

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 décembre 1994.

PROPOSITION DE LOI

relative à la transparence de la vie publique,

PRÉSENTÉE

Par MM. Claude ESTIER, Guy ALLOUCHE, François AUTAIN, Germain AUTHIÉ, Jacques BELLANGER, Mmes Monique Ben GUIGA, Maryse BERGÉ-LAVIGNE, MM. Roland BERNARD, Jean BESSON, Jacques BIALSKI, Pierre BIARNÈS, Marcel BONY, Jacques CARAT, Jean-Louis CARRÈRE, Robert CASTAING, Francis CAVALIER-BENEZET, Michel CHARASSE, Marcel CHARMANT, William CHERVY, Claude CORNAC, Raymond COURRIÈRE, Roland COURTEAU, Gérard DELFAU, Jean-Pierre DEMERLIAT, Mme Marie-Madeleine DIEULANGARD, M. Michel DREYFUS-SCHMIDT, Mme Josette DURRIEU, MM. Bernard DUSSAUT, Léon FATOUS, Claude FUZIER, Aubert GARCIA, Gérard GAUD, Roland HUGUET, Philippe LABEYRIE, Tony LARUE, Robert LAUCOURNET, François LOUISY, Philippe MADRELLE, Michel MANET, Jean-Pierre MASSERET, Pierre MAUROY, Jean-Luc MÉLENCHON, Charles METZINGER, Gérard MIQUEL, Michel MOREIGNE, Guy PENNE, Daniel PERCHERON, Louis PERREIN, Jean PEYRAFITTE, Louis PHILIBERT, Claude PRADILLE, Roger QUILLIOT, Paul RAOULT, René REGNAULT, Gérard ROUJAS, André ROUVIÈRE, Claude SAUNIER, Mme Françoise SELIGMANN, MM. Michel SERGENT, Franck SÉRUSCLAT, René-Pierre SIGNÉ, Fernand TARDY, André VEZINHET, Marcel VIDAL, Rodolphe DÉSIÉ, Paul LORIDANT et Albert PEN,

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La dégradation du climat de la vie publique et de la réputation des élus du suffrage universel menace gravement la démocratie. Alors que des progrès considérables ont été accomplis, à la demande du Président de la République, dans le sens d'une clarification du financement de la vie politique mettant fin à un système fort ancien fondé sur le non-dit et sur l'irrégularité généralisée, il apparaît, à travers la multiplication d'« affaires », naguère exploitées par appétit de revanche, aujourd'hui subies par les procureurs d'hier et confondues — parfois volontairement — dans le même opprobre, qu'un renforcement de la législation et un assainissement de certaines pratiques constituent une véritable œuvre de salut public.

Encore ne faut-il céder ni à la facilité, ni à la démagogie, ni à la tentation de brouiller commodément les pistes. La démocratie a un coût ; pour l'avoir longtemps nié officiellement, le législateur d'avant 1988 a encouragé la fraude et le financement « parallèle ». Les lois de 1988 et de 1990 ont heureusement mis fin à cette cécité et organisé financement public et transparence. Que ces textes puissent et doivent être améliorés, nul n'en disconvient ; mais il s'agit là du financement d'activités légitimes voire d'intérêt public. Il faut rappeler que la démocratie a besoin de partis et d'hommes politiques dont la mission a une autre dimension que la recherche du profit et la défense des intérêts particuliers.

Toute autre est la situation de ceux qui, abusant des pouvoirs et de la considération que leur confère leur mandat, en ont tiré enrichissement personnel : la corruption n'a rien à voir avec le financement de la vie publique, puisqu'elle n'est par hypothèse que financement d'une « vie privée ». Or, chacun sait, ou plutôt devrait savoir, que les cas de corruption ne constituent qu'une part limitée des « affaires » que les démagogues prennent plaisir à amalgamer : que quelques élus aient pu se déshonorer nécessite l'application rigoureuse de la loi et, le cas échéant, le renforcement de sa sévérité, mais ne saurait rejaillir, sauf à manquer d'honnêteté intellectuelle, sur la réputation de ceux qui, faute de mécanismes légaux, ont dû assurer le financement de leur parti politique selon une pratique commune mais contraire au droit des sociétés.

