités économiques, concession à la vérité peu significative, un certain nombre d'adaptations qui laissent subsister des problèmes majeurs.

Ainsi, la suppression par l'article 14 de la commission d'agence, mode traditionnel de rémunération des agences, aurait comme conséquence la disparition probable de très nombreuses agences, petites et moyennes, sans que les plus grandes soient vraiment touchées.

Par ailleurs, l'interdiction de l'activité d'acheteur-vendeur d'espace porte atteinte à la liberté des transactions commerciales en vertu d'un raisonnement qui, prétendant fonder la transparence du marché sur les vertus attribuées de façon

contestable au seul régime juridique du mandat, fait abstraction des conditions réelles de fonctionnement du marché publicitaire.

En tout état de cause, ce projet de loi aussi draconien que sommaire est présenté à un moment particulièrement inopportun.

Le marché publicitaire met en jeu des situations et des intérêts extrêmement divers dont les oppositions et les convergences fondent un équilibre complexe. Cet équilibre est fragilisé par le marasme actuel du marché. Les perturbations que risque de provoquer une intervention de la puissance publique - et je rejoins, à cet égard, le fond du propos de M. le rapporteur - dans le fonctionnement du marché ne seraient donc pas compensées par une augmentation globale des investissements publicitaires telle que celle que l'on a connue avant 1990. Certains parmi les intervenants les plus faibles en subiraient durement le contrecoup.

La commission des affaires culturelles a considéré qu'il ne fallait pas pour autant rejeter indistinctement toutes les dispositions du chapitre II relatif aux prestations de publicité.

Une amélioration de la transparence des transactions publicitaires, en particulier de l'achat d'espace, serait souhaitable et répondrait à l'attente clairement exprimée par les différents partenaires que j'ai auditionnés. Les dysfonctionnements du marché sont profonds, la mauvaise information des annonceurs sur les prix réels des espaces publicitaires a engendré un climat de défiance qui concourt vraisemblablement au marasme du marché, et que tous les professionnels souhaitent dissiper.

Or, certaines dispositions du projet de loi permettraient de renforcer la transparence des transactions et l'information des annonceurs sans bouleverser le fonctionnement du marché ; il s'agit des articles relatifs aux barèmes de prix, à la facturation, à la rémunération du conseil « média », au contrôle du déroulement des campagnes publicitaires et à l'information des annonceurs sur les liens financiers qui existent entre les intermédiaires et les vendeurs d'espace publicitaire.

Quant à une réforme radicale des circuits de la publicité, disons clairement qu'elle ne pourrait résulter que d'une étude approfondie de ses conséquences économiques pour les différentes catégories d'intervenants et que le moment, c'est évident, n'est pas venu d'en examiner l'opportunité.

Une procédure est en cours devant le conseil de la concurrence contre un certain nombre d'annonceurs, d'intermédiaires et de supports dont les pratiques pourraient être constitutives d'ententes ou d'abus de position dominante. Il convient d'attendre la publication des investigations du conseil afin de disposer d'informations objectives sur le fonctionnement du marché.

Il faudrait aussi compléter ces éléments par une analyse sérieuse de l'économie du secteur. En effet, on ne peut réformer à l'aveuglette un marché publicitaire qui fournit aux médias une part essentielle de leurs ressources.

La commission des affaires culturelles ne croit pas qu'une telle entreprise puisse être menée à bien sans le concours des professionnels intéressés. L'amendement qu'elle vous demande d'adopter à l'article 18 *ter*, mes chers collègues, crée le cadre de la nécessaire concertation qui n'a pas encore eu lieu.

C'est, en définitive, une démarche mesurée que la commission propose. Elle rejoint, me semble-t-il, le souci de M. Bonnet, rapporteur de la commission des lois, à savoir « apprécier les dispositions de cette "petite loi" à l'aune de leur stricte nécessité ». C'est aussi ce que la commission des affaires culturelles a souhaité faire.

Il lui a semblé nécessaire de relever les pernicieuses conséquences de la hâte purificatrice du Gouvernement et d'en corriger les manifestations, tout en proposant au Sénat d'adopter les dispositions modestes qui amélioreraient le fonctionnement actuel du marché publicitaire sans risquer d'y introduire des modifications fondamentales et pernicieuses.

Monsieur le ministre de l'économie et des finances, vous avez, tout à l'heure, brandi l'étendard de la révolte, ...

M. Michel Sapin, ministre de l'économie et des finances. Je ne suis pas un révolté !

M. Adrien Gouteyron, rapporteur pour avis. ... de la morale, veux-je dire, de l'éthique et de la démocratie.

M. Michel Sapin, ministre de l'économie et des finances. Très bien ! Ce n'est pas la révolte !

M. Adrien Gouteyron, rapporteur pour avis. Nous serions bien entendu susceptibles de nous battre sous cette bannière, mais nous nous demandons quels desseins véritables cache votre hâte, monsieur le ministre, et quelles intentions secrètes recèle un texte dont nous ne voyons pas la véritable nécessité. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du RPR et de l'UREI.*)

M. Michel Sapin, ministre de l'économie et des finances. Ne cherchez pas si loin !

M. le président. La parole est à M. Huchon, rapporteur pour avis.

M. Jean Huchon, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je vous rappelle que la commission des affaires économiques et du Plan a limité son examen aux dispositions relatives à l'urbanisme commercial et aux activités immobilières, qui figurent au titre III du présent projet de loi.

Toutefois, avant d'étudier les différentes mesures proposées, d'exposer leur motivation et le contexte dans lequel elles s'inscrivent, je formulerai deux observations sur l'ensemble du projet de loi.

Tout d'abord, la commission des affaires économiques et du Plan déplore l'impréparation manifeste qui a caractérisé l'élaboration du projet de loi, lequel se présente comme un catalogue hétéroclite de mesures variées, parfois sans rapport avec l'objet principal du texte.

Ensuite, elle regrette que, par les termes mêmes de son intitulé, le projet de loi, dont le souci de transparence est parfaitement légitime, jette l'opprobre sur les élus nationaux et locaux, en semblant affirmer que la corruption serait un fait généralisé, alors qu'elle n'est qu'un épiphénomène de la vie politique, comme de toute activité économique.

S'agissant de l'urbanisme commercial, je rappelle que la loi du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat, dite loi Royer, sans empêcher les implantations de grandes surfaces, a cependant eu pour mérite de les étaler dans le temps. En freinant ainsi la course au gigantisme, elle a permis, d'une part, d'éviter le suréquipement commercial et, d'autre part, de donner aux différentes formes de commerce le temps de s'adapter à l'évolution du secteur.

En dépit de ce facteur de ralentissement, les surfaces de vente autorisées ont connu une croissance très rapide et très importante. En effet, depuis l'entrée en vigueur de la loi, près de 15 millions de mètres carrés ont été autorisés, dont 20,5 p. 100 relèvent uniquement d'une autorisation ministérielle.

Dans ce contexte, le petit commerce n'a, certes, pas été écrasé brutalement, mais il rencontre de graves difficultés, notamment dans le domaine alimentaire, la situation des secteurs du non-alimentaire et de l'alimentation spécialisée étant généralement un peu plus florissante.

On peut en conclure que la loi Royer a freiné, et non pas arrêté, le déclin des petit et moyen commerces indépendants, dont le chiffre d'affaires est passé de 76,8 p. 100 de l'activité du secteur en 1973 à 47,8 p. 100 en 1991.

Dans un rapport de 1987, le Conseil économique et social a conclu que « le double problème - difficile - du maintien d'une présence et d'une animation suffisantes en centre-ville et dans les zones rurales défavorisées reste posé » et qu'« il serait déraisonnable d'envisager l'abrogation pure et simple de la loi Royer, sous peine de remettre en cause des équilibres fragiles qui - tant bien que mal - se sont progressivement instaurés ».

La nécessité même d'une législation dans le domaine de l'urbanisme commercial a parfois été remise en cause. Il faut toutefois convenir que, si le système ainsi mis en place et les procédures qui l'accompagnent ont acquis mauvaise presse, le retour dans le droit commun de l'urbanisme ne paraît pas souhaitable.

Il est vrai que ce système prête à tentation et à suspicion.

Cette tentation est, bien entendu, liée aux enjeux financiers considérables qui sont en cause et au phénomène de « file d'attente » qu'a entraîné l'application de la loi Royer.

En effet, l'incertitude quant aux chances d'aboutissement du dossier et les délais qu'impose la procédure ont entraîné un phénomène de file d'attente, que les distributeurs ont d'ailleurs tenté de contourner, notamment en créant des magasins dont la surface se situe juste en deçà du seuil de

l'autorisation. Il faut se féliciter que la loi du 31 décembre 1990 ait partiellement remédié aux excès relevés dans ce domaine des « lotissements commerciaux ».

Les auteurs du rapport de la commission de prévention de la corruption ont noté que c'était surtout par le biais de l'influence plus ou moins déclarée sur les membres de la commission que les déviations les plus graves ont été relevées.

A cet égard, j'estime que, si quelques affaires ont effectivement été découvertes et, à juste titre, relayées par la presse, il conviendrait cependant de se garder de toute généralisation hâtive. Or, il semble qu'une dénonciation générale infondée et nuisible soit dans l'air du temps et que l'ensemble des membres des commissions d'urbanisme commercial - élus politiques comme professionnels - soient aussi placés sous le regard soupçonneux de leurs compatriotes.

Toutefois, ma remarque ne doit pas cacher le réel manque de transparence qui caractérise les procédures d'urbanisme commercial. La suspicion, dont est victime l'ensemble des membres des commissions d'urbanisme commercial, me semble largement due à la trop grande opacité du mécanisme des décisions.

De ce point de vue, on peut regretter la motivation parfois insuffisante des décisions des commissions départementales et l'absence d'obligation de motivation des décisions du ministre. On peut regretter aussi le caractère secret des votes des commissaires auquel il a toutefois été partiellement remédié récemment - au niveau départemental - par le décret du 17 février 1992 qui rend public le vote au sein des CDUC, les commissions départementales d'urbanisme commercial.

En outre, l'importance numérique des membres des commissions ne favorise ni l'efficacité ni la transparence.

A partir de ce constat et de certaines propositions de la commission de prévention de la corruption, le Gouvernement a décidé d'intégrer un volet « urbanisme commercial » dans le présent projet de loi.

La commission des affaires économiques et du Plan a estimé que les dispositions ainsi prévues - à la hâte et sans concertation d'aucune sorte - ne répondaient que très partiellement et imparfaitement aux problèmes que pose la loi Royer.

Sans entrer dans le détail des articles qui seront examinés ultérieurement, je précise que ce projet de loi ne modifie pas le champ d'application de la loi Royer et donc les seuils au-delà desquels la création ou l'extension d'une grande surface sont soumises à une autorisation préalable.

En revanche, le texte contient deux séries de dispositions importantes. Celles qui sont relatives à l'actualisation de la loi Royer et à l'amélioration de la transparence agréent partiellement à votre commission et celles qui ont trait à la composition et aux compétences des commissions lui semblent largement inacceptables.

S'agissant de l'actualisation de la loi Royer et de l'amélioration de la transparence - toutes deux souhaitables - je ne ferai que quelques commentaires.

En premier lieu, le projet de loi réactualise les critères devant fonder les décisions des commissions départementales, dorénavant dénommées commissions départementales d'équipement commercial, les CDEC.

Il s'agit, d'une part, de préciser et de compléter les critères économiques, dans un sens qui ne satisfait d'ailleurs pas tout à fait la commission des affaires économiques, et, d'autre part, de tenir compte de l'évolution des impératifs en matière d'aménagement du territoire.

Par ailleurs, le projet de loi tend à améliorer l'information des membres des commissions départementales d'équipement commercial ainsi que la transparence des décisions de ces commissions. Je souscris à ces dispositions.

En revanche, la commission des affaires économiques et du Plan considère que le projet de loi prévoit des modifications inacceptables de la composition et des compétences des commissions départementales et nationale.

A cet égard, et s'agissant tout d'abord des dispositions relatives à la composition des commissions départementales d'équipement commercial, la commission a exprimé deux regrets.

Elle a déploré, d'une part, que ne soient pas représentées les communes rurales de l'arrondissement, dont les commerces sont pourtant les premiers à souffrir de l'implantation ou de l'extension d'une grande surface. Elle a donc souhaité

qu'il soit tenu compte des problèmes de la ruralité et des impératifs d'aménagement du territoire dans la composition des commissions départementales.

Elle a regretté, d'autre part, la sous-représentation criante des professionnels, alors qu'ils sont également concernés au premier chef par une telle opération.

En conséquence, la commission des affaires économiques et du Plan a prévu la présence, au sein de chaque commission départementale, non plus des maires des deux communes les plus peuplées de l'arrondissement, mais du maire de l'une d'entre elles seulement, ainsi que du maire d'une commune de moins de 2 000 habitants localisée dans l'arrondissement de la commune d'implantation ou, à défaut, le maire de la commune la moins peuplée de l'arrondissement, désigné dans les conditions fixées par décret.

Elle a également prévu la participation, au sein de ces commissions, du président du tribunal de commerce ou, à défaut, du président de la chambre commerciale du tribunal de grande instance.

Elle a, par ailleurs, modifié les critères devant fonder les décisions des commissions départementales d'équipement commercial : d'une part, elle a supprimé le critère relatif à la nécessité d'une concurrence suffisante au sein de chaque forme de commerce, au motif qu'il susciterait surenchère et marchandage ; d'autre part, elle a prévu que la commission prendra en considération la densité d'équipement en petites, moyennes et grandes surfaces, la place du commerce non sédentaire, ainsi que l'état du tissu commercial et artisanal dans la zone de chalandise.

Enfin, je tiens à souligner l'importance de la mission des observatoires départementaux d'équipement commercial en cours de mise en place ; les commissions départementales devront dorénavant tenir compte de leurs travaux, ce dont je me félicite.

S'agissant de la commission nationale d'équipement commercial, la CNEC, appelée à remplacer la commission nationale d'urbanisme commercial, je doute que le transfert à son profit du pouvoir de décision, actuellement exercé par le ministre chargé du commerce, soit de nature à améliorer la situation.

Je m'interroge également sur l'opportunité de faire de cette instance une nouvelle autorité administrative indépendante, chargée de statuer sur les recours, et de confier essentiellement à des fonctionnaires et à des personnalités nommées par eux la responsabilité de décisions qui touchent de très près aux impératifs d'aménagement du territoire. En outre, on ne peut, à mon avis, accepter le caractère quelque peu schizophrène du projet de loi, qui attribue toutes les vertus aux élus politiques et aux représentants des professionnels au plan départemental et les exclut de toute participation aux décisions au plan national.

A cet égard, estimant que les décisions en matière d'urbanisme commercial devaient rester décentralisées, la commission des affaires économiques et du Plan a supprimé la commission nationale d'équipement commercial ; elle a prévu la création de commissions régionales d'équipement commercial, composées, en nombre égal, d'au moins quatre membres des conseils régionaux, désignés en leur sein et représentant chaque département, et de membres des conseils économiques et sociaux régionaux, désignés en leur sein, dont au moins un représentant des consommateurs.

S'agissant des compétences des commissions, elle n'a pas souhaité que soit ouverte à ces dernières la possibilité de n'autoriser que partiellement un projet, au motif qu'une telle disposition provoquerait une surenchère dans les mètres carrés demandés et un marchandage inacceptable. En conséquence, la commission des affaires économiques et du Plan a prévu que les commissions d'équipement commercial, tant départementales que régionales, ne pourraient autoriser ou refuser les projets que dans leur totalité.

Dans le domaine des activités immobilières, les dispositions du projet de loi n'ont que des rapports lointains avec l'objet principal affiché du texte, qui est la lutte contre la corruption. En revanche, ces dispositions visent à améliorer la transparence de certaines procédures et à limiter certaines pratiques spéculatives.

A cet égard, je rappelle qu'un projet de loi portant réforme du code de l'urbanisme a été adopté par le conseil des ministres du 25 novembre 1992 ; il a été déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale et sera examiné par le Parlement dans le courant du mois de décembre.

Dans ces conditions, monsieur le ministre, pourquoi ne pas avoir incliné les dispositions soumises à notre examen aujourd'hui dans ce projet de loi spécifique aux problèmes d'urbanisme ? Cette démarche aurait été, à mon avis, plus cohérente.

S'agissant des dispositions tendant à améliorer la transparence des transactions immobilières, la commission des affaires économiques et du Plan a approuvé le principe d'une publicité préalable pour les ventes de terrains constructibles ou de droits à construire par les collectivités publiques ; elle a toutefois exclu de son champ d'application les opérations réalisées dans le cadre des zones d'aménagement concerté, les ZAC, qui sont, par ailleurs, soumises à des règles de procédure de nature à en assurer largement la transparence.

Par ailleurs, elle a accepté d'améliorer la publicité des participations d'urbanisme et de renforcer les conditions d'exercice de l'action en répétition de l'indu. Mais, considérant que la modification du nombre des participations exigibles, de leur calcul et de l'affectation de leur produit constituait une réforme de très grande ampleur du droit de l'urbanisme, elle a jugé que ces dispositions devaient faire l'objet d'un débat spécifique et n'avaient pas leur place dans le projet de loi.

Enfin, la commission des affaires économiques et du Plan a accueilli favorablement les dispositions relatives aux organismes d'HLM et aux collecteurs du 1 p. 100 patronal.

Elle en a cependant amélioré les termes et les a complétés par des dispositions concernant les sociétés immobilières dont le capital est constitué à plus de 50 p. 100 de fonds du 1 p. 100 patronal, sociétés dont elle a plafonné le prix de cession des actions.

La commission des affaires économiques et du Plan a également estimé que certaines dispositions du projet de loi étaient excessivement sévères et, surtout, attribuaient un pouvoir discrétionnaire et sans contrôle au ministre chargé du logement ; il en est ainsi, en particulier, de la substitution d'une procédure de dissolution judiciaire des comités interprofessionnels du logement par une procédure de dissolution administrative. Elle a, en conséquence, supprimé ces dispositions du projet de loi.

Telles sont, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, les observations que je tenais à faire, au nom de la commission des affaires économiques et du Plan, sur le projet de loi soumis aujourd'hui au Sénat. *(Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du RPR et de l'UREI.)*

M. le président. La parole est à M. Mossion, rapporteur pour avis.

M. Jacques Mossion, rapporteur pour avis de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la commission des finances s'est saisie de six articles du projet de loi relatif à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

Ces articles, qui portent sur les procédures budgétaires et comptables applicables aux collectivités locales, peuvent être regroupés autour de trois thèmes que j'examinerai successivement : tout d'abord, la transparence des décisions des chambres régionales des comptes vis-à-vis des membres des assemblées délibérantes ; par ailleurs, l'extension de la compétence de la Cour de discipline budgétaire et financière aux exécutifs locaux en cas d'irrégularité ; enfin, le caractère contradictoire de la procédure applicable devant les juridictions financières.

Les chambres régionales des comptes, instituées par les lois de décentralisation, exercent trois sortes de contrôles.

Elles exercent tout d'abord un contrôle juridictionnel, puisqu'elles sont chargées d'examiner les comptes des comptables du secteur public local, afin de leur donner quitus de leur gestion ou de les mettre en débet si des irrégularités de paiement n'ont pas été empêchées.

Elles ont également des attributions dites de contrôle budgétaire : elles interviennent pour redresser le budget des collectivités locales si celui-ci est voté en retard, s'il n'est pas équilibré ou si le déficit d'exécution du compte administratif est excessif.

Elles peuvent, enfin, exercer un contrôle sur la bonne gestion des crédits des collectivités territoriales, des établissements publics locaux ou des sociétés d'économie mixte. A

cette occasion, elles peuvent émettre des observations, sans aller toutefois jusqu'à remettre en cause l'opportunité d'une décision prise par une collectivité locale.

La loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a également prévu que, dans certains cas, les conventions de marché peuvent être transmises par le préfet à la chambre régionale des comptes pour que celle-ci émette des observations.

L'article 52 du projet de loi vise à améliorer l'information des membres des assemblées délibérantes. En effet, si, actuellement, les maires, les présidents de conseils généraux ou de conseils régionaux sont destinataires de divers avis des chambres régionales des comptes, ils n'ont toutefois pas toujours l'obligation légale de les faire connaître à leur assemblée délibérante, même si cela peut paraître de bonne gestion.

L'article 52 du projet de loi prévoit donc que les avis et arrêtés préfectoraux, émis dans le cadre d'une procédure de redressement du budget d'une collectivité locale, doivent être communiqués à l'assemblée délibérante « dès sa plus proche réunion ». Il en est de même pour les avis rendus par la juridiction financière sur les marchés publics.

La loi prévoit déjà que les observations émises par la chambre régionale des comptes à propos de la gestion de la collectivité locale ou de ses satellites sont transmises aux conseillers municipaux, aux conseillers généraux ou aux conseillers régionaux. Toutefois, le projet de loi apporte à ce sujet une précision supplémentaire, en spécifiant que les observations doivent être inscrites à l'ordre du jour de la séance et qu'elles doivent être jointes à la convocation.

Ces précisions législatives peuvent apporter une garantie de bonne information des élus locaux. Elles sont la conséquence des mesures prises lors de la discussion de la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République et s'inscrivent dans le droit-fil du principe de transparence alors mis en œuvre.

La Cour de discipline budgétaire et financière constitue le deuxième grand thème abordé dans les articles du projet de loi dont la commission des finances s'est saisie.

Cette Cour a été créée en 1948, sur l'initiative de M. Robert Schuman, pour sanctionner les fautes de gestion commises par des fonctionnaires à l'égard de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics.

Toutefois, les élus, qu'il s'agisse des ministres ou des exécutifs locaux, n'ont jamais été considérés comme justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière. Le principe retenu était le suivant : c'est devant leurs électeurs que ces personnes sont responsables de leur gestion, et celle-ci ne peut pas être appréciée par une cour de magistrats.

S'agissant des élus locaux, le débat sur le point de savoir s'ils devaient être rendus passibles de la Cour de discipline budgétaire et financière a ressurgi avec les lois de décentralisation.

Avant 1981, le Sénat, lors de la discussion du projet de loi relatif au développement des responsabilités des collectivités locales - ce projet de loi a d'ailleurs été finalement abandonné du fait de l'alternance - avait adopté une disposition prévoyant que les ordonnateurs locaux pourraient être passibles de la Cour de discipline budgétaire et financière lorsqu'ils auraient commis une irrégularité et qu'ils auraient réquisitionné leur comptable.

En 1982, le projet de loi qui allait devenir la fameuse loi du 2 mars, présenté par Gaston Defferre, prévoyait que les ordonnateurs locaux étaient justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière. Le Sénat, par voie d'amendement, avait alors, en première lecture, limité cette disposition à la réquisition, par le maire, de son comptable après une irrégularité ou en cas d'inexécution d'une décision de justice.

Finalement, en deuxième lecture, l'Assemblée nationale ayant refusé l'amendement du Sénat, la Haute Assemblée, devant cette intransigeance inélégante (*Sourires*), avait décidé de supprimer purement et simplement la disposition en question.

Le ministre de l'intérieur a eu vraisemblablement un doute à l'époque sur le bien-fondé de cette disposition puisqu'il n'a finalement pas demandé à l'Assemblée nationale de rétablir l'article qui rendait la Cour de discipline budgétaire et financière applicable aux élus locaux.

L'article 55 du projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui va finalement dans le sens des propositions qui avaient été faites par le Sénat en 1979 et en 1982.

Ainsi, la Cour de discipline budgétaire pourrait s'appliquer aux présidents de conseils régionaux, aux présidents du conseil exécutif de Corse, aux présidents de conseils généraux, aux maires, aux présidents de groupements et aux personnes agissant en leur nom, par délégation, dans les trois conditions suivantes : tout d'abord, lorsque la collectivité locale n'a pas exécuté dans un délai de quatre mois une décision de justice qui la condamne au paiement d'une somme d'argent ; par ailleurs, lorsque des agissements dans la conduite de la collectivité locale ont entraîné la condamnation de celle-ci au paiement d'une astreinte décidée par le Conseil d'Etat ; enfin, lorsque la responsabilité de l'ordonnateur est engagée en raison de sa réquisition d'un comptable public.

Lorsque le maire envoie un mandat de paiement, le comptable est tenu de vérifier si l'ordonnateur est compétent, si le règlement a bien un caractère libératoire, si la dépense est correctement imputée sur les crédits budgétaires et si les pièces justificatives sont toutes jointes au dossier.

S'il manque une pièce justificative, le comptable suspend le paiement. Dans ce cas, le maire peut décider de réquisitionner le comptable, qui est alors dans l'obligation de procéder au règlement, sauf dans quatre cas très précis : s'il n'y a pas suffisamment de fonds disponibles, si la dépense est ordonnancée sur des crédits insuffisants, s'il y a absence totale de justification du service fait et, enfin, si le règlement n'a pas de caractère libératoire.

La loi du 2 mars 1982 précise qu'en cas de réquisition « l'ordonnateur engage sa responsabilité propre ». Cette formule, qui avait été prévue dans l'hypothèse d'une saisine de la Cour de discipline budgétaire, n'a pas de conséquence actuellement, dans la mesure où l'ordonnateur n'est responsable devant aucune institution.

Les auteurs du projet de loi nous proposent de combler cette lacune et de prévoir que le maire qui aurait pris un ordre de réquisition à l'encontre d'un comptable pourra être passible de la Cour de discipline budgétaire dans l'hypothèse où il aurait commis une infraction passible d'une sanction.

Les maires ont souvent perçu la Cour de discipline budgétaire et financière comme une sorte d'« épouvantail », pour reprendre les termes employés dans cette enceinte il y a dix ans.

Il reste qu'il paraît difficile, après dix années d'exercice de la décentralisation, de laisser se développer sans aucune sanction des pratiques irrégulières.

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Absolument !

M. Jacques Mossion, rapporteur pour avis. Certes, celles-ci sont le fait d'une minorité. Il est donc d'autant plus important de ne pas laisser une certaine impunité aux personnes usant de telles pratiques, qui déshonorent les élus locaux, dont le civisme et la moralité ne sont pas mis en cause.

Le moment peut donc paraître venu de permettre à la Cour de discipline budgétaire et financière de sanctionner certaines pratiques irrégulières dans les collectivités décentralisées.

Cela étant, afin d'éviter de faire peser une contrainte trop forte sur les élus de petites communes rurales, dont la bonne volonté n'est pas contestée et qui sont toujours très proches de leur comptable pour prendre leurs décisions budgétaires ou préparer leurs mandats de paiement, la commission des finances propose de limiter la compétence de la Cour de discipline budgétaire aux maires des communes et aux présidents de groupements de plus de 500 habitants.

La troisième série d'articles relevant de l'avis de la commission des finances porte sur la procédure applicable devant les juridictions financières.

L'article 56 qualifie de délit le fait de faire obstacle à l'exercice des pouvoirs attribués aux magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes.

De telles dispositions existent déjà pour des autorités administratives indépendantes telles que la Commission des opérations de bourse ou le Conseil de la concurrence.

La commission des finances vous proposera d'adopter un amendement tendant à qualifier de délit non pas les actes commis de « quelque façon que ce soit », comme il est écrit dans le projet de loi, mais les actes commis sciemment, révélant de manière intentionnelle la volonté d'entraver le travail d'investigation de la Cour.

Plus litigieux est le cas des articles 56 *bis* et 56 *ter*, qui portent sur le caractère contradictoire de la procédure applicable devant la Cour ou les chambres régionales des comptes.

Un député, M. Dosière, a fait voter par l'Assemblée nationale un amendement, devenu l'article 56 *bis*, aux termes duquel les diverses décisions des juridictions financières seront prises à la suite d'une audience contradictoire. Ce faisant, il a introduit une « petite révolution » par rapport aux règles habituelles du droit administratif français.

Aujourd'hui, les juridictions financières appliquent une procédure contradictoire et leurs décisions, qui sont prises collégalement, sont arrêtées en deux phases : avant la décision définitive intervient une décision provisoire.

C'est ainsi que le jugement des comptes d'un comptable public donne lieu, tout d'abord, à la notification d'un jugement provisoire à ce comptable public. Celui-ci dispose alors d'un délai pour procéder aux mesures de redressement qu'il lui est demandé de prendre.

Au vu de sa réponse, la Cour ou la chambre rend un jugement définitif par lequel elle lui donne quitus de sa gestion ou par lequel, au contraire, elle le somme de reverser au Trésor les produits manquants.

La procédure est contradictoire : le comptable ou la collectivité locale sont à même de présenter à tout moment des observations écrites. Mais l'audience de la chambre ou de la Cour elle-même n'est pas contradictoire : la juridiction se réunit collégalement et délibère en dehors de la présence du maire ou du comptable. Au demeurant, les observations qui sont émises sur la gestion d'une collectivité territoriale ne peuvent être formulées sans un entretien préalable entre le magistrat instructeur et le représentant de la collectivité.

L'article 56 *bis* rendrait donc obligatoires les audiences contradictoires en matière de décision juridictionnelle ou d'avis, ce qui changerait considérablement les principes actuels puisque le comptable, ou le représentant de la collectivité locale, assisterait aux délibérations de la juridiction et pourrait donc présenter des observations et des objections au cours de l'audience, comme un accusé lors d'un procès privé.

La mesure proposée dans le présent article apparaît inadaptée à l'objet même de l'action des juridictions financières, tant il est vrai que celles-ci jugent non pas une personne, mais les comptes d'un comptable ou la gestion d'une collectivité. Il ne s'agit donc ni d'un procès entre deux personnes devant un juge, comme semble le suggérer le terme d'« audience », ni de poursuite mettant en cause le parquet ou des parties civiles face à un accusé.

Une telle mesure aboutirait, par conséquent - contrairement à l'intention louable poursuivie par les auteurs de l'amendement - à solenniser à l'extrême la procédure devant la Cour ou les chambres régionales des comptes, lui donnant ainsi un caractère de procédure pénale qu'elle n'a pas aujourd'hui et, en définitive, à jeter la suspicion sur les élus locaux.

Enfin, le fait d'imposer la tenue d'une audience publique contradictoire à toutes les activités de la Cour ou des chambres régionales des comptes, qu'il s'agisse de leurs attributions juridictionnelles de juge des comptes, du contrôle du respect des règles budgétaires ou du contrôle de gestion, entraînerait plusieurs milliers d'audiences chaque année, au risque d'engorger ces institutions et de paralyser leur fonctionnement.

C'est pourquoi la commission des finances vous demandera, mes chers collègues, d'adopter un amendement tendant à supprimer l'article 56 *bis* dans sa rédaction actuelle.

En revanche, elle vous proposera de conserver l'esprit des dispositions de l'article 56 *ter*, introduit également par l'Assemblée nationale - mais à la demande du Gouvernement et de la Cour des comptes elle-même - article aux termes duquel les personnes concernées, notamment les représentants d'une collectivité territoriale, peuvent être entendues par les juridictions financières, à leur demande, sur des dossiers les concernant.

Sur ce point, la commission des finances a adopté un amendement afin de créer, en ce domaine, un véritable droit à audition pour les personnes concernées.

Tels sont, monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, les dispositions examinées par la commission des finances et les avis qu'elle a rendus sur chacun des articles dont elle était saisie.

Bien entendu, cet avis ne préjuge pas la position d'ensemble exprimée par la commission sur ce texte, assurément composé de dispositions disparates mais que vient de nous présenter parfaitement notre excellent collègue M. Christian Bonnet. Je tiens d'ailleurs, à cet égard, à rendre hommage au souci qu'a eu ce dernier de travailler en concertation avec la commission des finances sur les articles dont elle était saisie pour avis. Les dispositions en question, sous réserve des amendements importants qu'elle vous proposera, lui paraissent, en tout cas, susceptibles d'améliorer le fonctionnement des institutions de la décentralisation. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du RPR et de l'UREI.*)

M. le président. J'indique au Sénat que, compte tenu de l'organisation du débat décidée par la conférence des présidents, les temps de parole dont disposent les groupes pour cette discussion sont les suivants :

Groupe du rassemblement pour la République .	53 minutes ;
Groupe socialiste.....	44 minutes ;
Groupe de l'union centriste	43 minutes ;
Groupe communiste.....	21 minutes.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Lanier.

