SEANCE DU 14 SEPTEMBRE 1995
MATIN

La séance est ouverte à 10 heures en présence de tous les conseillers.

Monsieur le Président : Nous avons avec nous des photographes. Si vous le voulez bien, nous allons les laisser procéder et nous commencerons nos travaux quand ils en auront terminé.

(Les photographes prennent des clichés de la séance, ils sont reconduits par les huissiers).

Monsieur le Président : Nous avons reçu une invitation de Vienne du Centre franco-autrichien pour le rapprochement économique en Europe. Il s'agit d'un lieu de rencontres et de discussions de haut niveau attesté par le présence de gens comme Monsieur Raymond BARRE. J'y ai pris la parole quand j'étais Ministre des affaires étrangères. Une réunion est prévue le 21 septembre ; elle sera ouverte par le chancelier fédéral, en présence de l'ambassadeur de France. Je voulais y aller mais je ne le pourrai pas ; je souhaiterais toutefois que le Conseil soit représenté.

Madame LENOIR : Moi, je ne peux pas car je vais aux Etats-Unis.

Monsieur ABADIE : La journée du 21 ne m'arrange pas.

Monsieur CABANNES : Je ne peux pas non plus.

Monsieur le Président : Puis-je demander à Monsieur AMELLER ?

Monsieur AMELLER acquiesse tout en réservant sa réponse.

Monsieur le Président : Si Monsieur AMELLER ne peut pas y aller, le Secrétaire général pourrait le remplacer. Il n'y a pas d'opposition ? Il en est ainsi décidé.

Je donne maintenant la parole à Monsieur FAURE qui intervient sur les deux premiers points de notre ordre du jour. Monsieur le Ministre d'Etat, c'est à vous.

Monsieur FAURE : Nous sommes saisis de deux demandes tendant à vérifier la compatibilité de certaines fonctions avec le mandat parlementaire. La première concerne Monsieur Gérard TREMEGE, elle émane du bureau de l'Assemblée nationale, la seconde Monsieur Philippe MARINI, elle émane du bureau du Sénat. Une différence toutefois : Monsieur TREMEGE exerce déjà les fonctions pour lesquelles il nous est demandé de nous prononcer sur leur compatibilité avec le mandat parlementaire, Monsieur MARINI pas encore.

Je commencerai par le cas de Monsieur TREMEGE.

.../...

Monsieur le Président, mes chers collègues,

Monsieur Gérard TREMEGE, député des Hautes-Pyrénées depuis avril 1993, est également Président de la Chambre de commerce de Tarbes depuis 1991, activité qu'il a déclarée au Bureau de l'Assemblée nationale dès son arrivée au Palais Bourbon. Le 2 mars 1995, Monsieur TREMEGE a été élu Président de l'Assemblée des Chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI). Il a déclaré cette nouvelle activité au Bureau de l'Assemblée nationale le 8 avril 1995, donc dans le délai de deux mois prévu par l'article L.O. 151 du code électoral. Le Bureau de l'Assemblée nationale a examiné le 21 juillet 1995 la déclaration de Monsieur TREMEGE. Il a estimé qu'il y avait doute sur la compatibilité de ses fonctions de Président de l'ACFCI avec un mandat parlementaire, au regard des dispositions de l'article L.O. 145 du code électoral. Le Président de l'Assemblée nationale a donc informé par lettre du 23 juin Monsieur TREMEGE des conséquences de ce doute, prévues par le 4ème alinéa de l'article L.O. 151 : la saisine du Conseil constitutionnel "qui apprécie souverainement si le député intéressé se trouve dans un cas d'incompatibilité". Toutefois, avant de saisir le Conseil, le Bureau a laissé quinze jours à Monsieur TREMEGE afin qu'il tire les conséquences de la situation et qu'il lui fasse connaître sa décision de conserver ou non les fonctions en cause. Monsieur TREMEGE lui ayant fait connaître son intention de ne pas "renoncer a priori à l'exercice de l'un ou l'autre des mandats (qu'il) exerce", le Président de l'Assemblée nationale, au nom du Bureau, a saisi le Conseil constitutionnel le 7 juillet dernier.

Il nous appartient donc de nous prononcer sur une question qui n'a jusqu'à présent jamais été tranchée : la compatibilité du mandat parlementaire avec la présidence de l'Assemblée des Chambres françaises de commerce et d'industrie. A noter que le Conseil n'a jamais non plus été appelé à se prononcer sur la compatibilité entre le mandat parlementaire et la présidence d'un organisme consulaire local, mais ceci est une autre affaire et le question ne nous est en tout état de cause pas posée aujourd'hui.

La question qui nous préoccupe est seulement celle de la compatibilité de la présidence de l'organisme fédérateur au niveau national des chambres de commerce avec un mandat parlementaire, au regard des dispositions de l'ordonnance organique du 24 octobre 1958 relative aux incompatibilités, en l'occurrence avec l'article L.O. 145 du code électoral qui établit une incompatibilité avec l'exercice de fonctions de responsabilité au sein des établissements publics nationaux.

L'article L.O. 145 dispose en effet dans son premier alinéa : "Sont incompatibles avec le mandat de député les fonctions de président et de membre de conseil d'administration ainsi que celles de directeur général et de directeur général adjoint exercées dans les entreprises nationales et établissements

.../...

publics nationaux ; il en est de même de toute fonction exercée de façon permanente en qualité de conseil auprès de ces entreprises ou établissements".

Dans son 2ème alinéa, l'article L.O. 145 précise : "l'incompatibilité édictée au présent article ne s'applique pas aux députés désignés soit en cette qualité soit du fait d'un mandat électoral local comme présidents ou membres de conseils d'administration d'entreprises nationales ou d'établissements publics nationaux en application des textes organisant ces entreprises ou établissements".

Ces dernières dispositions ne sont à l'évidence pas applicables à Monsieur TREMEGE, le texte constitutif de l'ACFCI ne prévoyant pas, en tout état de cause, que sa présidence puisse être exercée, ès qualités, par un député ou un élu local.

Nous devons donc, au vu des termes du premier alinéa de l'article L.O. 145 répondre à trois questions :

- L'ACFCI constitue-t-elle un établissement public ?

- Si oui, l'ACFCI est-elle un établissement public national ?

- Si oui, les fonctions du Président de l'ACFCI sont-elles celles d'un Président de conseil d'administration ?

I. Que l'ACFCI soit un établissement public ne fait pas de doute. Je rappellerai tout d'abord que la qualité d'établissement public a été conférée aux chambres de commerce et d'industrie elles-mêmes par le législateur dès 1898 (loi du 9 avril 1898). Quant à l'organisme fédérateur au niveau national des chambres de commerce, créé en 1964 (décret du 4 décembre 1964) sous le nom d'assemblée permanente de chambres de commerce et d'industrie, et devenu depuis le décret du 18 juillet 1991 l'assemblée des chambres françaises d'industrie et de commerce, le décret constitutif l'a qualifié également expressément d'établissement public.

Pouvant notamment se voir confier la gestion de services à l'usage du commerce et de l'industrie, son budget et ses comptes étant soumis à l'approbation du ministre chargé de la tutelle des chambres de commerce qui a accès de droit à toutes ses séances, l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie en présente bien les caractéristiques.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat a reconnu le caractère administratif de cet établissement public dans une décision du 6 janvier 1989 : assemblée permanente des chambres de commerce c/Philippet, comme il avait reconnu dès 1960 la qualité d'établissement public administratif à l'assemblée permanente des présidents des chambres d'agriculture (C.E., section,

.../...

1er juillet 1960, assemblée permanente des chambres d'agriculture).

A noter que la qualité d'établissement public administratif est également reconnue aux chambres locales d'industrie et de commerce, et plus généralement à l'ensemble des organismes consulaires, par le juge administratif. Quoique la loi du 8 août 1994, portant diverses dispositions d'ordre social, leur ait conféré le titre d'établissement public économique, catégorie étrangère à la terminologie juridique, le Conseil d'Etat, dans une récente décision du 13 janvier 1995 (Chambre de commerce et d'industrie de la Vienne), a affirmé clairement leur caractère administratif.

La reconnaissance du caractère administratif d'un établissement public a-t-elle pour conséquence de l'exclure du champ d'application de l'article L.O. 145, au motif que celui-ci ne serait applicable qu'aux établissements publics industriels et commerciaux ? La juxtaposition faite dans cet article avec les entreprises nationales pourrait le laisser penser. Le législateur aurait entendu viser une même réalité sous les statuts de l'entreprise nationale ou de l'établissement public national, celle d'organismes publics, agissant dans le domaine économique. A cet égard, il est exact que l'article L.O. 145, disposition d'ordre général, regroupe une série de mesures éparses, prises dans le souci d'éviter que les parlementaires n'occupent des fonctions de direction dans des organismes économiques dépendant étroitement de la puissance publique. Toutefois, une telle interprétation limitative ne saurait être retenue, car la lettre de l'article L.O. 145 ne l'autorise pas. En effet, sa rédaction qui ne vise que les établissements publics nationaux ne permet pas de fonder une distinction entre les établissements publics selon leur caractère, administratif ou industriel et commercial.

II. L'ACFCI est-elle un établissement public national ?

Le caractère national ou non de l'établissement public revêt une importance décisive ainsi qu'en atteste notre jurisprudence depuis la décision du 8 juillet 1966 : Benoist (Rec. p. 43).

Dans cette affaire, le Conseil a relevé, pour écarter l'application de l'incompatibilité, que l'hospice civil d'Autun au sein duquel le docteur Benoist, également sénateur, exerçait ses fonctions, n'avait pas un caractère national.

Or, les termes mêmes d'établissement public national ne figurent pas toujours dans les textes constitutifs -c'est le cas du décret de 1964 qui est muet sur cette question- et ne sont guère utilisés par la jurisprudence.

En réalité, le juge a préféré s'intéresser à la collectivité de rattachement. A plusieurs reprises, il a qualifié les organismes consulaires d'établissements publics de l'Etat. Ainsi, a-t-il

.../...

affirmé dès 1968 que "l'assemblée permanente des chambres d'agriculture est un établissement public de l'Etat" (C.E. 22 novembre 1968, Chambre d'agriculture du Cher), ce qui vaut pour l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, puisque la jurisprudence a toujours assimilé, du point de vue de leur nature juridique, les chambres de commerce, les chambres d'agriculture et les chambres des métiers. Dans une décision Crépin (C.E., section, 29 novembre 1991) il a d'ailleurs reconnu le caractère d'établissement public d'Etat aux chambres d'agriculture et, saisi par le Gouvernement d'une question relative à la nature juridique des compagnies consulaires jusqu'alors considérées comme des établissements publics *sui generis*, le Conseil d'Etat (section des finances) dans un avis du 16 juin 1992, leur a reconnu clairement le même caractère en précisant que sauf exceptions strictement limitées, les chambres consulaires n'échappent pas aux règles communes des établissements publics de l'Etat. Enfin, tout récemment, en même temps qu'il qualifiait les chambres de commerce et d'industrie d'établissements publics administratifs dans la décision précitée du 13 janvier 1995 (Chambre de commerce et d'industrie de la Vienne), il affirmait leur caractère d'établissement public de l'Etat.

Reste à déterminer si la notion d'établissement public de l'Etat recoupe celle d'établissement public national. Si les deux notions se confondent souvent, ce n'est pourtant pas toujours le cas ; certains établissements publics de l'Etat peuvent n'avoir qu'une compétence géographique limitée et d'autres qui ont un champ de compétence national peuvent ne pas être rattachés à l'Etat. Peut-on alors, pour affirmer le caractère national d'un établissement public, s'en tenir aux critères alternatifs de la collectivité de rattachement ou du cadre territorial de l'activité, doit-on au contraire exiger la réunion des deux ? Notre conseil ne s'est pas prononcé directement sur cette question. Mais en tout état de cause, s'agissant de l'ACFCI, le problème est aisé à résoudre : il s'agit, comme nous l'avons vu, d'un établissement public de l'Etat dont la compétence est nationale. En effet, l'ACFCI, qui a son siège à Paris, réunit "les chambres de commerce et d'industrie de la métropole et des DOM-TOM, les délégations départementales des chambres de commerce et d'industrie communes à plusieurs départements ainsi que les chambres régionales". Quant à ses missions, l'ACFCI est notamment chargée "d'effectuer sur le plan national la synthèse des positions adoptées par les chambres de commerce et d'industrie et les chambres régionales" (articles 1er et 2 du décret du 4 décembre 1964).