A cet égard, l'organisation d'un système centralisé de collecte de financements par tel parti politique a eu en réalité et pour objet et pour effet de lutter contre la corruption, c'est-à-dire d'empêcher que ce qui devait financer la démocratie ne se perde dans le patrimoine privé d'intermédiaires indéliçables : bien qu'ils aient été contraires à la lettre des lois de l'époque, ces systèmes ont constitué un facteur de moralisation de pratiques inacceptables. On le vérifie aisément en considérant l'état des formations politiques qui ont préféré la libre initiative individuelle des élus et des « financeurs »...

Dans ces conditions, il importe non seulement de ne pas juger à la même aune le comportement passé de ceux qui sont restés intègres et de ceux qui se sont laissé corrompre, mais de distinguer clairement pour l'avenir, sous peine d'entretenir l'antiparlementarisme et le dénigrement de toute activité politique, d'une part, l'organisation légitime du financement de la vie publique, d'autre part, le renforcement des garanties de transparence et d'indépendance de la situation de ceux qui y participent, et enfin l'amélioration à l'évidence nécessaire des mécanismes de contrôle des fautes éventuelles.

Toutefois, ce triple objectif ne peut être atteint qu'au prix de modifications de dispositions dont certaines sont de nature constitutionnelle, d'autres organique et d'autres encore simplement législative. C'est pourquoi la présente proposition de loi est déposée concomitamment à une proposition de loi constitutionnelle et à une proposition de loi organique sur la base d'un exposé des motifs pour l'essentiel commun.

En outre, deux propositions de loi, l'une ordinaire, l'autre organique, permettront de franchir une nouvelle étape, allant au-delà de la loi de 1985, dans le cadre de la limitation du cumul des mandats bien que ce sujet ne doive pas, par principe, être traité avec celui des rapports entre la politique et l'argent. En effet, traiter conjointement les deux sujets constitue un amalgame pour le moins infamant pour l'ensemble des élus qui œuvrent loyalement et, en toute probité, au bien commun.

I. – Clarifier le financement de la vie politique.

L'assainissement des relations entre l'argent et la politique suppose que soit interdite toute intervention des entreprises dans le financement des partis et des campagnes, que soit, en revanche, encouragée celle des citoyens (qu'ils soient adhérents, sympathisants ou élus d'une formation politique), que soit réorganisé et élargi le financement

public de l'activité politique et que soient réduites l'ampleur et la diversité des dépenses liées à cette activité.

A. – Mettre fin au financement par les entreprises
(article premier et 2).

Les subsides volontairement apportés à un candidat ou à un parti par une entreprise ne le sont jamais – tout du moins, on l'imagine – sans arrière-pensées. Quelle que soit l'honorabilité des protagonistes, tout financement volontaire induit une contre-partie plus ou moins directe, plus ou moins immédiate, qui ne peut s'analyser qu'en termes de corruption et/ou de trafic d'influence.

A la lumière de l'expérience de ces dernières années, il apparaît indispensable de supprimer ce risque d'incitation aux « dérapages » que chacun déplore particulièrement aujourd'hui.

B. – Encourager le financement par les citoyens (art. 3 et 4).

Si la contribution des entreprises est dans son principe malsaine, il en va tout autrement de celle des citoyens, qu'ils soient élus, adhérents ou sympathisants d'une formation politique.

C'est pourquoi il convient d'encourager les dons de personnes physiques aux partis et aux candidats, en augmentant la réduction d'impôt y afférente. La présente proposition de loi (art. 3) porte à 50 % de leur montant (au lieu de 40 % actuellement) la réduction d'impôt à laquelle ils ouvrent droit, dans la limite de 5 % (et non plus de 1,25 %) du revenu imposable.