M. Lucien Lanier. Si l'on juge, avec Montesquieu, que les institutions ne sont ni des décors artificiels ni les conséquences du hasard mais qu'elles s'élaborent autour de la loi, symbole d'ordre, déplorons alors, monsieur le ministre, que votre projet ne réponde pas tout à fait à cet aphorisme.

Qui pourrait reprocher au Gouvernement de souhaiter prévenir la corruption ou d'établir la transparence des activités économiques et des procédures publiques ?

Mais qui peut l'approuver d'avoir voulu « charger la barque » et, ainsi, d'avoir voulu remplir un projet de loi spécifique par maintes dispositions extraites d'autres projets en préparation, différents par leur contexte, par leurs origines et par leurs fins ?

C'est ainsi que se bousculent dans le présent texte, au-delà de sa raison d'être initiale, des modifications du code de l'urbanisme, qui semblaient avoir mieux leur place dans le projet de loi très récemment présenté en conseil des ministres, ou encore - ce n'est qu'un exemple parmi d'autres - certaines dispositions extraites d'un texte en préparation sur les marchands de biens, ainsi que la réglementation détaillée du secteur publicitaire, l'une des cibles du rapport Bouchery, commandé par le Gouvernement et dont on retrouve quelques morceaux choisis dans le projet qui nous est soumis.

Etait-il donc si nécessaire de « nourrir » votre texte, jugé trop mince, ou plutôt de sacrifier à cette habitude trop fréquente de vouloir parler de tout à propos de quelque chose, et de réglementer de plus en plus au lieu de légiférer ?

A cette cadence, faudra-t-il considérer l'honnête citoyen comme un coupable potentiel et le filou comme un expert en parades dans la confusion des textes ?

Confusion des textes, puisque, comme l'indique si bien notre excellent rapporteur, M. Christian Bonnet, nombre des dispositions qui nous sont soumises modifient des lois très récentes - dont certaines n'ont pas même reçu un début d'application - ou interfèrent avec certains projets actuellement en cours d'examen devant le Parlement.

Confusion des textes, ou confusion des esprits ? En tout cas, confusion des institutions, dont on ne cherche à ménager ni le surcroît ni le heurt.

Or les lois doivent, par essence, être claires et applicables. Ce projet ne paraît pas tel. Il semble hétérogène par la nature différente de ses composantes, hétéroclite par la diversité des matières dont il traite, et sa disparité lui retire une forte part du crédit nécessaire au sujet en cause.

Dès le titre I^{er}, vous envisagez la création d'un service central de prévention de la corruption. Est-il nécessaire, en l'occurrence, de céder à cette manie, hélas trop répandue, de croire qu'une institution supplémentaire apporte la panacée capable de résoudre tous les problèmes ?

Loin de faciliter la coordination, cette manie se révèle, le plus souvent, propagatrice de conflits démobilisateurs entre les services et source de confusion des responsabilités.

Dans le cas présent, l'Etat dispose déjà des moyens de prévenir la corruption ou de lutter contre elle, qu'il s'agisse de la police judiciaire ou de la justice, qui doivent être dotées des moyens d'agir - vous en savez quelque chose, monsieur le ministre. Elles sont aidées d'ailleurs par nombre d'institu-

tions, d'organismes ou de structures qui ont également eu déjà à connaître des faits de corruption : la Cour des comptes et ses chambres régionales, la Cour de discipline budgétaire et financière, l'administration fiscale ou encore le Conseil de la concurrence. L'organisation actuelle semble donc suffisante pour permettre à l'Etat d'assurer son autorité, sans qu'il soit besoin d'ajouter de nouveaux dispositifs surabondants.

Nous suivrons donc la commission des lois quand elle nous proposera de supprimer le titre I^{er}.

Le titre II modifie les conditions de financement des campagnes électorales et des partis politiques. Il a donné lieu, à l'Assemblée nationale, à une sorte de valse-hésitation du Gouvernement.

Il s'agissait initialement d'interdire toute contribution des personnes morales au financement des activités politiques. De concessions en compromis, le Gouvernement a accepté un texte mi-chèvre mi-chou, fait de demi-mesures assez complexes et confuses. Pour finir, les dons restent permis, sous réserve d'une publicité totale.

Pourquoi tant d'arguties, alors que la vraie question est plutôt de savoir si, oui ou non, le financement public apparaît suffisant pour que campagnes électorales et partis politiques restent à l'écart de tentations coupables ?

Pourquoi, dans cette incertitude, modifier le régime de la loi de 1990, dite « loi Rocard », qui ne date que de deux ans...

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Excellente loi !

M. Lucien Lanier. ... et dont le bilan d'application n'a pu encore être dressé ? Faut-il donc déjà l'expédier aux oubliettes et céder à une véritable boulimie de textes nouveaux ? La loi Rocard n'a même pas pu encore être appliquée à des élections législatives ou présidentielles. Ne serait-il pas raisonnable d'attendre pour apprécier son efficacité ?

Nous approuvons donc la proposition de la commission des lois de supprimer le titre II.

M. Robert Laucournet. Et de deux !

M. Lucien Lanier. Nous souscrivons également aux propositions du rapporteur quand il nous recommande d'adopter une attitude sélective sur le titre III...

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Très sélective !

M. Lucien Lanier. ... relatif à la transparence des activités économiques, et sur le titre IV, qui traite des collectivités locales.

En effet, avec la volonté déterminée de traiter de tout même au prix d'une improvisation certaine, ce projet de loi s'attaque aux prestations de services dans le secteur de la publicité.

Admettons que ce secteur d'activité mérite quelque remise en ordre.

M. Michel Sapin, ministre de l'économie et des finances. On peut le dire !

M. Lucien Lanier. Convient-il de la tenter dans un texte anti-corruption au lieu d'y réfléchir posément, lorsque nous disposerons des travaux du Conseil de la concurrence - ils s'achèvent - et que nous pourrions bénéficier des conclusions de la commission d'enquête sur la presse créée par l'Assemblée nationale ?

La précipitation est, en l'occurrence, mauvaise conseillère. En effet, le projet initial, en interdisant toute rémunération de l'intermédiaire par les médias, amputait d'une forte part les rémunérations des agences de publicité. Le Gouvernement en a pris conscience lors des débats à l'Assemblée nationale, les modifications apportées à son texte fragilisent, par un mécanisme incertain et complexe, la compétitivité d'un secteur actuellement en difficulté et soumis à une rude concurrence internationale.

C'est pourquoi nous suivrons le rapporteur de la commission des lois quand il nous proposera de refuser les dispositions spécifiques du projet de loi concernant les prestations publicitaires. En revanche, nous accepterons les dispositions des articles 11 et 12 du titre III, qui sont destinées à assurer la transparence des prestations de services.

Concernant la composition des instances départementales et nationale qui sont chargées des décisions d'urbanisme commercial, une certaine expérience personnelle me permet de penser qu'une réforme est nécessaire, qui assurerait à la

fois une meilleure représentation des élus locaux et des professionnels par leurs organismes consulaires, qui sont à même de se placer au-dessus des conflits d'intérêts et des conflits de sentiments.

A cet égard, le projet de loi peut être encore amélioré par les amendements que nous proposons les commissions saisies.

Nous sommes, en revanche, beaucoup moins rassurés par le chapitre IV de ce même titre III, qui, au prix d'une réforme du système des délégations de service public, risque de fragiliser les entreprises françaises et de les placer en situation difficile par rapport à la concurrence étrangère.

Il semble d'abord que s'instaure une certaine confusion entre deux types de concessions différentes : la concession de travaux publics et la concession de service public.

On peut s'étonner que, pendant des mois, le Gouvernement se soit efforcé - non sans succès, disons-le clairement - d'obtenir à Bruxelles que ces délégations de service public restent hors du champ d'application des directives destinées à instaurer la concurrence. Il s'agissait d'éviter que nos entreprises ne soient défavorisées par des législations étrangères qui leur interdiraient toutes possibilités d'accès.

Je prends un exemple : la concession de service public a fait l'objet de discussions au sein de la Communauté, discussions qui ont abouti à reporter de trois ans une décision commune sur le sujet.

En outre, la concession de travaux publics, également objet de longues discussions, a abouti à une directive transposée en droit interne par la loi du 3 janvier 1991 et par un décret d'application de mars 1992.

Dans l'un et l'autre cas, les négociateurs français ont obtenu l'adoption d'une règle qui, certes, crée la transparence, mais maintient les souplesses nécessaires à l'innovation et au développement. Or le présent projet de loi remet en cause cet acquis.

Alors que la Communauté ne l'exige d'aucune façon, et ce grâce à l'action de nos négociateurs, votre projet, monsieur le ministre, place à découvert les entreprises françaises, en imposant un appel public de candidatures pour les délégations de service public. Pourquoi les dispositions de la directive « Travaux » - pour ne prendre qu'elles - doivent-elles être remises en cause quelques mois après leur adoption ? Car c'est bien de cela qu'il s'agit.

En effet, l'appel public de candidatures sur ce sujet amorce une remise en cause de ce qui faisait l'originalité des conventions fondées sur l'*intuitu personae* et instaure une procédure très lourde pour les collectivités locales, paralysant ainsi les entreprises françaises face à leurs concurrents européens.

Monsieur le ministre, trouvez-vous la situation actuelle de l'emploi suffisamment stabilisée pour proposer une telle opération ? Faut-il vraiment que nous nous fassions les propagandistes d'une réglementation tatillonne avant nos partenaires européens ?

Il semblerait qu'un peu de mesure s'impose actuellement.

Enfin, faut-il de même accumuler les formalités et les contraintes pesant sur les collectivités locales ?

Certes, nul ne nie qu'un contrôle est nécessaire et utile ; mais le contrôle de légalité existe. Donnons aux préfets les moyens de l'exercer dans les meilleures conditions, en constituant dans chaque préfecture une cellule efficace susceptible d'assurer le contrôle *a posteriori*, tel que le définissent les lois de décentralisation. Le corollaire de ce contrôle est, à l'évidence, un engagement plus ferme du processus de déconcentration, qui éviterait d'imposer aux collectivités locales des procédures longues, coûteuses et lentes.

Monsieur le ministre, nous sommes tous conscients de l'importance du sujet dont nous débattons aujourd'hui.

La liberté exige vertu et probité, il convient de le dire et de le rappeler mais la liberté exige aussi la présomption d'innocence.

Or, par un luxe réglementaire à caractère centralisateur et par son souci du détail, votre projet semble accumuler les présomptions de culpabilité. Soucieux de prévenir, vous ligotez au lieu d'assouplir, vous accumulez au lieu de clarifier.

C'est pourquoi nous ne pouvons qu'approuver le travail d'élagage qu'a accompli la commission des lois, notamment son rapporteur, notre collègue Christian Bonnet.

Le groupe du RPR, conscient de l'importance du sujet en discussion, votera donc ce projet de loi, mais avec les importants amendements qui lui seront proposés. (*Applaudissements sur les travées du RPR, de l'UREI et de l'union centriste.*)

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, lorsque, le 8 avril dernier - il n'y a donc guère que huit mois - M. le Premier ministre a indiqué dans sa déclaration de politique générale que l'un des axes de l'action de son Gouvernement serait la lutte contre la corruption, son propos a eu dans le pays entier, et également, m'avait-il semblé, dans les assemblées, en particulier dans la nôtre, une résonance certaine.

Chacun le sait ici - contrairement à ce que les médias, qui braquent leurs feux sur l'actualité d'une manière souvent tendancieuse, pourraient faire croire - les hommes politiques sont honnêtes. Certains disent qu'ils ne sont pas plus mal-honnêtes que les autres. C'est une formule que je récusé. Fort heureusement, ils sont, en moyenne, plus honnêtes que les autres, et c'est ce que l'on est en droit d'attendre des représentants de la nation.

Mais il est certain également que notre monde moderne regorge de tentations et de forces économiques suffisamment puissantes pour corrompre. Ne voit-on pas d'ailleurs très souvent les corrupteurs accuser d'être corrompus ou corruptibles ceux-là mêmes qu'ils s'efforcent en effet de corrompre ?

Il est donc nécessaire que des mesures soient prises pour lutter contre la corruption et, d'une manière plus générale, pour que l'argent ne puisse corrompre : il faut imposer transparence et contrôle.

Le Premier ministre, logique avec lui-même, a mis en place une commission composée de gens insoupçonnables, dont les noms doivent être rappelés car, lorsque les rapporteurs font grief au Gouvernement de proposer telle ou telle mesure, qu'ils sachent bien que, en vérité, c'est à la commission présidée par le conseiller d'Etat, procureur général honoraire près la cour d'appel de Paris, M. Robert Bouchery, qu'ils font ces critiques.

La commission présidée par M. Bouchery était donc composée de M. Jean Choussat, inspecteur général des finances, de M. Pierre Grandjeat, président de chambre à la Cour des comptes, de M. Marcel Lemonde, magistrat, sous-directeur des stages à l'Ecole nationale de la magistrature et de M. Dieudonné Mandelkern, conseiller d'Etat, le rapporteur général étant M. Alain Pichon, conseiller maître à la Cour des comptes. Je pourrais également citer les noms des rapporteurs particuliers de cette commission, tous aussi honorables.

Dès le 23 juin, la commission a rendu un rapport d'étape, dans lequel, dès le début, elle indique avoir exploré les sept domaines suivants : les marchés publics, les délégations de service public, l'urbanisme commercial, l'urbanisme et l'immobilier, la publicité, les associations bénéficiant de financements publics, les sociétés d'économie mixte locales, soit, très exactement, les têtes de chapitres du projet de loi que nous examinons à partir de son titre III.

Il est vrai que beaucoup ont poussé des cris, leurs pleurs et leurs lamentations, qui sont parvenus jusqu'à nous, révèlent, à notre avis, que le projet de loi a mis le doigt sur la plaie.

Ce projet de loi vise heureusement à instaurer la transparence là où règne l'obscurité, là où chacun se réjouit de ne pas être vu et donc de ne pouvoir être pris ! Ce projet prévoit, heureusement encore, d'instaurer un contrôle là où il n'existe pas ou lorsqu'il est insuffisant, ce dont certains abusent, évidemment.

Je ne reviendrai pas sur les rapports que nous venons d'entendre. Je n'ironiserai pas sur les contradictions qui existent entre certains rapports pour avis et le rapport au fond. Elles prouvent que, pour une fois, la coordination de la majorité sénatoriale n'a pas mis fin au débat avant qu'il ne commence ! En revanche, je répondrai au rapporteur au fond, puisque son rapport embrasse l'ensemble du projet de loi.

J'ai retrouvé dans son rapport oral certaines des formules à l'emporte-pièce dont il a le secret et qu'il manie avec humour. Je dois reconnaître qu'il entrera peu ou prou dans le jeu, puisqu'il apportera des amendements et proposera de conserver quelques-uns des articles du projet en ce qui concerne l'urbanisme commercial, le code de l'urbanisme, les organismes d'HLM, la participation des employeurs à l'effort

de construction, les dispositions relatives aux collectivités locales, les sociétés d'économie mixte locales, la modernisation du contrôle... tout cela, c'est vrai, en édulcorant bien souvent le texte qui nous vient de l'Assemblée nationale.

Sur ces divers chapitres, mes amis MM. Autain, Carrère, Laucournet et Masseret auront l'occasion d'intervenir lors de la discussion des articles, titre par titre.

Pour ma part, je m'en tiendrai aux titres et aux chapitres sur lesquels notre rapporteur M. Bonnet s'est livré - je me permets de répéter ici l'affreux jeu de mots que j'ai utilisé en commission...

M. Christian Bonnet, rapporteur. Vous allez sans doute parler de « boucherie » !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. ... à une boucherie, effectivement, monsieur le rapporteur !

C'est le cas en ce qui concerne le service central de prévention de la corruption, le financement des campagnes électorales et des partis politiques, les prestations de publicité et, enfin, les délégations de service public.

Or si, à mes yeux, M. le rapporteur fait sur ces titres et chapitres une « boucherie », c'est avec un *a priori* pour le moins paradoxal, bien qu'apparemment très logique.

En effet, M. le rapporteur dénonce la rapidité avec laquelle les lois sont faites - sur ce point, il a tout à fait raison - mais il se refuse à les améliorer lorsqu'il en a la possibilité : il y a là, selon moi, une contradiction manifeste !

Comment peut-il se féliciter, avec nous, que le Sénat ait la possibilité de remettre cent fois l'ouvrage sur le métier de manière à peaufiner l'œuvre qui nous vient de l'Assemblée nationale et se refuser à exercer cette responsabilité, en proposant purement et simplement la suppression de pans entiers du texte dont nous sommes saisis ?

Nous préférons que le Sénat, dans sa majorité, prenne la responsabilité de faire son travail, c'est-à-dire de formuler des contre-propositions lorsqu'il y a lieu de le faire.

A propos du titre I^{er}, relatif au service central de prévention de la corruption, le rapporteur déclare que nous ne manquons pas d'organismes pour lutter contre la corruption. Il énumère le parquet, les services de police, les tribunaux de tous ordres, le conseil de la concurrence, la Cour des comptes, les chambres régionales des comptes. Et d'ajouter : « N'en jetez plus ! » Son énumération démontre pourtant elle-même la nécessité de coordonner cet ensemble.

Il n'a cité ni le TRACFIN, qui est chargé de la même mission de coordination en ce qui concerne le blanchiment des profits criminels, ni l'office de lutte contre le grand banditisme.

M. Christian Bonnet, rapporteur. Cela n'a rien à voir !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Pourtant, le rôle de nouvel organisme serait le même !

On ne prend jamais suffisamment de précautions pour lutter contre la corruption et il serait curieux de refuser un organisme qui n'aurait pas de pouvoirs propres, mais qui serait chargé de surveiller les sources possibles de corruption et qui se contenterait de les dénoncer à l'organisme compétent en la matière. C'est pourtant ce que la commission des lois vous propose !

Le rapporteur tient encore un langage curieux sur les mesures relatives au financement des campagnes électorales et des partis politiques.

Certaines lois votées, nous dit-il, notamment celles du 11 mars 1988 et du 15 janvier 1990, n'ont pas encore été appliquées. En vérité, elles ne le sont pas complètement, la loi de 1988 s'appliquant encore dans certains domaines et celle de 1990 n'ayant encore été mise en œuvre que pour les seules élections locales.

Dès lors, M. le rapporteur préconise d'attendre de voir ce qu'un tel dispositif donnera à l'expérience.

Monsieur le rapporteur, comment osez-vous tenir un tel propos, alors que vous estimez que les lois sont élaborées trop vite et qu'elles doivent donc être améliorées ? Alors que nous aurions la possibilité de les améliorer avant que leurs éventuels effets néfastes se soient révélés, nous laisserions passer cette chance ! Là encore, votre propos est tout à fait paradoxal !

En la matière, le texte, tel qu'il nous arrive de l'Assemblée nationale, contient neuf articles, courts pour la plupart. Combien d'entre eux trouvent grâce aux yeux de la commission des lois, sur le rapport de M. Bonnet ? Aucun ! Suppression totale !

J'entendais tout à l'heure M. Lucien Lanier parler d'élagage. Il faudrait plutôt parler de sabrage, de bûcheronnage, de coupe à blanc !

M. Michel Sapin, ministre de l'économie et des finances. Pas de termes forestiers devant moi ! (*Sourires.*)

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Vous avez remarqué que je n'ai cité aucune espèce et c'était précisément à votre intention ! Je sais bien que si chacun fait volontiers de l'esprit sur son propre nom, il a horreur que d'autres se le permettent. Je m'en étais donc bien gardé !

J'en viens aux propositions relatives aux biens sociaux, au plafond du financement des campagnes électorales, à la répartition de l'aide publique, et je ferai connaître le point de vue qui est le nôtre.

S'agissant des biens sociaux, le Gouvernement proposait dans son projet qu'il n'en soit aucunement abusé : les biens d'une entreprise sont faits pour l'entreprise et il n'est pas normal d'en faire un autre usage, en particulier de financer des campagnes électorales pour faire plaisir à certains candidats, en espérant, évidemment, un paiement en retour. Le projet gouvernemental proposait donc qu'il ne soit plus possible de voir ces biens sociaux financer des campagnes électorales.

M. Lanier demandait tout à l'heure si le financement public était suffisant. Certes non ! Mais il peut y avoir un financement privé personnel qui ne soit pas prélevé sur les fonds des entreprises. Que chaque citoyen puisse donner aux partis politiques ou aider des candidats, cela sera toujours possible ; on ne l'évitera jamais. Il est vrai que les partis de gauche ont peut-être davantage intérêt que ceux de droite à l'adoption d'une réglementation de ces abus de biens sociaux, parce qu'ils ne sont pas de ceux qu'un M. Boutmy ou d'autres viennent voir avec des valises de billets, au nom du patronat ! (*Exclamations sur les travées du RPR.*)

M. Louis Souvet. Je vous en prie !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. En citant M. Boutmy, j'ai fait allusion à des faits historiques, que personne ne peut récuser !

M. Louis Souvet. L'histoire, c'est aussi l'histoire récente !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Cela étant, reconnaissez que nous avons de la suite dans les idées ! En effet, nous déclarions déjà, le 11 février 1988, devant le Sénat, lors de la discussion de ce qui est devenu la loi du 11 mars 1988 : « Le projet prévoit que les candidats peuvent recevoir des dons de personnes morales (...) nous n'acceptons pas que les personnes morales puissent faire des dons aux candidats (...). Dans tous les cas, il s'agirait à l'évidence d'abus de biens sociaux, en tout état de cause de nature à entraver le libre arbitre des donateurs (...). Pour notre part, nous restons hostiles au financement des campagnes électorales par des personnes morales, quelles qu'elles soient. » Nous ajoutions que nous étions également opposés à la déduction fiscale de ces dons, s'ils devaient être retenus.

C'est vous dire, messieurs les ministres, combien nous avons été satisfaits de voir le Gouvernement nous proposer de retenir les idées que, au nom du groupe socialiste, nous avions exposées en 1988 !

M. François Autain. C'est vrai !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Il se trouve que l'Assemblée nationale n'a pas retenu cette option radicale, mais des dispositions qui vont néanmoins dans le bon sens. Vous le voyez, monsieur le rapporteur, plusieurs lois sont nécessaires pour arriver à la perfection, et c'est bien normal !

M. Christian Bonnet, rapporteur. Perfection ?...

M. Michel Dreyfus-Schmidt. La majorité de l'Assemblée nationale a décidé que les dons des entreprises aux partis politiques ou aux candidats devaient être rendus publics de façon à obtenir en la matière la transparence effective afin que les électrices et les électeurs puissent en tirer les conséquences qu'ils souhaitent.

Cela ne nous comble pas totalement, je le répète, et je ne verrais aucun inconvénient à ce que l'Assemblée nationale, ou une éventuelle commission mixte paritaire, en revienne au texte du Gouvernement.

Je note cependant que l'apport de l'Assemblée nationale est un progrès certain par rapport à la situation actuelle. Aussi, je regrette, monsieur le rapporteur, que vous ne le reteniez pas, à défaut de retenir le projet initial.

L'Assemblée nationale a également instauré un plafond par circonscription : une somme fixe ainsi qu'une somme par électeur. Là encore, comment ne serions-nous pas partisans d'une telle disposition alors que - pardonnez-nous de nous citer une nouvelle fois - nous proposons au Sénat, toujours le 11 février 1988, que « dans chaque circonscription, le plafond soit égal à un fixe augmenté d'une somme donnée par électeur inscrit ». C'est très exactement ce qui nous est proposé aujourd'hui. Nous en sommes totalement partisans car, je le répète, nous avons de la suite dans les idées.

S'agissant de la répartition de l'aide publique, nous précisions, en 1988, qu'elle soit apportée aux partis en fonction du résultat obtenu aux élections. C'est clair, c'est net, c'est propre, c'est indiscutable. Peut-être pourrait-on prévoir, en pensant aux petites formations, un fixe auquel s'ajouterait une somme proportionnelle au nombre de voix obtenues lors du premier tour des élections législatives. C'est ce qui se passe dans la plupart des pays étrangers. Certains d'entre eux prennent en considération le nombre de parlementaires parce qu'ils ont adopté un scrutin proportionnel, de telle manière que cela revient au même que de retenir le critère des voix obtenues lors des élections législatives.

En France, ce n'est pas le cas puisque nous avons des scrutins majoritaires et pour les législatives et, de manière plus marquée encore, quoi qu'il y paraisse, pour les sénatoriales.

Pourtant, en 1988, il a été décidé de prendre en considération non seulement le nombre de députés mais également celui de sénateurs.

Par ailleurs, il nous paraît tout à fait anormal de n'apporter une aide qu'aux partis représentés au Parlement, en proportion du nombre de parlementaires : plus ils en ont, plus ils sont déjà avantagés puisqu'ils bénéficient des facilités dont disposent les parlementaires à juste titre.

Pourtant, je le répète, seul le nombre de parlementaires a été retenu en 1988 par votre majorité.

En 1990, un progrès a été constaté, mais sans aller jusqu'à un système retenant le nombre de voix obtenues, et ce pour tenir compte des objections formulées par le Sénat. Ainsi, une moitié de l'aide publique serait répartie en fonction du nombre de voix obtenues par les partis au premier tour des élections législatives, lorsque ces derniers ont compté au moins soixante-quinze candidats et l'autre le serait au prorata du nombre de parlementaires, députés et sénateurs.

De longues discussions ont alors eu lieu. Mon ami Guy Allouche s'est battu à propos des « groupements » politiques - aucune définition n'en est donnée dans la Constitution - estimant en tout cas que ne devrait pas être reconnu des groupements politiques, parlementaires ou électoraux unipersonnels. Or c'est très exactement ce à quoi on a abouti. Si l'on continue ainsi, la France risque de compter autant de groupements politiques que de parlementaires. (*Sourires.*) On songe à Rochefort, pour qui la France comptait 30 millions de sujets sans compter les sujets de mécontentement. (*Nouveaux sourires.*) Nous sommes menacés de 570 groupements politiques à l'Assemblée nationale et de 321 au Sénat !

Le Gouvernement propose de tirer les leçons de cette dérive et, sans faire de révolution, sans aller jusqu'à la solution idéale qui consisterait à ne s'en tenir qu'au nombre de voix, il propose que la seconde part de l'aide publique ne soit calculée en fonction du nombre de parlementaires, députés et sénateurs, que pour les partis ayant présenté au moins soixante-quinze candidats aux élections législatives.

La commission des lois, sur la proposition de M. Bonnet, suggère de supprimer ces dispositions. En la matière, des progrès considérables ont été réalisés en 1990 par rapport à 1988, et on nous propose d'en faire de nouveaux. Vous les refusez. Vous en prenez la responsabilité ! Pour sa part, le Gouvernement s'honore de proposer un système plus juste et de plus en plus transparent. Nous ne pouvons que l'approuver et le soutenir.

S'agissant des prestations de publicité, M. le rapporteur a déclaré à plusieurs reprises en commission que le monde de la publicité était une jungle.

La jungle est un lieu où règne une loi particulière, la loi de la jungle, où, très librement, si j'ose dire, les forts écrasent les faibles, où donc la liberté opprime.

Tout représentant de la nation qui découvre un secteur où règne la loi de la jungle, où la liberté opprime, doit évidemment faire en sorte que la loi intervienne pour protéger ceux qui sont opprimés.

M. François Autain. Très bien !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Devant mes observations, M. le rapporteur a fini par dire qu'il n'aurait peut-être pas dû parler de jungle. Je le rassure : le premier mouvement est le bon. Je dois préciser, pour être complet, qu'il avait parlé de « jungle fragile ».

La jungle étant fragile, faut-il faire en sorte que la « loi de la jungle » n'y règne plus ou, au contraire, respecter cette fragilité en laissant cette loi de la jungle se perpétuer ? La commission des lois, sur la proposition de M. Bonnet, s'arrête à cette dernière solution et vous invite à la suivre.

Il semble bien, une fois de plus, que la philosophie de la majorité sénatoriale - mais je ne veux pas préjuger la décision définitive du Sénat - soit le laisser-faire et le laisser-passer. Telle n'est pas la nôtre, ni celle du Gouvernement que nous soutenons, ce dont nous nous félicitons.

J'en viens aux délégations de service public - et j'en aurai terminé puisque j'ai décidé de m'en tenir aux secteurs dans lequel a sévi le coupe-coupe de M. Bonnet - nous sommes dans la jungle, ne l'oublions pas ! *(Sourires.)*

En tant qu'élus locaux, nous savons tous quels sont les rapports avec ceux qui bénéficient ou aspirent à bénéficier de concessions, c'est-à-dire de délégations de service public.

Nous savons tous qu'il n'est pas possible de revenir en arrière une fois entre les mains de ceux avec lesquels on a traité. Si ce ne sont pas les contribuables qui paient, ce sont les usagers. De toute façon, ceux auxquels on a affaire agissent non pas pour les beaux yeux de la commune avec laquelle ils traitent, mais pour obtenir le maximum de profit. Et, là aussi, la transparence est nécessaire.

Lorsque le Gouvernement propose, comme pour les marchés publics, de procéder à un appel d'offres, nous jugeons cela tout à fait normal, et nous applaudissons lorsqu'il propose que la reconduction soit non pas tacite, mais expresse et approuvée par les assemblées délibérantes.

Toute mesure, nous dit-on, a des effets néfastes. M. le rapporteur se demande ce qui se passerait s'il était nécessaire d'investir.

Selon lui, de deux choses l'une : ou bien l'investissement ne serait pas fait, et la situation serait catastrophique pour le service public, ou bien la collectivité devrait avancer les fonds nécessaires - pourquoi pas ? - quitte à ce que le délégué, espérant une reconduction du marché, en fasse l'avance et récupère celle-ci ensuite, ou à ce que la commune emprunte et répercute la charge sur celui qui, ensuite, reprendra la délégation, que ce soit le même ou un autre.

Votre argumentation, monsieur le rapporteur, ne nous paraît pas suffisamment solide pour abandonner le principe, selon nous excellent, qui permet aux collectivités de choisir, en toute liberté, de continuer ou non avec le même partenaire après avoir mis en concurrence tous ceux qui seraient capables d'apporter la même prestation.

Vous nous avez dit, monsieur le rapporteur, que des sociétés étrangères pourront répondre aux appels d'offres alors que nos entreprises ne sont pas admises à concourir dans leur pays.

Cet argument-là nous paraît solide. Vous avez d'ailleurs indiqué que le Gouvernement, de ce fait, s'est opposé, à l'échelon communautaire, à l'élaboration d'une directive en la matière.

La solution est simple : il suffit de déposer un amendement disposant que les entreprises étrangères ne pourront pas répondre aux appels d'offres en France si la même faculté n'est pas offerte à nos entreprises dans leur pays.

M. Christian Bonnet, rapporteur. C'est ce que vous avez fait !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. En effet, face à la carence de la commission des lois du Sénat, nous avons déposé un amendement en ce sens.

Je m'en suis tenu, dans mon propos, à des réflexions d'ordre général.

Nous regrettons non pas seulement le conservatisme mais aussi le laxisme plus ou moins grand des commissions saisies. « Plus ou moins grand », puisque la commission des lois « élague » - je reprends le terme de M. Lanier - « sabre » pour être plus exact, beaucoup plus, en matière de publicité, que la commission des affaires culturelles, par exemple.

Alors que le Gouvernement nous demande de prévoir transparence et contrôle, afin d'éviter le plus possible la corruption, nous déplorons que les commissions - le Sénat ne s'est pas encore prononcé - renâclent. Le groupe socialiste, lui, ne renâclera pas. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées socialistes.)*

M. le président. Monsieur le rapporteur, je crois savoir que la commission des lois doit se réunir à seize heures pour examiner les amendements qui ont été déposés sur le projet de loi actuellement en discussion. De combien de temps estimez-vous avoir besoin ?

M. Christian Bonnet, rapporteur. Tout dépendra des commissaires, monsieur le président ! Mais je pense que deux heures nous suffiront.

M. le président. En conséquence, mes chers collègues, nous reprendrons nos travaux à dix-huit heures.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à douze heures vingt-cinq, est reprise à dix-huit heures dix, sous la présidence de M. Jean Faure.)

PRÉSIDENCE DE M. JEAN FAURE vice-président

M. le président. La séance est reprise.

5

PRESTATION DE SERMENT D'UN JUGE TITULAIRE DE LA HAUTE COUR DE JUSTICE

M. le président. M. Charles de Cuttoli, juge titulaire, va être appelé à prêter, devant le Sénat, le serment prévu par l'article 3 de l'ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959 portant loi organique sur la Haute Cour de justice.