L'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie constitue donc bien un établissement public national. Mais son Président peut-il être considéré comme un Président de conseil d'administration au sens de l'article L.O. 145 du code électoral ?

III. Les fonctions du Président de l'ACFCI sont-elles celles d'un Président de conseil d'administration ?

A s'en tenir à la lettre des textes, force est de reconnaître que l'ACFCI n'est pas et n'a jamais été dotée d'un conseil d'administration. C'est d'ailleurs le cas de nombreux établissements publics -notamment administratifs- dont les organes dirigeants collégiaux portent des noms variés : conseils, comités, etc... C'est par exemple le cas des établissements publics à caractère scientifique culturel et professionnel ou à titre plus anecdotique, de l'institut national des appellations d'origine...

Dans ces conditions, le Conseil considérant qu'un texte édictant une incompatibilité doit être interprété strictement (voir la décision Dassault du 18 octobre 1977, Rec. p. 81), ce principe est-il susceptible de faire obstacle à l'incompatibilité visée à l'article L.O. 145 au motif que l'ACFCI n'est pas dotée d'un conseil d'administration ? Je ne le pense pas.

Tout d'abord et de manière générale, il ne me semble pas possible de faire dépendre l'étendue de l'incompatibilité entre le mandat parlementaire et un poste de responsabilité dans un établissement ou une entreprise publiques d'appellations qui peuvent être modifiées à tout moment par le pouvoir réglementaire voire par les statuts des organismes en cause.

En outre, pour être prisonnier des textes et en faire une interprétation stricte, le Conseil ne s'est toutefois pas privé d'apprécier la nature réelle d'un organisme, sans s'en tenir étroitement à son appellation. Ainsi, le Conseil a considéré que, dans certaines circonstances, une association pouvait être regardée comme une entreprise au sens de l'article L.O. 146 du code électoral qui énumère cinq catégories d'entreprises dans lesquels l'exercice de certaines fonctions est incompatible avec un mandat parlementaire. En l'espèce, il a assimilé l'association technique de l'importation charbonnière (ATIC) à une entreprise dans la mesure où son activité est d'ordre économique, où elle emploie de nombreux salariés, passe des contrats de plusieurs milliards de francs et possède des participations financières importantes (décision du 6 décembre 1988, Rec. p. 262).

C'est pourquoi il nous appartient de rechercher, en examinant les compétences des organes dirigeants de l'ACFCI, si son Président exerce les fonctions d'un président de conseil d'administration. Ces organes dirigeants ont une structure originale reflétant incontestablement la spécificité d'un établissement public "fédérateur" des organismes consulaires locaux, eux-mêmes chargés, selon l'avis du Conseil d'Etat, de "représenter librement les intérêts commerciaux et industriels de leur circonscription auprès des pouvoirs publics".

L'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, réunie en Assemblée générale, élit en son sein un Président et

.../...

un Premier vice-président qui constituent les deux premiers membres d'un Bureau qui en compte dix autres, également élus de la même manière. "Le Bureau a pour mission principale d'assister le Président dans l'exercice de ses fonctions et d'étudier toutes les questions qui doivent être soumises au Comité directeur et à l'Assemblée générale. En cas de particulière urgence, il peut prendre toutes décisions utiles qui nécessitent une prise de position immédiate" (article 15 du règlement intérieur de l'ACFCI).

Il existe un second organe directeur collégial, le Comité directeur, composé non pas de membres élus par l'assemblée générale mais des principaux responsables des chambres de commerce et d'industrie, qui y siègent ès qualités. Le Comité directeur "est saisi de toutes les questions entrant dans la compétence de l'ACFCI, en particulier des conclusions des travaux des commissions. Il arrête dans ses grandes lignes l'ordre du jour de l'Assemblée générale, proposé par le Bureau. Il peut également prendre toutes décisions sur les questions urgentes qui nécessitent une réaction immédiate de l'ACFCI et il s'assure du suivi et de l'exécution des décisions prises par l'Assemblée générale" (articles 26 et 27 du règlement intérieur).

Le Président, quant à lui, préside l'Assemblée générale, le Comité directeur et le Bureau. Il représente l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie auprès des pouvoirs publics et dans tous les actes de la vie civile. Il est seul chargé de l'exécution des décisions du Comité directeur et de l'Assemblée générale. A chaque renouvellement triennal, il propose à l'adoption des membres de l'assemblée générale un programme d'activités pour les trois ans à venir. Il est chargé de l'exécution du budget et est l'ordonnateur des dépenses de l'ACFCI. Avec le Bureau, il prépare le budget du prochain exercice (articles 7 et 12 du décret du 4 décembre 1964 ; articles 13, 16, 30 et 33 du règlement intérieur). A noter enfin que les services de l'ACFCI sont dirigés par un directeur général, nommé, après consultation du Bureau, par le Président et placé sous son autorité (article 37 du règlement intérieur).

Il résulte de tous ces éléments que, sans en porter expressément le titre, le Président de l'ACFCI exerce bien les fonctions habituellement dévolues à un Président de conseil d'administration et doit, de ce fait, entrer dans le champ d'application de l'article L.O. 145.

C'est pourquoi je conclus à l'incompatibilité entre le mandat de député et la présidence de l'Assemblée française de commerce et d'industrie. C'est ce que le projet vous propose. Il retient la qualité d'établissement public de l'Assemblée, son caractère national, puis il assimile les organes délibérants au Conseil d'administration visé par l'article L.O. 145 du code électoral.

Monsieur le Président : Je vous remercie. A la réflexion, je suis surpris de la rédaction du texte sur la base duquel nous devons

nous prononcer -l'article L.O. 145- qui réserve le cas de l'exercice de fonctions a priori incompatibles, du fait d'un mandat local, voire parlementaire.

Monsieur ABADIE : Il s'agit de cas très différents prévus expressément par des textes législatifs.

Monsieur AMELLER : En effet, je vous rappelle à cet égard que le cas le plus frappant est celui de la caisse des dépôts dont le Président du Conseil de surveillance est désigné par l'Assemblée nationale ès qualités. Mais c'est la loi qui le prévoit.

Monsieur le Président : J'entends bien, il n'en reste pas moins que le deuxième paragraphe de l'article L.O. 145 est paradoxal.

Monsieur ROBERT : Je souscris tout à fait aux conclusions du rapporteur et aux réponses qu'il apporte aux trois questions qu'il a lui-même posées.

- L'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie est bien un établissement public. Toutefois, le fait de fédérer d'autres établissements publics, je le rappelle, n'a pas toujours pour conséquence de conférer à l'organe fédérateur le caractère d'établissement public.

- Il s'agit bien d'un établissement public national car non seulement il a le caractère d'établissement public d'Etat mais encore sa vocation géographique est nationale puisqu'il est chargé "d'effectuer sur le plan national la synthèse des positions adoptées par les chambres de commerce et d'industrie et les chambres régionales".

- Il s'agit bien enfin d'un président de conseil d'administration même s'il n'en porte pas expressément le titre, car il préside les organes délibérants de l'ACFCI et exerce des fonctions -telles que la préparation du budget, la représentation de l'ACFCI auprès des pouvoirs publics et tous les actes de la vie civile- qui sont celles d'un véritable président de conseil d'administration.

Madame LENOIR : Je souscris également aux conclusions du rapporteur mais je crois aussi qu'il faut distinguer les établissements publics de l'Etat des établissements nationaux. Dans le cas présent, cela ne pose pas de problèmes mais nous pourrions être conduits à connaître de situations plus délicates.

Monsieur ABADIE : Moi aussi, je suis d'accord mais je crois qu'on peut aujourd'hui aller au delà du dossier qui nous est soumis. En effet, que faut-il penser des chambres départementales de commerce et d'industrie ? Le Conseil d'Etat les qualifie clairement d'établissements publics de l'Etat, mais sont-ce des établissements publics nationaux ? Si ce n'est pas le cas, se pose le problème de leur rattachement à une collectivité territoriale secondaire : le département. Mais ce n'est pas une

.../...

bonne solution, car leur champ d'action dépasse largement le cadre territorial du département et on comprend qu'elles ne veulent pas se lier à une telle collectivité. Elles craignent en effet la tutelle des conseils généraux. La question de la nature des chambres locales ne nous est pas posée aujourd'hui mais il faut qu'il soit bien clair que notre décision ne préjuge en rien de la position qu'on pourrait adopter à leur égard.

Le deuxième point que je voudrais évoquer est relatif à la manière dont le juge constitutionnel interprète les textes relatifs aux incompatibilités. Il faut bien faire la différence entre le caractère strict et le caractère restrictif d'une interprétation. En 1977, le Conseil a bien précisé que "tout texte édictant une incompatibilité et qui a donc pour effet de porter atteinte à l'exercice d'un mandat électif... ne saurait faire l'objet d'une interprétation extensive". Cela veut dire que l'interprétation peut être stricte mais certainement pas restrictive. Cela veut dire également qu'il peut y avoir une interprétation, pour peu qu'elle ne soit pas extensive. A cet égard, mes chers collègues, je vous rappelle notre jurisprudence sur les couleurs nationales qui a étendu l'interdiction de l'usage du bleu, du blanc et du rouge à l'azur, à la neige et au bordeaux...

Monsieur ROBERT : Une interprétation "restrictive" ne saurait en effet être retenue puisqu'elle conduirait à vider purement et simplement de son contenu toute règle de droit.

Monsieur RUDLOFF : Je reconnais la qualité de l'analyse du rapporteur et je ne peux qu'y souscrire. Toutefois, je ne suis convaincu que l'on puisse mettre sur le même plan une institution comme l'ACFCI et les grands établissements publics nationaux à vocation économique. Or, ce sont bien eux qui me semblent être visés par les termes de l'article L.O. 145. En second lieu, nous allons déclarer incompatibles les fonctions de président de l'ACFCI et non celles de Président des chambres locales de commerce et d'industrie. A titre personnel, je regrette qu'on s'en prenne au Président "potiche" de l'ACFCI et que l'incompatibilité ne s'applique pas aux autres ; d'autant plus qu'on constate actuellement de nombreuses tentatives de pénétration des milieux politiques de la part des milieux économiques. Certes, les textes sont clairs, la décision que nous allons prendre sera fondée en droit mais il y a un problème car j'estime que l'incompatibilité devrait, si elle s'applique au Président de l'organe fédérateur des CCI, s'appliquer également aux Présidents des CCI elles-mêmes.

Monsieur le Président : Dans l'état actuel des textes, on ne saurait reconnaître le caractère national aux CCI.

Monsieur DAILLY : L'exposé de Monsieur FAURE était parfait et je m'y rallie bien volontiers. Mais personne ne m'empêchera de penser qu'aller dans le sens du développement des incompatibilités est une erreur. On écarte ainsi du Parlement les

forces vives de la nation. On risque de ne plus y voir que des fonctionnaires ou des avocats sans cause et des médecins sans malade. Je suis donc contre l'extension des incompatibilités, en revanche, j'estime que l'immunité parlementaire peut, elle, être supprimée. Quant à ce qu'à dit notre collègue Monsieur RUDLOFF, malgré l'intérêt de sa démonstration, force est de constater que les CCI ne sont pas des établissements publics nationaux.

Monsieur AMELLER : Je suis entièrement d'accord avec la démonstration du Ministre d'Etat. Je crois en effet qu'il faut déclarer incompatibles les fonctions de président de l'ACFCI avec le mandat parlementaire. A titre anecdotique et pour éclairer le débat, je voudrais vous lire une dépêche du 22 juillet dernier que j'ai trouvée dans "le Monde", donc quelques jours après que notre Conseil ait été saisi : *"Patrons : Gérard TREMEGE, président de l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie et député UDF-PR des Hautes-Pyrénées, s'est déclaré prêt, jeudi 20 juillet, à épauler le plan gouvernemental pour l'emploi. En retour,* -et je souligne ces mots- *il réclame "un état citoyen qui dépense moins, qui considère que sa mission est d'aider les entreprises et qui accepte enfin de réformer la fiscalité des entreprises et notamment la taxe professionnelle". Monsieur TREMEGE demande aussi : "des collectivités locales-citoyennes qui renoncent à alourdir la fiscalité locale et élaborent des stratégies territoriales dans l'intérêt du développement économique".*

Je vous laisse apprécier ce "lobbying"...