Elle prévoit, en outre, (art. 4) que sont également déductibles de l'impôt, à un taux de 30 % et dans la limite de 1 % du revenu imposable, les cotisations versées aux partis politiques tant par leurs adhérents que par leurs élus, afin d'encourager le militantisme sans lequel il n'est pas de démocratie vivante. Il s'agit de se calquer sur le dispositif analogue existant pour les cotisations syndicales.

Les réductions d'impôt prévues aux articles 3 et 4 pourront se cumuler.

C. – Réorganiser le financement public (art. 5 et 6).

1° Le financement des partis (art. 5).

Parce que le coût de la démocratie doit être assumé publiquement, il est légitime que la vie publique soit également financée sur fonds publics. Le progrès décisif constitué de ce point de vue par les lois de 1988 et de 1990, votées à la demande du Président de la République, est aujourd'hui salué par l'ensemble des forces politiques.

Les partis concourant « à l'expression du suffrage » (article 4 de la Constitution) lequel constitue l'exercice de la souveraineté nationale (article 3 de la Constitution), il est logique que leur financement soit pris en charge par l'Etat.

La démocratie a un coût que l'ensemble des responsables politiques doit assumer. L'aide que l'Etat accorde aux groupements et partis politiques représente donc un progrès. Elle doit même être substantiellement revalorisée pour tenir compte de la diminution parallèle des moyens de financement.

En outre, il conviendra de réfléchir à la façon d'éviter que le gouvernement, par des décisions unilatérales, diminue la dotation publique en confiant, par exemple, la fixation du montant de cette dotation à un organisme indépendant.

Toutefois, on a pu observer, avec le recul de l'expérience, que se sont constituées des formations politiques fantomatiques, voire trompeuses, à seule fin de détourner l'argent public destiné au financement du pluralisme politique. Ces détournements, dont l'ampleur risque de croître sans fin en l'absence de garde-fous législatifs, ne peuvent laisser le législateur indifférent.

L'article 4 de la Constitution, qui garantit le libre fonctionnement des partis politiques, fait obstacle à l'organisation de contrôles de l'emploi des fonds publics d'ailleurs formellement proscrits en l'état actuel de la législation. Il ne reste donc qu'une piste praticable, celle qui consiste à réserver le bénéfice du financement public aux formations politiques dignes de ce nom au vu de leur influence sur le suffrage universel.

Concrètement, il s'agirait de poser comme condition d'accès au financement public (et plus précisément à la première fraction de ce financement, la seconde continuant à être réservée aux partis et groupements représentés au Parlement) l'obtention d'un pourcentage minimal de suffrages aux élections à l'Assemblée nationale. Le Conseil constitutionnel a, il est vrai, estimé que la fixation d'un tel seuil au niveau de 5 % des suffrages exprimés constituait une entrave inconstitutionnelle au pluralisme, mais il n'a nullement censuré le principe même de ce seuil. Il semble dès lors possible de rétablir un seuil de 2,5 % des suffrages exprimés afin de concilier le respect du plura-

lisme et l'efficacité du dispositif destiné à éviter les détournements de fonds publics.

Dans le même esprit, il conviendrait de faire aboutir rapidement le problème de l'attribution des moyens financiers pour le fonctionnement des groupes politiques des assemblées locales. Un décret en Conseil d'Etat précisant les modalités d'application de l'article 32 *bis* de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République créé par la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption n'a toujours pas été publié, rendant ainsi impossible le subventionnement par les collectivités locales de leurs groupes politiques. A défaut de voir publier rapidement ce décret, il appartiendra au législateur de prendre les dispositions nécessaires pour permettre l'application de la loi et le fonctionnement de la démocratie locale.

2° Le financement des campagnes électorales (art. 6).

On sait que le financement des campagnes électorales est à l'origine de la plupart des abus et des irrégularités, notamment « sur le terrain » local.