Je vais donner lecture de la formule du serment, telle qu'elle figure dans la loi organique.

Je prierai ensuite M. de Cuttoli de bien vouloir se lever et, en levant la main droite, de prononcer les mots : « Je le jure. »

Voici la formule du serment :

« Je jure et promets de bien et fidèlement remplir mes fonctions, de garder le secret des délibérations et des votes et de me conduire en tout comme digne et loyal magistrat. »

(M. Charles de Cuttoli, juge titulaire, se lève et dit, en levant la main droite : « Je le jure. »)

M. le président. Acte est donné par le Sénat du serment qui vient d'être prêté devant lui.

6

PRÉVENTION DE LA CORRUPTION

Suite de la discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence

M. le président. Nous reprenons la discussion du projet de loi relatif à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

Dans la suite, de la discussion générale, la parole est à M. Cluzel.

M. Jean Cluzel. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, ainsi le Sénat est appelé à examiner le projet de loi visant à la moralisation de la vie politique et de la vie économique. Qui pourrait s'élever contre un tel objectif ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales. Personne !

M. Jean Cluzel. Pourtant, ce texte a soulevé de nombreuses critiques et donné lieu à de vives inquiétudes, à juste titre, comme l'ont démontré avec sérénité mais lucidité, nos rapporteurs, tout particulièrement M. Christian Bonnet, dont j'ai étudié le travail avec la plus grande attention, car il fait honneur à la perspicacité et au sens de l'intérêt public de notre assemblée.

Mais que signifie exactement le terme « corruption » ?

Dans le sens commun, il désigne les moyens que l'on emploie pour détourner quelqu'un de ses devoirs et pour le déterminer à faire quelque chose contre sa conscience.

Dans un sens tout aussi courant, c'est le fait, pour tout fonctionnaire public de l'ordre administratif ou judiciaire, pour, d'une façon générale, tout citoyen chargé d'une fonction publique ou investi d'un mandat public, tout employé, commis ou préposé d'une entreprise privée, d'accepter des dons ou d'agréer des offres en vue de faire un acte dans ses fonctions ou de s'abstenir de le faire ; c'est ce que l'on appelle la corruption passive.

Quiconque contraint ou tente de contraindre, corrompt ou tente de corrompre un fonctionnaire se rend coupable, lui, de corruption active.

La corruption est, en droit français - et ce n'est que justice - un délit pénal.

Deux questions se posent sur ce sujet, auxquelles je vais tenter de répondre : la corruption est-elle un mal endémique ? Ce mal s'accroît-il actuellement en France ?

A la première de ces questions, je réponds : oui.

Il suffit, pour être convaincu que la corruption est bien un mal endémique, de se reporter aux textes les plus anciens : on y retrouve toutes les formes de corruption. Il semble bien que, sur ce point, nos contemporains n'aient rien inventé.

Sans remonter très loin dans le temps, prenons Shakespeare : « Si les empires, les grades, les places ne s'obtenaient pas par la corruption, si les honneurs purs n'étaient achetés qu'au prix du mérite, que de gens qui sont nus seraient couverts, que de gens qui commandent seraient commandés ». Vous avez reconnu, bien entendu, une phrase de *Marchand de Venise*.

On se souvient que, sous l'Ancien Régime, les gens des Comptes, ancêtres des magistrats de notre Cour des comptes, s'habillaient de noir et allaient les mains nues, pour bien montrer qu'aucune trace d'épices ne les souillait !

Ce fut, du reste, l'un des objectifs majeurs de la Révolution de 1789 que de prévenir la corruption puisque, selon l'article XIV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, « tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi » ; je me permets d'insister sur ces derniers mots.

Le mal s'accroît-il actuellement en France ? A cette seconde question, je répond également : oui. C'est un point d'accord entre nous, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat.

Il s'accroît en effet sous l'effet de plusieurs causes, parmi lesquelles on peut en distinguer quatre principales.

Quelles que soient les difficultés dues à la crise actuelle, l'argent est, dans certains cas et pour certaines sphères du secteur public comme du secteur privé, devenu plus abondant et plus facile.

Sans être misanthrope, on doit reconnaître que l'attitude générale des Français devant l'argent - c'est-à-dire face à son pouvoir et à ce qu'il procure - est devenue très laxiste. C'est lorsque l'honnêteté devient vertu, et non pratique courante, que l'on peut véritablement craindre une dégradation des mœurs.

Une autre évolution a favorisé les occasions de laxisme. Voilà longtemps, il y avait, d'une part, les intérêts privés et, de l'autre, l'intérêt général, c'est-à-dire, d'une part, les citoyens et les entreprises, de l'autre, l'Etat. L'Etat s'occupait

de ses missions régaliennes : la justice, la monnaie, la police, la diplomatie. Tout le reste dépendait du privé. Mais, depuis la Seconde Guerre mondiale, l'Etat est devenu largement gestionnaire. C'est ainsi que les formes et les lieux de la « tentation » se sont multipliés !

Quant aux partis politiques, leurs campagnes sont devenues de plus en plus coûteuses. A ce propos, je ferai référence à Schumpeter, qui, dans une définition célèbre, disait : « Un parti est un groupe dont les membres se proposent d'agir de concert dans la lutte concurrentielle - j'insiste sur ce mot - pour le pouvoir politique. »

C'est précisément ce caractère concurrentiel dans l'utilisation moderne des médias qui explique l'augmentation par moment « démentielle » des dépenses des partis, d'où leurs procédés, que je qualifierai par euphémisme de « discutables », pour alimenter leurs « pompes à phynances » !

Alors, fallait-il légiférer ? C'est là une autre question à laquelle la réponse a été excellemment apportée par la commission des lois et par les commissions saisies pour avis. Je n'aurai donc rien à ajouter ni à retrancher à leurs rapports et tout particulièrement aux très fortes pages 7 à 17 du rapport rédigé par M. Christian Bonnet. Je souhaite très sincèrement que le Gouvernement accepte d'en faire son profit.

Qu'il me soit permis de présenter deux observations de fond : l'une sur le prurit législatif dont il semble bien que nous soyons depuis de très nombreuses années affectés, l'autre, sur la mise à mal de la Constitution de la V^e République par le système parfaitement condamnable de la déclaration d'urgence à répétition.

S'agissant du prurit législatif, on pourrait renverser le fameux aphorisme et dire qu'à notre époque nul n'est censé connaître la loi. Telle est bien, en effet, la conclusion que l'on pourrait tirer du rapport du Conseil d'Etat qui a fait le bilan de l'inflation de lois, normes et règlements : plus de 7 000 lois applicables, plus de 80 000 décrets réglementaires et plus de 20 000 directives européennes.

Je n'insisterai pas, la cause me paraît entendue.

Quant à la déclaration d'urgence - elle frappe le texte dont nous discutons - je n'hésite pas à dire, en conscience, que son usage devenu courant conduit à une grave méconnaissance de la Constitution de la V^e République.

En effet, le choix sans ambiguïté des constituants de 1958 pour un régime parlementaire de type bicaméral témoigne de la priorité accordée à la réflexion, mais aussi au dialogue entre les deux Assemblées et le Gouvernement, et ce grâce à deux lectures dans chacune d'elles, à la réunion de commissions mixtes paritaires pouvant donner lieu à conciliation.

Telle est bien, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, la vertu cardinale du bicamérisme, supérieure à la rapidité de procédure que permet le monocamérisme.

Les constituants de 1958 n'ont voulu ni du bicamérisme absolu, lequel, pratiqué sous la III^e République, fut à l'origine de nombreuses erreurs politiques ou de retards, ni du bicamérisme inégalitaire de la IV^e République, largement responsable de l'effondrement du régime.

Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, compte tenu des analyses de la commission des lois et de celles des commissions saisies pour avis, mais aussi de la richesse des débats qui vont nous opposer - Gouvernement, Assemblée nationale, Sénat - j'ose croire que M. le Premier ministre acceptera de revenir sur la déclaration d'urgence qui affecte ce texte et qu'il donnera ainsi au Parlement le temps nécessaire pour aboutir à un large consensus sans réduire les possibilités du dialogue.

Nous éviterons de ce fait un quadruple péril :

Succomber à ce qu'on appelle l'effet d'annonce, effet qui s'émousse d'ailleurs de plus en plus ;

Promulguer un texte inapplicable pour certains de ses articles, et destiné, par conséquent, à être inappliqué ;

Plonger un peu plus dans le marasme certaines catégories professionnelles et d'accroître le nombre des chômeurs ;

Enfin, mettre un futur gouvernement, quelle que soit du reste sa tendance politique, dans l'obligation de refaire cette copie.

On parle actuellement - et à juste titre - d'accroître les pouvoirs du Parlement. Ce n'est pas moi, en tant que parlementaire, qui m'en plaindrai. Alors, commençons par ne pas les réduire par une déclaration d'urgence ! Plus que de textes

nouveaux, nous avons besoin de voir respecté l'esprit de la Constitution. Puissiez-vous, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, faire vôtre cette idée extrêmement simple !

Permettez-moi maintenant de présenter cinq remarques en écho à celles qu'ont formulées nos rapporteurs.

La première concerne l'organisation de la vie politique.

Les partis sont indispensables à la démocratie ; nul ne songerait à le nier. Selon les pays, les partis sont plus ou moins organisés, plus ou moins puissants. Ils sont, en tout cas, dans les systèmes occidentaux, des rouages essentiels au fonctionnement de la démocratie et sont considérés comme la garantie du caractère démocratique et pluraliste du pouvoir.

Mais comment peuvent-ils exister et survivre si les cotisations de leurs adhérents ne leur permettent pas, ce qui est le cas dans un pays très peu politisé comme la France ? Dès lors, ils ne peuvent pas remplir la mission qui leur est reconnue par la Constitution.

Une dotation exclusive de l'Etat est-elle envisageable alors que l'article 4 de la Constitution reconnaît la libre activité des partis politiques ?

Il est vrai que la transparence est une exigence absolue. Mais, si une transparence maximale est indispensable, les partis doivent s'organiser comme ils l'entendent dans le respect des lois.

Si une réglementation trop stricte était édictée, on se retrouverait vite devant les problèmes qui ont précédé les lois du 11 mars 1988 et du 15 janvier 1990.

Ma deuxième remarque a trait à la fonction publique.

Ce projet de loi s'est inspiré, à l'évidence, du rapport de la commission de prévention de la corruption. Cet organisme a fait des propositions intéressantes. Malheureusement, le projet de loi n'en reprend que quelques-unes. Il ne retient ni l'idée de réformer le régime de disponibilité des fonctionnaires de l'Etat ni celle de veiller à la mobilité des agents publics particulièrement exposés. Il ne retient pas davantage l'idée d'un encadrement du *lobbying*, et pourtant, ce serait nécessaire. Par ailleurs, le « pantouflage » n'est pas abordé.

Bien d'autres formes de corruption existent, par exemple celles qui tiennent au régime. Voici ce qu'en dit un inspecteur des finances dans le dernier numéro de la revue *Débat*, paru en septembre dernier :

« Un pouvoir absolu corrompt nécessairement dans la mesure où il garantit la carrière des courtisans et réduit au silence les conseillers scrupuleux. Toutefois, l'exemple de l'Italie confirme que l'affaiblissement de l'exécutif comporte autant d'inconvénients, sinon plus, que l'existence d'une monarchie républicaine. »

J'en arrive à ma troisième remarque, qui touche les mandats électifs.

Ce texte semble poser une présomption quasi générale de corruption.

N'ayant, hélas ! pu être présent ce matin, j'ai pris connaissance de vos interventions, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat. Je sais donc que, l'un et l'autre, vous avez insisté sur le fait que telle n'était pas votre idée ; nous vous en donnons acte, mes collègues et moi-même.

Toutefois, que des dispositions relatives au mandat électif figurent sous un titre général faisant référence à la « prévention de la corruption » ne laisse pas de nous gêner quelque peu.

Si l'objectif déclaré de « prévention de la corruption » et de « transparence de la vie économique et des procédures publiques » ne peut qu'être approuvé, il me semble bien, après une étude très réfléchie, que ce projet de loi n'y tend guère.

Sur le titre I^{er} relatif à la prévention de la corruption, je ferai deux remarques.

Le service interministériel de lutte contre la corruption ne me semble pas un système adéquat. Par conséquent, il me paraîtrait plus utile d'élargir les compétences de la mission interministérielle pour les marchés publics.

J'en viens au secteur de la publicité.

Pourquoi la publicité se trouve-t-elle réglementée par ce projet de loi ?

Ce sont les risques de corruption privée qui sont ici visés, alors que tout le reste du projet s'intéresse à la corruption publique.

Pourquoi la seule publicité est-elle visée ? Est-elle seule à favoriser la corruption ? Où sont les bureaux d'étude ? A ma connaissance aucune agence de publicité n'a été impliquée dans les nombreuses affaires qui se succèdent depuis trop longtemps. Bien entendu, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, je suis tout à fait en accord avec votre souci de veiller à ce que tout se passe dans la transparence et l'honnêteté. Mais ce qui est valable pour cette profession l'est pour l'ensemble des professions.

Si, comme on l'en accuse, la publicité manque de la concurrence et de la transparence nécessaires, pourquoi ne pas attendre le rapport du Conseil de la concurrence, qui travaille sur cette question ?

Pourquoi élaborer de surcroît une réglementation nationale au moment précis où entre en vigueur l'acte unique et où le traité de Maastricht vient d'être approuvé par notre pays ? A-t-on bien étudié la compatibilité de ce projet de loi avec les règlements européens, notamment en ce qui concerne le statut de mandataire tel qu'il est prévu à l'article 13 ?

Que le Gouvernement souhaite voir une loi modifier les pratiques de ce secteur lorsqu'elles sont condamnables, c'est son droit et nous y souscrivons. Mais le Parlement a le devoir de s'assurer de plusieurs points.

Le projet de loi ne doit pas mettre en péril un secteur qui est déjà soumis à une rude concurrence internationale. C'est le problème de la commission d'agence pratiquée dans tous les pays, à l'exception de la Suède.

Le projet de loi ne doit pas non plus mettre en péril les médias dont une grande partie des recettes provient de la publicité. En l'occurrence, je songe à la presse, et je sais que vous êtes sensibles, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, aux problèmes qu'elle connaît.

Le projet de loi ne doit pas apporter de restrictions excessives à la liberté de commercer, notamment en ce qui concerne le « hors médias », secteur qui fait vivre des centaines de petites entreprises.

Enfin, ce projet de loi doit laisser aux entreprises des délais raisonnables pour s'adapter. La date du 31 mars 1993 ne semble pas le permettre, et pour des raisons liées à la profession que nous connaissons tous bien, ce texte, dans sa version définitive, c'est-à-dire après une discussion et une conciliation, ne devrait entrer en vigueur qu'au début de 1994.

De plus, le dispositif proposé par le Gouvernement devrait, à mon avis, exclure de son champ d'application tout le secteur, vital pour l'emploi, des agences de petites annonces de recrutement.

A cet égard, je souhaiterais, monsieur le ministre, que vous confirmiez devant nous la déclaration que vous avez faite hier à l'Assemblée nationale.

J'en viens à l'urbanisme commercial. Des abus sont recensés, personne ne songe à le nier. Je n'oublie pas, à ce sujet, que j'avais eu l'honneur d'être, en novembre-décembre 1973, le rapporteur du texte qui allait devenir la loi Royer, du nom de celui qui était alors ministre du commerce et de l'artisanat.

En conclusion, le texte qui a été soumis au Sénat contient des propositions intéressantes, mais il ne prévoit pas les vrais remèdes contre la corruption.

Les vrais remèdes à la corruption privée sont une grande transparence et des sanctions exemplaires. Les vrais remèdes à la corruption publique sont un meilleur contrôle *a posteriori* sur les actes, une réduction du cumul des mandats et un meilleur choix des décideurs.

Comme le dit fort bien Yves Mény, la corruption publique, c'est « la perversion de l'esprit public ».

Les sénateurs du groupe de l'union centriste, au nom desquels j'ai l'honneur de m'exprimer, suivront donc la position de la commission des lois.

Permettez-moi, monsieur le ministre, d'ajouter un mot en mon nom personnel.

Jeudi dernier, à cette tribune, je soutenais le Gouvernement dans la discussion sur les négociations du GATT. Je l'ai fait avec la sincérité, la sérénité et l'indépendance d'esprit qui sont miennes aujourd'hui pour vous demander de tenir compte des avis exprimés par les commissions du Sénat. Ils émanent de parlementaires qui ne sont pas opposés au Gouvernement sur ses objectifs, mais qui lui en présentent une meilleure traduction, plus efficace, mieux adaptée que celle qui nous arrive de l'Assemblée nationale.

Je terminerai mon propos par une citation de Jean-Jacques Rousseau. Je l'ai choisie pour bien vous montrer, monsieur le ministre, que la majorité sénatoriale - et je suis persuadé que nos collègues de la minorité seront d'accord - est parfaitement consciente de la nécessité de soustraire la société et les hommes à l'attrait de l'argent. Cette citation, que vous connaissez, bien sûr, est la suivante : « On a de tout avec de l'argent, hormis des mœurs et des citoyens. »

Je souhaite que cette pensée soit une référence constante dans nos débats, car elle est toujours d'actualité !

C'est au nom des citoyens que nous voulons soustraire les comportements et les mœurs à l'attrait de l'argent. Nous sommes d'accord sur l'objectif. Nous souhaitons de tout cœur que nous puissions nous entendre sur les moyens pour l'atteindre. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, de l'UREI et du RPR.*)

M. le président. La parole est à M. Lederman.

M. Charles Lederman. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, pour la troisième fois en quatre ans, le Parlement est amené à débattre du même problème. Ainsi, à trois reprises en quatre ans, le Parlement aura débattu des rapports entre l'argent et la politique, entre le monde des affaires et les hommes politiques.

Ce constat est révélateur du trouble, pour ne pas dire de l'inquiétude, qui gagne les dirigeants de notre pays.

Il est à craindre, mais les députés et les sénateurs communistes ne ménageront pas leurs efforts pour s'y opposer, que le cap choisi par MM. Chirac et Pasqua en 1988 et par MM. Rocard et Joxe en 1990 soit maintenu par M. Bérégovoy aujourd'hui. Ce cap, c'est investir toujours plus d'argent dans les campagnes électorales, ...

M. Michel Dreyfus-Schmidt. C'est le contraire ! Lisez le projet de loi !

M. Charles Lederman. ... toujours plus d'argent dans la communication au détriment du militantisme de terrain et du débat d'idées. L'objectif à atteindre, c'est celui de la légalisation du financement de la vie politique par les entreprises privées, par le patronat.

Pourtant, le texte gouvernemental, dans sa version originale, marquait une rupture avec cette orientation.

M. le Président de la République et M. le Premier ministre avaient annoncé, le premier lors de la célébration du 14 juillet, le second dès son investiture, leur volonté de lutter contre la corruption, notamment dans le domaine politique.

Poussé par le climat de plus en plus délétère, généré par les vagues successives d'« affaires », le pouvoir voulait, disait-on, frapper un grand coup et créer un choc psychologique dans l'opinion publique.

M. Bérégovoy avait donc annoncé sa volonté d'interdire le financement des campagnes électorales et des partis politiques par les entreprises privées.

L'exposé des motifs du projet de loi était, sur ce point, sans ambiguïté : « la sollicitation de la contribution des personnes morales est une facilité pour les candidats aux élections mais crée un risque de conflit entre l'intérêt public et la vocation de la personne morale. En effet, il est normal que celle-ci veille à ce que les dépenses qu'elle engage correspondent à son objet social. Seule l'interdiction du financement par les personnes morales, et en particulier par les entreprises, peut garantir l'intégrité de la vie politique ».

Le 13 octobre 1992, devant les députés, M. le Premier ministre s'interrogeait en ces termes : « Est-il normal que les entreprises financent la vie politique ? Est-ce dans leur nature ? Et qui empêchera demain que là où il y a eu un don, les citoyens ne craignent qu'il y ait eu aussi influence ? »

M. Paul Quilès, qui lui succédait à la tribune de l'Assemblée nationale, « enfonçait le clou » en ce sens.

Vous comprendrez que, sur ce point, les députés communistes aient soutenu les propositions du Gouvernement.

En 1988, comme en 1990, nous avons déjà adopté une position claire et sans ambiguïté : c'est aux citoyens et à eux seuls d'assurer le financement de la vie politique, des campagnes électorales, comme celui des partis politiques.

Malheureusement pour la transparence, malheureusement pour la démocratie, le Gouvernement n'a tenu bon ni face à la droite, ni face au « réalisme » du parti socialiste.

L'inconstance gouvernementale n'est pas en fait très étonnante. Rappelez-vous, en novembre 1989, c'était M. Joxe, alors ministre de l'intérieur, qui défendait la législation sur les dons émanant d'entreprises privées alors que, dix-huit mois plus tôt, il affirmait devant l'Assemblée nationale : « Parce qu'elle sait bien que les puissances d'argent, tout naturellement, apportent leur appui aux forces politiques qui soutiennent la politique qui leur est favorable, l'opinion publique sent bien que tout système de financement privé, surtout assorti d'avantages fiscaux, serait extraordinairement favorable aux partis les plus réactionnaires. Il y en a d'autres - poursuivait M. Joxe - qui souhaitent instaurer, par le biais d'une loi, le véritable pipe-line presque intarissable des milliards qui pourraient être versés à partir des fonds privés. »

Ici même, au Sénat, notre collègue Sérusclat relayait M. Joxe, le 11 février 1988.

Notre collègue Dreyfus-Schmidt allait dans le même sens, vilipendant les dons des entreprises privées, relevant, selon lui - et il avait raison - de l'abus de biens sociaux.

Inconstance d'aujourd'hui bien explicable quand dix-huit mois plus tard, M. Allouche était promu défenseur du financement patronal : « Les choses évoluent, la politique est ce qu'elle est, mais elle tient compte des réalités. Vouloir interdire tout versement direct ou indirect de la part des entreprises serait irréaliste. »

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Nous ne sommes pas monolithiques !

M. Charles Lederman. M. Allouche poursuivait ainsi : « Ou bien par conservatisme on ne veut rien changer, ou bien on entreprend un début de moralisation. »

Conservateur et irréaliste, voilà le compliment adressé, certes par avance, par M. Allouche à M. Bérégovoy. Pourtant, quoique beaucoup se plaisent, hélas ! à le dire, l'archaïsme n'est pas du côté de ceux qui défendent une conception de la politique fondée sur le militantisme et le débat d'idées. C'est cela la démocratie, et non pas la course aux panneaux publicitaires, à l'audimat qui génère la floraison de petites phrases sans fond et sans lendemain.

Il ne faut pas se satisfaire de cette politique spectacle, de cette personnalisation à outrance, qui ont nui et nuisent encore à l'idée que peuvent et doivent se faire les Français de la politique.

Cette débauche d'énergie à convaincre par des techniques nouvelles, par un *marketing* publicitaire sans cesse renouvelé, ne peut cependant masquer l'évolution essentielle des choses. La France s'enfonce dans la crise, les nouveaux chômeurs rejoignent les millions d'anciens. Ni Séguéla ni n'importe quel autre génie de la communication ne peut remédier à cela.

Les Français n'ignorent pas que pour être sponsorisé par des entreprises, il faut faire des promesses et donner des gages. Ils savent que l'argent gangrène la politique.

Qui pourra croire que l'argent des entreprises est distribué de manière pluraliste entre les candidats et les partis ? Ce sont, bien entendu, les défenseurs les plus zélés des intérêts des « donateurs » qui seront récompensés et, historiquement comme structurellement, les partis de la droite sont les premiers bénéficiaires.

Qui ne sait dans cette enceinte que, durant des décennies, les organisations du patronat consacraient, quasi officiellement, des fonds considérables aux candidats de la droite ?

Les lois de 1988 et 1990 ont légalisé ces dons, ont blanchi, en quelque sorte, l'investissement patronal dans la politique.

Selon l'exposé des motifs du présent projet de loi, ces textes « ont mis fin à une situation de vide juridique et d'opacité financière et ont permis de grands progrès dans la moralisation financière de la vie politique ». Quelle contradiction avec la volonté d'interdire le don des entreprises privées ! Quel oubli de l'effet désastreux de ces lois sur la façon dont les Français perçoivent la politique ! Pour des millions d'entre eux, la loi de 1990, c'est la loi d'amnistie, cette loi qui, finalement, a élargi le fossé entre les dirigeants politiques et le pays.

D'ailleurs, la précipitation que l'on constate aujourd'hui pour revenir sur une législation à peine votée n'est-elle pas un constat d'échec ?

Les lois de 1988 et 1990, outre la question de l'amnistie, ont, en fait et en droit, légalisé le lien entre l'argent et la politique, elles ont donné force de loi aux pots-de-vin et ris-

tourne de toutes sortes. Suffit-il, mes chers collègues, de légaliser ce qui est immoral, ce qui est contraire à la démocratie, pour le rendre moral et démocratique ?

J'entends maintenant rappeler quelques-unes des conséquences de la législation actuelle, qui, en l'état des propositions, resteraient maintenues.

Une personne morale de droit privé peut sponsoriser un candidat dans la limite de 10 p. 100 de ses dépenses électorales, les dons ne pouvant dépasser 500 000 francs.

Pour les élections législatives, ces dons ne peuvent dépasser 50 000 francs et 40 000 francs pour les circonscriptions de moins de 80 000 habitants, le plafond des dépenses étant respectivement de 500 000 francs et de 400 000 francs.

Pour l'élection du maire d'une ville comme Nice, le plafond se situera aux alentours de 1,5 million de francs et les dons d'une seule personne morale pourront s'élever à près de 150 000 francs.

Enfin, pour les élections des députés européens et du Président de la République, les dons émanant d'une seule entreprise pourront s'élever à 500 000 francs, les plafonds étant de 80 et de 120 millions de francs.

Par ailleurs, les dons aux partis sont limités à 500 000 francs ; mais, jusqu'à présent, les ressources de ces partis n'étaient pas plafonnées.

C'est là un moyen - cela le restera d'ailleurs ! - de contourner la limitation du financement patronal des candidats, puisque le parti pourra reverser cet argent au candidat.

M. Joxe, en 1988, avait bien raison : cette législation pénalise l'alimentation des candidats et des partis par voie d'un véritable « pipe-line », ce dernier servant de vecteur à l'argent des entreprises.

La loi de 1990, hormis la scandaleuse amnistie que seuls les parlementaires communistes dans leur ensemble ont refusée, rendait conforme à l'objet social les dons des entreprises privées, supprimant ainsi la notion d'abus de biens sociaux !

Est-il moral que le fruit du travail d'une collectivité d'hommes et de femmes d'opinions différentes soit utilisé par le dirigeant d'une entreprise au financement du candidat de son choix ?

Les lois de 1988 et de 1990 prévoyaient aussi la déductibilité des impôts de ces dons patronaux. C'est donc l'ensemble de la population qui finance ainsi le cadeau des entreprises. N'est-ce pas immoral et profondément injuste ?

N'est-il pas surprenant, par ces temps difficiles pour l'économie, de laisser échapper des sommes, parfois importantes, des chemins de l'investissement productif ?

La discussion des articles nous permettra de revenir plus en détail sur les aspects négatifs de la législation actuelle. Nous avons déposé, à cette fin, un certain nombre d'amendements visant à remettre en cause le dispositif qui, contre l'avis initial de M. Bérégovoy, est maintenu par la droite et le parti socialiste, malgré certaines légères améliorations.

Nous nous opposerons à l'une des innovations du texte, à savoir la création d'un « service central de prévention de la corruption ». En effet, ce nouvel organisme directement soumis aux ordres et à la tutelle de l'autorité politique pourra se révéler dangereux pour la démocratie, alors que, sur le fond, il est superfétatoire. Donnons les moyens nécessaires aux magistrats et à la police et, ainsi, la lutte contre la corruption en matière politique pourra gagner en efficacité.

L'un des arguments, le seul véritable argument en faveur de la législation du financement patronal, c'est la volonté, dit-on, de combattre le financement occulte de la vie politique.

Cet argument ne peut être retenu, car il tend à faire croire que l'ensemble des forces politiques, quelles qu'elles soient, bénéficierait au même titre des largesses des entreprises privées. Si l'on en croit certains, tous les candidats, tous les partis sont financés par le patronat.

Il suffit, mes chers collègues, de prendre connaissance du rapport de la commission d'enquête sur le financement des partis et des campagnes électorales - le président de cette commission était M. Mazeaud et son rapporteur, M. Le Garrec - pour constater que certains partis ne bénéficient pas du soutien patronal.

M. Roger Chinaud. Bidon !

M. Charles Lederman. Selon les chiffres publiés par cette commission, les cotisations d'adhérents participaient à hauteur de 20,9 p. 100 au financement du parti communiste, alors que ce chiffre est de 1,88 p. 100 pour le centre des démocrates sociaux et de 5,9 p. 100 pour le parti républicain.

Selon le rapport de cette commission, « la contribution des élus au budget de leur parti varie dans des proportions importantes, allant de moins de 1 p. 100 à plus de 40 p. 100 ».

« L'effort le plus important est consenti par les communistes, qui reversent directement au comité central la totalité de leurs indemnités. »

M. Guy Allouche. Et le reste ?

M. Charles Lederman. « Au total, en 1990, les versements parlementaires représentent 40,44 p. 100 des recettes du budget national. »

Pour le parti socialiste, cette part est de 16 p. 100 et, pour le rassemblement pour la République, elle s'élève à un peu plus de 10 p. 100.

Quant au centre des démocrates sociaux, cette participation était quasiment nulle. M. Albert Kaladjian, trésorier de ce parti, expliquait même : « Nos élus sont traditionnellement réticents à verser les cotisations au parti parce que nous n'avons pas la tradition d'un parti de masse. Par conséquent, leurs cotisations sont modestes. »

Sans entrer dans une polémique vaine, je dirai que les chiffres parlent d'eux-mêmes !

C'est bien le rapport de cette commission d'enquête qui indique que le parti communiste français, avec les cotisations de ses adhérents et les versements effectués par ses élus, finance à hauteur de plus de 60 p. 100 son budget, ...

M. Guy Allouche. Et le reste ?

M. Louis Jung. Et vous pensez que les Français croient cela ?

M. Charles Lederman. ... alors que le centre des démocrates sociaux ne le finance dans les mêmes termes qu'à hauteur de 2 p. 100.

A la lumière de ces chiffres, mes chers collègues, à qui va, à votre avis, le financement patronal ?

Si les adhérents et les élus du parti communiste français fournissent un tel effort, c'est bien parce qu'il s'agit, avec les souscriptions populaires, du seul financement possible pour un parti...

M. François Autain. Il y a un gisement ! C'est de l'habillement !

M. Charles Lederman. ... qui conteste fondamentalement le système de domination patronale.

M. Guy Allouche. C'est de l'habillement !

M. Charles Lederman. La crainte du retour au financement occulte ne nous concerne pas.

Voilà plus de trente ans que le parti communiste français publie l'intégralité de son budget.

Aux versements des adhérents et des élus viennent s'ajouter, chaque année, une souscription nationale qui s'élevait, en 1990, à 18 p. 100 du budget et une aide de l'Etat qui était, en 1990, de 11,4 p. 100.

Ceux qui craignent l'interdiction du financement patronal et la suppression des avantages fiscaux sont ceux qui en bénéficient, c'est-à-dire les partis de droite et - il faut bien le constater - le parti socialiste, particulièrement depuis son accession au pouvoir.

Interdire le financement patronal, c'est non pas revenir aux pratiques occultes, mais bien au contraire assainir la vie politique ; c'est le retour au vrai débat démocratique.

Bien entendu, il faudra abaisser de manière importante le plafond des dépenses électorales.

Il faut rendre sa dignité à la vie politique, lutter sans merci contre ce mercantilisme des campagnes électorales, qui fait du candidat un objet de promotion publicitaire.

Il faut cesser de vendre les idées comme l'on vend une marque de lessive ou un nouveau modèle de voiture automobile.

Les difficultés sans précédent dans lesquelles se débattent les Françaises et les Français, la crise que traverse le monde entier, avec les terribles conséquences que l'on connaît pour le tiers monde, accroissent l'exigence non seulement d'une autre politique, mais aussi d'une autre manière de faire de la politique.