Monsieur le Président : Bon, je constate qu'il y a consensus pour adopter les conclusions du rapporteur.

Monsieur FAURE, rapporteur, lit tour à tour les considérants du projet de décision qui sont successivement adoptés à l'unanimité.

(Le projet est adopté à l'unanimité).

Monsieur le Président : Passons à l'affaire MARINI.

Monsieur FAURE : Dans cette affaire, mes chers collègues, il y a matière à discussion. C'est tout juste si je soutiens ma thèse ! Je la soutiens à 50 % contre 49 %, mais j'exposerai cependant les deux points devenus possibles.

Monsieur le Président, Mes chers collègues,

Le Conseil a été saisi, le 28 juin dernier, par le Président du Sénat agissant au nom du bureau, d'une demande tendant à apprécier si Monsieur Philippe MARINI, Sénateur de l'Oise, se trouve dans l'un des cas d'incompatibilité prévus par le code électoral.

Cette saisine intervient sur le fondement de l'article L.O. 151, 4ème alinéa du même code, norme applicable aux sénateurs en vertu de l'article L.O. 297.

Je donne lecture de cette disposition :
"S'il y a doute sur la compatibilité des fonctions ou activités exercées ou en cas de contestation à ce sujet, le bureau... saisit le Conseil constitutionnel qui apprécie souverainement si [le parlementaire] intéressé se trouve dans un cas d'incompatibilité".

Au cas où le Conseil opte pour l'incompatibilité, le parlementaire doit régulariser sa situation dans un délai de 15 jours à compter de la notification de votre décision sous peine de se voir déclarer par le Conseil démissionnaire d'office de son mandat (article L.O. 131, 5ème alinéa).

Comme on le sait, en effet, l'incompatibilité ne remet pas en cause l'élection. Elle constitue seulement un obstacle à l'exercice du mandat et impose à l'élu de choisir entre celui-ci et l'activité incompatible.

Quelques mots sur les faits, mes chers collègues : Monsieur Philippe MARINI, élu sénateur de l'Oise le 25 novembre 1992, s'est vu proposer de faire partie du conseil de surveillance de la Société en commandite par actions (S.C.A.) "Keinwort, Benson, Gimar et Cie".

Cette société, de création récente et dont l'actionnaire majoritaire est une société britannique, a une vocation essentiellement financière.

Elle a, en premier lieu, pour objet l'émission et le placement pour le compte de tiers de valeurs mobilières et produits financiers divers, sur le marché primaire et secondaire, et s'est vu accorder par la Banque de France, pour pouvoir exercer ces activités, la qualité de "maison de titres" (au sens de l'article 18, § 2, de la loi du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit).

Mais la S.C.A. a également une activité de conseil aux entreprises en matière de gestion financière, et d'ingénierie financière (acquisitions, fusions ou cessions d'entreprises notamment).

Ces activités sont décrites de façon détaillée à l'article 2 des statuts de la société joints au dossier auquel je vous renvoie.

Monsieur MARINI a informé le Bureau du Sénat de la proposition qui lui était ainsi faite, comme l'y obligeait le 3ème alinéa de l'article L.O. 151 du code électoral.

Lors de sa réunion du 27 juin dernier, le Bureau a estimé qu'il y avait un doute sur la compatibilité de la fonction de membre

.../...

du conseil de surveillance de la S.C.A. avec le mandat parlementaire de l'intéressé, "compte tenu notamment, dit la lettre de saisine, de l'entrée en vigueur de la loi organique n° 95-63 du 19 janvier 1995". Il a donc saisi le Conseil de cette difficulté.

On peut remarquer que lorsqu'ils saisissent le Conseil, l'Assemblée et le Sénat sont généralement hostiles. C'est une façon de renvoyer le problème à autrui...

Plus précisément, la question qui nous est posée est de savoir si cette activité entre dans le champ d'application de l'article L.O. 146-1 nouveau du code électoral aux termes duquel :
"Il est interdit à tout député de commencer à exercer une fonction de conseil qui n'était pas la sienne avant le début de son mandat.

Cette interdiction n'est pas applicable aux membres des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé".

Cette disposition est applicable aux sénateurs en vertu de l'article L.O. 297 du code électoral.

J'attire votre attention, mes chers collègues, sur l'enjeu de la décision que nous devrons prendre, et ce à un triple point de vue :

1° Nous devons appliquer une disposition législative nouvelle dont la rédaction est très vague puisque l'expression "fonction de conseil" n'est pas définie par le texte.

Il nous revient donc, à l'occasion du cas d'espèce qui nous est soumis, de préciser le champ d'application de cette nouvelle incompatibilité, c'est-à-dire d'en étendre ou d'en restreindre la portée pratique.

2° Je vous rappelle en deuxième lieu -mais est-ce bien nécessaire ?- que depuis l'entrée en vigueur de la loi organique du 19 janvier 1995 "les incompatibilités professionnelles applicables aux membres du Parlement sont également applicables aux membres du Conseil constitutionnel".

C'est donc notre propre régime d'incompatibilité que nous allons indirectement préciser.

3° Inutile enfin d'insister sur le caractère sensible de la matière.

L'article L.O. 146-1 est issu d'un désordre invraisemblable d'une proposition de loi organique de l'Assemblée nationale dont l'initiative revient au Président MAZEAUD.

.../...

Cette proposition faisait suite aux conclusions du groupe "Politique et argent" constitué sur proposition du Président de l'Assemblée nationale, Philippe SEGUIN, visant à renforcer, dans le contexte que l'on sait, le régime des incompatibilités professionnelles applicables aux parlementaires.

La disposition que nous avons à interpréter est issue d'un "amendement de repli" présenté par le groupe socialiste. C'est en quelque sorte une "rescapée" d'un dispositif qui se voulait au départ beaucoup plus restrictif.

Autant dire, dans ce contexte, que notre décision ne passera pas inaperçue.

La question posée aujourd'hui à notre Conseil est la suivante : le fait pour Monsieur MARINI d'être membre du conseil de surveillance d'une société qui a une activité de conseil doit-il être regardé comme "une activité de conseil" au sens de l'article L.O. 146-1 ?

Je vous avoue, mes chers collègues, que cette question me plonge dans un certain embarras.

En effet, l'orthodoxie juridique voudrait sans doute que nous adoptions une décision de compatibilité.

Mais une approche plus réaliste -de bon sens dirai-je-qui a plutôt ma faveur, conduit me semble-t-il à une décision d'incompatibilité.

Je me propose dans ces conditions de vous exposer les deux thèses en présence :

I. La première s'appuie sur l'interprétation combinée des articles L.O. 146, 146-1 et L.O. 147 du code électoral, c'est-à-dire sur l'analyse des interdictions relatives aux activités privées des parlementaires.

Plaide également en sa faveur la considération de principe qui veut, selon notre jurisprudence constante, que les incompatibilités soient d'interprétation stricte.

1° Examinons tout d'abord le régime d'incompatibilités édicté par les articles L.O. 146 et L.O. 147 du code électoral.

Vous disposez au dossier de ces articles, dans leur rédaction actuelle mais également dans leur rédaction antérieure à la loi du 19 janvier 1995.

a) Antérieurement à la loi de janvier 1995, l'article L.O. 146 édictait le principe de l'interdiction de certaines fonctions de direction -au nombre desquels se trouvait celle de président de conseil de surveillance- dans cinq catégories d'entreprises sensibles limitativement énumérées par le texte.

.../...

b) Le législateur de 1995 n'a pas modifié les interdictions édictées à l'article L.O. 146, dont la rédaction demeure inchangée.

Mais il a ajouté un article L.O. 146-1 nouveau aux termes duquel, je le rappelle :

"Il est interdit à tout député de commencer à exercer une fonction de conseil qui n'était pas la sienne avant le début de son mandat".

Et l'alinéa 2 précise :

"Cette interdiction n'est pas applicable aux membres des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé".

Autrement dit, le texte nouveau interdit l'activité de conseil quelle que soit l'activité de l'entreprise en cause. Il s'agit donc, désormais, d'une prohibition générale.

L'article L.O. 147 a été modifié en conséquence : le dernier membre de phrase, relatif aux activités de conseil, disparaît. Seule demeure à cet article l'interdiction faite au député d'accepter, en cours de mandat, une fonction de membre du conseil d'administration ou de surveillance de l'une des entreprises limitativement énumérées à l'article L.O. 146.

Il est à craindre, dans ces conditions, que répondre positivement à la question qui nous est posée, c'est-à-dire affirmer que l'incompatibilité prévue à l'article L.O. 146-1 est applicable à la fonction de membre du conseil de surveillance d'une entreprise de conseil, ne revienne à ajouter une sixième catégorie à la liste de l'article L.O. 146.

Une stricte lecture des textes conduit donc, vous le voyez, mes chers collègues, à conclure à l'inaplicabilité à la situation de Monsieur MARINI de l'interdiction prévue par l'article L. 146-1 du code électoral.

2° Le principe selon lequel, selon la jurisprudence constante du Conseil, les textes établissant des incompatibilités -tout comme d'ailleurs les inéligibilités- sont d'interprétation stricte plaide également en faveur de la solution de compatibilité.

La première décision qui a mis en oeuvre ce principe remonte au 8 juillet 1966 (décision BENOIST) et concernait l'exercice des fonctions de médecin-chef dans un hôpital n'ayant pas le caractère d'un établissement public national.

Dès lors que l'article L.O. 145 du code électoral établissait une incompatibilité entre le mandat de parlementaire et l'exercice de certaines fonctions, limitativement énumérées, dans des établissements publics nationaux, les fonctions exercées par le

Docteur BENOIST à l'hospice civil d'Autun, lequel n'avait pas un caractère national, ont été déclarées compatibles avec l'exercice de son mandat de sénateur.

Cette règle d'interprétation a été ultérieurement confirmée et précisée dans la décision DASSAULT du 18 octobre 1977.

Le "considérant de principe" de cette décision est le suivant :

"Considérant que, comme tout texte édictant une incompatibilité et qui a donc pour effet de porter une atteinte à l'exercice d'un mandat électif, le dernier alinéa de l'article L.O. 146 du code électoral ne saurait faire l'objet d'une interprétation extensive".

Le dernier alinéa de l'article L.O. 146 établissait une incompatibilité entre le mandat du parlementaire et le fait que celui-ci -directement ou par personne interposée- exerce en fait la direction de l'un des établissements, sociétés et entreprises énumérés par ledit article.

Le Conseil a estimé que la notion de direction de fait devait s'entendre "d'une participation à la conduite générale de l'entreprise active, régulière et comportant prise de décisions".

Ainsi, la circonstance que Monsieur DASSAULT détenait la majorité des titres des différentes sociétés entrant dans le champ d'application de l'article L.O. 146 n'avait-elle pas pour effet de le placer en situation d'incompatibilité.

C'est là sans doute le précédent le plus éclairant pour la présente affaire, bien que la personnalité de Monsieur DASSAULT ait sans doute influé sur la décision du Conseil de l'époque. Le principe d'interprétation stricte signifie, on le voit, que le juge, soucieux de ne pas entraver l'exercice d'un mandat électif, s'en tient au texte, c'est-à-dire aux activités expressément et limitativement énumérées par la loi.

Revenons à l'affaire qui nous préoccupe aujourd'hui.

Le législateur, par la combinaison des articles L.O. 146 et L.O. 147, a entendu prohiber l'exercice des fonctions de membre de conseil de surveillance dans des catégories d'entreprises limitativement énumérées.

Il peut être soutenu qu'ajouter à cette liste -par une interprétation extensive de l'article L.O. 146-1- les entreprises de conseil, reviendrait à retenir une incompatibilité non expressément prévue par le texte.

Sans doute serait-il plus conforme à notre démarche prudente en matière d'incompatibilités d'admettre -en nous inspirant du précédent DASSAULT- que l'incompatibilité prévue par l'article L.O. 146-1 du code électoral ne peut être automatiquement étendue

.../...

aux personnes qui exercent une fonction de participants au conseil de surveillance d'une entreprise de conseil.

Dans ces conditions et dans la mesure où les fonctions de membre du conseil de surveillance de la S.C.A. sont essentiellement des fonctions d'avis et de contrôle et non des fonctions de direction et de gestion effective de la société, la circonstance que Monsieur MARINI occupe de telles fonctions n'aurait pas pour effet de le placer en situation d'incompatibilité.