Dès lors que le financement par les entreprises est désormais prohibé, il convient de mettre également en place à ce niveau un mécanisme de financement public (au-delà des quelques dispositions déjà en vigueur, dont la portée est quasi-symbolique) qui permette de garantir réellement l'expression du pluralisme, d'une part en reconnaissant le droit à la candidature non partisane, d'autre part en prenant en compte les dimensions non seulement nationale mais aussi locale de la vie publique, ce qui permettra au surplus de ne pas exclure du bénéfice de l'aide publique les partis « jeunes » ou ne bénéficiant encore que d'une implantation territorialement inégale.

La présente proposition de loi tend par conséquent à instituer un mécanisme de financement public pour l'ensemble des campagnes électorales dont le principe s'inspire du régime actuellement applicable aux élections présidentielles et législatives : tout candidat ou toute liste se verrait rembourser ses dépenses de campagne dans la limite de 50 % du plafond de dépenses fixé par le code électoral pour l'élection concernée (avec faculté d'obtenir une avance plafonnée à la moitié du montant de ce remboursement).

Compte tenu de l'ampleur de l'aide ainsi apportée aux candidats, il convient de prévoir, comme en ce qui concerne le financement des partis politiques, un mécanisme de seuil réservant les concours budgétaires aux candidats et listes ayant obtenu un minimum de suffrages (2,5 % des suffrages exprimés au premier tour) afin d'éviter des détournements de ces concours. Un mécanisme particulier de financement pour les petits partis existe déjà pour les élections présiden-

tielles. Il convient donc de l'adapter. Tel est l'objet de la proposition de loi organique qui est déposée parallèlement et qui propose de fixer le remboursement forfaitaire dont bénéficient les candidats de ces petits partis au dixième du montant du plafond de leurs dépenses de campagne (vingtième actuellement), afin de ne pas les pénaliser du fait de la diminution des plafonds de dépenses.

En outre, une réflexion devra être engagée afin de voir comment un mécanisme analogue pourra être prévu pour assurer un financement public des campagnes référendaires.

D. – Restreindre les dépenses (art. 7 et 8).

Même si l'on dégage, comme le font les articles précédents, de nouvelles sources de financement afin de compenser l'interdiction des dons des entreprises, il est clair que cette compensation sera loin d'être intégrale et que les dépenses liées à l'activité politique ont crû dans des proportions incontestablement excessives.

L'abaissement des plafonds de dépenses de campagnes constitue une première réponse non négligeable.

L'article 7 divise par deux les plafonds de dépenses pour les élections municipales, cantonales, régionales et européennes.

Par ailleurs, une loi organique réduit de façon substantielle les dépenses en vue de l'élection présidentielle tout en réévaluant le remboursement forfaitaire à chaque candidat.

Parallèlement, il convient de prohiber plus précisément le recours à certains moyens coûteux souvent superflus du point de vue de l'intérêt général, et mal perçus des citoyens. C'est pourquoi la présente proposition de loi plafonne à 0,5 % de leur budget les dépenses de communication des collectivités territoriales (art. 8).

II. – Clarifier le statut de décideurs publics.

Il s'agit ici de renforcer les dispositions susceptibles de prévenir tentations et soupçons, non seulement en ce qui concerne les élus du suffrage universel, qui, pour avoir certes à donner l'exemple de l'intégrité, ne sauraient continuer à figurer seuls à une sorte de banc d'infamie dans l'inconscient collectif alors qu'ils ne sont seuls ni dans la tentation ni – pour quelques-uns – dans la faute, mais également pour les hauts fonctionnaires et responsables d'entreprises publiques qui, inter-

venant de manière souvent décisive dans des processus d'attribution de marchés ou de sélection d'entreprises partenaires, doivent être eux aussi protégés.

La protection contre les dérives suppose un progrès tant dans la transparence des situations personnelles que sur le plan de l'indépendance dans l'exercice des fonctions ou des mandats et enfin au regard de l'environnement dans lequel sont mises en œuvre les compétences.