Nombre d'observateurs ont pu noter à quel point le scrutin relatif à Maastricht a démontré ces exigences.

La multiplication des affaires, l'implication toujours plus grande de l'argent dans la politique suscitent le dégoût.

En renonçant à interdire le financement patronal, le Gouvernement et le parti socialiste commettent une lourde erreur et rendent, par la même occasion, un service inestimable à ceux qui, sans ce financement, ne pourraient plus grand-chose, c'est-à-dire la droite.

Le projet de loi a donc été vidé de son objet principal dès sa première lecture à l'Assemblée nationale. Nous regrettons que trois aspects négatifs de la vie politique de notre pays, qui participent à creuser le fossé existant entre ceux qui gèrent les affaires du pays et la population, n'aient pas été soulignés lors de ce premier examen : il s'agit de l'absence d'un scrutin à la proportionnelle, d'un découpage cynique et de l'absence de pluralisme dans les médias radiotélévisés, dont nous connaissons l'impact aujourd'hui. Tout cela aboutit à la complète déformation de la réalité politique.

J'ai tenu, lors de mon intervention, à m'arrêter essentiellement sur le problème du financement de la vie politique.

Mes collègues du groupe communiste et moi-même reviendrons, à l'occasion de la discussion des articles, sur le titre concernant la publicité ; en effet, tout en reconnaissant la nécessité de réglementer un secteur marqué par l'opacité des ses pratiques, nous nous inquiétons de la précipitation qui entoure l'examen et l'application des mesures prévues.

Notre préoccupation, en ce domaine, est celle du lien entre le devenir de la publicité et celui de la presse écrite, notamment la presse d'opinion.

Au cours du débat, nous approuverons les mesures qui pourront améliorer la transparence dans la vie économique.

Toutefois, nous n'accepterons pas la remise en cause de la décentralisation, qui figure encore dans un certain nombre d'articles, malgré les modifications positives apportées, sur ce point, par l'Assemblée nationale.

Enfin, nous nous opposerons à, toute possibilité, sous le prétexte d'une transparence accrue, d'ouverture du marché des délégations de service public à la concurrence européenne et à la remise en cause des monopoles de certaines grandes entreprises publiques, exercés dans l'intérêt général.

Actuellement, ce projet « fourre-tout », qui a notamment perdu son objet principal, ne saurait recueillir notre approbation.

L'attitude de la commission des lois du Sénat n'a rien d'étonnant.

Après les reculades du Gouvernement, elle tente de maintenir la législation existante en matière de financement de la vie politique.

Elle réduit le projet de loi à sa plus simple expression, et l'on peut se demander si le Gouvernement, qui disposait d'une majorité à l'Assemblée nationale pour l'adoption de son texte, ne va pas être conduit à le retirer faute de contenu ! (*Très bien ! et applaudissements sur les travées communistes.*)

M. le président. La parole est à M. Souvet.

M. Louis Souvet. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le Sénat est appelé à se prononcer sur le projet de loi relatif à la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, qui a été excellemment rapporté par M. Christian Bonnet.

Prévenir la corruption, moraliser le financement des partis politiques : on serait tenté, au premier abord, d'applaudir des deux mains votre projet de loi, monsieur le ministre.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Le premier mouvement est le bon !

M. Louis Souvet. Qui n'est pas séduit, en effet, par cette intention, des plus louables en apparence ?

Cependant, on peut légitimement s'interroger, à mon avis, sur les objets réels d'un tel projet de loi, et ce en dehors de tout esprit polémique, comme il est de tradition dans cet hémicycle, simplement en vue d'informer nos concitoyens.

Vous conviendrez avec moi, monsieur le ministre, que les impératifs conjoncturels ne sont pas étrangers à l'introduction de ce projet de loi. Je dirai même qu'ils ont dicté le calendrier de ce projet de loi. En politique, comme dans de nombreux domaines, la meilleure défense - c'est bien connu ! - est l'attaque.

S'affirmer comme un moralisateur peut se révéler « payant » en terme électoral - ce vocable est particulièrement adapté à notre propos ! - et vous en êtes bien conscient, monsieur le ministre. Telle est la raison de la présentation de ce projet de loi à quelques mois des élections législatives, alors qu'en onze ans de pouvoir la corruption n'a fait que s'étendre en France !

Quelques rares hommes politiques sont arrivés avec un emblème de parti à la main, et beaucoup d'arrogance. Ils garderont un souvenir cuisant de leur passage aux affaires : leur casier judiciaire.

Cela étant, parce qu'une minorité d'élus a fauté, on semble jeter l'opprobre sur l'ensemble des élus, qui restent, dans leur immense majorité, honnêtes, généreux, disponibles et insensibles aux tentations.

Il est pour le moins habile de présenter des projets consensuels, ou tout au moins tendant au consensus, en ces périodes préélectorales. Il est tentant, en effet, de réveiller la suspicion latente du public vis-à-vis de la classe politique et de se donner le beau rôle.

Devant la situation très délicate de certains de vos amis politiques, vous pratiquez moralement une autoflagellation publique.

Je pense qu'il est illusoire de croire que ce projet de loi vous donnera un quelconque crédit en la matière, voire un quitus auprès de l'électorat.

Dans un récent sondage de la SOFRES, commandé par la revue *Vu de gauche*, les Français placent la moralisation de la vie publique au dernier rang des idéaux incarnés par la gauche.

Une loi d'amnistie laisse des traces et les Français n'ont pas la mémoire courte, comme on l'entend dire trop souvent, d'autant - vous ne l'ignorez pas - que cette amnistie a été concoctée à l'intention d'une seule et unique personne dans vos rangs !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Celle de 1988 ?

M. Louis Souvet. Monsieur Dreyfus-Schmidt, je ne me rappelle pas vous avoir interrompu ce matin !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. M'autorisez-vous, néanmoins, à vous interrompre, monsieur Souvet ?

M. Louis Souvet. Non : je ne vous ai pas interrompu ce matin, je ne vois pas pourquoi je vous autoriserais à le faire !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je vous remercie !

M. François Autain. C'est un libéral !

M. Louis Souvet. Cette amnistie constitue une colossale bévue ! En effet, l'opinion publique, comme l'a rappelé M. Pierre Mazeaud à l'Assemblée nationale, n'hésite pas à dire que s'« ils » - c'est-à-dire « nous » - s'auto-amnistient, c'est pour mieux recommencer demain. Beau résultat pour qui veut redonner confiance !

Vous estimez, monsieur le ministre, que certaines affaires récentes ont rappelé crûment les défauts de la procédure actuelle. Mais ce n'est pas la procédure qui est entachée de défauts, ce sont les hommes !

Instituer une police spéciale appelée « service interministériel de lutte contre la corruption », ou rebaptisée, par la commission des lois de l'Assemblée nationale, « service central de prévention de la corruption », semble assez inadapté : ce service sera, au pire, une police parallèle, au mieux, un gadget.

Ne pensez-vous pas, monsieur le ministre, qu'avec un tel service on risque de donner l'impression d'ériger la délation en système généralisé, chacun voyant des présomptions de corruption partout ?

De plus, croyez-vous qu'un juge pourrait raisonnablement s'adresser à cet organisme alors que les fautifs seraient membres de la majorité - de droite ou de gauche, je ne veux pas ici prendre parti - voire du Gouvernement ?

Une responsabilisation accrue des partis politiques est nécessaire. Un élu, quel que soit le niveau de l'élection, ne devrait plus recevoir l'investiture de son parti et, bien entendu, devrait se voir frappé d'une mesure d'inéligibilité, avec privation des droits civiques en cas de fraude grave, de corruption, prouvée par la justice.

Les partis devraient veiller à la qualité et à la moralité des hommes les représentant, ce qui serait tout à l'honneur des formations politiques.

Tous les commentateurs politiques parlent des personnes corrompues, mais il faut également insister sur le rôle des corrupteurs...

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Très bien !

M. Louis Souvet. ... car, comme en matière de vol et de recel, sans corrupteur, pas de corrompu.

Ici, il convient de dire que la décentralisation a agrandi, quoi que vous puissiez penser, le champ de la corruption. De plus, les échanges monétaires directs, trivialement appelés « valises », ainsi que le rappelait M. Dreyfus-Schmidt ce matin, sont remplacés par des montages beaucoup plus sophistiqués, plus difficiles à déceler.

Les corrupteurs confondus ne devraient plus pouvoir accéder aux marchés publics, et ce pour une longue période.

En ce qui concerne le financement des partis politiques, je pense que, si le projet avait été adopté dans sa version originale, il aurait entraîné un renforcement des pratiques occultes, c'est-à-dire l'effet contraire de celui qui est souhaité par ses auteurs.

Le financement des partis par les personnes morales s'est toujours pratiqué et, je le crains, se pratiquera longtemps. S'il s'opère dans une parfaite transparence, il ne me semble pas, au demeurant, contraire à la démocratie.

Monsieur le ministre, vous souhaitez, grâce à ce projet de loi, « débarrasser la France des ferments de corruption », mais vous restreignez déjà le champ d'application de cette lutte. M. le Premier ministre insistait, en effet, sur le fait que « toutes les procédures seront conduites à leur terme dès lors qu'elles révéleront des actes frauduleux commis à des fins d'enrichissement personnel ».

Entendez-vous, par ce codicille, fixer les limites de ce que l'Etat tolérera de ses juges ?

Vous refermez aussi vite la porte que vous venez d'entrouvrir : une circulaire du garde des sceaux, datée du 20 mai 1992, confirme les limites de la liberté accordée à la justice. Cette directive précise, en effet : « Il importe que les procédures en cours puissent permettre de distinguer clairement les situations où apparaîtraient des indices précis d'enrichissement personnel de celles qui ne relèveraient que des pratiques antérieurement considérées comme illicites, de financement d'activités politiques, pratiques qui sont aujourd'hui organisées par la loi. »

Il ne faut pas, monsieur le ministre, établir une distinction entre bonne et mauvaise corruption. On peut se demander si ce postulat ne constitue pas un coupe-feu par rapport aux affaires en cours et à leurs futurs développements, d'autant que la fraude au bénéfice d'un parti s'accompagne souvent d'enrichissement personnel.

Les dispositions relatives à l'urbanisme commercial semblent également inadaptées. Le changement de terminologie n'est pas en cause. Je n'ai pas de préférence entre les termes « commission départementale d'urbanisme commercial », terminologie actuelle, et « commission départementale de l'équipement commercial ».

Ce qui attire mon attention et me préoccupe, c'est la réduction du nombre des membres de cette commission. De vingt, on passe à sept. Il sera beaucoup plus aisé à un corrupteur potentiel de négocier avec quatre élus, soit la majorité de la nouvelle commission, qu'avec onze, ancienne majorité. Minorer le nombre des membres, n'est-ce pas entraîner une majoration des risques de corruption ?

Devant la multiplication des recours, le rôle de garde-fou de la commission nationale sera rapidement inopérant et illusoire. En matière de corruption, les élus et les collectivités locales n'ont pas, loin s'en faut, le monopole.

En ce qui concerne la procédure d'appel d'offres pour les concessions, vous mettez en place des mécanismes instaurant une concurrence accrue, alors que la réciprocité n'existe pas en Europe.

Le ministère de l'économie reconnaît lui-même, dans une « note bleue » qui est parue dans la semaine du 5 au 12 octobre 1992, que l'Allemagne, pour ne prendre que ce seul exemple, interdit, en fait, toute implantation des entreprises étrangères par l'opacité de ses procédures : pas d'appel d'offres public, négociation directe avec des entreprises, difficulté d'obtenir la copie du contrat lui-même.

Les professionnels craignent que cette proposition ne crée une inégalité de concurrence, notamment dans le domaine du marché de l'eau, très ouvert en France, alors qu'en Grande-Bretagne, en Italie et en Allemagne, ce dernier est fermé.

Pensez-vous, monsieur le ministre, que la situation actuelle de l'emploi en France nous autorise de telles différences avec nos concurrents ?

Le volet « publicité » de ce projet de loi n'est pas exempt de critiques. En effet, il méconnaît les dysfonctionnements exacts du marché publicitaire et risque d'entraîner une amputation immédiate de 20 à 40 p. 100 du revenu des agences, avec, pour conséquence immédiate, la suppression de milliers d'emplois.

Un autre danger existe : celui que les agences de publicité se tournent vers le « hors médias », ce qui signifierait de très gros ennuis financiers pour la presse écrite.

Dans un instant, vous allez me répondre, monsieur le ministre, que je critique votre projet sans apporter de solutions concrètes. Je vais donc vous soumettre quelques orientations qui, à mon sens, devraient être prises en compte et qui s'ajoutent à ce que je viens de vous proposer.

Il conviendrait, tout d'abord, d'instituer un contrôle très strict des dons des personnes morales aux partis politiques, tels qu'ils sont prévus par la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990, afin d'organiser une transparence compatible avec la démocratie.

Le regroupement des élections et, par conséquent, la diminution du nombre des scrutins, permettrait, ensuite, de lutter contre l'inflation croissante du nombre et du coût des campagnes électorales.

Par ailleurs, le système actuel de financement public des partis doit également être réaménagé. Il faut peut-être s'orienter vers un système mixte privé-public, pour éviter aux contribuables une pression trop forte, et parce qu'il serait dangereux que l'Etat ait la mainmise totale sur le financement des partis, et qu'ainsi l'impôt soit la seule source de financement.

Avec le système actuel de financement par l'Etat, certains parlementaires ont choisi non pas de se rattacher à la formation politique sous l'étiquette de laquelle ils ont été élus, mais de constituer à eux seuls un groupement susceptible de percevoir directement une fraction de la dotation publique allouée par l'Etat aux partis. Si mes renseignements sont exacts, en 1992, quarante partis se sont déclarés, mais vingt-deux ne comptent qu'un seul parlementaire. On peut presque parler d'« entreprise unipersonnelle » !

Cette aide étatique, jusqu'en 1994, est proportionnelle à la représentation parlementaire des formations politiques. Cette répartition ne ferait d'ailleurs pas mentir Freud, qui insistait sur le fait que, « si l'Etat interdit le recours à l'injustice, ce n'est pas parce qu'il veut supprimer l'injustice, mais parce qu'il veut monopoliser ce recours ».

Avec un financement public seul, on courrait également le risque que le Gouvernement ne mette en tutelle les partis, en ordonnant leur financement : la diversité des ressources financières est, à mon avis, un gage d'indépendance.

Enfin, il est nécessaire de noter qu'il existe une disproportion flagrante entre les besoins financiers des partis politiques et les subventions que pourra leur verser l'Etat, surtout en ces périodes d'austérité où l'électeur comprendrait mal que l'argent soit consacré à des joutes entre les acteurs de la vie publique plutôt qu'à des actions sociales ou à la lutte contre le chômage. Les dotations de l'Etat à ce titre s'élèvent déjà, en 1992, à 277 millions de francs !

Il n'est pas question d'augmenter de façon démesurée l'aide publique. Il faut donc plafonner les dépenses électorales en stoppant, par exemple, la surenchère en matière d'affichage. L'électeur n'a pas besoin d'être « matraqué » intellectuellement, mais seulement informé. Combien de forêts

sont sacrifiées inutilement pour alimenter des affichages sauvages, aussi laids qu'inopérants ? Trois ou quatre ans après une élection, l'usager de la route a encore sous les yeux des affiches délavées, dans les endroits les plus divers !

Une responsabilisation des acteurs devrait suffire. Dans le cas contraire, un accroissement des pouvoirs de sanction des maires et une augmentation substantielle des amendes à l'égard des contrevenants pourraient compléter la panoplie.

Votre texte, monsieur le ministre, vous l'avez bien compris, contient des mesures nécessaires, mais il est, me semble-t-il, difficilement applicable : le mieux peut être l'ennemi du bien !

Je terminerai mon propos en m'interrogeant à nouveau sur les motivations véritables du Gouvernement, qui se résumant peut-être à cette pensée de Rostand : « La morale, c'est ce qui reste de la peur quand on l'a oubliée. » (*Applaudissements sur les travées du RPR, de l'UREI et de l'union centriste.*)

M. le président. La parole est à M. Vigouroux.

M. Robert-Paul Vigouroux. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, ce n'est pas au nom du groupe socialiste que j'interviens, mais au nom de mes collègues Jacques Rocca Serra et André Vallet... et en mon nom personnel, bien sûr.

Depuis dix ans, les lois de décentralisation ont confié aux élus locaux la charge d'administrer les collectivités dans le cadre de leurs propres compétences. En laissant la responsabilité de la décision à ceux qui connaissent sans doute le mieux les problèmes à résoudre, les lois de 1982 ont certainement fait avancer la démocratie dans un sens que nous espérons tous - je le crois - irréversible.

Mais la corruption, toujours possible, pourrait mettre en danger les avancées considérables de cette décentralisation, et il faut sans aucun doute prévoir dans la loi les mécanismes de contrôle qui permettent de traquer et de combattre ce danger, où qu'il se trouve. Ce qui ne veut pas dire réduire la décentralisation, ni affirmer à l'incorruptibilité des tenants du centralisme !

En ce sens, on ne peut qu'approuver toutes les initiatives dont l'objet est de veiller à la moralité de la vie publique.

L'esprit général de ce projet de loi étant admis, je me pose cependant des questions, à titre de maire, sur l'organisation, une fois de plus réformatrice, des marchés publics. Est-ce, sur le plan politique, un retour à la tutelle ? Est-ce, sur le plan éthique, placer les uns et les autres d'un côté différent de la barrière de fiabilité, de probité ? Est-ce, sur le plan de l'efficacité, une solution permettant les décisions quotidiennes indispensables à la gestion ?

Je ne veux pas, ici, aller plus avant dans cette perspective. Il s'agit d'un sujet difficile, qui requiert de chacun le courage de ses opinions. Ne mélangeons pas tout. Ne nous laissons pas aller à la trop facile démagogie. N'ayons pas peur de certaines prises de position qui n'entament pas le pourquoi, mais son comment, dans le souci de la prévention, mais aussi de l'efficacité.

En tant que démocrate, je vous pose une autre question, mes chers collègues, celle de la préservation même de la démocratie, de la sauvegarde d'une partie des racines qui permettent à l'arbre de vivre.

Dans le projet de loi, il est envisagé de plafonner strictement le montant des dépenses électorales et de n'autoriser les entreprises à participer au financement d'un parti politique ou d'une campagne électorale que dans la proportion maximale d'un quart des dépenses. C'est une option. Mais, par ailleurs, le financement public des partis politiques est réservé aux seules formations à forte implantation nationale. C'est inacceptable.

Il est, certes, indispensable de mettre un frein à l'inflation sans limite des sommes consacrées aux campagnes électorales et aux débordements qui viennent entacher périodiquement notre vie publique d'un déplorable soupçon, d'autant plus que les élections sont multiples, correspondant bien, en cela, à notre sens démocratique.

Rétablir la confiance des Français est l'ambition première de tous les responsables politiques. Cependant, si la démocratie se structure autour de partis politiques solides et organisés, elle tire aussi sa force des conventions et des clubs d'opinion, de ces « petits frères » pauvres en effectifs par rapport aux grands partis, mais qui peuvent être - pourquoi

pas ? - riches d'idées neuves. Car ils sont peut-être le creuset de nos ambitions futures, la pépinière des leaders de demain. Nombre d'hommes et de femmes assumant aujourd'hui de hautes fonctions électives ont ainsi commencé leur réflexion politique avant de rejoindre les grands partis politiques. Il en est même qui ont parcouru le chemin inverse !

Les résultats des dernières élections régionales ont démontré qu'une part relativement importante de la population a préféré apporter ses suffrages à des listes issues de ces petits mouvements plutôt qu'aux grands partis traditionnels, démocratiquement, chacun selon ses choix.

Le Gouvernement ne semble pas ici avoir envisagé cette réalité dans toute sa profondeur.

L'opinion n'est pas figée. Pour nous adapter à cette évolution continue, nous avons besoin de dynamisme, de diversité, et de la part de tous. Or, les dispositions du texte rendent délicate l'émergence de ce renouvellement d'idées. Les femmes et les hommes qui souhaitent dépasser les clivages traditionnels éprouveront désormais les plus grandes difficultés à faire connaître leurs conceptions de l'action politique.

Comment les organisations dont je parlais, quelle que soit leur appellation, pourraient-elles obtenir la participation financière de l'Etat alors que les critères fixés les excluent d'emblée ? De surcroît, avec le plafonnement à 25 p. 100 des apports extérieurs, elles risquent de se voir interdire tout financement. Seraient-elles donc, dès lors, appelées à disparaître corps et biens, confinées dans l'intimité de leurs réflexions et n'auraient-elles aucune possibilité d'être présentes sur la scène électorale ?

Pour ma part, je suis inquiet. Est-ce la suppression de tout ce qui n'est pas grand parti, avec son quota d'élus indispensable, qui serait ici envisagée ? Je ne pense pas que telle soit la volonté de notre assemblée. J'attire donc votre attention sur ce point, mes chers collègues, car il y va de l'essence des institutions démocratiques. Un oubli se corrige. Il est encore temps.

La démocratie, c'est assurer la pluralité des opinions et le droit pour chacun d'en assurer la diffusion. D'autres, comme moi, veulent continuer à vivre. (*Applaudissements sur certaines travées socialistes. - M. François Lesein applaudit également.*)

M. le président. La parole est à M. Marini.

M. Philippe Marini. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, si je prends la parole ce soir à cette tribune, pour la première fois depuis que j'ai l'honneur de siéger dans cette assemblée, c'est pour m'interroger devant vous, après avoir parcouru le projet de loi qui nous est soumis, au risque de rassembler, peut-être, par mes interrogations, au Persan de Montesquieu.

Ce projet, il est vrai, aborde toutes sortes de sujets, toutes sortes de domaines, depuis les marchés publics jusqu'au financement des campagnes électorales et des partis politiques, en passant par l'urbanisme commercial et la publicité. Comme le rapporteur de notre commission des lois, je serais tenté de dire qu'il s'agit d'un projet de loi hétérogène, sinon fourre-tout.

Quelle est la justification de ce projet de loi ? S'agit-il de réformer des législations obsolètes ou trop anciennes ? Les rapports des commissions démontrent le contraire.

C'est en janvier 1990 qu'a été adoptée la loi jusqu'ici en vigueur sur les dépenses électorales. Cela ne fait donc pas trois ans. C'est en janvier 1991 qu'a été adoptée la loi jusqu'ici en vigueur sur les procédures des marchés publics. Cela ne fait donc pas tout à fait deux ans. C'est, enfin, en février 1992 qu'a été adoptée la loi sur l'administration territoriale de la République. Cela fait donc moins d'un an. Et il nous faudrait déjà revenir sur certaines modalités de la tutelle exercée sur les collectivités territoriales ?

Le Persan que je suis s'interroge donc : ces textes étaient-ils imparfaits ? Y aurait-il eu un changement de majorité politique dans ce pays qui aurait justifié que l'on remît les ouvrages sur le métier ? Non, ce n'est pas le cas ; c'est très exactement la même majorité politique à l'Assemblée nationale qui a eu le dernier mot sur les trois textes que j'évoquais et qui a adopté, en première lecture, celui que nous examinons.

Comme certains des collègues qui m'ont précédé à cette tribune, je suis perplexe. S'agit-il tout simplement de gérer l'actualité au jour le jour par une sorte de détournement du processus législatif ? S'agit-il d'attirer les regards sur des gri-

moires pour que l'opinion, ainsi occupée, oublie quelques instants les affaires judiciaires pendantes et les dossiers individuels qui préoccupent le Gouvernement ? S'agit-il, en d'autres termes, de chercher des boucs émissaires ?

Et qui seraient ces boucs émissaires ? Oh ! il est simple de les trouver dans le projet qui nous est soumis. Ce sont les partis politiques, les élus locaux, les publicitaires, les concessionnaires de service public, et j'en passe.

Quelle doit donc être notre attitude à l'égard d'un tel texte ?

Bien entendu, je suis solidaire de mon groupe et j'approuve les conclusions tant de la commission des lois que des commissions saisies pour avis : nous aurions pu nous passer de cette législation de circonstance, qui ne fait pas honneur à nos institutions. Mais je crois qu'il nous faut ce soir réfléchir plus avant et aller au fond des problèmes qui nous sont soumis.

En toute modestie, je vous propose deux séries de réflexions : l'une concerne les élus locaux et l'autre, d'une façon un peu générale, les relations des entreprises et de la politique.

En ce qui concerne les élus locaux, tout d'abord, est-il vrai, comme le projet de loi tendrait à le faire penser, que les élus locaux sont plus soumis aux tentations que les fonctionnaires de l'Etat ? Faut-il donc le montrer du doigt, alors que, dans nos 36 000 communes, une immense majorité de personnes, de façon quasi bénévole, remplissent remarquablement bien leurs fonctions, et dans des conditions souvent ingrates ?

A la vérité, le problème est beaucoup plus fondamental. Dès qu'une personne détient une parcelle de pouvoir lui permettant, notamment, d'octroyer à un autre une autorisation, il existe forcément une tentation. Mais est-ce par les procédures que l'on nous propose ici que l'on compte changer la nature des choses ?

Pour ma part, plus qu'à un arsenal législatif artificiel, je fais confiance, d'une part, au bon sens des électeurs et, d'autre part, à la sagacité des juges.

A propos des électeurs, permettez-moi une anecdote. Voilà peu de temps, à l'invitation d'une association, le maire d'une grande ville est venu dans ma commune. Le thème de son intervention était « Morale et politique ».

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Où cela ?

M. Philippe Marini. Aujourd'hui, j'observe que son genre, et ancien directeur de campagne, fait l'objet d'une procédure devant un tribunal de commerce pour abus de biens sociaux. Je suppose que les électeurs feront preuve, le moment venu, de bon sens.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Quel malheur d'avoir un genre !

M. Philippe Marini. Il s'agit, bien entendu, d'un exemple ; libre à vous de choisir celui de votre convenance !

M. Emmanuel Hamel. Un homme n'est pas responsable de son genre ! Ce n'est pas correct !

M. Philippe Marini. A la vérité, en termes de choix publics, il appartient aux élus, notamment sur le plan communal, de se déterminer en toute liberté.

En ce qui concerne les juges maintenant, j'observe qu'un certain nombre de procédures sont en cours, procédures qui portent non seulement sur des faits d'enrichissement personnel - ce qui, certes, est tout à fait répréhensible - mais aussi sur des détournements de fonds publics commis au bénéfice de partis politiques par le biais de surfacturations et de différentes pratiques du même genre. A mes yeux - et c'est le fonctionnaire de l'administration des finances que j'ai été pendant plusieurs années qui parle ici - le second délit est aussi grave que le premier.

En effet, être élu, c'est exercer des responsabilités au nom de l'ensemble des citoyens d'une ville, d'un département ou d'une région - car c'est bien de cela qu'il s'agit. Ainsi, le maire, une fois élu, le président du conseil général ou le président du conseil régional, une fois élus, exercent leurs fonctions au bénéfice de tous et sont censés représenter non seulement celles et ceux qui les ont élus mais, au-delà, l'ensemble des citoyens de leur commune, canton ou circonscription.

Or, que ces magistrats élus puissent détourner l'argent public au profit de leur propre formation politique me paraît éminemment condamnable. J'espère que les juges actuelle-

ment saisis, qui, pour beaucoup d'entre eux, font preuve d'un grand courage, iront, malgré tout, jusqu'au bout dans la démonstration de la vérité.

J'évoquerai maintenant les relations des entreprises avec la politique.

Une des dispositions de ce texte me semble, à titre personnel, aller dans le bon sens, celle qui impose la publicité des dons. A cet égard, en lisant certains rapports d'activité que des sociétés cotées anglo-saxonnes, notamment anglaises, adressent à leurs nombreux actionnaires, j'ai observé que les dons qui sont faits au profit d'organisations politiques étaient toujours mentionnés.

En effet, la transparence est certainement, en ce domaine, le meilleur remède contre les comportements douteux. Il me semble que c'est le principe sur lequel il convient de fonder un comportement sain. J'ajoute toutefois que je ne vois pas pour quelle raison il faudrait réserver le monopole de telles contributions à l'échelon national.

Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, j'ai déjà abusé de votre patience. Je voudrais, en tant que maire - l'un des nombreux maires de cette assemblée -, dire, en conclusion, que je suis, à la vérité, choqué par le comportement des responsables gouvernementaux actuels, qui, en contravention avec l'esprit de la décentralisation, nous font, en quelque sorte, un procès d'intention. Ce comportement se traduit par un retour en force de la tutelle la plus tatillonne. Sachons en effet que, dans ce domaine ô combien délicat, il est essentiel que les collectivités librement administrées puissent faire face à leurs responsabilités. En définitive, c'est non pas l'arsenal législatif qui est la meilleure des garanties, mais, bien entendu, le jugement de nos électeurs. (*Applaudissements sur les travées du RPR, de l'UREI et de l'union centriste.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

M. Michel Sapin, ministre de l'économie et des finances. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Michel Sapin, ministre de l'économie et des finances. Monsieur le président, je souhaite répondre aux orateurs qui se sont exprimés tous avec conviction et, très souvent, avec le talent qui est l'apanage de la plupart des membres de la Haute Assemblée.

M. Henri de Raincourt. C'est gentil !

M. Michel Sapin, ministre de l'économie et des finances. La qualité principale de ce projet de loi - vous l'avez souligné, monsieur le rapporteur - tient au nombre de ses facettes. Ainsi, il intéresse plusieurs membres du Gouvernement. C'est pourquoi nous aborderons plus dans le détail les différents arguments qui ont été avancés à l'occasion de l'examen des titres, chapitres ou articles qu'ils concernent.

Je me contenterai pour l'instant d'apporter quelques éléments de réponse aux questions qui ont été posées.

Tout d'abord - à tout seigneur tout honneur ! - je tiens à vous dire, monsieur Bonnet, que, si j'ai pris beaucoup de plaisir à vous lire, j'en ai pris beaucoup aussi à vous écouter. Votre rapport écrit comme votre rapport oral ont beaucoup de qualités.

Votre discours, grâce à des éléments percutants mais toujours recherchés, grâce au choix du mot qui frappe mais qui est aussi celui qui exprime le mieux votre pensée, était très agréable à écouter.

Votre jugement est sévère - nous l'avons tous perçu - mais j'ai cru aussi déceler, entre les mots de votre réquisitoire, quelques indices d'un intérêt commun et d'une possible convergence sur certains axes fondamentaux du projet de loi qui nous réunit depuis ce matin.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Vous êtes optimiste !

M. Michel Sapin, ministre de l'économie et des finances. M. Bonnet, ainsi que la plupart des membres de la majorité sénatoriale qui se sont exprimés sont en fait moins négatifs qu'il n'y paraît au premier abord.

A l'invitation de M. Bonnet, la Haute Assemblée s'apprête, si j'ai bien compris, soit à « sabrer », soit à édulcorer, soit à approuver, selon les dispositions en cause. J'en déduis donc que ce projet de loi n'est ni aussi nuisible, ni aussi inutile que certains d'entre vous voudraient le laisser entendre !

Je dirai quelques mots sur le principe de ce projet de loi.

Nous constatons aujourd'hui, partout dans le monde, y compris dans nos pays développés, un accroissement préoccupant des pratiques de détournement d'argent public ou des financements occultes. M. Cluzel, d'ailleurs, avec la mesure et l'équilibre que chacun lui reconnaît dans cette assemblée, l'a souligné.

La vigilance croissante de l'opinion publique face à cette évolution s'exerce tout à fait légitimement. Nous ne devons pas nier cette situation qui nous préoccupe tous ; telle n'est pas en tout cas l'attitude du Gouvernement, qui a choisi de s'attaquer, aujourd'hui, à des secteurs d'activités ou à des procédures que la commission présidée par M. Bouchery et composée de personnalités dont nul ne peut contester l'indépendance ni la qualité, a identifiés comme restant aujourd'hui excessivement opaques.

En conséquence, si ce projet de loi doit être dangereux ou nuisible, il le sera pour ceux qui tirent aujourd'hui un profit illégitime ou des rémunérations anormales de la faiblesse de certaines de nos procédures.