Mais je vous ai dit, mes chers collègues, que des considérations de réalisme, de bon sens, voire même d'opportunité, m'inclinent plutôt vers la solution contraire : celle de l'incompatibilité.

Je m'explique : interrogeons-nous sur les fonctions qu'entend exercer Monsieur MARINI au sein de la S.C.A. : celles de membre du conseil de surveillance.

Dans sa note de présentation, Monsieur MARINI rappelle les pouvoirs dévolus au conseil de surveillance d'une S.C.A. par l'article 257 de la loi du 26 juillet 1966 sur les sociétés commerciales. Je cite cet article :

"Le conseil de surveillance assume le contrôle permanent de la gestion de la société. Il dispose, à cet effet, des mêmes pouvoirs que les commissaires aux comptes.

Il fait à l'assemblée générale ordinaire annuelle un rapport dans lequel il signale, notamment, les irrégularités et inexactitudes relevées dans les comptes de l'exercice.

Il est saisi, en même temps que les commissaires aux comptes, des documents mis à la disposition de ceux-ci.

Il peut convoquer l'assemblée générale des actionnaires.".

Monsieur MARINI en conclut que les fonctions de membre du conseil de surveillance concernent exclusivement le contrôle a posteriori de la gestion de la société et seraient analogues en cela à celles des commissaires aux comptes. Ces pouvoirs seraient donc, dit-il, parfaitement détachables des décisions prises pour la réalisation de l'objet social, et tout particulièrement détachables de l'activité du conseil de la S.C.A.

La réalité des choses, mes chers collègues, est sans doute beaucoup plus nuancée.

L'article 13 du statut de la S.C.A. énumère en son point III les pouvoirs du conseil de surveillance. Je crois utile de le citer "in extenso" :

III. <u>Pouvoirs du conseil de surveillance</u> :

Le Conseil de surveillance assure le contrôle permanent de la gestion de la société.

Il fait à l'assemblée générale ordinaire annuelle un rapport sur la conduite des affaires sociales et sur les comptes de l'exercice. Il fait également un rapport à toute assemblée générale extraordinaire.

Il peut convoquer l'assemblée générale des associés commanditaires ainsi que l'assemblée des associés commandités.

Il peut être alloué au conseil de surveillance une rémunération fixe annuelle, à titre de jetons de présence, dont le montant est porté en frais généraux, décidée par l'assemblée générale ordinaire des associés commanditaires et maintenue jusqu'à décision contraire de cette assemblée.

Le conseil de surveillance devra être consulté sur certaines des décisions prises par la gérance, conformément aux dispositions de l'Article 12 des présents statuts, à savoir :

- conventions visées à l'article L. 258 de la loi du 24 juillet 1966,

- l'octroi d'options de souscription ou d'achat d'actions,

- l'octroi de bons de souscription d'actions,

- toute autre décision dont l'autorisation appartient de par la loi au conseil de surveillance.

De cette énumération il ressort que le conseil de surveillance de la S.C.A. assure le contrôle <u>permanent</u> de la société, a le pouvoir de convoquer l'assemblée générale, est consulté sur certaines décisions prises par la gérance. Parmi ces décisions figure celle de passer des conventions intervenant entre la société et l'un de ses gérants ou l'un des membres du conseil de surveillance (article 258 de la loi du 24 juillet 1966), conventions qui, cela ne vous échappera pas, peuvent bien entendu être des contrats d'études.

Il convient également de relever que les membres du conseil perçoivent une rémunération fixe annuelle, à titre de jetons de présence.

L'ensemble de ces constatations permet, me semble-t-il, d'affirmer que les membres du conseil de surveillance de la S.C.A. sont personnellement et directement associés -et intéressés ajouterai-je- à la gestion de la société.

Mais il y a encore un pas à franchir pour affirmer qu'en raison de la nature et de l'importance de ces pouvoirs, les membres du conseil de surveillance doivent être regardés comme "exerçant une

.../...

fonction de conseil" au sens de l'article L.O. 146-1 du code électoral.

Je ne reviendrai pas ici sur les considérations juridiques déjà évoquées concernant le champ d'application de l'article L.O. 146-1 et la combinaison des articles L.O. 146, L.O. 146-1 et L.O. 147.

Sans doute faudra-t-il, si nous retenons une conception extensive de l'interdiction édictée par l'article L.O. 146-1, renoncer à faire une lecture conjointe de ces articles et nous borner à citer dans notre décision le seul article L.O. 146-1.

Il me paraît nécessaire, en revanche, de dire ici quelques mots des travaux préparatoires dont vous trouverez au dossier les extraits les plus significatifs.

Le texte initialement proposé par le Président MAZEAUD prévoyait "l'interdiction... de commencer à exercer une fonction de conseil ou de percevoir une rémunération au titre d'un contrat d'études".

Le deuxième membre de la phrase a par la suite été supprimé dès lors que -a affirmé en séance le Président MAZEAUD- "l'activité de conseil comprend les contrats d'études" (séance du 14 décembre 1994, p. 9045).

Cette suppression correspondait-elle à un souci d'élargir le champ d'application du texte ? Il est difficile de l'affirmer.

Je cite les propos tenus en séance par Monsieur Didier MIGAUD :

"Monsieur le Président, cet amendement tend à introduire dans le texte qui nous est soumis une proposition qui nous semblait avoir fait la quasi-unanimité du groupe de travail que vous avez présidé.

Il s'agit d'interdire à un député d'abuser de son mandat pour favoriser des intérêts illégitimes au travers d'études fictives. Il est en effet apparu que les activités de conseil, qui peuvent notamment prendre la forme de contrats d'étude, étaient celles qu'il convenait d'encadrer le plus strictement parce qu'elles sont de nature à créer entre les élus et le monde des affaires des liens discutables...

Je souhaite lire un passage de l'audition de M. Bernard Challe, chef du service central de prévention de la corruption, consignée dans le petit livre rédigé au nom du groupe de travail et intitulé "Politique et argent" : "les personnes qui reçoivent des rémunérations en tant que conseils sont souvent totalement incompétentes dans les secteurs où elles prétendent prodiguer leurs avis et j'estime qu'il convient d'interdire ce type d'activités, assez répandu, dans toutes les entreprises, quelles qu'elles soient.".

.../...

Ces propos semblent démontrer que le principal souci du législateur était bien d'éviter que les parlementaires ne signent, avec quelque entreprise que ce soit, des contrats de conseil fictifs, porte ouverte à toutes les corruptions : ce sont bien les activités individuelles de conseil, extérieures à l'entreprise, qui étaient visées.

Mais était-ce les seules ?

Il est difficile de l'affirmer.

Monsieur Jacques LARCHÉ, président de la commission des lois du Sénat, s'est interrogé sur la signification de l'expression "fonctions de conseil" -déplorant son imprécision- et s'est notamment demandé "si l'incompatibilité prévue par [le nouvel] article serait applicable au dirigeant d'une entreprise ayant des activités de conseil (rapport de Monsieur Christian BONNET, p. 20).

Voilà une belle clairvoyance.

Mais le texte de l'amendement a été adopté en l'état par le Sénat...

Comme vous pouvez le constater, les travaux parlementaires ne sont pas univoques et ne permettent guère de se faire une idée précise de l'intention du législateur quant au champ d'application du nouvel article L.O. 146-1.

Dans ces conditions, et pour les motifs précédemment exposés, je vous propose, mes chers collègues, de vous prononcer en faveur de l'incompatibilité entre le mandat de sénateur et les fonctions que souhaite occuper Monsieur MARINI au sein de la S.C.A. Keinwort.

Monsieur le Président : Nous allons avoir une discussion qui va être riche.

Madame LENOIR : Juste un mot Monsieur le Président pour dire que la présentation juridique a été très convaincante. Je suis favorable à la solution de compatibilité et ce pour deux raisons :

1) Tout d'abord, le texte est vague. Mais on sent bien qu'on a voulu éviter de placer les députés dans un sorte de "mandat impératif" vis à vis des sociétés commerciales. L'objectif est d'éviter le lobbying.

Ce texte est vague. Il faut donc retenir une définition de la fonction du Conseil conforme à l'idée de départ.

2) Sur le plan du droit ensuite, il faut distinguer très nettement la mission de la société et la fonction personnellement exercée par le député. Dans le cas présent, la société fait bien

du conseil. Mais ce n'est pas pour autant que Monsieur MARINI exerce une "fonction de conseil" (précédent Dassault).

Qu'en est-il ? Le conseil de surveillance remplit un rôle de contrôle a posteriori de la gestion.

Il n'exerce pas directement une fonction de conseil et d'ingénierie. Si on ne transpose pas la solution Dassault, qu'en sera-t-il d'une employée dans une banque qui fait elle-même du conseil ?

Je crois que la sagesse pour nous, c'est de raison garder et restituer le sens initial de l'expression "fonction de conseil". Le but du législateur est d'éviter des contrats d'études fictifs.

Je suis assez fermement favorable à une interprétation non extensive de cet article et donc à la solution de compatibilité.

Monsieur ROBERT : Je suis également pour la compatibilité ; et ce pour une raison très simple : il faut faire une lecture conjointe des 3 articles. En vertu des articles L.O. 146 et L.O. 147, on peut être membre du conseil de surveillance d'une société autre que celles limitativement énumérées à l'article L.O. 146.

L'article L.O. 146-1 vise tout autre chose : les gens qui sont contactés pour être consultants, rémunérés individuellement pour faire du conseil.

Dès lors que l'entreprise en cause "ne tombe pas" dans les 5 catégories de l'article L.O. 146, le fait d'être membre du conseil de surveillance de cette entreprise ne suffit pas, dès lors que l'intéressé ne fait pas personnellement du conseil. Encore une fois, le conseiller est personnellement rétribué pour faire du conseil.

Monsieur le Président : Je lis la note sous l'article L.O. 150 : je suis flatté d'avoir contribué à faire avancer la jurisprudence sur cet article ! Mais c'est là une digression. J'en reviens à ce que vient de dire Monsieur le Professeur ROBERT. Une réflexion m'est venue à l'esprit relative à la "compatibilité" (!) des deux décisions que nous allons prendre aujourd'hui.

Nous avons décidé dans l'affaire TREMEGE de nous en tenir au texte.

Qu'envisage de faire Monsieur MARINI ? D'être membre du conseil de surveillance. Quel texte peut-on lui appliquer ? L'article L.O. 146 ne vise que la fonction de président du Conseil de surveillance.

Monsieur le Secrétaire général : Mais il y a l'article L. O. 147, Monsieur le Président.

Monsieur le Président : Je retire ce que j'ai dit tout à l'heure. C'est vrai, l'article L.O. 147 vise, lui, la fonction de membre du conseil de surveillance.

Monsieur RUDLOFF : Je souhaite dire que pour affirmer que Monsieur MARINI va exercer une fonction de conseil, nous devrions aller très loin, trop loin je pense... Nous devrions faire l'analyse de ce que fait le membre d'un conseil de surveillance.

Il y a une différence fondamentale entre la mission de la société et les fonctions exercées par l'intéressé ; il est difficile d'affirmer que le seul fait d'être membre du conseil de surveillance d'une société de conseil vous fait, par là même exercer une fonction de conseil !

Monsieur DAILLY : Il faut replacer le cas considéré dans son contexte. Le Bureau du Sénat n'a jamais délibéré sur le rapport de la délégation dont j'étais alors président.

Ce rapport s'attaquait à l'architecture du groupe. L'objectif de Monsieur MARINI est la création d'une banque d'affaire avec Monsieur GIACOMOTO. Mais il a renoncé à une fonction de direction dans ladite société pour se contenter d'une fonction de membre de conseil de surveillance.

Les remarques de Madame LENOIR et du professeur ROBERT ont leur pertinence. Mais il ne faut pas oublier l'article 3 des statuts de la société. L'objet de la société est le conseil, rappelons-le...

Le Ministre d'Etat, à raison, dans son rapport a laissé entendre que tout ceci n'est fait que pour permettre à l'intéressé d'assurer des fonctions de direction de façon camouflée, car il était clair que le Bureau du Sénat se serait opposé à l'exercice d'une telle fonction de direction.

L'architecture du groupe a été ingénieusement pensée pour tourner la loi.

C'est sans doute la raison de la proposition d'incompatibilité de Monsieur le Ministre d'Etat.

En droit pur, il est difficile de retenir cette solution d'incompatibilité. Mais il est également difficile d'ignorer les faits !

L'article L. O. 146-1 nouveau peut-il permettre de sanctionner cet état de fait ? C'est là le problème.

Mais admettre la compatibilité, c'est se conformer à la lettre de la loi mais non à son esprit : faire en sorte que n'importe qui ne puisse être conseil de n'importe quoi et toucher des émoluments.

On peut donc être très hésitant : le risque est grand qu'une décision de compatibilité n'autorise les parlementaires à tourner la loi.

.../...

Monsieur le Président : Merci, Monsieur DAILLY.

Monsieur ABADIE : Il y a là matière à hésiter. J'opine pour ma part aux 51 % : l'incompatibilité. Je vois trois raisons à cela :

1) il est interdit de commencer à exercer un fonds conseil, dit le texte. Il s'agit d'éviter que le député ne cède à certaines "sirènes". Or, le conseil de surveillance exerce également aujourd'hui un contrôle a priori de la gestion de l'entreprise. Cette évolution vaut également que les commissaires aux comptes qui de plus en plus effectuent un suivi de l'activité de l'entreprise ;

2) les fonctions de membre de conseil de surveillance se rapprochent de plus en plus de celles de membre d'un conseil d'administration (cf : L.O. 147). C'est la même situation de compatibilité. Dans le conseil de surveillance coexerce la fonction de conseil de l'entreprise ;

3) il faut éviter que l'on puisse tourner la loi en créant une société de conseil et en faisant soi-même du conseil.

On fait certes le pas de ne pas rester dans la lettre du texte. Mais la fonction de conseil peut s'exercer soit personnellement, soit au travers de conseil de surveillance d'une société de conseil.

Monsieur le Président : J'en viens aux statuts de la société. Il y a deux paragraphes à l'article 3 :

- le premier relève davantage de contrôles a posteriori ;
- le deuxième dit : "le conseil de surveillance devra être consulté sur..."

Il s'agit là d'une simple consultation sur les décisions déjà prises par la gérance. Je voulais seulement faire cette remarque.

Monsieur AMELLER : Après l'intervention de Monsieur DAILLY je suis "monté" à 55 % pour l'incompatibilité. Si le Bureau du Sénat a saisi le Conseil, c'est qu'il penchait pour l'incompatibilité. Il faut par ailleurs ne pas vider l'article L. 146-1 de sa substance. Son but est d'instituer une séparation entre la fonction parlementaire et les institutions financières. Enfin, l'article L.O. 146-1 vise une prise de fonctions en cours de mandat à la différence des articles L.O. 146 et L.O. 147.

Vos observations, Monsieur le Président, sur l'article 3 sont très pertinentes bien entendu : mais à quoi servirait une consultation si la décision était déjà prise ?

Monsieur le Président : L'article L.O. 146 se complète de l'article L.O. 147. On est donc bien dans cette double chicane. La liste de l'article L.O. 146 est très précise : il faut en tirer les conséquences !

.../...

Monsieur AMELLER : Juste un mot. Je propose de ne prendre en compte que l'article L.O. 146-1.

Monsieur le Président : Mais l'article L.O. 147 existe !

Madame LENOIR : Je voudrais faire un point sur les travaux parlementaires et vous faire part de ma grande inquiétude : nous risquons de statuer "contra legem" ! Ce sont bien les contrats d'étude "bidon" qui ont été visés par l'amendement en cause. Le Parlement est un endroit vivant : il ne faut pas fermer totalement la porte à certaines catégories socio-professionnelles sous prétexte de moraliser la vie politique !

Je suis pour une interprétation conjointe des 3 articles et j'ai toujours appris que "la loi spéciale déroge à la loi générale". On pourrait certes raisonner commes dans l'affaire TREMEGE, et requalifier le conseil de surveillance en organe de direction. Mais cela ne me paraît pas possible.

Je n'ai jamais vu un juge statuer de façon extensive sur une incompatibilité. Par exemple, les incompatibilités en matière municipale sont d'interprétation stricte alors mêmes qu'elles sont aujourd'hui inadaptées. Si l'on veut "coïncer" Monsieur MARINI il faut, soit changer la loi, soit dire dans la décision qu'en réalité, il va exercer des fonctions effectives de direction !

Décider autrement, c'est juger contre la loi. Notre rôle c'est de juger "en droit" mais non "intuitus personae".

Monsieur DAILLY : Je tiens à dire que je me m'intéresse pas personnellement à Monsieur MARINI. Je voudrais préciser ensuite que je suis pour l'incompatibilité (pour les 51 %) ! parce qu'il ne restera plus rien de l'article L.O. 146-1 si nous en décidons autrement. Or cette disposition était utile !

Monsieur ROBERT : Je serais très inquiet si en adoptait une telle décision d'incompatibilité. Tout d'abord, la société est une société de conseil ; cela ne rejaillit pas sur ceux qui travaillent dans cette société. Je refuse tout argument "ad nominem" : ce n'est pas notre rôle. Reste le problème de fond. Mes chers collègues, on confond tout ! Les articles L.O. 146 et L.O. 147 règlent le problème des conseils d'administration et de surveillance. Ils autorisent un parlementaire à être membre d'un tel conseil d'une société qui n'appartient pas à la liste de l'article L.O. 146. Si le législateur a ajouté cet article L.O. 146-II, c'est parce que c'est autre chose qui est visé : la fonction de consultant permanent rémunéré. On peut critiquer les textes mais nous devons les appliquer, un point c'est tout.

Monsieur RUDLOFF : Pour adopter le projet d'incompatibilité, il faudrait donner au conseil de surveillance des missions qui ne sont pas les siennes. On solliciterait trop les textes y compris ceux des statuts !

.../...

Les personnes qui siègent dans les conseils d'administration des banques ne sont pas pour autant des banquiers ! Nous sommes en train de tordre le cou à la loi sur les sociétés !

Monsieur ABADIE : Je résume les deux positions :

- les uns considérent que l'article L.O. 146-1 vise exclusivement l'exercice personnel de fonctions de conseil rémunérées ;

- les autres estiment qu'on peut exercer de telles fonctions au travers de la participation à un conseil d'administration ou de surveillance d'une société qui fait du conseil.

Ce sont deux définitions différentes de la même expression.

Monsieur le Président : Le Conseil n'a pas été avare d'arguments !

Monsieur FAURE : Deux problèmes nous sont soumis en même temps.

* La personne de Monsieur MARINI, ses antécédents de direction de la société. Cela joue à la fois en faveur et contre le projet d'incompatibilité. Il est en effet difficile de prendre une décision de principe en fonction d'un homme.

* Il y a par ailleurs un conflit de droit entre une interprétation restrictive et une interprétation extensive du texte.

La première jette par-dessus bord l'article L.O. 146, la deuxième le prend en compte. Ce qui m'a poussé vers mon projet d'incompatibilité ce sont les travaux préparatoires ; c'est l'intention du législateur qui doit prévaloir.

Monsieur le Président : Il faut se déterminer. Votons.

(Madame LENOIR, le Président DUMAS, Messieurs ROBERT et RUDLOFF votent pour la compatibilité).

(Messieurs ABADIE, DAILLY, AMELLER et FAURE votent pour l'incompatibilité).

Monsieur le Président : Je fais donc jouer ma voix prépondérante. Le projet de compatibilité l'emporte.

(Monsieur CABANNES, qui était sorti, entre dans la salle).

Monsieur le Président : Nous avons voté, Monsieur CABANNES. Mais quel aurait été votre point de vue ?

Monsieur CABANNES : J'aurais voté comme vous pour la compatibilité, Monsieur le Président !

Monsieur FAURE lit le projet de décision.

.../...

Monsieur DAILLY : Cela veut donc bien dire qu'on peut être président de conseil d'administration ou gérant d'une société de conseil puisqu'elle n'entre pas dans la liste de l'article L.O. 146 ?

Monsieur ABADIE : On a réservé le cas de toute autre fonction dans une société de conseil que celle de membre du conseil de surveillance.

Monsieur DAILLY : Donc, si j'ai bien compris le cas d'un membre ou d'une président d'un conseil d'administration demeure réservé ?

Monsieur le Président : Oui. Ne faudrait-il pas davantage serrer la rédaction ?

On pourrait parler d'exercice "personnel" ? Mais je ne crois pas.

Monsieur DAILLY : On pourrait dire : "la qualité de membre du conseil de surveillance ne saurait à elle seule".

Monsieur le Président : Entendu. Nous allons déjeuner !

La séance est levée à 13 h 15.

SEANCE DU 14 SEPTEMBRE 1995
(APRES-MIDI)

La séance est ouverte à 14 h 50 en présence de tous les conseillers.

Monsieur le Président : Nous abordons cet après-midi le compte de Monsieur CHEMINADE, Monsieur le rapporteur-adjoint, vous avez la parole.

Monsieur GAUTIER : Je vous présente le courrier qui pourra être envoyé au candidat pour clore, en quelque sorte, la procédure d'instruction (le courrier est inséré au P.V.).

Doit-on ou non rappeler toutes les étapes de la contradiction ? C'est ce que je propose.

Monsieur le Président : Je vois qu'il n'y a pas d'objections.

Monsieur GAUTIER : En ce qui concerne les recettes, un don de 50 F a été enregistré le 7 juillet 1995 seulement. Il faut rappeler au candidat que l'article L. 52-4 est très explicite. Il convient de préciser la date au-delà de laquelle les fonds ne peuvent être recueillis. Le texte parle de "date du tour de scrutin où l'élection a été acquise".

Monsieur le Secrétaire général : Au préalable, il faut s'accorder sur une procédure.

Monsieur GAUTIER : Faut-il communiquer au candidat les éléments d'enquête ? Un problème particulier se pose : il s'agit de la communication de services fiscaux.

Madame BELLON : Certaines entreprises ont demandé explicitement qu'il ne soit pas fait état de leurs bénéfices.

Monsieur le Président : Il y a deux catégories d'informations : celles qui vous sont utiles et celles qui seront utilisées dans les lettres. Ces dernières seules doivent être impérativement portées à la connaissance du candidat.

Monsieur le Secrétaire général : Seules les pièces susceptibles d'être utilisées directement doivent être communiquées : il s'agit de respecter les règles du contradictoire.

Monsieur GAUTIER : Nous avons un vrai problème pour organiser le passage d'une procédure inquisitoire à une procédure contradictoire. On pourrait indiquer que le candidat peut venir consulter les pièces au Conseil ?

Monsieur le Secrétaire général : Attention aux délais !

Monsieur ROBERT : Doit-on informer les candidats qu'on a interrogé un certain nombre de fournisseurs ou autres ?

.../...

Monsieur le Président : Mais qui y aura-t-il à la sortie ? Les griefs retenus par le Conseil doivent être articulés, fondés par certains éléments d'information.

Monsieur GAUTIER : Le règlement est simple : il doit y avoir un débat contradictoire sur les griefs opposés aux candidats ce qui suppose que soient communiquées les pièces afférentes.

Monsieur le Secrétaire général : Il faudra donc une phase finale ?

Monsieur ABADIE : Il faudra également mentionner la date limite fixée aux candidats pour présenter leurs observations.

Monsieur le Président : Bien entendu. Venons-en au don de 50 F !

Monsieur GAUTIER : Il s'agit d'un don perçu en dehors de la période légale. Cette date peut être importante car elle pourrait conduire à rejeter des prêts octroyés après cette date.

Monsieur le Président : Faisons donc disparaître le montant du don : il faut éviter d'alimenter les colonnes du Canard Enchaîné ! Venons-en aux prêts des personnes physiques.

Monsieur GAUTIER : Le compte a été alimenté par des prêts consentis à titre gratuit dont de nombreuses prêts octroyés postérieurement à la date du 23 avril.

Le conseil a admis le principe du prêt à titre gratuit : il demeure le problème posé par l'abandon de la rémunération qui doit être regardé comme un avantage en nature. Je me résume : il y a deux problèmes :

- celui de la date de l'octroi du prêt (et donc de l'avantage)
- celui de l'avantage en nature : il faut qu'il reste inférieur au plafond de 30 000 F fixé par la loi.

(Lecture du point a) du courrier).

Faut-il aller aussi loin dans le raisonnement juridique et citer les articles du code qui pouvaient être opposés au candidat ?

Monsieur ROBERT : Non, il faut en rester à une rédaction plus prudente.