J'aurai l'occasion, au cours de l'examen des articles, de formuler des observations sur les positions exprimées soit par les rapporteurs soit par les différents intervenants sur telle ou telle des dispositions dont je suis particulièrement responsable, tout spécialement dans le domaine de la transparence de notre vie économique et financière et de la vie des entreprises.

Dès maintenant, cependant, j'aborderai un volet du projet de loi à propos duquel l'attitude de certains orateurs m'est apparue surprenante, pour ne pas dire paradoxale : je veux parler des dispositions relatives à la publicité.

MM. Bonnet, Gouteyron et Lanier, et d'autres encore après eux, ont mis l'accent, à fort juste titre, sur les dysfonctionnements - à mon avis, le terme est faible - du marché de la publicité. Est-il, dès lors, vraiment si étrange de traiter maintenant de ce problème dans un texte de moralisation et de transparence des activités économiques ?

Je dois rappeler que ni vous ni moi n'avons découvert depuis seulement quelques semaines, ou quelques mois, les problèmes que pose l'opacité de ce secteur. En effet, dès 1987, dans son premier rapport, le Conseil de la concurrence s'est ému - pour ne pas dire plus - de certaines pratiques. Des années auparavant, les principaux acteurs du marché disaient, souvent à voix basse, que la situation n'était pas bonne et même contraire à un certain nombre de principes de bon fonctionnement économique, voire, parfois, à un certain nombre de principes moraux.

Dans ce rapport de 1987, le Conseil de la concurrence écrivait : « Si l'opacité du marché pèse sur les choix des annonceurs et les comportements des intermédiaires, elle est aussi propice aux pratiques de certains opérateurs qui entendent distraire des sommes importantes vers des usages étrangers à l'activité publicitaire. »

Je ne citerai pas les paragraphes qui suivent et qui décrivent très précisément un certain nombre de pratiques parfaitement condamnables.

Ce constat du Conseil de la concurrence se passe de commentaires.

J'ajouterai que la description actualisée, fort précise et fort documentée, des vices actuels du marché publicitaire à laquelle s'est livré M. Gouteyron ce matin devrait nous renforcer les uns et les autres dans notre conviction commune que la jungle actuelle doit faire place à un système plus équilibré parce que plus transparent.

Certes, comme l'a rappelé M. Bonnet notamment, le Conseil de la concurrence s'est saisi en 1990, et cette fois au contentieux, sur l'ensemble de ces pratiques et n'a pas encore statué. Mais, dans son rapport de 1987, il a indiqué les principes généraux qu'il convenait de respecter et les dérives qu'il fallait combattre.

Nous disposons ainsi dans ce domaine particulier - mais aussi dans d'autres domaines qui sont abordés par le texte de loi - de tous les éléments d'analyse et nous sommes maintenant en mesure de décider.

En écoutant les uns et les autres, j'ai eu le sentiment que la critique principale adressée au Gouvernement consistait à lui dire soit que ce texte venait trop tôt, sans que la réflexion ait été suffisamment approfondie, soit qu'il venait trop tard, en fin de législature.

Je ne suis pas de ceux qui considèrent que six mois, neuf mois, un an - pourquoi pas davantage ? - avant la fin d'une législature le travail des parlementaires doit s'arrêter. Vous êtes, nous sommes, Gouvernement et parlementaires, parfaitement capables, y compris à quelques mois de la fin d'une législature - je le dis devant le Sénat qui ne connaît pas les ruptures que subit l'Assemblée nationale mais bénéficie d'un système de continuité, d'évolution progressive - de légiférer dans des domaines qui, de l'analyse commune des principaux spécialistes des secteurs en question, méritent qu'on s'y attache, qu'on en discute, qu'on y réfléchisse.

Il n'est ni trop tôt ni trop tard pour légiférer dans bien des domaines. Il est tout simplement temps. C'est ce à quoi je vous invite. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, je répondrai rapidement aux différents orateurs qui sont intervenus dans la discussion générale, étant entendu que nous reviendrons de manière plus approfondie sur certains des points abordés lors de la discussion des articles.

En réponse à M. le rapporteur, je veux tout d'abord déclarer avec beaucoup de force qu'il n'a jamais été dans les intentions du Gouvernement d'assimiler, aussi peu que cela fût, décentralisation et corruption.

Nous sommes pour la décentralisation. D'ailleurs, la loi du 3 février 1992 et celle du 6 février 1992, qui sont maintenant promulguées, prolongent cet effort de décentralisation.

La décentralisation est parfois critiquée. Toutefois, qu'il me soit permis de dire ici qu'elle permet, dans la plupart des cas, une plus grande efficacité de l'action publique. Elle représente également des économies non négligeables parce qu'elle permet de gérer mieux, au plus près du terrain.

Il s'agit donc d'avancées importantes pour notre pays.

Nous n'avons donc pas du tout l'idée de mêler, si peu que ce soit, décentralisation et corruption.

A ce propos, je voudrais, moi aussi, après plusieurs d'entre vous, rendre hommage aux 500 000 élus locaux de ce pays. C'est une richesse formidable pour la France que de disposer de tous ces élus bénévoles, dans nos plus petites communes, nos plus grandes communes, qui travaillent pour notre pays et pour nos collectivités locales.

Mesdames, messieurs les sénateurs, vous êtes bien placés pour savoir que les élus locaux sont, dans leur immense majorité, parfaitement honnêtes, désintéressés et attachés à l'intérêt public.

Fallait-il pour autant ne pas légiférer sur les mécanismes susceptibles d'entraîner, dans tel ou tel domaine, des dérives condamnables ? Je ne le crois pas.

En légiférant, nous modifions des procédures afin d'éviter toute dérive et de promouvoir la plus grande transparence possible dans l'exercice de la démocratie et de la décentralisation.

Je voulais apporter ces précisions dès le début de ma réponse car elles illustrent l'état d'esprit qui anime le Gouvernement.

Monsieur le rapporteur, vous avez abordé la question du retour au contrôle *a priori* des préfets. Pourtant, aucun article de ce texte ne prévoit un tel contrôle. Un seul article donne au préfet un pouvoir dont il ne disposait pas ; il concerne la suspension de la mise en œuvre des travaux dès lors qu'il y a demande de sursis à exécution.

Je renouvelle la question que j'ai posée ce matin : est-il raisonnable de continuer à construire des bâtiments, des ponts et des routes, alors que l'on sait que cet acte est illégal et déferé devant les tribunaux ? Est-il bon que la légalité et la justice soient bafouées de manière aussi manifeste ?

C'est simplement pour protéger une décision qui va dans le sens de l'intérêt public que nous vous proposons de donner cette prérogative aux préfets !

Monsieur Bonnet, vous avez exercé des fonctions que chacun garde en mémoire. Je suis donc sûr que vous ne pouvez pas être satisfait de voir que les préfets ne peuvent pas exercer leurs prérogatives ou, lorsqu'ils les exercent, qu'elles n'ont pas d'effet.

Voilà l'état d'esprit qui nous anime. Sachez qu'il ne s'agit en aucun cas de revenir sur la décentralisation.

Je tiens maintenant à remercier M. Mossion, qui a bien voulu faire part, à la suite de certaines remarques de M. Bonnet, de son accord avec plusieurs des dispositions de ce texte, en particulier avec la meilleure information des assemblées quant aux décisions des chambres régionales des comptes.

Vous avez bien voulu rappeler, monsieur Mossion, que, selon le projet de loi, qui reprend d'ailleurs une ancienne proposition sénatoriale, les élus ne seraient désormais passibles de la Cour de discipline budgétaire que dans deux cas, qui sont tout à fait justifiés : premièrement, quand un élu, un maire par exemple, requiert son comptable de manière illégale - la réquisition, voilà un cas très précis - deuxièmement, quand un maire s'oppose à l'exécution ou n'exécute pas la décision de justice. Voilà qui est parfaitement correct.

Vous avez suggéré, monsieur le rapporteur pour avis, que cette disposition ne soit pas applicable aux maires des communes de moins de 500 habitants. Malheureusement, le Gouvernement ne pourra pas vous suivre sur ce point. En effet, ou bien la disposition est juste sur le plan de la légalité et elle doit s'appliquer dans tous les cas, quelle que soit la taille de la commune, ou bien elle n'est pas juste, et l'on en revient au débat sur le fond.

M. Lanier a abordé la question des délégations de service public. Je voudrais, sur ce sujet aussi, répondre avec beaucoup de netteté.

Je suis, moi aussi, maire d'une commune de ce pays. A ce titre, je trouve étrange que l'on doive mettre les entreprises en concurrence et faire jouer la règle des marchés publics pour la construction de 150 mètres de trottoir et pas pour la concession du service des eaux, la gestion des ordures ménagères, l'assainissement ou la restauration scolaire, qui peut durer dix ans, vingt ans, ou davantage, puisque, vous le savez bien, l'entreprise qui aura obtenu cette concession sera toujours la mieux placée lors du renouvellement !

Il n'y a pas de mise en concurrence pour les délégations de service public. Trouvez-vous cela normal ? Je trouve pour ma part que ça ne l'est pas et je me demande en quoi notre proposition de mettre en place une commission dont les membres seraient choisis à la proportionnelle - où tout le monde serait donc représenté - et qui examinerait les offres peut être néfaste ? Je pense, moi, que ce serait bénéfique. N'est-ce pas l'intérêt public qui est en jeu ?

Vous faites observer qu'il faut être attentif au contexte européen. Vous avez assurément raison. Il n'en demeure pas moins qu'il ne faut pas mêler les deux problèmes.

Que l'ouverture à l'Europe se fasse dans de bonnes conditions de réciprocité ! Nous y sommes favorables. Mais c'est un autre débat que de savoir si, pour concéder un service public, il est bon ou non de mettre en œuvre la concurrence. Pour nous, il est souhaitable de le faire.

M. Lanier a affirmé, comme d'ailleurs plusieurs de ses collègues, que, par le biais de ce projet de loi, notamment par les dispositions relatives aux collectivités locales, nous mettions en place une réglementation à caractère centralisateur. Ce n'est pas conforme à la vérité. Existe-t-il un article, une disposition dans ce texte de loi qui ait un caractère centralisateur ? Dans l'affirmative, je vous remercie de bien vouloir me le signaler.

Vous comprenez que je ne peux pas accepter, comme M. Dreyfus-Schmidt l'a très bien dit, le reproche selon lequel nous reviendrions sur la décentralisation, sans que personne ne cite une disposition centralisatrice de ce projet de loi. C'est là nous faire un procès d'intention, et, de plus, quelque peu abstrait, vous en conviendrez.

Monsieur Dreyfus-Schmidt, vous avez abordé la question du financement de la vie politique. Vous avez marqué votre attachement au respect d'un certain nombre de principes.

Il est vrai que la finalité de l'entreprise n'est pas le financement de la vie politique.

Je pense aussi aux propos de M. Lederman. Pendant longtemps, voire depuis le début de la République, aucune loi ne traitait du financement de la vie politique.

C'était là une grave carence, qui a permis le développement, un peu partout, d'un certain nombre de pratiques plus ou moins claires. Telle est la réalité, tout le monde le sait.

Il est donc bon de légiférer à ce sujet et si le Gouvernement propose d'améliorer encore notre législation, cela ne peut pas être un mal pour la démocratie. Nous essayons simplement d'avancer toujours plus sur le chemin de la clarté et de la transparence.

Vous connaissez, mesdames, messieurs les sénateurs, les propositions qui ont été faites par le Gouvernement en première lecture devant l'Assemblée nationale et vous savez que les députés, dans leur majorité, ont opté pour une limitation des dépenses, pour un apport possible des entreprises, mais dans un cadre strict, ainsi que pour la publicité, bref, pour un ensemble de dispositions qui, incontestablement, sont de nature à améliorer la situation. Je ne vois pas au nom de quoi l'on refuserait des mesures qui vont assurément dans le bon sens.

Je remercie M. Cluzel pour toutes ses considérations d'ordre philosophique et moral sur la corruption à travers les âges, jusqu'à l'époque où nous vivons. Ainsi M. Cluzel a-t-il évoqué, à juste titre, la nécessité de la transparence et de la limitation des dépenses.

Je voudrais ici le rassurer : il n'y a, dans l'esprit du Gouvernement, aucune présomption de culpabilité à l'égard de quiconque.

Nous pensons qu'il faut fixer des règles claires, mettre en place des mécanismes stricts et rigoureux. Tel est l'objet de ce projet de loi. Nous sommes réunis pour élaborer la meilleure législation possible en la matière.

Monsieur Souvet, vous avez donné votre sentiment à propos du débat sur le financement des activités politiques. Votre point de vue, que je respecte, est que si l'on en était resté à la version initiale du texte, nous aurions assisté au retour des pratiques occultes. Vous rejoignez, ce faisant, la majorité de l'Assemblée nationale.

Il semble au Gouvernement qu'il faut parvenir au meilleur point d'équilibre. Tel est l'objet du débat parlementaire et je suis persuadé que le Sénat y apportera sa contribution.

Monsieur Vigouroux, vous avez posé un réel problème.

La législation en vigueur a abouti à un véritable éparpillement d'une fraction de l'aide publique aux partis politiques. En effet, un certain nombre de vos collègues ont compris très rapidement qu'il suffisait de constituer un parti, quand bien même celui-ci ne compterait qu'un seul adhérent, dès lors que celui-ci serait parlementaire, pour bénéficier de la manne publique.

Il y a là, sinon un détournement, du moins une conception de la loi en vigueur qui n'est assurément pas conforme à l'esprit dans lequel celle-ci a été votée.

C'est donc pour éviter ce foisonnement de pseudo-partis qu'il vous est proposé de nouvelles règles prévoyant d'affecter cette fraction aux organisations politiques qui ont présenté des candidats dans au moins soixante-quinze circonscriptions.

Cette disposition vous paraît préjudiciable aux petites formations, aux formations en mouvement, en espérance, en voie de constitution, de création, aux clubs et aux associations.

Quelle que soit la règle qui sera appliquée, on ne pourra pas aller jusqu'à financer tout club de réflexion, toute association à caractère politique ou civique. Je ne pense pas que cette perspective serait d'ailleurs souhaitable.

Par conséquent, nous devons trouver un équilibre et c'est ce que vous proposent les dispositions contenues dans le projet de loi. Nous aurons l'occasion d'y revenir à la faveur de l'amendement que vous avez déposé, monsieur le sénateur, avec plusieurs de vos collègues.

Enfin, monsieur Marini, mes derniers mots seront pour vous.

Vous vous êtes présenté, monsieur Marini, comme un Persan. Je vous ai écouté avec beaucoup d'intérêt, d'autant plus que c'était la première fois que vous interveniez dans cette enceinte. Je vais vous faire une confidence : je n'ai pas eu le sentiment que vous étiez si persan que cela !

Vous avez indiqué que ce projet de loi marquait le retour à la tutelle la plus tatillonne. Je vous pose une question : quel article, quelle disposition, quel alinéa traduit un retour à la

tutelle la plus tatillonne ? Selon moi, il n'en est aucun ! Vous pourrez cependant revenir sur ce sujet à la faveur de la discussion des articles.

Pour ma part, je l'affirme très clairement, il n'y a pas de retour à la tutelle ; il ne s'agit pas de revenir sur la loi relative à l'administration territoriale de la République. Toutes les dispositions proposées sont parfaitement cohérentes avec l'esprit de cette loi et, dans certains cas, permettent d'aller plus loin, voire, le plus souvent, de prendre en considération des aspects qui n'étaient pas envisagés dans les articles de cette loi.

Puisque vous avez bien voulu citer *les Lettres persanes*, je dirai pour finir que l'ensemble de ces dispositions s'inspirent finalement de Montesquieu et de sa conception de la séparation des pouvoirs.

Ce serait une erreur complète, je le répète, de vouloir en revenir à une quelconque tutelle. L'avenir de la décentralisation réside dans une séparation accrue des pouvoirs et dans un meilleur exercice de la responsabilité par tous les partenaires concernés, qu'il s'agisse des élus - qui doivent pouvoir librement, sous le contrôle de leurs mandants, prendre leurs décisions - des différents acteurs économiques - je pense, notamment, aux banques qui prêtent aux communes, aux départements ou aux régions et qui ont besoin de connaître la situation financière de ces collectivités et souhaitent donc avoir une plus grande transparence - de la Cour des comptes ou des chambres régionales des comptes, qui doivent pouvoir accomplir leur travail dans la plus grande clarté et sans entrave - un article de ce projet de loi traite de ce sujet - ou, enfin, des préfets, représentants de l'Etat.

La décentralisation n'est pas la négation de l'Etat. La décentralisation, c'est finalement le plein exercice par chaque partenaire concerné de sa responsabilité. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à vingt-deux heures quinze.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à vingt heures, est reprise à vingt-deux heures quinze, sous la présidence de M. Michel Dreyfus-Schmidt.*)

PRÉSIDENCE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT vice-président

M. le président. La séance est reprise.

Nous poursuivons la discussion du projet de loi relatif à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

Je rappelle que la discussion générale a été close.

M. Michel Vauzelle, garde des sceaux, ministre de la justice. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Michel Vauzelle, garde des sceaux. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le titre I^{er} du projet de loi qui vous est soumis a pour objet de créer un service central chargé de la prévention de la corruption, placé auprès du ministre de la justice.

Sa première mission consistera à répondre aux demandes d'avis que pourront lui adresser des responsables de l'Etat et des élus ayant des prérogatives de puissance publique. La liste de ces autorités pouvant saisir ce service sera fixée par décret en Conseil d'Etat.

L'objectif est donc clair : il s'agit de mieux prévenir les faits de corruption.

La seconde mission de ce service sera de fournir des audits techniques aux parquets et juridictions saisis d'affaires financières qui en feront la demande et de leur apporter ainsi un soutien logistique qui leur permettra d'accélérer la conduite des procédures.

Le Gouvernement met ainsi en œuvre une des recommandations de la commission de prévention de la corruption, présidée par M. Bouchery, dont le rapport a été, me semble-t-il, largement apprécié.

Ce rapport préconise la création d'un service central rattaché au ministère de la justice.

Selon la commission Bouchery, ce service devrait se voir investi des missions suivantes : collecte de renseignements sur les faits de corruption ; coordination avec les autres services chargés d'enquêter sur ce type de délinquance ; mise en œuvre d'audits juridiques financiers et comptables dans les affaires de délinquance économique et financière.

La commission Bouchery a, par ailleurs, estimé que ce service devrait, pour exercer ses missions, disposer d'un droit de communication et d'audition. Elle n'y a vu aucune atteinte aux libertés publiques.

Toujours selon la commission Bouchery, ce service devrait être dirigé par un magistrat de l'ordre judiciaire et être composé de magistrats et d'agents spécialisés.

Enfin, la commission Bouchery a souligné qu'il devrait être un service d'aide à l'action publique.

Le Gouvernement a repris à son compte l'essentiel de ces propositions en insistant, en outre, sur le rôle préventif du service de lutte contre la corruption.

Je souhaiterais, mesdames, messieurs les sénateurs, vous faire partager deux convictions : d'une part, la création de ce service répond à une nécessité ; d'autre part, ce service respecte tant les principes fondamentaux de notre organisation judiciaire que les libertés publiques.

J'insisterai d'abord tout particulièrement sur la nécessité de la création d'un tel service puisque le rapporteur de la commission des lois a considéré qu'il s'agissait d'une structure inutile. Outre M. Christian Bonnet, MM. Lanier, Cluzel et Lederman ont également contesté l'utilité de ce service.

Il est vrai que de nombreuses dispositions permettent d'ores et déjà de sanctionner les trafics financiers illicites, en particulier les diverses formes de corruption. L'adoption successive de nouvelles incriminations ne constitue cependant pas, me semble-t-il, une réponse suffisante. Un dispositif, aussi complet soit-il, peut rester lettre morte si les structures existantes ne permettent pas de le mettre en œuvre.

En matière judiciaire, la loi du 6 août 1975, en créant des juridictions spécialisées, n'a pas fait autre chose que tirer les conséquences d'un tel constat.

Depuis plusieurs années, on observe - et on peut le regretter - une véritable segmentation de l'action publique, qui résulte, sans aucun doute, de la complexité croissante des réglementations que les parquets sont conduits à appliquer. Aujourd'hui, on peut parler non plus d'une action publique, mais d'actions publiques spécialisées.

Ainsi, dans des domaines très spécifiques comme l'urbanisme, des associations en nombre toujours plus grand souhaitent pouvoir mettre en œuvre elles-mêmes l'action publique, au motif que les parquets n'agiraient pas avec suffisamment de diligence. A propos de ces associations, des universitaires ont même évoqué des « ministères publics spécialisés ».

Or, malgré cet état de fait préoccupant, où certains voient un démembrement de l'action publique, l'ensemble des magistrats ont toujours vocation à juger l'intégralité des contentieux qui leur sont soumis, aussi spécialisés soient-ils.

Je n'explique pas autrement la création d'une cellule dénommée TRACFIN - cellule de coordination chargée du traitement du renseignement et de l'action contre les circuits financiers clandestins - placée sous l'autorité du ministre des finances, par la loi du 12 juillet 1990 relative à la participation des organismes financiers contre le blanchiment des capitaux provenant du trafic des stupéfiants.

C'est sans doute la même logique qui a présidé à la création, par la loi du 3 janvier 1991, d'une mission interministérielle d'enquête sur les marchés ainsi qu'à la création d'une mission de liaison interministérielle contre le travail clandestin, placée auprès du ministre du travail.

Ces différents organismes se sont vu reconnaître par la loi des missions très spécifiques : TRACFIN reçoit les déclarations des établissements financiers sur des sommes douteuses et recueille tous renseignements propres à en établir l'origine ; la mission d'enquête sur les marchés a notamment pour vocation de constater l'infraction délictueuse de favoritisme ; la mission de liaison contre le travail clandestin coordonne les actions menées en la matière.

Le service de lutte contre la corruption qu'il vous est proposé de créer, mesdames, messieurs les sénateurs, procède exactement de la même logique. Il présente surtout la caracté-

téristique d'être au service des parquets et des juges d'instruction, sans disposer toutefois du pouvoir de constater les infractions pénales, ce qui serait exorbitant du droit commun.

Le champ d'action de ce service concerne des agissements particulièrement difficiles à établir, comme vous le savez, en raison de leur caractère diffus, voire occulte.

Or, en cette matière, si l'autorité judiciaire éprouve quelquefois des difficultés à juger ces faits, c'est précisément parce qu'elle n'est pas en possession de tous les éléments qui lui permettraient d'aborder ou d'analyser le contexte dans lequel ils se sont produits.

C'est pourquoi, avant même qu'une enquête de police judiciaire soit ouverte, voire avant qu'une infraction à la loi pénale soit commise, le service de lutte contre la corruption sera en mesure d'apporter, suivant les cas, les éléments de prévention, de détection et d'analyse des faits de corruption.

Dans des domaines certes très différents, c'est le même rôle qui a été attribué à TRACFIN et à la mission interministérielle des marchés. On a effectivement considéré là qu'il y avait nécessité d'aider, d'une certaine façon, à la mise en œuvre de l'action publique. Je ne vois pas pourquoi cette logique ne se retrouverait pas en matière de lutte contre la corruption.

Les réseaux de fraude nécessitent des recherches menées préalablement à l'engagement de toute poursuite, tout le monde est d'accord sur ce point.

Pour autant, j'y insiste particulièrement, il ne saurait être question, en l'occurrence, d'instituer dans notre pays une sorte de délation organisée à grande échelle. Aussi est-il expressément prévu que seules certaines autorités, dont la liste sera établie par décret en Conseil d'Etat, pourront saisir le service.

J'en viens au deuxième point de mon exposé : ce service respectera les principes fondamentaux de notre organisation judiciaire et notre conception des libertés.

L'examen du texte qui vous est soumis devrait, d'emblée, désarmer certaines critiques.

Il n'a jamais été question - que ceci soit clair - de créer un service qui fasse écran, qui retienne l'information, qui concurrence la police judiciaire et les magistrats, ou qui apprécie l'opportunité des poursuites. J'ai personnellement veillé à ce que ce texte donne toute garantie à ce sujet.

Je constate d'ailleurs avec satisfaction, à la lecture du rapport de M. Christian Bonnet, que la commission des lois ne voit dans ce service aucune menace pour nos libertés.

Je précise, pour le définir en quelque sorte négativement, que ce service n'a ni pouvoir de constatation, ni pouvoir d'appréciation des poursuites, ni pouvoir de sanction, toutes missions qui sont, bien entendu, imparties à l'autorité judiciaire. Par ailleurs, vous noterez qu'il est dessaisi lorsque la police judiciaire enquête.

On s'aperçoit ainsi que les missions qui sont confiées à ce service relèvent de ce que l'on appelle traditionnellement les missions d'audit, de conseil ou d'aide à l'action publique, comme l'a souhaité la commission présidée par M. Bouchery.

La preuve est ainsi apportée que ce service est, du point de vue des libertés, au-dessus de tout soupçon.

Il en est de même s'agissant des moyens dont il disposera dans l'exercice de ses missions.

Les éléments qu'il aura pu obtenir seront transmis à l'autorité judiciaire et ne vaudront qu'à titre de simples renseignements. Telle qu'elle est prévue, la procédure de l'audition et de la communication est particulièrement légère, dépourvue de formalisme, comme l'est d'ailleurs la procédure suivie devant la mission interministérielle des marchés. L'Assemblée nationale a cependant précisé que les demandes de communication des pièces devraient être écrites, ce qui, bien entendu, va de soi.

L'audition prévue par l'article 5 s'apparente aux auditions menées par des commissions d'enquête et non pas, bien entendu, à je ne sais quel interrogatoire.

Je voudrais tout particulièrement insister sur un dernier point : contrairement à de nombreux textes qui ont conféré des pouvoirs d'investigation à des administrations ou à des autorités administratives - je pense aux agents de la COB, de la commission des opérations de bourse, de la mission interministérielle d'enquête sur les marchés, aux fonctionnaires du ministère des postes et télécommunications ; la liste, bien entendu, n'est pas exhaustive - celui-ci ne donne aucun droit

d'accès, aucun moyen de coercition, ni aucune possibilité de procéder à des perquisitions ou à des saisies aux membres du service en question.

L'ensemble de ces principes me semblent donc garantir les libertés individuelles, et les dispositions proposées dans ce texte me paraissent plus protectrices que celles qui figurent dans bien des textes votés récemment par le Parlement, comme j'ai essayé de le démontrer.

Face au développement des techniques employées par les organismes internationaux du grand banditisme, du trafic de drogue, du blanchiment de l'argent, il faut que nous veillions, messieurs les sénateurs, à renforcer les moyens juridiques, les moyens techniques qui permettront à notre justice d'être à la hauteur de cette tâche nouvelle et immense.

Telle est la raison d'être du service de lutte contre la corruption que le Gouvernement vous demande de créer. J'espère, messieurs les sénateurs, que vous serez sensibles aux arguments que je viens de développer devant vous. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. François Autain. Je demande la parole pour répondre au Gouvernement.

M. le président. La parole est à M. Autain.

M. François Autain. Monsieur le président, en répondant à M. le ministre, je souhaite également répondre à M. le rapporteur, que j'ai écouté avec beaucoup d'attention ce matin. En effet, il faut bien le dire, je n'ai pas parfaitement compris sa logique, étrange à mes yeux.

M. le rapporteur en a appelé à Tacite pour nous expliquer qu'une société est corrompue qui trop légifère, ce qui signifie, en d'autres termes, qu'une législation anti-corruption, à partir d'un certain volume, relèverait beaucoup plus du symptôme que du traitement de la corruption dans une société donnée. Il suffirait donc de mettre en œuvre une sorte de moratoire législatif pour épargner à notre société ce fléau qu'est la corruption. Cette constatation s'apparenterait un peu à ce que l'on observe dans un autre domaine, celui de la délinquance, dont une répression accrue augmente les chiffres sans pour autant qu'elle se soit intrinsèquement modifiée.

Voilà sans doute la raison pour laquelle, abandonnant cette fois-ci la procédure de la question préalable, la majorité sénatoriale à la demande de son rapporteur, préfère recourir à un moyen plus subtil mais, il faut le reconnaître, beaucoup plus laborieux qui consiste à supprimer l'un après l'autre tous les articles du dispositif. C'est ainsi que les titres I^{er} et II vont être écartés dans leur quasi totalité, à l'exception d'un ou deux articles.

Vous me permettez, monsieur le rapporteur, de contester cette politique, dictée beaucoup plus par des préoccupations politiques, me semble-t-il, ... (*Protestations sur les travées du RPR et de l'UREI.*)

M. Jean Chérioux. Vous êtes bien placé pour parler !

M. François Autain. ... liées sans doute à l'approche des élections législatives, ... (*Nouvelles protestations sur les mêmes travées.*)

Voilà qui me fait penser que j'ai raison. J'ai touché la plaie !

Je disais donc que cette politique de la terre brûlée me semblait dictée plus par des préoccupations politiques que par des considérations relatives à l'objet de notre débat.

Il s'agit, pour vous, de vous opposer systématiquement à tout ce que propose le Gouvernement, comme on a pu le constater récemment à l'Assemblée nationale lors du débat sur le GATT, même si, après coup, vous vous en « mordez les doigts ». (*Vives protestations sur les travées de l'UREI, du RPR et de l'union centriste.*)

M. Gérard César. Pas du tout !

M. François Autain. Décidément, j'ai l'impression d'être sur la bonne voie ; il faut que je continue !

Or, en matière de lutte contre la corruption, notre société a besoin d'outils lui permettant de mener à bien sa mission.

Pour étayer mon propos, j'évoquerai à mon tour un de nos grands contemporains, Albert Camus, qui disait : « Quand on manque de caractère, il faut bien se donner une méthode. »

Voilà, assez bien résumée, la situation dans laquelle nous nous trouvons. Les recommandations de la commission Bouchery...

M. Jean Chérioux. Boucheron ?

M. François Autain. Voyons, mon cher collègue, vous confondez M. Boucheron et M. Bouchery ! Vous devriez vous en excuser auprès de ce dernier.

M. Jean Chérioux. J'ai mal entendu, c'est tout !

M. François Autain. Je disais donc que les recommandations de la commission Bouchery allaient parfaitement dans le sens de la démarche préconisée par Camus.

Je ne reviendrai pas sur l'utilité de la création du service central de prévention de la corruption, M. le garde des sceaux l'ayant très bien démontrée.

Je tiens à dire simplement que le groupe socialiste est, bien sûr, opposé à la suppression du titre I^{er} et que nous voterons contre les amendements présentés par la commission. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

TITRE I^{er}

SERVICE CENTRAL DE PRÉVENTION DE LA CORRUPTION

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques.

L'amendement n° 103 est présenté par M. Bonnet, au nom de la commission des lois.

L'amendement n° 219 est déposé par MM. Lederman et Pagès, les membres du groupe communiste et apparenté.

Tous deux tendent à supprimer cette division et son intitulé.

M. le rapporteur a fait savoir à la présidence que, plutôt que de demander la réserve de ces deux amendements, il préférerait s'exprimer sur le titre. Si les amendements sont adoptés et si donc la division et son intitulé sont supprimés, par coordination, tous les articles du titre I^{er} seront supprimés.

Y a-t-il une opposition à cette méthode ?...

Bien. Ainsi allons-nous gagner du temps.

La parole est à M. le rapporteur, pour présenter l'amendement n° 103.

M. Christian Bonnet, rapporteur. Monsieur le garde des sceaux, je vous ai écouté avec intérêt, mais, si brillant que soit l'avocat, quand la cause est indéfendable, la quête est vaine !

Elle est vaine tout d'abord parce que la commission des lois a décidé de donner un coup d'arrêt à ce que notre éminent collègue Jean Cluzel a qualifié, tout à l'heure, de « prurit législatif ».

En effet, 17 547 pages de *Journal officiel* en 1991 pour la seule édition « Lois et décrets » dans un pays dont l'un des principes fondamentaux du droit public est que nul n'est censé ignorer la loi, c'est trop !

Cette inflation normative a été dénoncée par le Conseil d'Etat dans un rapport pour la rédaction duquel la plume a été en grande partie tenue par un de ses membres qui s'est illustré, par ailleurs, dans la littérature. Ce rapport, qui portait sur l'année 1990, a - Dieu merci ! - produit un effet salutaire sur un certain nombre de responsables de notre pays, mais apparemment pas sur le Gouvernement, qui voudrait, en quelque sorte, faire partager au Parlement les intentions d'une commission extra-parlementaire, la commission Bouchery.