Monsieur GAUTIER : On supprime donc les références aux 2 articles et on se contente de dire que les prêts sans intérêts sont assimilables à un avantage en nature consenti postérieurement à la date légale.

Monsieur ABADIE : On peut soutenir le raisonnement contraire et affirmer qu'il faut au contraire être très précis !

.../...

Monsieur GAUTIER : Je ne crois pas. On risque de s'avancer dans un débat juridique trop avancé avec le candidat.

Monsieur LOLOUM : Les questions de droit qui se posent sont les suivantes :

- pour un candidat du 1er tour : la date de clôture pour les dons est-elle le 1er tour ?

- il y a un "glissement" entre l'avantage à réintégrer et la qualification juridique "d'avantage en nature", doublement irrégulier car il n'a pas été déclaré en tant que tel ni porté au compte. Les conséquences sont donc très strictes.

Monsieur le Président : Il me semblait que l'on avait avancé sur ce point.

Monsieur le Secrétaire général : Je plaiderai pour la formulation la plus précise possible en droit pour qu'il n'y ait pas de surprise ensuite. La position précédemment adoptée est la suivante : la date où l'élection est acquise est la date du second tour du scrutin.

Monsieur GAUTIER : Cela ne change rien au cas d'espèce ! Toutefois le mémorandum du Conseil constitutionnel présente une petite différence d'interprétation ... Mais il est plus judicieux de retenir le second tour.

Monsieur le Président : On retient donc le 7 mai 1995.

Monsieur GAUTIER : Faut-il citer les articles du code électoral en cause ?

Il demeure que la loi reste muette sur les prêts. Ne faut-il pas dans ces conditions aller jusqu'au bout du raisonnement ?

Monsieur ROBERT : Si on précise les articles, on risque d'avoir, en réponse, des dissertations juridiques. Est-ce bien le moment d'ouvrir un débat avec les candidats ?

Monsieur GAUTIER : Je propose de ne pas citer le code mais de dire qu'il existe un risque de violation à un double égard : la date limite de dépôt des dons et la limitation du montant des dons.

Monsieur ABADIE : C'est le minimum de clarté que l'on peut avoir !

Monsieur GAUTIER : La première question générale à trancher est de savoir qui signe la lettre.

Monsieur le Président : Je n'ai pas d'objection à cette solution sous réserve d'utiliser la formulation commune de préambule.

.../...

Monsieur GAUTIER : J'aborde maintenant le contenu du projet de lettre adressée à Monsieur CHEMINADE.

1er point : aucune autre incidence que le rappel de la date de fin de recueil des recettes, le 23 avril 1995. Le grief lui-même, qu'un don de 50 F ait été perçu après cette date, est mineur.

Monsieur ABADIE : Il y a là un problème de méthode. Discutons-nous point par point ou à la fin de la lecture du projet ?

Monsieur le Président : Je vous propose de voir d'abord les grandes rubriques.

Monsieur le Secrétaire général : Il est précisé dans le projet que des tiers ont été questionnés : le Conseil avait posé le principe que l'ensemble des réponses seraient mises à la disposition du candidat.

Monsieur GAUTIER : lit le 1.1. b du projet de lettre destinée à Monsieur CHEMINADE (voir annexe).

Le raisonnement tend à démontrer que Monsieur CHEMINADE, connaissant cette personne, ne s'est néanmoins entouré d'aucune garantie sur le prêt de 1,4 M, assimilable à un don de personne physique prohibé par la loi. Le candidat doit s'entourer de garanties. On ne lui demande pas de vérifier mais d'avoir fait diligence minimale.

La rédaction des reçus-dons exige certaines précisions : nom, adresse, numéro de compte, etc... La loi prévoit bien qu'il y ait un minimum de contrôle des dons parvenus au candidat.Si j'étais gérant de société, on considérerait anormal que j'ai reçu un don si j'avais tiré sur le compte de la société.

Deux solutions restent possibles :

- Soit rejeter l'intégralité des prêts en considérant que l'avantage en nature est supérieur à 30.000 F (point a) ;

- Soit, en outre, les prêts ont été acceptés sans procéder au minimum de contrôle sur l'origine des fonds et la réalité des prêts.

Monsieur ABADIE : Il se peut qu'il n'y ait rien eu : pas de prêt, une complaisance du banquier, etc...

Monsieur GAUTIER : Peut être que l'on globalisera, mais le candidat devait être poussé à fournir un certain nombre d'éléments supplémentaires. C'est un moyen de mettre sous pression le candidat lui même pour voir s'il est en mesure de proposer des éléments complémentaires. On peut envisager de restreindre la rédaction sans viser les alinéas du 52-8.

.../...

Monsieur LOLOUM : Il s'agit de 1,5 million de francs qui ont tous les aspects d'une fraude. Il est impossible que les personnes intéressées aient consenti le prêt mais nous n'en avons pas la preuve. Ou bien le Conseil, s'appuyant sur les circonstances de l'espèce fait l'effort de qualification : de la vraisemblance on passe à l'affirmation. Ou bien on suppose que l'instruction par le candidat aurait pu conduire un doute et à un refus du don. Mais ceci ne repose sur aucun texte.

Des vérifications sont parfois difficiles. Par exemple, l'une des règles pour les dons, c'est 30 000 F pour tous les candidats. Or, comment faire cette vérification sur l'ensemble des candidats ?

Monsieur GAUTIER : Il y a quand même l'article L. 52.10.

Le code dit bien que le mandataire délivre un reçu-don dans les conditions fixées par décret.

Monsieur LOLOUM : Je rappelle que, dans le compte, nous avons une somme qualifiée de prêt. Or, là on la qualifie de don.

Monsieur GAUTIER : Soit on retient la jurisprudence élaborée sur des prêts, soit on enchâsse ce raisonnement dans le cas d'espèce de Madame BIERRE. Mais on ne peut pas aller plus loin dans le raisonnement.

Si on obtient les avis d'imposition, là on aura l'élément de preuve.

Monsieur le Président : Cela restera cependant une preuve partielle parce qu'une fortune peut être à l'étranger.

Monsieur GAUTIER : La résidence fiscale doit indiquer l'ensemble de ces revenus.

Monsieur Le Président : La personne est née en Suisse, Lausanne, très exactement.

Monsieur GAUTIER : Là, c'est cohérent.

Madame LENOIR : C'est une fraude caractérisée mais dont nous n'avons pas la preuve matérielle. Je ne suis pas pour qu'on lui précise les choses.

Il y a trois fondements juridiques possibles :

. A minima, ce prêt sans intérêt suppose des avantages de plus de 30 000 Francs.

. En l'absence de preuve d'un prêt d'une personne physique, il s'agirait du don d'une personne morale de surcroît étrangère.

. troisième fondement, utilisé parfois par le Conseil d'Etat lorsqu'on demande à l'administration les raisons de fait et de

.../...

droit qui sont à l'origine de sa décision, et qu'elle ne répond rien, on décide, on qualifie et on sanctionne.

Le Conseil n'est pas un juge pénal, néanmoins la loi le contraint à appliquer ces textes.

Monsieur Le Président : Dans la lettre du 11 septembre, vous lui posez une question essentielle. Vous avez une réponse ?

Monsieur GAUTIER : Non. Dès lors qu'elle ne répondra pas...

L'idée est celle de l'absence de diligence dans un régime déclaratif. Le mandataire a reçu un chèque anonyme du mari d'une militante sans aucune vérification.

Monsieur le Président : Vous lui écrivez le 11. Vous lui donnez jusqu'au 20 pour répondre.

Comment articulez-vous cette lettre et celle dont vous nous soumettez le projet ?

Monsieur GAUTIER : Le raisonnement subsiste.

Madame LENOIR : Quel intérêt y a-t-il de préciser que le prêteur est ami du candidat.

Monsieur Le Président : Et réciproquement !

Monsieur GAUTIER : En ce qui concerne les dépenses, les problèmes sont ceux du défaut de justification dans les comptes et de l'existence de sociétés écran. Ainsi, les sociétés "Presses rotatives" et "ALCUIN" sont de simples intermédiaires et si on demande des justificatifs, on n'obtient pas grand chose.

Monsieur GAUTIER lit le point 2.1 du projet de lettre.

On ne connaît pas le nombre exact de brochures produites. Les documents ont été livrés à Monsieur CHEMINADE, pas à la société "Presses rotatives". Toutes les factures sont multipliées par deux par des procédés de refacturation. On a une augmentation des recettes d'un côté, et des refacturations de l'autre. Le problème est juridique. Peut-on déqualifier certaines factures et contester leur caractère électoral ? En tout cas, c'est le seul moyen pour attaquer le compte sur les dépenses. C'est difficile. Il est plus aisé de le rejeter sur les recettes.

Monsieur GAUTIER lit le point 2.2.

Monsieur GAUTIER lit le point 2.3.

Monsieur GAUTIER lit le point 2.4. Il s'agit de prestations difficiles à vérifier, car "immatérielles". Il y a toutefois une apparence de non proportionnalité de dépenses car 1/5ème du compte est constitué de frais d'honoraires !

Monsieur GAUTIER lit le point 2.5. Je vous précise que sa femme a fait un prêt de 59 000 F au candidat.

Monsieur le Président : Bien, nous allons passer au compte de Monsieur HUE.

Madame PAPPALARDO : Le rapport qui vous a été distribué [1] fait le point sur les différents problèmes. Dans la lettre, je ne pose pas de question, car on a déjà obtenu des réponses. Une facture de 80 000 F avait été oubliée par le candidat. En fait, elle ne pose pas de problème car elle a été prise en compte directement par le parti...

Madame PAPPALARDO lit ensuite le projet de lettre (1).

Monsieur ROBERT : Je m'interroge sur le 2ème alinéa de la deuxième page de la lettre.

Monsieur le Président : Il n'y a qu'à le faire disparaître. On pourrait indiquer au candidat dans la lettre : "nous vous adressons par le même courrier copie d'informations recueillies auprès de tiers susceptibles d'être prises en compte par le Conseil".

Nous prenons le projet de lettre destinée à Madame LAGUILLER.

Monsieur GAUTIER lit les points :
- 1.a
- 1.b
- 1.c : c'est plus ennuyeux. Il y a un problème au regard des remboursements. Madame LAGUILLER demande la requalification de ces dépenses mais le mandataire souligne clairement qu'il s'agit de dépenses payées directement par le parti et non d'avances.

Puis Monsieur GAUTIER lit le point 2.

Monsieur le Président : Je ferai deux remarques. Dans ce projet de lettre, il y a une phrase excellente : la deuxième de l'introduction qui pourrait inspirer la rédaction des autres lettres. En revanche, celle qui précède n'est plus adaptée à ce que nous venons de décider. Bon, je vais maintenant suspendre la séance...

Monsieur DAILLY : J'ai deux questions : vers quelle heure lèvera-t-on ? Les rapports seront-il communiqués aux candidats ?

Monsieur le Président : Nous lèverons la séance vers 18 heures-18 h 15. Les rapports ne seront pas communiqués aux candidats.

La séance est suspendue à 16 h 45 et reprise à 17 heures.

---

[1] ci-joint annexé

Monsieur le Président : On passe au compte de Monsieur JOSPIN.

Monsieur BONIN lit le projet de lettre à adresser au candidat [2].

Sur les recettes : elles n'appellent aucune proposition particulière. Seules les recettes résultant de dons et susceptibles de poser un problème.
Le prêt bancaire est limpide et on suit parfaitement l'évolution des tirages et des intérêts dans les relevés bancaires. Les dons du Parti socialiste (national) et des groupes parlementaires socialistes sont tout aussi clairs. Seuls les versements des organisations locales du parti socialiste (des sections en général) sont plus difficiles à récapituler, certains prenant l'apparence de dons de personnes physiques (mais n'ayant pas donné lieu à délivrance de reçus-dons). Il est fréquent en effet que ces organisations n'aient pas de compte bancaire propre : c'est le trésorier local qui sur son compte personnel, règle les opérations... En toute hypothèse, la modestie des sommes exclut toute altération délibérée du compte.
J'énumère les différents dons :
Les dons ou chèques sont globalisés à l'exception des chèques sans provisions qui ont cependant donné lieu à des reçus. Il existe quelques discordances inexpliquées mais mineures sur les dons anonymes.

Monsieur le Président : C'est fort difficile à suivre !

Pourquoi parler des recettes si elles n'appellent aucune question !

Monsieur BONIN : Je vais résumer :

- Les dons s'élèvent à 75 millions de francs soit 6,418 000 millions de francs : dons en chèques ayant donné lieu à un traitement automatisé :

52 500 F : chèques/traitement normal
400 000 F : dons nominaux en espèces
481 000 F : dons anonymes en espèces (collectes).

C'est ce que dit le compte.

- si on rapproche les données du compte de ce qui nous a été dit par la société de service et les dossiers bancaires, il résulte de cette confrontation quelques discordances.

Les vérifications opérées à partir des documents de base -relevés bancaires, bulletins de dépôts de chèques en banque, reçus-dons délivrés par l'A.F.C.L.J. selon le modèle légal- font apparaître des discordances, inexpliquées, mais mineures.

---

[2] ci-joint annexé

. les dons anonymes réunis dans les réunions publiques se montent, selon les documents bancaires, à exactement 478 804,50 F, soit, en arrondissant, 478 805 F. Mais le compte indique 481 805 F, soit une discordance de 3 000 F.

. Selon le compte, les chèques de dons de personnes physiques traités informatiquement se montent à 6 468 968,74 F, y compris les chèques rejetés ensuite pour quelque raison que ce soit. Or, selon la société de service qui a rapproché les reçus-dons des encaissements bancaires, les remises en banque correspondantes se sont élevées à 6 486 870 F, soit une discordance de 98,74 F.

. Les états établis par la société de service arrêtent la somme de reçus-dons remis au Conseil constitutionnel à 6 399 886 F alors que, comme on l'a vu, elle indique que les remises de chèques se sont élevées à 6 486 870 F, soit une discordance de 86 984 F. Après recherches, cette dernière s'explique de deux façons, d'une part, un certain nombre de chèques ont donné lieu à un remboursement des "donateurs" (qui ne l'étaient pas vraiment), tandis que d'autres ne pouvaient pas être encaissés (trop tardifs, protêt...). Les reçus-dons avaient bien été émis, mais l'A.F.C.L.J. les a récupérés et d'ailleurs joints, après annulation, aux documents remis au Conseil : il est normal que la société de service ne les ait pas enregistrés, mais qu'ils figurent dans les bordereaux de dépôt bancaire. Il y en a pour 35 800 F. D'autre part, en début de période, les premiers dons n'ont pas été traités informatiquement, le programme n'était pas prêt, mais "à la main". Ils ont donc donné lieu à l'émission de reçus-dons manuels que la société de service n'a pas pris en compte. Vos rapporteurs en ont relevé pour 48 830 F. Le total représente donc 84 630 F. Il reste une discordance inexpliquée de 2 354 F.

.Comme on vient de le voir, vos rapporteurs ont noté 48 830 F de dons traités manuellement, alors que le compte indique 52 500 F, soit une discordance de 3 670 F.

. Enfin, les dons nominaux en espèces (40 330 F) sont très difficiles à détecter dans les documents bancaires, pour la bonne raison qu'ils n'ont pas souvent été remis en banque. Ils ne figurent que dans le compte de caisse.

Mais tout cela est minime compte tenu des sommes en cause. Je vous propose donc d'admettre les chiffres du candidat et de ne lui poser aucune question sur les recettes.

Monsieur le Président : Poursuivons :

Sur les dépenses : la réponse du candidat à notre questionnaire dit "oui, vous avez raison". Il suffit d'en tirer les conséquences c'est-à-dire de rejeter certaines dépenses. Deux modes de calcul sont possibles qui seront soumises au Conseil.

Monsieur le Secrétaire général : Je relève une hétérogénéité de rédaction entre la lettre destinée à Monsieur JOSPIN et la lettre destinée à Monsieur CHEMINADE. Non seulement on cite ici l'article du code électoral, mais on présume même de la réponse du Conseil. Je suggère d'être moins précis.

Monsieur le Président : On supprime donc la phrase en question.

Monsieur BONIN : Je suggère aussi de supprimer le fragment de phrase "et est susceptible d'amener une réduction...".

Monsieur RUDLOFF : Quel est le sens de la lettre ? S'il s'agit d'une demande ultime d'explications, cela s'impose.

Monsieur le Président : On passe au troisièmement : l'histoire du livre...

Monsieur BONIN : Il y a là une possibilité de "considérant" même si cela n'a pour effet le rejet du compte.

Monsieur RUDLOFF : Est-ce bien nécessaire ?

Monsieur le Président : On maintient le tout.

Monsieur CAMBY : Quelle est l'utilité de la phrase sur le plafond des dépenses dès lors qu'il ne risque pas d'être dépassé ?

Monsieur le Président : Il vaut mieux le mentionner pour la rigueur de raisonnement.

Monsieur BONIN : On passe aux dépenses postérieures à l'élection. Je vous propose de joindre une liste exhaustive à intercaler dans la rédaction du paragraphe 4.

- point 5 : je suggère de le maintenir en pensant aux polémiques que la décision risque de provoquer.

- point 6 : il s'agit d'une formulation d'attente ; les réponses ne nous étant pas parvenues sur ce point.

- point 7 : c'est une question "de relance".

- point 8 : "aux candidats" : il s'agit de Monsieur Robert HUE. Le Conseil doit décider s'il s'agit du don d'une personne morale... La sanction est alors le rejet du compte.

Madame LENOIR : Juste un point sur le statut de ce type de correspondance. Je considère qu'il ne faut pas trop s'avancer. Si on va trop loin dans la qualification juridique on risque d'être tenus de rejeter le compte (ex : l'histoire des autocars).

Par ailleurs, on ne peut pas écrire : "Attention, je vais décider cela !" Sinon on va dire : les rapporteurs adjoints sont des gens

sérieux qui ont pointé les questions juridiques et le Conseil, lui, a statué en opportunité !

Monsieur le Président : Oui, je demande donc aux rapporteurs-adjoints de supprimer toutes les mentions qui tombent sous le coup de ce reproche, par exemple les mentions aux articles du code électoral qui pourraient être appliquées.

La séance est suspendue à 17 h 30 et reprise à 17 h 40.

Monsieur le Président : Madame BELLON, vous avez la parole sur le contentieux électoral de la Guadeloupe.

Madame BELLON :

1° EXPOSE DES FAITS :

La requête qui vous est soumise tend à l'annulation du deuxième tour de l'élection législative partielle survenue le 22 janvier 1995 dans la troisième circonscription de la Guadeloupe. Cette élection était provoquée par votre décision du 3 novembre 1994 constatant la déchéance de plein droit de Monsieur Edouard Chammougon(3) de sa qualité de membre de l'Assemblée nationale, à la demande du Garde des Sceaux, ministre d'Etat, ministre de la justice et en application des articles L.O. 130 et 136 du code électoral.

A l'issue du deuxième tour de l'élection :

- Monsieur Léo ANDY
(suppléant : Mme Reinette GERMAIN-JULLIARD)
obtenait 12 539 voix ;

- Monsieur Joël BEAUGENDRE
(suppléant : Mme Marcelle Chammougon)
obtenait 11 019 voix.

Monsieur Léo ANDY a donc été proclamé élu le 23 janvier.

2° RECEVABILITE DE LA REQUETE :

La requête en annulation a été présentée par Monsieur Joël BEAUGENDRE, candidat à l'élection. Datée du 31 janvier, elle a été transmise par la préfecture le 2 février 1995 (télégramme suivi d'une lettre enregistrée par le Conseil constitutionnel le 6 février).

---

(3) Monsieur Chammougon a été élu à l'Assemblée nationale en 1993.

L'enregistrement de cette requête à la préfecture dans le délai légal la rend donc recevable, conformément à votre jurisprudence (20 janvier 1972, Sénat, Ain, Rec. p. 50).

3° EXAMEN DES MOYENS :

Avant d'examiner les moyens d'annulation invoqués, le Conseil aura à l'esprit que :

- la circonscription comprend près de 60.000 inscrits répartis en 8 communes, les plus importantes étant Capesterre-Belle-Eau, Petit Bourg et Baie Mahault.

. 1er moyen :

Monsieur BEAUGENDRE souhaite porter à la connaissance du Conseil "à titre liminaire" ce qu'il qualifie de "contexte d'utilisation excessive des médias et de moyens dévoyés de propagande de nature à fausser le scrutin car il a engendré un déséquilibre entre les candidats et donné un avantage indubitable à Monsieur ANDY" mais votre jurisprudence a constamment reconnu à la presse, dans le cadre de sa liberté fondamentale, la faculté qu'elle a de rendre compte comme elle l'entend d'une campagne électorale (cf., notamment n° 93-1230 du 7 juillet 1993, n° 93-1186 du 30 septembre 1993, n° 93-1235 du 20 octobre 1993).

A supposer établi le traitement préférentiel dont aurait bénéficié Monsieur ANDY sur les radios et une chaîne de télévision locales, il serait en tout état de cause sans incidence sur la sincérité du scrutin compte tenu de l'écart des voix entre les deux candidats du second tour.

. 2ème moyen : composition des bureaux de vote

Sous cette rubrique, Monsieur BEAUGENDRE met en cause, d'une part, la composition des bureaux de vote de la commune de Petit-Bourg, d'autre part, l'absence de signature du procès-verbal par tous les membres du bureau.

Sur le premier point, la consultation des procès-verbaux montre que les 4ème, 7ème et 10ème bureaux de la commune de Petit-Bourg qui en comprend 11 étaient composés de, respectivement, 4, 5 et 3 personnes seulement, en contradiction avec l'article R. 42 du code électoral aux termes duquel "chaque bureau de vote est composé d'un président, d'au-moins quatre assesseurs et d'un secrétaire choisi par eux parmi les électeurs de la commune".

Sur le second point, il ressort des consultations des procès-verbaux qu'on trouve, le plus souvent, un nombre de signatures inférieur au nombre de membres du bureau, en contradiction avec l'article R. 67 du code électoral aux termes duquel (2ème alinéa)

.../...

"les deux exemplaires du procès-verbal sont signés de tous les membres du bureau".

Toutefois, il ne résulte pas de l'examen des pièces que ces irrégularités aient porté atteinte à la liberté et à la sincérité du scrutin. La consultation de l'ensemble des procès-verbaux de la circonscription pour le deuxième tour de l'élection suggère que ces entorses au code électoral sont habituelles. C'est ainsi que les procès-verbaux de la commune de Pointe Noire où Monsieur BEAUGENDRE a largement devancé le candidat élu (1 343 suffrages exprimés contre 578), 2 bureaux seulement (sur 8) sont régulièrement composés et un seul des deux procès-verbaux correspondants est signé par l'ensemble des membres du bureau.

. 3ème moyen : Listes d'émargements

Monsieur BEAUGENDRE relève que :

"Pour les émargements des listes, dans la commune de Capesterre-Belle-Eau, de nombreuses croix ont été apposées face au nom des électeurs en violation de l'article R. 61 du code électoral".

"Dans la commune de Petit-Bourg, on trouve sur les listes d'émargement des signatures de certains électeurs n'ayant pu participer au vote pour des raisons diverses de maladie (hospitalisation), professionnelles (travail en métropole), tant au scrutin du premier tour qu'à celui du deuxième. Ces personnes n'ont pas non plus établi de procuration...".

Sur le premier point, un rapide examen des listes d'émargements de la commune de Capesterre-Belle-Eau(4) parvenues au Conseil montre que le nombre d'émargements faits à l'aide de signes qui font penser à des croix est suffisamment faible pour ne pas compromettre la régularité et la sincérité du scrutin. C'est ainsi qu'on dénombre sur les listes d'émargements (2ème tour) par exemple :

- 1er bureau : 9 croix sur 575 émargements

- 2ème bureau : 3 croix sur 611 émargements

. . . . . .

- 14ème (et dernier bureau) : 1 croix sur 611 émargements.

---

(4) Commune où Monsieur BEAUGENDRE a légèrement devancé Monsieur ANDY, par ailleurs maire de cette commune jusqu'aux dernières élections municipales à l'issue desquelles la liste conduite par Monsieur BEAUGENDRE est arrivé en tête du scrutin.

.../...