L'instabilité du cadre juridique prive de plus en plus la loi du prestige et de l'autorité qui ont longtemps été les siens - vous devriez y être plus sensible que quiconque, monsieur le garde des sceaux.

Voilà la première raison pour laquelle, si ardent qu'ait été votre plaidoyer, votre quête est vaine.

Elles est vaine aussi parce que les outils qui permettent de lutter contre la corruption existent.

J'ai retrouvé avec plaisir en face de moi M. Autain, qui, lorsqu'il était secrétaire d'Etat à l'immigration, si ma mémoire est bonne, ...

M. François Autain. Excellente !

M. Christian Bonnet, rapporteur. ... a dû supprimer la loi sur l'immigration clandestine qui avait le malheur de porter mon nom. J'ai ainsi dit tout à l'heure à M. Sapin qu'il serait préférable que son nom ne soit pas associé, comme le veulent les publicitaires, au texte de loi. Il doit d'ailleurs être assez déplaisant pour vous, monsieur le garde des sceaux.

M. Michel Vauzelle, garde des sceaux. J'en suis bouleversé ! *(Sourires.)*

M. Christian Bonnet, rapporteur. Notre collègue M. Autain a parlé des outils. Ces outils existent ; ils sont même nombreux : la Cour des comptes, les chambres régionales des comptes, la police judiciaire, avec les sections financières des SRPJ, votre magistrature, monsieur le garde des sceaux, qui manque tant...

M. Emmanuel Hamel. De magistrats ! *(Sourires.)*

M. Christian Bonnet, rapporteur. Voilà qui est bien dit, monsieur Hamel !

Je citerai encore les préfets, forts de leur contrôle de légalité, l'administration fiscale, le Conseil national de la concurrence, la Cour de discipline budgétaire et financière.

L'arsenal juridique existe, il n'est que de l'utiliser ! Il ne manque qu'à un Etat touche-à-tout de vouloir bien se polariser une fois pour toutes sur ses attributs régaliens. Que cet Etat commence donc par accroître les effectifs des services des sections financières des parquets et des brigades financières de la police judiciaire, au lieu de rechercher l'effet d'affichage de la création d'un service nouveau !

L'exécutif, aujourd'hui tout occupé à légiférer, paraît peu soucieux d'exécuter. Qu'il commence par appliquer les lois, sans entraver l'action des instances existantes, et l'on sera surpris du résultat ! L'exemple de l'Italie, depuis qu'un président du conseil résolu a laissé le champ libre à la magistrature, est là pour nous prouver que des magistrats courageux peuvent faire trembler les puissants dont les crimes demeuraient jusque-là impunis.

La commission vous propose donc un amendement de suppression du titre I^{er}. *(Applaudissements sur les travées du RPR, de l'UREI et de l'union centriste.)*

M. le président. La parole est à M. Lederman, pour défendre l'amendement n° 219.

M. Charles Lederman. Les sénateurs du groupe communiste sont également opposés à la création du service central de prévention de la corruption.

M. le rapporteur a décrit cette nouvelle institution, aussi bien lorsqu'il a présenté son rapport qu'à l'instant même. Nous avons aussi entendu M. le garde des sceaux nous parler longuement, et avec beaucoup de conviction, des compétences de ce nouveau service.

Doté de pouvoirs d'enquête et d'investigation, il serait directement placé - et c'est cela qui nous inquiète avant tout - sous le contrôle de l'autorité politique.

Permettez-moi, à cet égard, de citer le quatrième alinéa de l'article 1^{er} du projet de loi :

« Dirigé par un magistrat de l'ordre judiciaire, il est composé de magistrats et d'agents publics habilités, détachés ou mis à sa disposition par arrêté conjoint du Premier ministre, du ministre de la justice et, le cas échéant, du ministre dont l'intéressé relève statutairement. »

La tutelle du pouvoir politique - vous pouvez le constater, mes chers collègues - est on ne peut plus claire, on ne peut plus précise.

Par ailleurs, les pouvoirs d'information, ainsi que les dénomme le Gouvernement, ou plutôt d'investigation, qui sont définis à l'article 5, sont particulièrement étendus.

Il est donc permis de s'interroger sur la motivation profonde de telles dispositions et sur les conséquences qu'elles entraîneraient si elles étaient adoptées.

J'ai entendu, je le répète, l'argumentaire qu'a développé M. le garde des sceaux. Mais je me demande tout de même si la volonté de faire un coup médiatique, une sorte d'effet d'annonce, n'a pas prévalu sur le bon sens, c'est-à-dire l'utilisation des services existants - M. le rapporteur vient de les rappeler - de la justice et de la police.

Chacun sait - et, au cours des derniers mois, nous en avons eu la démonstration, trop souvent, hélas ! en raison du nombre d'affaires qui ont été mises au jour - que la justice peut agir efficacement en matière de corruption, malgré les obstacles qui sont placés çà et là, qui peuvent surgir au moment où les magistrats interviennent. On ne peut pas avoir oublié - il y a des exemples trop récents - la façon dont les magistrats et les policiers peuvent agir.

Il n'est pas admissible, pour un simple effet d'annonce, ou au prétexte d'effacer telle ou telle erreur, de remettre en cause, d'une manière aussi flagrante, le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs.

D'autant plus que les conséquences des dispositions qui nous sont proposées peuvent être très graves. En effet, à l'avenir, un pouvoir politique pourra intervenir directement dans la vie des partis et dans leur organisation.

On a parlé d'audit. Or, nous ne savons pas encore qui donnera l'ordre écrit puisqu'on renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de préciser les personnes physiques, les ministères et les organismes susceptibles de demander cet audit. Les investigations auront lieu. Certes, il n'y aura peut-être aucune suite. Mais on sera tout de même allé au siège de tel parti ou de tel organisme pour recueillir les renseignements nécessaires pour faire cet audit.

Je le répète, à l'avenir, un pouvoir politique pourra intervenir directement dans la vie et dans l'organisation des partis.

Au cours des dernières années, nous avons assisté à l'éclosion de nombreuses affaires mettant en cause directement des élus et des dirigeants politiques et nous avons insisté sur ces aspects lors de la discussion générale et nous reviendrons sur l'imbrication croissante de l'argent et de la politique au cours de l'examen des amendements.

C'est pour mettre fin à cette situation que nous avons proposé l'interdiction du financement patronal. C'est pour lutter contre cette situation délétère que nous avons voté contre la loi d'amnistie en 1989.

Il est surprenant et très critiquable que ceux qui ont fait adopter les textes sur le blanchiment des délits politico-financiers proposent aujourd'hui de mettre en place un système qui va bien au-delà de la prévention de la corruption puisqu'il remet en cause la liberté d'action des partis politiques, lesquels sont le moteur du pluralisme et les ferments de la démocratie.

Au surplus, ils sont reconnus par la Constitution. Telles sont les raisons pour lesquelles nous proposons de supprimer le titre 1^{er}.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements nos 103 et 219 ?

M. Michel Vauzelle, garde des sceaux. Est-il bien nécessaire que le Gouvernement donne son avis ? Oui, sans doute, afin d'adresser à M. Autain les remerciements du Gouvernement pour avoir été compris par une partie notable de cette assemblée. (*Exclamations sur les bancs du RPR, de l'UREI et de l'union centriste.*)

Par ailleurs, je voudrais protester, monsieur Lederman, contre votre analyse selon laquelle le projet de loi relève uniquement d'un souci médiatique du Gouvernement et constitue un simple effet d'annonce. Il n'en est rien !

Il s'agit d'améliorer l'efficacité des services de justice, dans le respect absolu de la séparation des pouvoirs. Je ne puis tolérer que vous mettiez en cause la volonté du garde des sceaux à cet égard.

Monsieur le rapporteur, vous avez dit, avec quelque cruauté, mais avec l'élégance qui est la vôtre lorsque vous vous exprimez, ...

M. Emmanuel Hamel. La très grande élégance !

M. Michel Vauzelle, garde des sceaux. ... que ma quête serait vaine. J'ai bien compris que vous cherchiez à me désespérer. (*Sourires.*) Et vous ne m'avez rien épargné, y compris en ce qui concerne le nom que porterait cette loi. (*Nouveaux sourires.*)

Nous aurions trop de lois dans notre pays, avez-vous dit. Votre observation, pour intéressante qu'elle me paraisse, ne me semble pas justifiée s'agissant des quelques dispositions, modestes, que je vous présente aujourd'hui.

Dès mon arrivée Place Vendôme - vous vous en souvenez peut-être - j'ai signé deux circulaires - l'une sur le financement des clubs de football, l'autre sur le financement des partis politiques - qui indiquaient très clairement aux procureurs généraux et aux procureurs de la République mes intentions en matière de lutte contre la corruption.

Par conséquent, il ne m'échappait pas plus qu'à vous que les procureurs généraux et les procureurs de la République disposent de moyens très importants en matière de lutte contre la corruption, pour peu qu'on veuille les utiliser.

Mais il m'a paru souhaitable, conformément aux propos tenus par M. Bérégovoy lors de son premier discours à l'Assemblée nationale, d'aller plus loin, afin de faire face aux formidables défis du grand banditisme international et aux phénomènes de type mafieux. J'ai pu analyser ces derniers grâce à la coopération que j'ai envisagée, dès mon entrée en fonction, avec mon homologue italien, M. Claudio Martelli, à qui il me plaît de rendre hommage devant vous ce soir.

C'est non pas « ma » justice ou « ma » magistrature - monsieur le rapporteur, votre expression a sans doute dépassé votre pensée - mais la magistrature de la République, et celle-ci doit disposer des moyens nécessaires à son action.

Par ailleurs, vous avez cité l'Italie comme exemple. J'ai fait part au ministre italien de la justice de ma volonté de coopération. La situation de la magistrature italienne, telle qu'elle est notamment apparue lorsqu'il a fallu pourvoir au remplacement des responsables de la lutte contre la mafia, me paraît significative. En effet, l'indépendance du conseil italien de la magistrature et l'indépendance du parquet par rapport au ministre de la justice italien, qui ont été conçues dans un élan sans doute généreux, me semblent démontrer que notre grande sœur latine est allée bien vite.

Au moment où le Président de la République nous y invite, nous ferions bien de réfléchir ici aux relations qui doivent être conservées entre la représentation nationale, sa volonté politique et celle du peuple, et la magistrature.

C'est pourquoi le présent projet de loi me paraissait bienvenu. Bien qu'il soit modeste, il est important pour renforcer la lutte contre la corruption. Aussi, je regrette qu'il ait reçu un accueil aussi frais. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les amendements identiques nos 103 et 219, repoussés par le Gouvernement.

(*Les amendements sont adoptés.*)

Je rappelle que leur adoption vaudra suppression de l'ensemble du titre, contenant et contenu.

M. le président. En conséquence, la division et son intitulé sont supprimés.

Articles 1^{er} à 5

M. le président. « Art. 1^{er}. - Le service central de prévention de la corruption, placé auprès du ministre de la justice, est chargé de centraliser les informations nécessaires à la détection et à la prévention des faits de corruption active ou passive, de trafic d'influence commis par des personnes exerçant une fonction publique ou par des particuliers, de concussion ou de prise illégale d'intérêts.

« Il prête son concours sur leur demande aux autorités judiciaires saisies de faits de cette nature.

« Il donne sur leur demande aux autorités administratives des avis sur les mesures susceptibles d'être prises pour prévenir de tels faits. Ces avis ne sont communiqués qu'aux autorités qui les ont demandés. Ces autorités ne peuvent les divulguer.

« Dirigé par un magistrat de l'ordre judiciaire, il est composé de magistrats et d'agents publics habilités, détachés ou mis à sa disposition par arrêté conjoint du Premier ministre, du ministre de la justice et, le cas échéant, du ministre dont l'intéressé relève statutairement.

« Le service peut recourir, pour les investigations de caractère technique, à toutes personnes qualifiées.

« Les membres de ce service et les personnes qualifiées auxquelles il fait appel sont soumis au secret professionnel. » - (*Supprimé.*)

« Art. 2. - Dès que les informations centralisées par le service mettent en évidence des faits susceptibles de constituer des infractions, il en saisit le procureur de la République. » - (*Supprimé.*)

« Art. 3. - Dès qu'une procédure judiciaire d'enquête ou d'information relative aux faits mentionnés à l'article premier est ouverte, le service est dessaisi. » - (*Supprimé.*)

« Art. 4. - Le service communique à la demande des parquets et des juridictions d'instruction saisis de faits mentionnés à l'article 1^{er} les informations qui leur sont nécessaires. Ces éléments sont soumis à la discussion des parties et ne valent qu'à titre de simple renseignement. » - (*Supprimé.*)

« Art. 5. - Le service a le droit de se faire communiquer par toute personne tout document, quel qu'en soit le support, nécessaire à l'accomplissement de sa mission. Il en fait la demande écrite.

« Il peut entendre toute personne susceptible de lui fournir les informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

« Le secret professionnel ne peut lui être opposé sauf en ce qui concerne les informations recueillies par les avocats et les médecins dans l'exercice de leurs fonctions.

« La communication des informations recueillies par le service à d'autres fins que l'accomplissement de sa mission est interdite, sous réserve de l'application de l'article L. 83 du livre des procédures fiscales, de l'article 51 de l'ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence et de l'article 3 de la loi n° 91-3 du 3 janvier 1991 relative à la transparence et à la régularité des procédures de marchés et soumettant la passation de certains contrats à des règles de publicité et de mise en concurrence. » - (Supprimé.)

Article 6

M. le président. L'article 6 a été supprimé par l'Assemblée nationale.

Article 7

M. le président. « Art. 7. - Les modalités d'application du présent titre sont fixées par décret en Conseil d'Etat. » - (Supprimé.)

TITRE II

FINANCEMENT DES CAMPAGNES ÉLECTORALES ET DES PARTIS POLITIQUES

M. le président. Par amendement n° 110, M. Bonnet, au nom de la commission des lois, propose de supprimer cette division et son intitulé.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Christian Bonnet, rapporteur. Le projet de loi initial tendait simplement à interdire tout financement par les personnes morales.

A partir du moment où l'Assemblée nationale, à la suite d'un débat extraordinairement confus, n'a pas admis cette interdiction, rien ne sert de modifier, à la place, les dispositions de la loi de 1990, qui, pour la plupart, n'ont pas encore eu l'occasion d'être appliquées, de connaître l'épreuve du feu que représentent les élections législatives et l'élection présidentielle - on ne peut en effet considérer comme un terrain d'expérience valable les élections cantonales et régionales.

Certaines modifications ne concernaient que l'Assemblée nationale. On aurait pu, à la limite, les maintenir, dans le souci de ne pas interférer avec les préoccupations qui sont celles du seul Palais-Bourbon.

Plutôt que de procéder par retouches, l'amendement n° 110, amendement global, tend à marquer un refus, lui-même global, de la méthode qui consiste à légiférer sans cesse au lieu de veiller au respect des lois qui existent.

• En renonçant à l'objectif initial de ce texte, l'Assemblée nationale a coupé court à la discussion que le Gouvernement lui proposait d'ouvrir. Il n'appartient au Sénat ni de rouvrir le débat de fond, ni de se lancer dans le faux débat qu'on lui propose en remplacement.

La commission vous présente donc, mes chers collègues, une série d'amendements tendant à supprimer la division « Titre II » et son contenu, c'est-à-dire les articles 8 A à 10 bis.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 110 ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. J'ai écouté avec beaucoup d'intérêt les explications de M. le rapporteur. Après une première mi-temps au cours de laquelle fut supprimé le titre 1^{er}, vous vous acheminiez vers une deuxième mi-temps - je ne sais pas s'il y en aura une troisième ! (Sourires) - pour supprimer le titre II.

Monsieur le président, alors que vous vous exprimiez tout à l'heure en tant que sénateur, vous avez indiqué qu'il s'agissait non pas d'élagage - car l'élagage suppose qu'il reste un tronc - mais de suppression du tronc lui-même.

En effet, monsieur le rapporteur, un important et intéressant débat s'est déroulé à l'Assemblée nationale sur cette question du financement des partis politiques et des campagnes électorales. Le Gouvernement considère qu'il s'agit là d'une matière complexe, dans laquelle il n'est pas utile de toujours chercher à améliorer et à approfondir les choses.

Vous considérez que les lois sont trop nombreuses. Mais vous n'êtes pas ici, ni vous-mêmes ni le Gouvernement, pour contempler la matière législative comme une sorte de monument qui serait inaltérable. Autrement, l'institution n'aurait pas lieu d'être. Or je sais que ce n'est pas ce que vous pensez puisque vous êtes là ce soir.

M. Etienne Dailly. Entre les deux, il y a une juste mesure !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Effectivement. C'est pourquoi le Gouvernement soutient un ensemble de modifications raisonnables et équilibrées pour améliorer le dispositif, sans le bouleverser complètement.

Aussi le Gouvernement est-il défavorable à cet amendement.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 110.

M. Charles Lederman. Je demande la parole contre l'amendement.

M. le président. La parole est à M. Lederman.

M. Charles Lederman. Les sénateurs communistes et apparentés se prononceront contre l'amendement n° 110, sur lequel ils demanderont un vote par scrutin public.

Lors de la discussion générale, nous avons rappelé notre soutien aux dispositions du projet de loi initial traitant du financement des campagnes électorales et des partis politiques. Je ne reviendrai donc pas sur les raisons de notre approbation d'une interdiction du financement des candidats et des partis politiques par les entreprises privées. Comment faire croire, en effet, que le candidat sponsorisé ne sera pas redevable envers son sponsor ? Comment faire croire que les partis politiques financés par les entreprises privées, par le patronat, peuvent ne pas adhérer aux causes de ces mêmes industriels et affairistes ? Ce n'est pas vraisemblable !

Nos amendements, qui visent à rétablir le projet de loi initial, ont pour objet de rompre les liens de la politique avec le monde des affaires, avec l'argent. « Ce sera le retour au financement occulte », nous dira-t-on. Mais sanctionnons ceux qui continueraient à bénéficier de ce type de financement. J'ai montré, dans la discussion générale que les partis peuvent fort bien se passer de ce genre de financement.

M. Guy Allouche. Ah bon ?

M. Charles Lederman. Par ailleurs, il est inadmissible de laisser croire que la suppression de la légalité du financement patronal portera atteinte à tous les candidats et à tous les partis. Ce sont non pas les partis contestant la domination patronale, mais bien les partis de droite, ceux qui défendent les intérêts des patrons, qui perdront au change !

A partir de cette analyse, l'attitude de la commission des lois se clarifie. Cette commission souhaite maintenir purement et simplement les dispositions de la loi du 15 janvier 1990, ...

M. Guy Allouche. C'est une bonne loi !

M. Charles Lederman. ... qui légalisait dans une très large proportion le financement des candidats et des partis par les entreprises privées.

Je ne sais donc pas si c'est une bonne loi, monsieur Allouche !

La droite, déjà satisfaite par la reculade du Gouvernement à l'Assemblée nationale, demande plus encore. Elle ne veut pas de quelques améliorations mineures, mais toutefois appréciables, apportées au texte de 1990 par les députés : publicité de dons patronaux, abaissement du plafond des dépenses, plafonnement des ressources patronales des partis politiques et augmentation du remboursement des dépenses électorales par l'Etat.

Notre attitude est donc radicalement opposée à celle de la droite sénatoriale. Ce n'est pas étonnant, car, aujourd'hui comme hier, le parti communiste n'attend rien du patronat en matière de financement.

M. François Autain. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Autain.

M. François Autain. Est-il opportun de débattre actuellement du financement des campagnes électorales et des partis politiques ? Ma réponse sera positive, car il est toujours opportun, à mon avis, de clarifier les relations entre l'argent et la politique, de lutter contre la corruption et d'essayer de la prévenir.

En outre, il me paraît nécessaire de faire la part des choses. En effet, l'écho donné à certaines affaires ne doit pas faire oublier que, dans l'ensemble, les infractions reprochées aux hommes politiques sont fort peu nombreuses et que, par ailleurs, bien peu d'entre elles tendent à un enrichissement personnel.

Les choses pouvant être améliorées, il me paraît temps de légiférer.

Les problèmes des sources de financement des partis politiques n'est pas récent. Il a pris un tour nouveau, compte tenu de l'augmentation des coûts des campagnes, que les contributions des adhérents et des sympathisants des partis, en stagnation, ne suffisent plus à financer.

Ce n'est qu'en 1988 que, sur l'initiative de M. le Président de la République, cette question a été posée en des termes nouveaux et de façon transparente à l'ensemble de notre pays, alors que de nombreux pays avaient déjà adopté depuis longtemps une réglementation en la matière. La France avait beaucoup de retard en ce domaine.

L'année 1988 a donc constitué une première étape. Les lois de 1988 et de 1990, toutes deux adoptées sous l'impulsion de M. le Président de la République, ont marqué un réel progrès en encadrant et en réglementant le financement des partis et des campagnes électorales. Le financement par les entreprises a été assorti d'un plafonnement financier et matériel, ce qui était, à mon avis, une bonne disposition.

Cependant, aujourd'hui encore, la question de fond reste posée : fallait-il légaliser le financement par les entreprises ? Le Gouvernement, avec le titre II du présent projet de loi, pose à nouveau clairement la question au Parlement. Sa conviction première, dans le droit-fil de l'entreprise de moralisation de la vie politique, était d'aller plus loin et d'interdire totalement les dons des entreprises aux partis et aux candidats.

Le projet de loi initial tendait à dissocier totalement l'activité économique de l'activité politique, afin de sauvegarder l'indépendance des candidats et des formations politiques par rapport aux entreprises donatrices ; ces dernières, comme tout le monde le sait, n'étant pas philanthropiques, elles pouvaient, par conséquent, s'attendre à des contreparties de la part des heureux bénéficiaires des dons.

Le débat est donc ouvert, et nous sommes là pour en discuter. J'aurais souhaité, pour ma part, que nous puissions dissocier totalement l'activité économique de l'activité politique.

Nos collègues députés n'en ont pas jugé ainsi. Ils ont néanmoins adopté un texte qui présente l'avantage évident d'introduire plus de transparence : désormais, on saura qui paie et combien.

Les dons des entreprises aux partis et aux candidats restent plafonnés ; de plus, le montant de ces dons ne pourra pas excéder 25 p. 100 des ressources du parti, telles qu'elles ressortent des comptes du dernier exercice. Par ailleurs, la collecte se fera au niveau central afin que le contrôle et le respect du plafond soient parfaitement assurés.

Un tel système présente l'avantage d'éviter que ne se créent des liens de dépendance excessifs entre, d'une part, les entreprises et les partis et, d'autre part, les candidats.

En ce qui concerne la répartition de l'aide publique directe, la loi de 1988, actuellement appliquée, prévoyait la répartition de la dotation budgétaire annuelle entre les seules formations représentées à l'Assemblée nationale ou au Sénat en fonction du nombre de parlementaires déclarant s'y rattacher. Le titre II du projet de loi améliore le dispositif, ce dont nous ne pouvons que nous féliciter.

M. le rapporteur déclare qu'il faut laisser à la loi de 1990 le temps de s'appliquer pour en tirer les conséquences et, éventuellement, la modifier.

Je ne suis pas d'accord, et il ne s'en étonnera pas ! Si l'on s'aperçoit, à l'analyse et à la réflexion, qu'une loi peut être améliorée avant même son application, pourquoi ne pas le faire ? Le titre II ne supprime pas la loi de 1990 ; il l'aménage pour donner plus de transparence au financement de la vie politique.

Telle est la raison pour laquelle nous ne pourrions pas voter l'amendement n° 110. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. Paul Loridant. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Loridant.

M. Paul Loridant. La procédure adoptée par M. le rapporteur, au nom de la commission des lois, va interdire l'examen des amendements.

M. le président. Permettez-moi de vous interrompre, mon cher collègue : les amendements seront examinés même si la division « Titre II » et son intitulé sont supprimés ; nous ne sommes pas dans le même cas de figure que tout à l'heure puisque, dans le cas présent, il y a des amendements visant à insérer des articles additionnels.

M. Paul Loridant. Ah bon ? Je m'en réjouis.

Contrairement à ce qu'a dit tout à l'heure M. le rapporteur, la loi de 1990 a été appliquée lors des élections cantonales et régionales ; les uns et les autres, nous avons ainsi pu voir comment ces élections étaient financées.

Certaines dispositions prévues dans la loi de 1990 peuvent être améliorées ; tel est l'objet des deux amendements que je défendrai tout à l'heure. Ce faisant, je voudrais apporter la preuve que nous pouvons encore améliorer la transparence.

M. Jacques Habert. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Habert.

M. Jacques Habert. Monsieur le président, quelles conséquences l'adoption de l'amendement n° 110, approuvé largement par les membres de la majorité sénatoriale, aura-t-elle sur la discussion et la mise aux voix des autres amendements, dont certains seront en contradiction avec la suppression qui aura été décidée ?

Ainsi, l'article 8, relatif au financement par les entreprises est extrêmement intéressant et positif ; sur ce point, nous avons déposé des amendements en vue, notamment, d'accroître la transparence.

En revanche, nous souhaitons la suppression pure et simple de l'article 9 bis.

Nos positions seront donc différentes.

Pouvez-vous, monsieur le président, nous éclairer avec plus de précision ?

M. le président. Monsieur Habert, voilà un instant, j'ai interrompu M. Loridant pour lui indiquer que l'adoption de l'amendement n° 110 n'empêcherait pas la discussion des amendements suivants.

M. Etienne Dailly. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Dailly.

M. Etienne Dailly. Monsieur le président, vous avez une longue expérience du fauteuil de la présidence et vous savez mieux que moi comment diriger les débats.

Mais quelque chose m'étonne : nous sommes en présence d'un amendement de suppression du titre II. S'il est adopté, il n'y aura plus de titre II !

M. le président. La bouteille, même sans étiquette, peut avoir un contenu !

M. Etienne Dailly. Même si nous adoptons cet amendement de suppression, nous pourrions donc continuer à discuter du titre II ?

M. le président. Exactement !

M. Etienne Dailly. La question méritait d'être posée, ne fût-ce que pour entendre la réponse. (*Rires.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 110, repoussé par le Gouvernement.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe communiste.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(*Le scrutin a lieu.*)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

(*Il est procédé au comptage des votes.*)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 20 :

Nombre des votants	316
Nombre des suffrages exprimés	315
Majorité absolue des suffrages exprimés	158
Pour l'adoption	231
Contre	84

Le Sénat a adopté.

En conséquence, la division et son intitulé sont supprimés.

Articles additionnels avant l'article 8 A

M. le président. Par amendement n° 201, M. Dumont propose d'insérer, avant l'article 8 A, un article additionnel ainsi rédigé :

« Dans la première phrase du premier alinéa de l'article 9 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, les mots : "soixante-quinze circonscriptions" sont remplacés par les mots : "vingt circonscriptions". »

La parole est à M. Dumont.

M. Jean Dumont. Les dispositions de la loi du 11 mars 1988 tendent, en fait, à empêcher la prolifération de « comités Théodule » ou de groupuscules divers au service d'un seul parlementaire, dont l'unique objet est de détourner les fonds publics. A cet égard, on ne peut donc que les approuver.

En revanche, il a été prévu que, pour prétendre au bénéfice de fonds publics, il faudrait présenter soixante-quinze candidats, c'est-à-dire un candidat dans soixante-quinze circonscriptions, lors d'élections législatives. Pourquoi soixante-quinze ? Pourquoi pas plus ? Pourquoi pas moins ? Je l'ignore.

Il reste que les petites formations, de tous horizons politiques, qui me paraissent nécessaires au pluralisme comme à la diversité du paysage politique français, auront bien du mal, surtout si elles veulent présenter des candidats en accord avec leurs alliés naturels, à aligner soixante-quinze candidats. Vingt à trente candidats, cela leur sera certainement possible, soixante-quinze, beaucoup moins.

Dès lors, quelle solution adopter ? Trouver quarante ou cinquante candidats incontrôlés et incontrôlables, des candidats fantômes, qui déposeront un cautionnement, mais qui ne feront pas de campagne, qui n'imprimeront ni affiches ni bulletins de vote ? Je ne vois là rien qui soit de nature à valoriser la vie politique.

Mais, à défaut de présenter soixante-quinze candidats, ces petites formations courent le risque d'être financièrement étranglées, sauf à recourir, à nouveau, à des pratiques que la loi prétend justement empêcher. Curieux résultat pour une loi destinée précisément à lutter contre la corruption !

Cette barre fixée à soixante-quinze candidats est donc trop élevée. Je vous propose, mes chers collègues, de la ramener à vingt. Pourquoi vingt ? Parce que, avec vingt députés, on peut constituer un groupe à l'Assemblée nationale. Ainsi, l'esprit de la loi serait respecté : on empêcherait la floraison de petits comités tout en laissant vivre des formations qui, je le rappelle, sont absolument nécessaires au jeu de la démocratie.

M. Jacques Habert. Bravo !

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Christian Bonnet, rapporteur. La commission a émis un avis défavorable sur cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. L'intervention de M. Dumont montre qu'il est à l'évidence utile de délibérer sur ce sujet, mesdames, messieurs les sénateurs.

Comme M. Vigouroux dans la discussion générale, M. Dumont préconise, en quelque sorte, un émiettement des fonds publics. En effet, si on le suit, la première fraction de l'aide publique pourrait être versée aux formations ayant présenté vingt candidats, sur cinq cent soixante-dix-sept circonscriptions. Mais avons-nous vraiment intérêt à favoriser la constitution de nombreuses formations politiques à caractère local ou régional ?

M. Jean Chérioux. Les chasseurs, par exemple.

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Il serait préférable - je vous donne là le point de vue du Gouvernement - de s'en tenir aux formations politiques nationales, seules à même de présenter des programmes ayant une certaine globalité.

Il est certes souhaitable d'encourager la diversité des opinions mais il n'est pas bon d'émietter à l'excès les fonds publics.

Je précise toutefois que, dans le cas spécifique des départements et territoires d'outre-mer, des dispositions particulières sont prévues.

Au demeurant, vous le savez, l'aide de l'Etat ne se limite pas au dispositif dont nous parlons en ce moment, puisque des remboursements sont prévus depuis longtemps par le code électoral.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 201.

M. Jacques Habert. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Habert.

M. Jacques Habert. Excusez-moi, monsieur le président, mais je n'ai pas été convaincu par vos précédentes explications sur la procédure adoptée et je partage les doutes de M. Dailly.

Je vais, bien évidemment, voter cet amendement, qui me semble excellent.

Contrairement à ce qu'a dit M. le secrétaire d'Etat, il ne s'agit pas d'organiser un émiettement des fonds publics. Il ne s'agit pas, non plus, de descendre jusqu'au niveau que vous avez fixé pour les départements et territoires d'outre-mer, un seul élu pouvant, là-bas, fonder un parti. Mais et je reviens à la métropole le nombre de vingt circonscriptions, qui correspond au seuil en deçà duquel on ne peut pas former de groupe à l'Assemblée nationale, me semble tout à fait pertinent.

Les dispositions actuelles de la loi du 11 mars 1988 sont trop contraignantes et contraires aux principes les plus élémentaires du pluralisme, de la démocratie, pour tout dire, contraires à la liberté. Car, pour présenter des candidats dans soixante-quinze circonscriptions, il faudra vraiment être un très grand parti. Il en existe quatre, peut-être cinq, en France de ce type. Les autres formations n'auront aucune chance de s'exprimer.

Voilà qui n'est pas dans la tradition française, dans la tradition de notre République. Tous ceux qui veulent se présenter doivent, je pense, pouvoir le faire. Les grands partis politiques ne s'honoreraient pas à vouloir écraser les petits. Comme dit le proverbe, on a souvent besoin d'un plus petit que soi. Les petits, croyez-moi, travaillent davantage que les grands. Laissons-les vivre !

M. François Lesein. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Lesein.

M. François Lesein. Je rejoins M. Habert : il ne serait pas bon de créer des candidats parlementaires, voire des parlementaires « à deux vitesses ». Pourquoi chacun n'aurait-il pas les mêmes moyens ?

Je voterai donc l'amendement qui vient d'être soutenu.

M. Jean Chérioux. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Chérioux.

M. Jean Chérioux. Malgré la sympathie que j'ai pour son auteur, je ne voterai pas cet amendement, et au nom de cette même démocratie qu'invoquent ceux qui vont le voter.