En ce qui concerne le deuxième point relatif aux listes d'émargements de la commune de Petit-Bourg, dans un mémoire annoncé par la première requête du 31 janvier et enregistré au Conseil le 17 mars 1995, Monsieur BEAUGENDRE apporte des compléments d'information et, en particulier, transmet copie de la plainte contre X qu'il a déposée auprès du doyen des juges d'instruction du Tribunal de Grande Instance de Pointe-à-Pitre pour fraudes électorales, prévues et réprimées par les articles L. 92, L. 113 et L. 116 du code électoral : il estime notamment que des centaines de signatures ont été falsifiées sur les listes d'émargement de différents bureaux de vote de la commune de Petit Bourg.

Monsieur BEAUGENDRE joint également copie d'articles de presse faisant état de fraudes, copie d'une lettre de Monsieur LOUISOR (candidat à cette élection) au maire de Petit-Bourg lui demandant de radier 30 électeurs décédés dont le nom figure sur la liste électorale arrêtée au 28 février 1995 et qui pour certains, "ont voté" les 15 et 22 janvier 1995 et copie de plaintes déposées auprès du parquet du Tribunal de Grande Instance de Pointe-à-Pitre par plusieurs électeurs de Petit-Bourg qui n'ont pas pris part au scrutin des 15 et 22 janvier 1995 et ont constaté la présence d'une signature en face de leur nom sur les listes d'émargement.

En droit, la saisine du juge pénal ne modifie en rien le déroulement de la procédure devant le Conseil constitutionnel. Il ne s'agit pas d'une question préjudicielle : l'article 44 de l'ordonnance 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique relative au Conseil constitutionnel dispose qu'il a compétence pour connaître de toutes questions et exceptions posées à l'occasion de la requête qui lui est soumise.

Toutefois, le Conseil ne saurait se désintéresser de la question de savoir si les signatures des listes d'émargement de la commune de Petit-Bourg ont été ou non falsifiées et dans quelle mesure. Or, c'est précisément à cette question de fait et non de droit que doit répondre le juge pénal.

Il était donc utile de prendre contact avec le juge d'instruction chargé de l'affaire au tribunal de grande instance de Pointe-à-Pitre.

Il ressort de ce contact téléphonique que, si l'instruction pénale en cours fait ressortir la falsification de plusieurs dizaines de signatures sur les listes d'émargement de la commune de Petit-Bourg, il semble difficile d'identifier les auteurs de la fraude.

En tout état de cause si la fraude était établie par le juge pénal, elle ne concernerait qu'un nombre de suffrages bien inférieur à la différence des suffrages exprimés en faveur des candidats qui est, rappelons-le, de 1 520.

.../...

Les griefs invoqués en matière de liste d'émargements ne sont donc pas déterminants.

CONCLUSION :

Bien que certains éléments du dossier jettent un doute sur les conditions dans lesquelles s'est déroulé le scrutin du 22 janvier 1995 dans la 3ème circonscription de la Guadeloupe, l'écart des voix (1 520) est tel que les irrégularités soulevées par le requérant et confirmées par l'instruction aient pu avoir une influence suffisante pour fausser le résultat du scrutin.

La 3ème section réunie le 8 septembre 1995 vous propose en conséquence le rejet de la requête.

Monsieur le Président : Je vous remercie.

Monsieur ABADIE : Le rapport et le projet de décision résultent d'un vote unanime de la 3ème section. Ce sera la même chose en ce qui concerne le dossier suivant.

Madame BELLON donne lecture du projet de décision.

Monsieur ABADIE : Plutôt que les personnes inscrites, ne vaudrait-il pas mieux viser les suffrages exprimés ?

Madame BELLON : Non, il s'agit bien des personnes inscrites et pas seulement des suffrages exprimés.

(Le projet est adopté à l'unanimité).

Monsieur le Président : Bien, nous prenons maintenant l'affaire de la Savoie.

Madame BELLON :

La requête contestant l'élection de Monsieur Hervé GAYMARD dans la 2ème circonscription de la Savoie concerne l'élection partielle qui a eu lieu dans cette circonscription les 9 et 16 juillet 1995 (proclamation du 17 juillet à 10 heures). Cette élection partielle était rendue nécessaire par le fait que Monsieur GAYMARD, suppléant de Michel BARNIER et qui occupait donc le siège de député depuis 1993, date de la nomination de ce dernier au Gouvernement, est devenu à son tour membre du Gouvernement.

La requête a été présentée dans les délais puisqu'elle a été enregistrée au Conseil le 27 juillet. Mais elle est irrecevable car elle émane d'une association. En effet, l'article 33 de l'ordonnance organique du 7 novembre 1958 relative au Conseil constitutionnel réserve aux seuls candidats ou électeurs de la circonscription le droit de présenter une requête. Or la requête est présentée par l'association, signée par son président et sa vice-présidente, mandatés par ses membres. Elle est donc

.../...

irrecevable. C'est ainsi que vous en avez jugé à plusieurs reprises (22 mars 1973, Assemblée nationale, Rec. p. 59 ; 13 juillet 1988, Assemblée nationale, Charente-maritime, 1ère circ., Rec. p. 97 et 5 décembre 1989, Sénat, Gironde, Rec. p. 105).

L'irrecevabilité prime toute autre considération, en particulier celles qui sont liées à l'inéligibilité éventuelle du député dont l'élection est contestée ou de son suppléant.

J'indique en effet pour mémoire que le suppléant de Monsieur GAYMARD (Monsieur Michel PICOLLET), qui est, depuis, devenu député, était également le suppléant d'un sénateur du même département et tombe de ce fait sous le coup de l'article L.O. 134 du code électoral aux termes duquel "un député, un sénateur ou le remplaçant d'un membre d'une assemblée parlementaire ne peut être remplaçant d'un candidat à l'Assemblée nationale". Mais la question ne se pose pas puisque la requête qui vous est présentée et qui, d'ailleurs, ne soulève pas ce point, est irrecevable et que l'irrecevabilité prime sur l'examen au fond.

Il resterait au Garde des Sceaux ou au Bureau de l'Assemblée nationale la possibilité de vous saisir en application de l'article L.O. 136 du code électoral de la situation de l'intéressé. Mais j'indique que matériellement l'inéligibilité du suppléant de Monsieur GAYMARD cessera à la suite des élections sénatoriales du 24 septembre prochain puisque la Savoie fait partie des départements soumis à ce renouvellement triennal.

La 3ème section, réunie le 8 septembre 1995 vous propose donc de rejeter la requête.

Monsieur le Président : Après les élections sénatoriales, Monsieur PICOLLET ne sera plus suppléant en effet.

Monsieur AMELLER : Monsieur GAYMARD a beaucoup de chance...

Madame BELLON : Oui, car le moyen n'était pas évoqué dans la requête, mais il pouvait être soulevé d'office.

Madame BELLON lit les considérants.

(Le projet est adopté à l'unanimité).

Monsieur AMELLER : Quel est le sens du mot rapporteur ? Ce terme peut-il désigner les rapporteurs-adjoints ?

Monsieur le Président : Ce n'est tout de même pas vous qui voulez qu'on en précise le nom ?

Monsieur ABADIE : Non, d'autant plus qu'il rapporte au nom de la section.

.../...

Monsieur le Président : Avant que nous ne fassions de nouveau entrer les rapporteurs adjoints, Monsieur le Secrétaire général, voulez-vous faire le point sur la suite de nos travaux ?

Monsieur le Secrétaire général : Il manque donc trois projets de lettre, concernant Messieurs CHIRAC, BALLADUR et LE PEN. En ce qui concerne le compte de Monsieur LE PEN, le retard est imputable au fait que l'ensemble des collationnements de recettes n'a pas pu être opéré. Pour les deux autres, ce sont les réponses qui nous sont parvenues trop tardivement. Je pense qu'on pourrait se réunir le 20 septembre, au matin, assez tôt vers 9 h 30.

Madame LENOIR : Je suis au U.S.A.

Monsieur ROBERT : Et moi, au JAPON.

Monsieur DAILLY : Je ne pourrai pas être là avant 10 heures pour raisons médicales.

Monsieur le Président : Bon, disons 10 heures.

Monsieur le Secrétaire général : Ce décalage aura des conséquences sur nos travaux de la fin du mois, car il sera difficile d'examiner les comptes dès fin septembre. Il faut sans doute renoncer à la séance du 30 septembre, mais ajouter aux 2, 3 et 4 octobre, la journée du 5. Après contact auprès du Ministère de l'intérieur, je peux vous dire que ce décalage n'aura pas d'incidence sur les opérations de remboursement.

Madame LENOIR : Si possible, je souhaiterais que nous ne réunissions pas le 29 au matin.

Monsieur le Secrétaire général : Oui, le 28 toute la journée et le 29 après-midi. J'adresserai au Conseil une petite note. Je précise pour finir que les journées du patrimoine entraîneront les mesures habituelles d'aménagement du 1er étage.

(Les rapporteurs adjoints sont à nouveau introduits).

Monsieur le Président : Nous allons passer au rapport concernant le compte de Madame VOYNET.

Madame PAPPALARDO : Un rapport écrit vous a été distribué (5). En ce qui concerne les recettes, il n'y a pas de problème particulier. Je soulignerai uniquement celui de l'imputation d'une avance des Verts. En outre, les frais financiers sont élevés mais comme ils ne sont pas susceptibles d'être remboursés, nous n'y avons pas touché. En ce qui concerne les dépenses, les questions avaient été abordées la dernière fois. Le projet de lettre reprend les points que nous avions évoqués.

---

(5) ci-dessous annexé

Madame PAPPALARDO donne lecture du projet de lettre (6).

Monsieur ABADIE : Je suis gêné par la notion de "lien direct". Nous n'avons jamais qualifié le lien, donc il me semble qu'il faut enlever "direct".

Monsieur le Président : D'accord.

Monsieur ROBERT : Pourquoi donnerait-on le montant du remboursement à Madame VOYNET seulement ?

Madame PAPPALARDO : On peut être plus précis, en fonction de l'avancement des travaux.

Monsieur le Président : Oui, mais mieux vaut garder pour nous ces informations dans l'immédiat.

Madame PAPPALARDO : On peut toutefois évoquer l'éventualité d'un remboursement revu à la baisse ?

Monsieur le Secrétaire général : On pourrait écrire : "Compte tenu de ces indications qui pourraient affecter le montant des remboursements dus par l'Etat" et supprimer le 2ème paragraphe de la page 2 de la lettre.

Il reste à fixer une date limite pour la réponse. Pour les candidats dont les comptes ont été examinés aujourd'hui, on leur demande de nous répondre avant le 25 septembre.

Monsieur le Président : Bien, nous en finissons avec le projet de lettre à Monsieur de VILLIERS (7).

Madame BELLON : Nous avons poursuivi les vérifications sur les dons des personnes physiques. Pour cinq reçus dons, il n'y a pas d'encaissement. Pour trois chèques, il n'y a pas de souches. Au regard de la faiblesse des sommes en cause, on ne les retient pas.

Nous vous proposons d'effectuer une correction d'erreur matérielle : mais seulement une réimputation en colonne B (dépenses des partis politiques) d'un ensemble de dépenses.

En effet, plusieurs millions de dépenses n'auraient pas transité par le compte du mandataire. Il faut faire aussi la correction symétrique des recettes. Cela n'aura cependant aucune conséquence sur le remboursement de l'Etat (7,2 millions de francs).

Cette réimputation est proposée pour assurer une homogénéité avec la notification du compte de Monsieur LE PEN.

---

(6) ci-dessus annexé

(7) ci-dessous annexé

Point I : Avantages en nature :

Le total passe de 24,157 millions à 24,088 millions.

Une précision : la collecte concerne le parti "Mouvement pour la France" qui a fait appel aux électeurs de Monsieur DE VILLIERS pour contribuer au remboursement de l'emprunt contracté par le candidat. Voilà Monsieur le Président. Il n'y a pas de choses plus graves.

Monsieur ABADIE : Je propose de ne pas tout nous lier et de faire disparaître du courrier le total des recettes et des dépenses pour ne pas préjuger de notre décision.
Nous n'avons pas fait le total de Madame VOYNET.

Monsieur le Président : La remarque est judicieuse. Veuillez faire cette rectification.

Monsieur RUDLOFF : Si le candidat téléphone au rapporteur adjoint et demande : combien cela me fait-il ?

Madame BELLON : Monsieur DE VILLIERS comprendra qu'il n'y a aucun enjeu !

Monsieur le Président : Bien. Il en est ainsi décidé. L'ordre du jour est épuisé. La prochaine réunion est fixée au 20 à 10 heures.

(La séance est levée à 18 heures).