La démocratie, monsieur Habert, ce n'est pas le saupoudrage, ce n'est pas l'émiettement, c'est le bon fonctionnement des institutions.

On parle de la tradition française. Je ne sais pas si la tradition française voudrait que nous en revenions aux groupuscules qui ont fleuri sous la III^e République, avec les conséquences que vous savez.

Je prends simplement comme exemple les pays anglo-saxons, dans lesquels généralement n'existent que deux partis très forts et où la démocratie fonctionne particulièrement bien.

M. Etienne Dailly. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Dailly pour explication de vote.

M. Etienne Dailly. Avant d'expliquer mon vote, et parce que M. Habert a bien voulu évoquer mon récent comportement, je voudrais préciser que, si j'avais occupé le fauteuil de la présidence, je n'aurais pas pu présider autrement que ne l'a fait M. Dreyfus-Schmidt. En effet, l'amendement qui nous a été soumis visait à supprimer uniquement la division « Titre II » et son intitulé et non pas l'ensemble des articles qu'il contient. Il ne pouvait d'ailleurs pas prévoir la suppression de tous les articles du titre puisque le Sénat doit discuter les projets ou les propositions de loi article par article et examiner tous les amendements.

Par son amendement, M. le rapporteur a voulu nous indiquer quel allait être son cheminement. Ceux qui l'ont approuvé ne se faisaient aucune illusion sur la suite, car il n'existait pas d'autre issue dans la procédure que celle qui nous a été offerte. Nous avons fait un choix dès le départ, auquel nous allons rester fidèles, du moins pour ce qui me concerne.

J'en viens à mon explication de vote sur l'amendement n° 201.

M. Habert a fait allusion à l'application de la loi. Or celle-ci n'a jamais été appliquée et on veut en l'occurrence la modifier avant même de l'avoir appliquée !

M. Paul Loridant. C'est faux !

M. Etienne Dailly. Nous avons retenu le chiffre de soixante-quinze circonscriptions en 1988, mais nous ne savons pas, en définitive, si nous allons connaître la situation que vous évoquiez ou si, au contraire, comme M. Chérioux l'a laissé entendre, cela va permettre de respecter une certaine conception que nous avons de la démocratie.

Sous prétexte qu'il faut vingt députés pour constituer un groupe, admettre qu'il suffira d'avoir vingt candidats dans l'ensemble de la France pour bénéficier de l'aide de l'Etat me paraît tout à fait irréaliste.

M. François Autain. Bien sûr !

M. Etienne Dailly. Et je souhaite bien du plaisir et beaucoup de réussite à tous les partis en France : celui qui obtiendrait 100 p. 100 de succès ne me paraît pas encore né dans notre démocratie !

Dans ces conditions, je suivrai la commission, car je veux voir à l'expérience les effets de la loi de 1988 avant de me demander s'il faut ou non réduire le chiffre de soixante-quinze circonscriptions actuellement en vigueur.

M. Jean Chérioux. Très bien !

M. Guy Allouche. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Allouche, pour explication de vote.

M. Guy Allouche. Dans cette assemblée, personne ne peut être soupçonné d'être hostile à la libre expression de la démocratie dans notre pays. Nous sommes tous attachés à ce principe et nous souhaitons que, demain, la vie politique prenne encore plus de force et de vigueur qu'elle n'en a actuellement.

La loi de 1990, que nous avons longuement examinée à la fin de l'année 1989, fut l'occasion d'ouvrir un débat sur le nombre de candidats à présenter pour bénéficier de l'aide de l'Etat. Nous avons finalement retenu le chiffre de soixante-quinze circonscriptions même s'il nous paraissait élevé dans certains cas, notamment pour les départements d'outre-mer.

Nous savons aujourd'hui que des mouvements politiques sont apparus, peut-être spontanément, avec l'espoir de présenter au moins soixante-quinze candidats. Dans la loi initiale - faut-il aussi le rappeler ? - nous avons prévu un seuil de 5 p. 100 des suffrages, disposition qui a été annulée à la suite d'un recours devant le Conseil constitutionnel...

M. Etienne Dailly. C'est exact !

M. Guy Allouche. ... décidant que tous les mouvements qui présenteraient soixante-quinze candidats auraient droit à la répartition.

M. Etienne Dailly. Parfaitement !

M. Guy Allouche. Nous avons pris une précaution, le Conseil constitutionnel l'a annulée !

Aujourd'hui, certains souhaitent que l'on abaisse encore ce seuil de soixante-quinze circonscriptions à vingt circonscriptions.

Mes chers collègues, je serai volontairement caricatural pour montrer à quelle dérive peut aboutir une telle disposition.

Imaginez que, demain, une vingtaine de copains décident d'être candidats aux législatives. Il leur suffira de déposer leur candidature en préfecture le moment venu et de faire un ou deux communiqués de presse pour dire ce qu'ils pensent de la vie politique. Ils obtiendrait quelques voix. Ils recevront quelques subsides aussi avec lesquels ils pourront se payer une fête amicale !

C'est une caricature, mais, un tel détournement serait possible.

M. Emmanuel Hamel. Ce serait des copains coquins !
(Rires.)

M. Guy Allouche. Soixante-quinze circonscriptions représentent un seuil acceptable. De grâce, n'allons pas jusqu'au bout de notre volonté démocratique, sinon c'est nous qui, alors, porterions atteinte à la vie démocratique !

M. Etienne Dailly. Mais bien sûr !

M. François Autain. Très bien !

Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Autain.

M. François Autain. Je veux faire une petite observation à M. Dailly : il a tort de dire que la loi de 1988 ne s'applique pas. Si, elle s'applique.

Mais sans doute voulait-il faire référence à la loi de 1990...

M. Etienne Dailly. Oui, vous avez raison. Ma langue a fourché.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 201, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 204, MM. Estier, Loridant, Dreyfus-Schmidt, Autain, Allouche, Bellanger, Carat, Carrère, Charmant et Masseret, Mme Seligmann, MM. Sergent, Sérusclat et Laucournet, les membres du groupe socialiste et apparenté proposent d'insérer, avant l'article 8 A, un article additionnel ainsi rédigé :

« I. - Sont insérées, après la première phrase du deuxième alinéa de l'article L. 52-5 du code électoral, trois phrases ainsi rédigées :

« En outre, elle peut détenir des valeurs mobilières à court terme, correspondant au placement de fonds collectés en attente d'emploi, sur un compte-titre jumelé au compte bancaire ou postal au sein du même établissement. Ces valeurs mobilières ne peuvent être que des titres admis en garantie d'avances par la Banque de France. Les produits financiers ainsi obtenus sont obligatoirement et dans leur totalité réintégrés dans la comptabilité du compte de campagne du candidat. »

« II. - Sont insérées, après la première phrase du deuxième alinéa de l'article L. 52-6 du code électoral, trois phrases ainsi rédigées :

« En outre, il peut détenir des valeurs mobilières à court terme, correspondant au placement des fonds collectés en attente d'emploi, sur un compte-titre jumelé au compte bancaire ou postal au sein du même établissement. Ces valeurs mobilières ne peuvent être que des

titres admis en garantie d'avances par la Banque de France. Les produits financiers ainsi obtenus sont obligatoirement et dans leur totalité réintégrés dans la comptabilité du compte du mandataire.»

La parole est à M. Loridant.

M. Paul Loridant. Il s'agit d'améliorer la loi de 1990 relative au financement des campagnes électorales.

Monsieur le rapporteur, je vous ai dit tout à l'heure que cette loi a déjà été appliquée. D'ailleurs, moi-même, trésorier d'une campagne aux dernières élections régionales, j'ai eu, bien modestement, à mon niveau, à l'appliquer et à la respecter.

Dans la pratique, lorsqu'on dirige ou anime une campagne pour des élections régionales ou cantonales, on recueille d'abord des fonds pour la financer et on règle ensuite les factures de la campagne électorale à la fin de celle-ci.

M. Etienne Dailly. Le plus tard possible !

M. Paul Loridant. Le texte de la loi de 1990 précise que les fonds doivent être déposés sur un compte unique. Cela revient à déposer les fonds sur un compte de dépôt, ce qui ne nous paraît pas de bonne gestion.

L'amendement que je présente, au nom du groupe socialiste, a donc pour objet de prévoir que le compte de dépôt peut être jumelé à un compte-titre, sur lequel peuvent être placés les fonds en attente d'emploi - le règlement de la campagne électorale - et que ces fonds ne peuvent être placés que sur des titres à court terme, choisis sur une liste limitative qui serait la liste des titres admis en garantie d'avances par la Banque de France.

Il est bien évident que, au moment où les comptes sont liquidés, les plus-values éventuelles découlant de ce placement temporaire de titres doivent être inscrites en recettes de l'association de financement ou du compte du mandataire et apparaître de façon claire.

M. Jean Chérioux. Et s'il y a des moins-values ?

M. Paul Loridant. Ce sont des titres en valeurs d'Etat, des comptes sûrs, qui sont admis par la Banque de France : il n'existe donc aucun risque de ce type, monsieur Chérioux !

Certes, la commission de contrôle des comptes de campagne a admis cette interprétation lors de l'examen des comptes des campagnes des dernières élections régionales et cantonales, mais il serait plus convenable que cela figurât clairement dans la loi.

Tel est l'objet de cet amendement. Je souhaite vivement, puisqu'il y a là parfaite transparence, que la Haute Assemblée veuille bien l'adopter.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Christian Bonnet, rapporteur. Je n'ai que sympathie pour M. Loridant, qui est mon voisin de l'autre côté de la rue de Vaugirard et qui est particulièrement qualifié pour parler de tout ce qui concerne les problèmes bancaires.

M. Etienne Dailly. Certes !

M. Christian Bonnet, rapporteur. Cependant, plus on veut réglementer, plus on se borne à déplacer la difficulté ; on en a terminé avec une difficulté, on en crée une autre. Cela a conduit la commission à dire que nous disposons de la loi de 1990 ; ce texte n'est pas parfait - quel texte peut prétendre à la perfection ? - mais si nous voulons, de retouche en retouche, changer complètement ce vêtement, nous en ferons un oripeau.

L'avis de la commission est donc défavorable. (*M. Jean Chérioux applaudit.*)

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement considère qu'il était utile d'aborder cette question délicate ; mais, compte tenu de la complexité du sujet, il s'en remet à la sagesse du Sénat. (*Sourires sur les travées socialistes.*)

M. Etienne Dailly. Voilà une position simple !

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 204.

M. Paul Loridant. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Loridant.

M. Paul Loridant. M. le rapporteur ne m'a pas convaincu.

C'est une simple question de bon sens. Avec des fonds en attente d'emploi, on souscrit essentiellement des titres d'Etat. Ainsi, le Trésor y retrouve son compte, le candidat aussi, et la transparence est assurée.

Je demande donc instamment à la Haute Assemblée de bien vouloir adopter cet amendement.

M. Etienne Dailly. Je demande la parole.

M. le président. La parole est M. Dailly pour explication de vote.

M. Etienne Dailly. Je me demande s'il ne serait pas plus facile que M. Loridant substitue à son amendement n° 204 un amendement tout simple, qui consisterait à dire que « les fonds doivent être obligatoirement déposés à la Banque de France » et qu'ensuite, usant de son influence auprès du gouverneur, dont chacun d'entre nous sait qu'elle est grande (*Sourires*), il obtienne - il y parviendrait, j'en suis sûr - un taux de rémunération de ses dépôts qui lui permette de négliger tous les autres placements qu'on pourrait proposer par ailleurs. (*Nouveaux sourires.*)

M. Paul Loridant. Merci !

M. Emmanuel Hamel. Avec Maastricht, bientôt il n'y aura plus de Banque de France !

M. Jean Chérioux. Là, il n'y a pas de risque de moins-values !

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 204, repoussé par la commission et pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Par amendement n° 215 rectifié, M. Cluzel et les membres du groupe de l'union centriste proposent d'insérer, avant l'article 8 A, un article additionnel ainsi rédigé :

« I. - Dans l'article L. 341-1 du code électoral, après les mots "à bon droit" sont insérés les mots : "par la commission et après libre appréciation du juge".

« II. - Dans l'article L. 197 du code électoral, après les mots "à bon droit" sont insérés les mots : "par la commission et après libre appréciation du juge".

« III. - Dans l'article L. 234 du code électoral, après les mots "à bon droit" sont insérés les mots : "par la commission et après libre appréciation du juge". »

La parole est à M. de Villepin.

M. Xavier de Villepin. Les lois de 1988 et de 1990 ont eu pour objet d'assurer une plus grande transparence de la vie politique.

Toute infraction à cette législation se doit d'être lourdement sanctionnée. Toutefois, la sanction doit être proportionnelle à la faute commise. Il convient donc de laisser un pouvoir d'appréciation au juge.

Si l'article L. 118-3 semble devoir être interprété dans ce sens, il est nécessaire de préciser ce pouvoir d'appréciation dans les différents articles sanctionnant les infractions aux différentes élections. En effet, des décisions viennent d'être prises par différents tribunaux administratifs, invalidant certaines élections cantonales et reconnaissant inéligibles les personnes mises en cause.

L'inéligibilité représente une perte de droits importante. Si cette sanction est logique pour une faute commise, elle est injuste pour quelques erreurs d'imputation de sommes peu importantes.

Cet amendement entre exactement dans le cadre de ce projet de loi, qui, pour partie, rectifie des lois précédentes.

Plusieurs conseillers généraux très largement élus en mars 1992 ont été déclarés inéligibles pendant un an, non pas pour des fautes, ce que l'on pourrait comprendre, mais pour des erreurs d'imputation dans leurs comptes de campagne, des erreurs portant, dans les cas que je connais, sur quelques milliers de francs.

Une erreur doit être sanctionnée, mais la sanction doit être proportionnelle à la faute. C'est ce que nous proposons par cet amendement n° 215 rectifié, que notre ami M. Jean Cluzel, les membres du groupe de l'union centriste et moi-

même avons déposé. Nous nous permettons de demander avec insistance au Sénat de l'adopter, afin que la bonne foi puisse être reconnue.

M. Jean Cluzel. Très bien !

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Christian Bonnet, rapporteur. Mon explication sera la même que pour l'amendement n° 204 présenté par M. Lorient. Doit-on légiférer pour des cas marginaux ?

La commission ne le pense pas. Par conséquent, elle a émis un avis défavorable sur l'amendement.

M. Etienne Dailly. Elle a bien fait !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Le Conseil constitutionnel a lui-même souligné que l'expression « à bon droit » insérée dans les articles cités du code électoral a bien pour objet de donner aux juges de l'élection saisis des comptes de campagne le pouvoir d'apprécier l'exactitude matérielle des constatations opérées par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et de proportionner la sanction éventuelle, c'est-à-dire, en l'espèce, l'inéligibilité, à la gravité de la faute.

M. Jean Chérioux. C'est exact !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. C'est le sens de l'expression « à bon droit ». C'est dans ces conditions que le juge de l'élection - tribunal administratif, Conseil d'Etat ou Conseil constitutionnel - a statué toutes les fois qu'il a été saisi depuis l'entrée en vigueur des dispositions en cause. Par conséquent, ou bien la précision que vous voulez ajouter est nécessairement contenue dans l'expression « à bon droit », ou bien cette dernière est dépourvue d'utilité.

Selon moi, l'amendement est totalement redondant. C'est pourquoi le Gouvernement y est défavorable.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 215 rectifié.

M. Jean Cluzel. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Cluzel.

M. Jean Cluzel. Je tiens tout d'abord à remercier le Gouvernement de la précision qu'il vient de donner. Je suis persuadé que le Conseil d'Etat pourra s'en inspirer dans les décisions qu'il sera appelé à prendre prochainement.

Mes collègues du groupe de l'union centriste et moi-même avons déposé un amendement parce que nous avons malheureusement eu connaissance d'un nombre de cas relativement important dans lesquels, comme l'a dit mon ami M. de Villepin, la sanction n'était pas proportionnée à la faute.

M. le rapporteur, que j'ai, à juste titre, couvert de fleurs cet après-midi, ne m'en voudra pas de dire qu'il ne s'agit pas des causes marginales. En effet, lorsqu'un homme est condamné à mauvais escient, cela n'est jamais marginal, c'est toujours important.

Demain, peut-être, plusieurs conseillers généraux seront déclarés inéligibles si le Conseil d'Etat suit les tribunaux administratifs. Lorsqu'un homme innocent, même un seul, est déclaré inéligible pendant un an, un homme de ma génération ne peut pas l'admettre, monsieur le rapporteur. Vous savez en effet ce qu'avaient commis ceux qui ont été déclarés inéligibles après 1945 !

Invalider des hommes et des femmes pour une erreur dans l'imputation de quelques milliers de francs sur leur compte de campagne, c'est déjà beaucoup. Les déclarer inéligibles, la République ne peut pas l'admettre ! (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste.*)

M. Jacques Habert. Très bien !

M. Guy Allouche. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Allouche.

M. Guy Allouche. Nous comprenons tous le souci de notre collègue M. Cluzel. Il est vrai que, lorsqu'un citoyen, un candidat élu, est frappé injustement, il y a de quoi éprouver un sentiment de révolte.

Comme il est dit dans l'objet même de l'amendement, si la sanction est logique pour une faute commise, elle est injuste pour des erreurs d'imputation portant sur des sommes peu importantes. Mais, à cet égard, le tribunal administratif appréciera.

Les récentes décisions prises frappant certains élus d'inéligibilité m'étonnent quelque peu, moi aussi. En effet, lorsque nous avons débattu de la loi sanctionnant ces fautes, ou ces erreurs, dans notre esprit - en tout cas dans le mien - toute personne frappée d'inéligibilité l'était pendant un an et pour l'ensemble des élections à venir. Or, les décisions prises tout récemment ne prévoient l'inéligibilité que pour l'élection en question. Autrement dit, un candidat déclaré inéligible pour une élection cantonale pourrait se présenter aux élections législatives...

M. Jean Cluzel. Je demande la parole.

M. le président. En vertu du pouvoir discrétionnaire du président, la parole est à M. Cluzel.

M. Jean Cluzel. Notre collègue et ami M. Allouche vient de soulever un vrai problème.

A mon sens, c'est la position contraire qui est juste, et c'est celle que j'essaie de défendre devant vous, mes chers collègues.

Déclarer un conseiller général inéligible pendant un an, c'est non seulement mettre un terme à sa carrière, car un autre lui succédera - c'est aussi aller à l'encontre du choix de ses électeurs - mais qui se trouveront privés de leur candidat. Pour un an seulement, me direz-vous. En fait, ce sera pour beaucoup plus longtemps, car son successeur ira jusqu'à la fin de son mandat, c'est-à-dire jusqu'en 1998.

Un homme ou une femme sera donc cassé dans sa vie politique, et ce sont des dizaines de milliers d'électeurs qui seront désavoués.

Vous dites, monsieur Allouche, que les autres élections lui seraient ouvertes. Ce serait terrible ! Un homme ou une femme qui ne pourrait pas se présenter pendant un an à une élection au conseil général pourrait se présenter aux prochaines élections législatives et - pourquoi pas ? - aux prochaines élections présidentielles ! Un homme ou une femme inéligible pour une élection locale pourrait se présenter soit à la députation, soit à la présidence de la République ! Ce serait tellement aberrant, mes chers collègues, que je vous demande de voter l'amendement.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 215 rectifié, repoussé par le Gouvernement et par la commission.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, avant l'article 8 A.

Article 8 A

M. le président. « Art. 8 A. - I. - Dans la troisième phrase du quatrième alinéa de l'article L. 52-5 du code électoral, les mots : "soit à une autre association de financement électoral," sont supprimés.

« II. - Dans la deuxième phrase du cinquième alinéa de l'article L. 52-6 du code électoral, les mots : "soit à une association de financement électoral," sont supprimés. »

Je suis saisi de deux amendements, qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Par amendement n° 111, M. Bonnet, au nom de la commission des lois, propose de supprimer cet article.

Par amendement n° 205, MM. Estier, Lorient, Dreyfus-Schmidt, Autain, Allouche, Bellanger, Carat, Carrère, Charmant et Masseret, Mme Seligmann, MM. Sergent, Sérusclat et Laucournet, les membres du groupe socialiste et apparenté proposent de rédiger comme suit cet article :

« I. - Dans la troisième phrase du quatrième alinéa de l'article L. 52-5 du code électoral, après les mots : "soit à une autre association de financement électoral", sont insérés les mots : "ne concernant pas l'élection en cours".

« II. - Dans la deuxième phrase du cinquième alinéa de l'article L. 52-6 du code électoral, après les mots : "soit à une association de financement électoral", sont insérés les mots : "ne concernant pas l'élection en cours". »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 111.

M. Christian Bonnet, rapporteur. Avec cet article 8 A, l'Assemblée nationale a introduit une disposition qui ne figurait pas dans le projet de loi initial. Il s'agit de l'interdiction de rétrocéder à un autre candidat les sommes non utilisées dans une campagne électorale.

L'intention est peut-être louable, mais il s'agit d'une disposition qui vient modifier une loi de 1990 qui n'a pas encore, à de très rares et marginales exceptions près, connu l'épreuve du feu.

La commission, fidèle à sa logique, est défavorable à cet amendement.

M. le président. La parole est à M. Loridant, pour défendre l'amendement n° 205.

M. Paul Loridant. Le groupe centriste de l'Assemblée nationale, en la personne de M. Hiest, et le rapporteur, M. Durand, ont effectivement modifié la loi de 1990 en interdisant la possibilité de reversement des fonds d'un compte de campagne à un autre compte de campagne. Ils ont ainsi touché non seulement à la lettre, mais à l'esprit de cette loi.

Je pourrais tout à fait comprendre la position de nos collègues députés s'il s'agissait de prévenir des manœuvres qui consisteraient, entre le premier et le deuxième tour, à la suite d'accords de désistement ou de toute autre nature, de transférer des fonds excédentaires d'un compte de campagne d'un candidat au premier tour vers le compte de campagne d'un autre candidat qui se maintiendrait au deuxième tour. Il est vrai que, dans ce cas, ce serait sans doute la porte ouverte à des débordements ou, en tout cas, à des pratiques que les bailleurs de fonds pourraient condamner.

Toutefois, le fait de proscrire absolument le reversement à tout compte de campagne interdirait une telle opération pour une élection suivante, dans la mesure où les futurs candidats ouvriraient leur compte de campagne dans l'année qui précède l'échéance, conformément à la loi.

L'amendement n° 205 a donc pour objet d'interdire les reversements d'un compte de campagne à un autre compte de campagne pour une même élection afin de proscrire tout accord de financement croisé à l'occasion d'une même élection.

On peut cependant tout à fait imaginer qu'un excédent sur un compte de campagne puisse être reversé à un autre compte pour une élection suivante.

Pour avoir été, comme je l'ai dit tout à l'heure, un acteur modeste, en tant que trésorier de campagne pour des élections régionales, je sais que des excédents qui étaient apparus dans le compte que je gérais ont été reversés à des comptes de campagne pour une élection suivante, conformément aux textes en vigueur.

En entérinant les modifications apportées par les députés, on interdirait cette pratique, au demeurant parfaitement transparente.

Une nouvelle fois, au vu de ma modeste expérience, et bien que je n'aie pas obtenu de succès avec l'amendement n° 204, je demande à la Haute Assemblée de bien vouloir adopter l'amendement n° 205.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 205 ?

M. Christian Bonnet, rapporteur. Fidèle à sa logique, la commission émet un avis défavorable sur cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements nos 111 et 205 ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Monsieur le rapporteur, je ne comprends pas très bien votre argumentation.

Vous avez indiqué que l'article 8 A, qui a été, en effet, introduit par l'Assemblée nationale, concerne des dispositions qui n'avaient donné lieu qu'à une application marginale. Je ne puis considérer que les élections cantonales ou régionales soient un phénomène marginal en France. Je souhaiterais d'ailleurs pour vous que ces paroles ne s'envolassent point jusque dans le département qui vous est cher ! *(Sourires.)*

M. Christian Bonnet, rapporteur. Je parlais du financement, vous l'aviez certainement compris.

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Je voulais que vous apportiez cette précision, qui est, à mon sens, utile.

La question posée est, nul ne peut le nier, une vraie question. Que se passe-t-il quand il reste de l'argent sur un compte de campagne ? Ce problème n'était pas traité. Si l'on reverse cet argent sur un autre compte de campagne concernant la même élection, on introduit effectivement un grand trouble puisqu'on aboutit à des financements croisés qui contredisent l'objectif de clarification de la loi.

Le Gouvernement est donc favorable à l'amendement n° 111 car l'article 8 A, qu'il tend à supprimer, concerne un réel problème, qu'il convient de traiter.

En revanche, nous sommes favorables à l'amendement n° 205 car M. Loridant propose une réponse très pertinente et élégante à cette question. En effet, il propose que l'argent restant sur un compte de campagne puisse être reversé sur un autre compte concernant une autre élection, ce qui évite tout risque de confusion.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 111, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 8 A est supprimé et l'amendement n° 205 n'a plus d'objet.

Article 8 B

M. le président. « Art. 8 B. - Il est inséré, dans la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, un article 26 bis ainsi rédigé :

« Art. 26 bis. - La commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques établit chaque année un rapport sur son activité qui contient des éléments sur l'application des lois et règlements applicables au financement de la vie politique. Ce rapport est adressé au Gouvernement et aux bureaux des assemblées parlementaires et est rendu public. »

Par amendement n° 112, M. Bonnet, au nom de la commission des lois, propose de supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Christian Bonnet, rapporteur. Je serai bref : la commission reste fidèle à sa logique.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Effectivement, M. le rapporteur reste fidèle à sa logique ; mais celle-ci s'applique tous azimuts.

Vous n'ignorez pas que l'article 8 B résulte d'un amendement qui avait été présenté par M. Wiltzer et les membres du groupe de l'union pour la démocratie française à l'Assemblée nationale. Le Gouvernement l'avait jugé pertinent. Il avait donc été adopté. Il subit le sort commun de l'élagage, ce que je regrette.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 112.

M. Robert Pagès. Je demande la parole contre l'amendement.

M. le président. La parole est à M. Pagès.

M. Robert Pagès. La disposition adoptée par l'Assemblée nationale allait dans le sens d'une plus grande transparence. Le caractère public du rapport est, selon nous, extrêmement important.

La majorité sénatoriale invoque le prétexte de l'incohérence du texte gouvernemental pour refuser que nos citoyens soient pleinement informés. Nous ne pouvons l'accepter, et nous voterons, bien évidemment, contre cet amendement.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 112, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 8 B est supprimé.

Article 8

M. le président. « Art. 8. - I. - Le premier alinéa de l'article L. 52-8 du code électoral est complété par une phrase ainsi rédigée :

« La liste exhaustive des personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques, qui ont consenti des dons à un candidat est jointe au compte de campagne du candidat prévu par l'article L. 52-12, avec l'indication du montant de chacun de ces dons. »

« II. - Le dernier alinéa de l'article L. 52-12 du code électoral est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Pour chaque candidat, la publication comporte la liste exhaustive des personnes morales qui lui ont consenti des dons, avec l'indication du montant de chacun de ces dons. »

Je suis saisi de six amendements, qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Les deux premiers sont identiques.

L'amendement n° 113 est présenté par M. Bonnet, au nom de la commission des lois.

L'amendement n° 9 est déposé par M. de Villepin et les membres du groupe de l'union centriste.

Tous deux tendent à supprimer cet article.

Les trois amendements suivants sont présentés par MM. Lederman et Pagès, les membres du groupe communiste et apparenté.

L'amendement n° 220 vise à rédiger comme suit le paragraphe I de l'article 8 :

« I. - Le premier alinéa de l'article L. 52-8 du code électoral est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les dons consentis par des personnes physiques, dûment identifiées, pour le financement de la campagne d'un candidat ou de plusieurs candidats lors d'une même élection ne peuvent excéder 30 000 francs.

« Aucune personne morale, à l'exception d'un parti, d'un groupement politique ou d'une association de financement d'un parti politique, ne peut, pour le financement de la campagne d'un candidat, consentir de dons en espèces ou en nature, de prestations de services ou de fournitures de biens à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués ou d'autres avantages directs ou indirects. »

L'amendement n° 221 tend, avant le paragraphe II de l'article 8, à insérer un paragraphe additionnel ainsi rédigé :

« ... Dans la deuxième phrase du premier alinéa de l'article L. 52-12 du code électoral, les mots : "ou morales" sont supprimés. »

L'amendement n° 222 a pour objet de rédiger comme suit le paragraphe II de l'article 8 :

« Le quatrième alinéa de l'article L. 52-8 du code électoral est abrogé. »

Enfin, par amendement n° 182, M. Vasselle propose de rédiger ainsi le texte présenté par le paragraphe II de l'article 8 pour compléter le dernier alinéa de l'article L. 52-12 du code électoral :

« Pour chaque candidat, la liste exhaustive des personnes morales qui lui ont consenti des dons avec l'indication du montant de chacun de ces dons est jointe au compte de campagne du candidat. »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 113.

M. Christian Bonnet, rapporteur. La commission des lois a estimé qu'il ne fallait pas modifier sans cesse les lois. C'est une position de principe qu'elle a adoptée depuis le début. Elle s'en tient, en bonne logique, à cette position. Telle est la raison pour laquelle elle propose de supprimer l'article 8.

M. le président. La parole est à M. de Villepin, pour défendre l'amendement n° 9.

M. Xavier de Villepin. Je n'ai rien à ajouter à ce que vient de dire M. le rapporteur.

M. le président. La parole est à M. Pagès, pour défendre les amendements nos 220, 221 et 222.

M. Robert Pagès. Les sénateurs communistes et apparentés approuvaient les dispositions contenues dans le projet de loi initial. Nous estimons, en effet, que, pour briser le lien entre l'argent et la politique, lien qui est en partie à l'origine

du climat délétère qui règne aujourd'hui dans notre pays, il faut interdire le financement des candidats et des partis politiques par les entreprises privées.

Je rappellerai, à cette occasion, que le parti communiste français n'avait pas approuvé l'instauration du financement public des partis.

Le risque est grand, en effet, de dériver vers un statut des partis et une mise sous tutelle de ceux-ci. Nous estimons que c'est l'effort financier des adhérents et des élus ainsi que l'effort de souscription des militants qui doivent permettre à un parti de vivre.

Ce n'est pas possible, dites-vous, et nous allons revenir à des financements occultes. Sans nier les difficultés causées par l'inflation des dépenses en matière politique, nous estimons que cet argument n'est pas juste car il tend à laisser penser que tous les partis, tous les candidats, bénéficient de l'argent des patrons. D'autre part, il semble admettre cette inflation des dépenses en matière politique.

Non, tous les partis politiques ne sont pas financés par les chefs d'entreprise. Comment imaginer, par exemple, que le candidat communiste, militant connu dans une entreprise, puisse être financé par celle-ci ou par une autre implantée dans la même circonscription ?

Oui, il faut réduire les dépenses en matière politique, et nous proposerons d'ailleurs, si le projet de loi organique relatif au financement des campagnes électorales présidentielles vient un jour en discussion, de réduire de moitié le plafond des dépenses applicables pour les élections présidentielles.

Les Français l'ont montré lors des dernières consultations électorales, notamment lors du référendum relatif au traité de Maastricht, ils souhaitent une autre politique et une autre manière de faire de la politique. Cela suppose d'arrêter la politique-spectacle, la promotion publicitaire des candidats, la couverture de la France par d'innombrables et immenses panneaux publicitaires.

Il faut revenir aux vrais débats d'idées, à l'effort militant, sinon l'argent continuera de gangrener la politique, provoquant ainsi le dégoût croissant des Françaises et des Français.

L'objet de notre amendement n° 220 est donc clair : il faut porter un coup d'arrêt à l'augmentation des dépenses en matière politique en fermant le robinet du financement patronal.

L'amendement n° 221 est, bien évidemment, un amendement de coordination. Je n'insisterai pas davantage.

Par l'amendement n° 222, nous proposons également de revenir au texte initial du projet de loi et de tirer les conséquences, dans l'article 58-2, quatrième alinéa, du code électoral, de la suppression du financement par les entreprises privées.

Nous sommes logiques avec nous-mêmes. En 1988, en 1990 et en 1992, nous nous opposons à l'intervention directe des patrons dans les campagnes électorales ou dans la vie des partis. Telle est la raison de notre position aujourd'hui à l'égard de l'article 8.

M. le président. La parole est à M. Vasselle, pour défendre l'amendement n° 282.

M. Alain Vasselle. Mon amendement avait pour objet d'éviter le retour à une situation antérieure au vote de la loi du 15 janvier 1990, qui aurait eu pour conséquence de favoriser des pratiques contre lesquelles le Gouvernement voulait lutter.

M. Bonnet, notre éminent rapporteur, ayant adopté une attitude beaucoup plus radicale que la mienne, car mon amendement avait pour objet de limiter les conséquences que l'on voulait éviter, je retire celui-ci au profit de l'amendement n° 113.

M. Emmanuel Hamel. Très bien !

M. le président. L'amendement n° 182 est retiré.

Quel est l'avis de la commission sur les amendements nos 220, 221 et 222 ?

M. Christian Bonnet, rapporteur. La commission est défavorable à ces trois amendements. M. Pagès vient d'évoquer la diminution des plafonds pour les campagnes électorales présidentielles. Or j'ai sous les yeux un projet de loi organique n° 519 rendant applicable l'article 8 de la loi n° ... du ..., relative à la prévention de la corruption et à la transparence

de la vie économique et des procédures publiques aux opérations électorales régies par la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962.

Dès lors, je voulais interroger le Gouvernement à propos des campagnes présidentielles. Le projet de loi initial interdisait les dons des personnes morales. Comme il était fait référence à l'article 8, qui a été modifié par l'Assemblée nationale, doit-on en conclure que ces dons seront également limités pour les campagnes présidentielles ?

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements identiques nos 113 et 9, ainsi que sur les amendements nos 220, 221 et 222 ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement est défavorable aux amendements identiques nos 113 et 9. En effet, ces amendements visent à supprimer les dispositions qui obligent à la transparence puisqu'elles visent à déclarer la nature des donateurs lorsqu'il s'agit de personnes morales.

Cette transparence est, bien évidemment, souhaitable dès lors qu'il s'agit de financements de la part de personnes morales.

S'agissant de l'amendement n° 220, qui tend à revenir au texte initial du projet, je vous rappelle, monsieur Pagès, que, lors du débat à l'Assemblée nationale, à la suite de longues discussions, le Gouvernement a lui-même accepté de modifier le texte tel qu'il l'avait déposé, afin de prendre en considération le point de vue du législateur. C'est là une attitude que, j'en suis sûr, monsieur le sénateur, vous ne sauriez reprocher au Gouvernement.

Par conséquent, je ne peux qu'émettre un avis défavorable sur l'amendement n° 220, ainsi que sur les amendements nos 221 et 222, qui sont des amendements de conséquence.

Enfin, monsieur le rapporteur, votre remarque relative au projet de loi organique est tout à fait pertinente. Dès lors que les dispositions du texte rendent maintenant possibles les dons des personnes morales, il y a lieu de revoir le dispositif dont vous venez de rappeler les termes.

M. le président. Je vais mettre aux voix les amendements identiques nos 113 et 9.

M. Robert Pagès. Je demande la parole contre ces amendements.

M. le président. La parole est à M. Pagès.

M. Robert Pagès. Pour les raisons mêmes qui nous ont amenés à déposer les trois amendements que j'ai défendus voilà quelques instants, nous voterons, bien entendu, contre les amendements de suppression présentés par la majorité sénatoriale.

La droite refuse que soit interdit le financement des candidats et des partis par les entreprises privées. Cela ne saurait nous étonner : cette attitude obéit à une logique bien précise.

Il est, en revanche, plus frappant de voir la majorité sénatoriale s'abriter derrière un souci de cohérence et d'harmonisation des textes pour justifier son refus de la publicité des dons et de la liste des donateurs. Si la possibilité du financement patronal est maintenue, il est en effet hautement nécessaire, au regard de la transparence et de l'information des citoyens, d'instaurer une telle publicité.

Bien sûr, nous comprenons que les partis politiques qui bénéficient des largesses des chefs d'entreprise ne souhaitent pas voir leur « sponsorship » officialisée !

M. Josselin de Rohan. Dassault a financé des candidats communistes !

M. Robert Pagès. Les sénateurs communistes considèrent, eux, que la liste des dons doit faire l'objet d'une publication officielle - c'est bien le moins ! - d'autant que, du fait des déductibilités fiscales, ces sommes seront en fait partiellement payées par l'ensemble de la collectivité.

Telles sont les raisons pour lesquelles nous demandons au Sénat de rejeter ces amendements par scrutin public.

M. Louis Jung. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Jung.

M. Louis Jung. Monsieur le président, mes chers collègues, j'apporte, bien entendu, dans cette affaire, mon soutien à la commission des lois. Il s'agit là, en effet, d'un point très important pour l'avenir.

Cela dit, je suis très impressionné par l'évolution du parti communiste vers la pureté. M. Pagès ne vient-il pas de nous expliquer qu'il était résolument contre le financement patronal des partis ? Or, responsable d'entreprise pendant de nombreuses années, je me souviens d'avoir été régulièrement sollicité par des candidats communistes qui voulaient obtenir un soutien financier.

M. Robert Pagès. C'est au citoyen que mes camarades s'adressaient !

M. Louis Jung. Voilà pourquoi je me félicite de l'évolution du parti communiste.

Plus sérieusement, je crois surtout que nous devons nous montrer réalistes et, par conséquent, voter l'amendement présenté par M. le rapporteur.

M. Alain Vasselle. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Vasselle.

M. Alain Vasselle. C'est le propos de notre collègue du groupe communiste qui m'amène à intervenir.

Il ne faut pas faire preuve d'hypocrisie en la matière : chacun le sait, les candidats qui se présentent à une élection, notamment législative, même lorsqu'ils ont le soutien de l'appareil qu'ils représentent, ne peuvent financer leur campagne que s'ils sont en mesure de compter sur des soutiens financiers relativement importants. Cela suppose évidemment des dons provenant de personnes morales - des entreprises, par exemple - voire de personnes physiques.

Si l'article 8 était adopté, bon nombre d'entreprises, pour des raisons purement commerciales, pourraient hésiter à apporter leur concours à un candidat ou à un parti politique, sachant que cela sera porté devant l'opinion publique.

Cette source de dons en serait nécessairement diminuée et nous risquerions alors de voir réapparaître les pratiques antérieures, de retrouver des situations telles que celles que nous déplorons aujourd'hui et qui ont fait naître les « affaires ».

J'avais déposé un amendement qui avait pour objet d'atténuer la portée du texte qui nous vient de l'Assemblée nationale mais je me suis finalement rallié à l'amendement, beaucoup plus radical, qu'a déposé notre éminent rapporteur et que, me semble-t-il, le Sénat serait, dans sa sagesse, bien insipide d'adopter.

MM. Emmanuel Hamel et Josselin de Rohan. Très bien !

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix les amendements identiques nos 113 et 9, repoussés par le Gouvernement.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe communiste.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(Le scrutin a lieu.)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

(Il est procédé au comptage des votes.)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 21 :

Nombre des votants	317
Nombre des suffrages exprimés	316
Majorité absolue des suffrages exprimés	159
Pour l'adoption	233
Contre	83

Le Sénat a adopté.

En conséquence l'article 8 est supprimé et les amendements nos 220, 221 et 222 n'ont plus d'objet.

M. Christian Bonnet, rapporteur. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Christian Bonnet, rapporteur. Monsieur le président, je me permets de rappeler que, ce matin même, le bureau du Sénat doit se réunir à huit heures trente et la commission des lois à neuf heures.

Dans ces conditions, il me paraît souhaitable de reporter la suite de nos travaux à la prochaine séance.

J'ai cru comprendre que M. le secrétaire d'Etat souhaitait voir ceux-ci se poursuivre maintenant, de manière que le Sénat achève, cette nuit, l'examen du titre II.

Sans méconnaître la légitimité d'un tel souhait, je lui demande de convenir que la commission ne peut encourir le reproche d'avoir alourdi le débat ! (*Sourires.*)

Je ne pense pas que le travail parlementaire puisse gagner à se poursuivre à cette heure au Sénat, au risque de se dérouler dans les conditions de confusion et de précipitation qui ont présidé, au Palais-Bourbon, à l'examen de ce texte.

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, je comprends tout à fait les préoccupations de M. le rapporteur. Il me semble toutefois que, dans la mesure où les logiques respectives de la commission et du Gouvernement sont clairement établies, nous pourrions achever l'examen des dispositions relatives au financement des campagnes électorales et des partis politiques dans un délai raisonnable.

Il ne s'agit là, bien entendu, que d'une suggestion ; le Gouvernement est, vous le savez, monsieur le président, monsieur le rapporteur, à la disposition du Sénat.

M. le président. Mes chers collègues, la commission souhaite que nous interrompions maintenant nos travaux alors que le Gouvernement propose que nous poursuivions encore quelque temps.

Je consulte le Sénat sur la proposition du Gouvernement. (*La proposition n'est pas adoptée.*)

M. le président. En conséquence, la suite de la discussion du projet de loi est renvoyée à la prochaine séance.

7

DÉPÔT D'UNE QUESTION ORALE AVEC DÉBAT

M. le président. J'informe le Sénat que j'ai été saisi de la question orale avec débat suivante :

M. Robert Laucournet attire l'attention de Mme le ministre délégué au logement et au cadre de vie sur la situation préoccupante de l'habitat social.

Il constate en effet une insatisfaction grave des besoins des Français dans ce domaine, la dégradation persistante des conditions de financement du logement locatif et les incertitudes qui pèsent sur le livret A, ainsi que la réduction constante des moyens engagés en matière d'accession sociale à la propriété.

Il lui demande en conséquence de lui indiquer ses intentions pour rétablir des moyens financiers à la hauteur des besoins à satisfaire et pour mettre en place, dans un environnement économique et monétaire difficile, une politique ambitieuse et stable en faveur du logement social (n° 31).

Conformément aux articles 79 et 80 du règlement, cette question orale avec débat a été communiquée au Gouvernement et la fixation de la date de la discussion aura lieu ultérieurement.

8

TRANSMISSION DE PROJETS DE LOI

M. le président. J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, portant réforme de la procédure pénale.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 70, distribué et renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif au don et à l'utilisation thérapeutique du sang humain et à l'organisation de la transfusion sanguine et modifiant le code de la santé publique.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 71, distribué et renvoyé à la commission des affaires sociales, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

9

DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE LOI

M. le président. J'ai reçu de MM. Claude Estier, Guy Allouche, François Autain, Mmes Monique Ben Guiga, Françoise Seligmann, MM. Jean Besson, Jacques Bialski, Marc Bœuf, Jacques Carat, Marcel Charmant, William Chervy, Jean-Pierre Demerliat, Michel Dreyfus-Schmidt, Claude Fuzier, Aubert Garcia, Tony Larue, Robert Laucournet, Jean-Luc Mélenchon, Guy Penne, Louis Perrein, Jean Peyrafitte, Louis Philibert, Roger Quilliot, René Régnauld, Claude Saunier, Michel Sergent, Franck Sérusclat, Fernand Tardy et les membres du groupe socialiste, apparenté et rattachés administrativement une proposition de loi tendant à reconnaître le 16 juillet journée nationale de commémoration des persécutions et crimes racistes antisémites et xénophobes perpétrés par l'Etat français de Vichy.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 73, distribuée et renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

10

DÉPÔT D'UN RAPPORT D'INFORMATION

M. le président. J'ai reçu un rapport d'information déposé par M. Paul Masson, président, au nom de la mission commune d'information chargée d'examiner la mise en place et le fonctionnement de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985, sur le trafic de la drogue dans l'espace Schengen et établi par M. Gérard Larcher.

Le rapport d'information sera imprimé sous le numéro 72 et distribué.

11

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, mercredi 2 décembre 1992, à quinze heures et le soir :

Suite de la discussion du projet de loi (n° 10, 1992-1993), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

Rapport n° 61 (1992-1993) de M. Christian Bonnet, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Avis n° 62 (1992-1993) de M. Adrien Gouteyron, fait au nom de la commission des affaires culturelles.

Avis n° 53 (1992-1993) de M. Jean Huchon, fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan.

Avis n° 43 (1992-1993) de M. Jacques Mossion, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ce projet de loi n'est plus recevable.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le mercredi 2 décembre 1992, à zéro heure trente.)

Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,
DOMINIQUE PLANCHON

NOMINATION DE RAPPORTEURS

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

M. Michel Rufin a été nommé rapporteur de la proposition de loi n° 38 (1992-1993) de M. Alain Pluchet visant à compléter l'article 15 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

M. Charles Lederman a été nommé rapporteur de sa proposition de loi n° 41 (1992-1992) relative à la reconnaissance des crimes contre l'humanité commis par le régime de Vichy.

M. Etienne Dailly a été nommé rapporteur de sa proposition de résolution n° 47 (1992-1993) de Mme Hélène Luc tendant à insérer dans le règlement du Sénat les dispositions nécessaires à la mise en œuvre de l'article 88-4 de la Constitution relatif à l'examen des actes communautaires par le Parlement.

QUESTION ORALE

REMISE À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT
(Application des articles 76 à 78 du règlement)

Eligibilité au fonds de compensation de la TVA des investissements des collectivités locales relatifs à leurs activités d'aménagements et d'entretien des rivières

514. - 27 novembre 1992. - **M. André Pourny** attire l'attention de **M. le ministre de l'intérieur et de la sécurité publique** sur les problèmes que rencontrent les collectivités locales et les organismes de coopération intercommunale dans leurs activités d'aménagement et d'entretien des rivières au regard de l'éligibilité au fonds de compensation de la TVA (FCTVA) des investissements réalisés. L'application stricte de l'article 2-3 du décret n° 89-645 du 6 septembre 1989, excluant du champ d'application du FCTVA les dépenses concernant les opérations réalisées pour le compte de tiers non bénéficiaires du fonds, constitue un véritable handicap. Compte tenu de l'évolution récente de la législation sur l'eau, posant comme principe premier que « l'eau fait partie du patrimoine commun de la nation » et que sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général, les dispositions réglementaires précédemment citées apparaissent d'autant plus anachroniques. La législation en vigueur préalablement avait donné de nombreux droits aux riverains pour exploiter les cours d'eau domaniaux. Mais l'entretien des rivières bordant les propriétés avait été rapidement délaissé. L'intervention des collectivités apparaissait alors indispensable, ce que la loi n° 32-3 du 3 janvier 1992 devait d'ailleurs confirmer. Ainsi les travaux qu'elles entreprennent sont réalisés sur un patrimoine commun, dans l'intérêt général, et participent d'une mission confiée par les citoyens plus que jamais préoccupés par l'état de leur environnement. En conséquence, il lui demande de revoir les règles administratives de gestion du FCTVA, afin de rendre éligibles les investissements des collectivités au titre de l'aménagement et de l'entretien des rivières.

ANNEXES AU PROCÈS-VERBAL

de la séance

du mardi 1^{er} décembre 1992

SCRUTIN (N° 20)

sur l'amendement n° 110 présenté par M. Christian Bonnet, au nom de la commission des lois, tendant à supprimer la division Titre II et son intitulé avant l'article 8 A du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (suppression de l'intitulé : « Financement des campagnes électorales et des partis politiques »).

Nombre de votants : 317
 Nombre de suffrages exprimés : 316

Pour : 233
 Contre : 83

Le Sénat a adopté.

ANALYSE DU SCRUTIN

Communistes (15) :

Contre : 15.

Rassemblement démocratique et européen (23) :

Pour : 22.

N'a pas pris part au vote : 1. - M. Guy Cabanel.

R.P.R. (90) :

Pour : 90.

Socialistes (70) :

Contre : 68.

Abstention : 1. - M. Albert Pen.

N'a pas pris part au vote : 1. - M. Michel Dreyfus-Schmidt, qui présidait la séance.

Union centriste (66) :

Pour : 65.

N'a pas pris part au vote : 1. - M. René Monory, président du Sénat

U.R.E.I. (47) :

Pour : 47.

Sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe (9) :

Pour : 9.

Ont voté pour

François Abadie
 Philippe Adnot
 Michel d'Aillières
 Michel Alloncle
 Louis Althapé
 Maurice Arreckx
 Jean Arthuis
 Alphonse Arzel
 Honoré Baillet
 José Ballarello
 René Ballayer
 Bernard Barbier
 Bernard Barraux
 Jacques Baudot
 Henri Belcour
 Claude Belot
 Jacques Bérard
 Georges Berchet
 Jean Bernadoux
 Jean Bernard
 Daniel Bernardet
 Roger Besse
 André Bettencourt
 Jacques Bimbenet
 François Blaizot
 Jean-Pierre Blanc
 Paul Blanc
 Maurice Blin
 André Bohl
 Christian Bonnet
 James Bordas
 Didier Borotra
 Joël Bourdin
 Yvon Bourges
 Philippe de Bourgoing
 Raymond Bouvier
 André Boyer
 Eric Boyer
 Jean Boyer
 Louis Boyer
 Jacques Braconnier
 Paulette Brisepierre
 Louis Brives
 Camille Cabana
 Michel Caldaguès
 Robert Calmejane
 Jean-Pierre Camoin
 Jean-Pierre Cantegrit
 Paul Caron
 Ernest Cartigny
 Louis de Catuelan
 Joseph Caupert

Auguste Cazalet
 Gérard César
 Jean Chamant
 Jean-Paul Chambriard
 Jacques Chaumont
 Jean Chérioux
 Roger Chinaud
 Jean Clouet
 Jean Cluzel
 Henri Collard
 Yvon Collin
 Francisque Collomb
 Charles-Henri
 de Cossé-Brissac
 Maurice Couve
 de Murville
 Pierre Croze
 Michel Crucis
 Charles de Cuttoli
 Etienne Dailly
 Marcel Daunay
 Désiré Debavelaere
 Luc Dejoie
 Jean Delaneau
 Jean-Paul Delevoye
 François Delga
 Jacques Delong
 Charles Descours
 André Diligent
 Michel Doublet
 Alain Dufaut
 Pierre Dumas
 Jean Dumont
 Ambroise Dupont
 Hubert Durand-Chastel
 André Egu
 Jean-Paul Emin
 Pierre Fauchon
 Jean Faure
 André Fosset
 Jean-Pierre Fourcade
 Alfred Foy
 Philippe François
 Jean François-Poncet
 Jean-Claude Gaudin
 Philippe de Gaulle
 Jacques Genton
 Alain Gérard
 François Gerbaud
 François Giacobbi
 Charles Ginésy
 Jean-Marie Girault

Paul Girod
 Henri Goetschy
 Jacques Golliet
 Daniel Goulet
 Adrien Gouteyron
 Jean Grandon
 Paul Graziani
 Georges Gruillot
 Yves Guéna
 Bernard Guyomard
 Jacques Habert
 Hubert Haenel
 Emmanuel Hamel
 Nicole
 de Hauteclouque
 Anne Heinis
 Marcel Henry
 Rémi Herment
 Daniel Hoeffel
 Jean Huchon
 Bernard Hugo
 Jean-Paul Hugot
 Claude Huriet
 Roger Husson
 André Jarrot
 Pierre Jeambrun
 Charles Jolibois
 André Jourdain
 Louis Jung
 Pierre Lacour
 Pierre Laffitte
 Pierre Lagourgue
 Christian de La Malène
 Alain Lambert
 Lucien Lanier
 Jacques Larché
 Gérard Larcher
 Bernard Laurent
 René-Georges Laurin
 Marc Lauriol
 Henri Le Breton
 Jean Lecanuet
 Dominique Leclerc
 Jacques Legendre
 Jean-François
 Le Grand
 Edouard Le Jeune
 Max Lejeune
 Guy Lemaire
 Charles-Edmond
 Lenglet
 Marcel Lesbros

François Lesein
Roger Lise
Maurice Lombard
Simon Loueckhote
Pierre Louvot
Roland du Luart
Marcel Lucotte
Jacques Machet
Jean Madelain
Kléber Malécot
André Maman
Philippe Marini
René Marqués
Paul Masson
François Mathieu
Serge Mathieu
Michel
Maurice-Bokanowski
Jacques de Menou
Louis Mercier
Daniel Millaud
Michel Miroudot
Hélène Missoffe
Louis Moïnard
Geoffroy
de Montalembert
Paul Moreau
Jacques Mossion

Georges Mouly
Philippe Nachbar
Lucien Neuwirth
Charles Ornano
Paul d'Ornano
Joseph Ostermann
Georges Othily
Jacques Oudin
Sosefo Makapé Papilio
Charles Pasqua
Bernard Pellarín
Jean Pépin
Robert Piat
Alain Pluchet
Alain Poher
Guy Poirieux
Christian Poncelet
Michel Poniatowski
Jean Pourchet
André Pourny
Jean Puech
Henri de Raincourt
Jean-Marie Rausch
Henri Revol
Philippe Richert
Roger Rigaudière
Guy Robert
Jean-Jacques Robert

Nelly Rodi
Jean Roger
Josselin de Rohan
Roger Romani
Michel Rufin
Pierre Schiélé
Maurice Schumann
Bernard Seillier
Jean Simonin
Raymond Soucaret
Michel Souplet
Jacques Sourdille
Louis Souvet
Pierre-Christian
Taittinger
Martial Taugourdeau
Jean-Pierre Tizon
Henri Torre
René Trégué
Georges Treille
François Trucy
Alex Turk
Jacques Valade
Pierre Vallon
Philippe Vasselle
Albert Vecten
Xavier de Villepin
Serge Vinçon
Albert Voilquin

Ont voté contre

Guy Allouche
François Autain
Germain Authié
Henri Bangou
Marie-Claude
Beaudeau
Jean-Luc Bécart
Jacques Bellanger
Monique Ben Guiga
Maryse Bergé-Lavigne
Roland Bernard
Jean Besson
Jacques Bialski
Pierre Biarnès
Danielle Bidard-Reydet
Marc Bœuf
Marcel Bony
Jacques Carat
Jean-Louis Carrère
Robert Castaing
Michel Charasse
Marcel Charmant
William Chervy
Claude Cornac
Raymond Courrière
Roland Courteau
Gérard Delfau
Jean-Pierre Demerliat
Michelle Demessine

Rodolphe Désiré
Marie-Madeleine
Dieulangard
Josette Durrieu
Bernard Dussaut
Claude Estier
Léon Fatous
Paulette Fost
Jacqueline
Frayse-Cazalis
Claude Fuzier
Aubert Garcia
Jean Garcia
Gérard Gaud
Roland Huguet
Philippe Labeyrie
Tony Larue
Robert Laucournet
Charles Lederman
Félix Leyzour
Paul Loridant
François Louisy
Hélène Luc
Philippe Madrelle
Michel Manet
Jean-Pierre Masseret
Jean-Luc Mélenchon
Pierre Mauroy
Charles Metzinger

Louis Minetti
Gérard Miquel
Michel Moreigne
Robert Pagès
Guy Penne
Daniel Percheron
Louis Perrein
Jean Peyrafitte
Louis Philibert
Claude Pradille
Roger Quilliot
Paul Raoult
René Regnault
Ivan Renar
Jacques Roccaserra
Gérard Roujas
André Rouvière
Claude Saunier
Françoise Seligmann
Franck Sérusclat
Michel Sergent
René-Pierre Signé
Fernand Tardy
André Vallet
André Vezinhet
Marcel Vidal
Robert Vigouroux
Robert Vizet

S'est abstenu

M. Albert Pen.

Excusé, en application de l'article 34, alinéa 1, du Règlement

M. Guy Cabanel.

N'ont pas pris part au vote

M. René Monory, président du Sénat, et M. Michel Dreyfus-Schmidt, qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants : 316
Nombre de suffrages exprimés : 315
Majorité absolue des suffrages exprimés : 158

Pour l'adoption : 231
Contre : 84

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste ci-dessus.

SCRUTIN (N° 21)

sur l'amendement n° 113 présenté par M. Christian Bonnet, au nom de la commission des lois, et l'amendement n° 9 présenté par M. Xavier de Villepin et les membres du groupe de l'union centriste, tendant à supprimer l'article 8 du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (suppression de l'article relatif aux nouvelles règles applicables aux dons des personnes morales aux candidats aux élections politiques).

Nombre de votants : 317
Nombre de suffrages exprimés : 316
Pour : 233
Contre : 83

Le Sénat a adopté.

ANALYSE DU SCRUTIN

Communistes (15) :

Contre : 15.

Rassemblement démocratique et européen (23) :

Pour : 22.

N'a pas pris part au vote : 1. - M. Guy Cabanel.

R.P.R. (90) :

Pour : 90.

Socialistes (70) :

Contre : 68.

Abstention : 1. - M. Albert Pen.

N'a pas pris part au vote : 1. - M. Michel Dreyfus-Schmidt, qui présidait la séance.

Union centriste (66) :

Pour : 65.

N'a pas pris part au vote : 1. - M. René Monory, président du Sénat.

U.R.E.I. (47) :

Pour : 47.

Sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe (9) :

Pour : 9.

Ont voté pour

François Abadie
Philippe Adnot
Michel d'Aillières
Michel Alloncle
Louis Althapé
Maurice Arreckx
Jean Arthuis
Alphonse Arzel
Honoré Baillet
José Ballarello
René Ballayer
Bernard Barbier
Bernard Barraux
Jacques Baudot
Henri Belcour
Claude Belot
Jacques Bérard
Georges Berchet
Jean Bernadaux
Jean Bernard
Daniel Bernardet
Roger Besse
André Bettencourt
Jacques Bimbenet
François Blaizot
Jean-Pierre Blanc
Paul Blanc
Maurice Blin
André Bohl
Christian Bonnet
James Bordas
Didier Borotra
Joël Bourdin

Yvon Bourges
Philippe de Bourgoing
Raymond Bouvier
André Boyer
Eric Boyer
Jean Boyer
Louis Boyer
Jacques Braconnier
Paulette Brisepierre
Louis Brives
Camille Cabana
Michel Caldagués
Robert Calmejane
Jean-Pierre Camoin
Jean-Pierre Cantegrit
Paul Caron
Ernest Cartigny
Louis de Catuelan
Joseph Caupert
Auguste Cazalet
Gérard César
Jean Chamant
Jean-Paul Chambriard
Jacques Chaumont
Jean Chérioux
Roger Chinaud
Jean Clouet
Jean Cluzel
Henri Collard
Yvon Collin
Francisque Collomb
Charles-Henri
de Cossé-Brissac

Maurice Couve
de Murville
Pierre Croze
Michel Crucis
Charles de Cuttoli
Etienne Dailly
Marcel Daunay
Désiré Debavelaere
Luc Dejoie
Jean Delaneau
Jean-Paul Delevoye
François Delga
Jacques Delong
Charles Descours
André Diligent
Michel Doublet
Alain Dufaut
Pierre Dumas
Jean Dumont
Ambroise Dupont
Hubert Durand-Chastel
André Egu
Jean-Paul Emin
Pierre Fauchon
Jean Faure
André Fosset
Jean-Pierre Fouçcade
Alfred Foy
Philippe François
Jean François-Poncet
Jean-Claude Gaudin
Philippe de Gaulle
Jacques Genton

Alain Gérard
François Gerbaud
François Giacobbi
Charles Ginésy
Jean-Marie Girault
Paul Girod
Henri Goetschy
Jacques Golliet
Daniel Goulet
Adrien Gouteyron
Jean Grandon
Paul Graziani
Georges Gruillot
Yves Guéna
Bernard Guyomard
Jacques Habert
Hubert Haenel
Emmanuel Hamel
Nicole
de Hauteclouque
Anne Heinis
Marcel Henry
Rémi Herment
Daniel Hoeffel
Jean Huchon
Bernard Hugo
Jean-Paul Hugot
Claude Huriet
Roger Husson
André Jarrot
Pierre Jeambrun
Charles Jolibois
André Jourdain
Louis Jung
Pierre Lacour
Pierre Laffitte
Pierre Lagourgue
Christian de La Malène
Alain Lambert
Lucien Lanier
Jacques Larché
Gérard Larcher
Bernard Laurent
René-Georges Laurin
Marc Lauriol
Henri Le Breton
Jean Lecanuet
Dominique Leclerc

Jacques Legendre
Jean-François
Le Grand
Edouard Le Jeune
Max Lejeune
Guy Lemaire
Charles-Edmond
Lenglet
Marcel Lesbros
François Lesein
Roger Lise
Maurice Lombard
Simon Loueckhote
Pierre Louvot
Roland du Luart
Marcel Lucotte
Jacques Machet
Jean Madelain
Kléber Malécot
André Maman
Philippe Marini
René Marqués
Paul Masson
François Mathieu
Serge Mathieu
Michel
Maurice-Bokanowski
Jacques de Menou
Louis Mercier
Daniel Millaud
Michel Miroudot
Hélène Missoffe
Louis Moinard
Geoffroy
de Montalembert
Paul Moreau
Jacques Mossion
Georges Mouly
Philippe Nachbar
Lucien Neuwirth
Charles Ornano
Paul d'Ornano
Joseph Ostermann
Georges Othily
Jacques Oudin
Sosefo Makapé Papilio
Charles Pasqua
Bernard Pellarin

Jean Pépin
Robert Piat
Alain Pluchet
Alain Poher
Guy Poirieux
Christian Poncelet
Michel Poniatowski
Jean Pourchet
André Pourny
Jean Puech
Henri de Raincourt
Jean-Marie Rausch
Henri Revol
Philippe Richert
Roger Rigaudière
Guy Robert
Jean-Jacques Robert
Nelly Rodi
Jean Roger
Josselin de Rohan
Roger Romani
Michel Rufin
Pierre Schiélé
Maurice Schumann
Bernard Seillier
Jean Simonin
Raymond Soucaret
Michel Souplet
Jacques Sourdille
Louis Souvet
Pierre-Christian
Taittinger
Martial Taugourdeau
Jean-Pierre Tizon
Henri Torre
René Trégouët
Georges Treille
François Trucy
Alex Turk
Jacques Valade
Pierre Vallon
Philippe Vasselle
Albert Vecten
Xavier de Villepin
Serge Vinçon
Albert Voilquin

Guy Allouche
François Autain
Germain Authié
Henri Bangou
Marie-Claude
Beaudeau
Jean-Luc Bécart
Jacques Bellanger
Monique Ben Guiga
Maryse Bergé-Lavigne
Roland Bernard
Jean Besson
Jacques Bialski
Pierre Biarnès
Danielle Bidard-Reydet
Marc Bœuf
Marcel Bony
Jacques Carat
Jean-Louis Carrère
Robert Castaing
Michel Charasse
Marcel Charmant
William Chery
Claude Cornac
Raymond Courrière
Roland Courteau
Gérard Delfau
Jean-Pierre Demerliat

Ont voté contre

Michelle Demessine
Rodolphe Désiré
Marie-Madeleine
Dieulangard
Josette Durrieu
Bernard Dussaut
Claude Estier
Léon Fatous
Paulette Fost
Jacqueline
Frayse-Cazalis
Claude Fuzier
Aubert Garcia
Jean Garcia
Gérard Gaud
Roland Huguet
Philippe Labeyrie
Tony Larue
Robert Laucourmet
Charles Lederman
Félix Leyzour
Paul Loridant
François Louisy
Hélène Luc
Philippe Madrelle
Michel Manet
Jean-Pierre Masseret
Jean-Luc Mélenchon
Pierre Mauroy

Charles Metzinger
Louis Minetti
Gérard Miquel
Michel Moreigne
Robert Pagès
Guy Penne
Daniel Percheron
Louis Perrein
Jean Peyrafitte
Louis Philibert
Claude Pradille
Roger Quilliot
Paul Raoult
René Regnault
Ivan Renar
Jacques Roccaserra
Gérard Roujas
André Rouvière
Françoise Seligmann
Franck Sérusclat
Michel Sergent
René-Pierre Signé
Fernand Tardy
André Vallet
André Vezinhet
Marcel Vidal
Robert Vigouroux
Robert Vizet

S'est abstenu

M. Albert Pen.

Excusé, en application de l'article 34, alinéa 1, du Règlement

M. Guy Cabanel.

N'ont pas pris part au vote

M. René Monory, président du Sénat, et M. Michel Dreyfus-Schmidt, qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance ont été reconnus, après vérification, conformes à la liste de scrutin ci-dessus.