A. – Assurer la transparence financière (art. 9 à 11).

Les dispositions concernant la transparence des patrimoines méritent d'être renforcées, étendues et aussi complétées afin d'assurer parallèlement, dans certains cas, une meilleure connaissance des revenus.

1° La transparence des patrimoines (proposition de loi organique et art. 9 et 10).

En ce qui concerne les patrimoines des membres du Parlement, la proposition de loi organique déposée concomitamment à la présente proposition de loi étend la compétence de la commission pour la transparence financière de la vie politique – jusqu'à maintenant compétente vis-à-vis des membres du Gouvernement et des titulaires de certaines fonctions électives – au cas des parlementaires. Elle prévoit que la commission élaborera un modèle de déclaration garantissant l'égalité dans la précision des informations fournies, fixe un mode d'évaluation des éléments de patrimoine et modifie les délais de dépôt des déclarations (en début et en fin de mandat).

Par ailleurs, la présente proposition de loi (art. 9) étend l'obligation de déclaration de patrimoine aux parlementaires européens, aux conseillers régionaux et aux conseillers à l'Assemblée de Corse, aux conseillers généraux, aux conseillers de Paris, aux membres des assemblées délibérantes des territoires d'Outre-mer et des collectivités territoriales d'Outre-mer, aux maires des communes – et aux présidents des groupements de communes – dont la population est égale ou supérieure à 20 000 habitants et aux maires-adjoints des communes dont la population est égale ou supérieure à 100 000 habitants.

Une obligation de transmission annuelle de la déclaration d'impôt sur le revenu est prévue pour que puisse être vérifiée l'absence de dépendance financière d'un élu à un groupement privé ou public.

Enfin, les dispositions déterminant les pouvoirs de la commission pour la transparence financière de la vie politique sont complétées afin de lui permettre, dans l'hypothèse où elle constaterait une évolution anormale de patrimoine en cours d'exercice du mandat ou de la fonction, de rendre publique ses observations et de saisir le Parquet.

Cette obligation de déclaration de patrimoine est également instituée (art. 10) pour tous les fonctionnaires publics ou responsables d'entreprises publiques qui, par leurs fonctions, participent directement à un processus de décision comportant attribution de marché public ou de délégations de service public dont le montant dépasse un seuil fixé par décret.

2° La transparence des rémunérations (art. 11).

Si les rémunérations des élus du suffrage universel et des membres du Gouvernement sont publiques et aisément connaissables par tout un chacun, il n'en va pas de même de celles d'importants décideurs du secteur public, qui donnent dès lors lieu à des supputations et à des rumeurs souvent fort dommageables à la réputation des établissements gérés.

La présente proposition de loi (art. 11) prévoit donc que les éléments de rémunération des dirigeants d'établissements publics nationaux et d'entreprises nationales, y compris les avantages en nature, font l'objet d'une publication au Journal officiel.

B. — *Renforcer l'indépendance dans l'exercice des fonctions* (proposition de loi constitutionnelle, proposition de loi organique et art. 12).

Le renforcement des dispositions tant limitant ou prohibant les cumuls de mandats qu'édicte des incompatibilités avec des activités professionnelles ou instituant un plafonnement de revenus globaux en cas d'exercice simultané de mandat et d'activité professionnelle suppose l'adoption de dispositions tantôt constitutionnelles, tantôt organiques, tantôt simplement législatives.

Compte tenu de la démarche adoptée en matière de cumul des mandats, deux propositions de loi spécifiques, l'une ordinaire, l'autre organique, ont été déposées afin de traduire la différence d'approche que nécessite cette question.

1° La restriction des cumuls de mandats et de fonctions (proposition de loi constitutionnelle, propositions de loi organique et ordinaire spécifiques relatives au cumul des mandats).

La proposition de loi constitutionnelle déposée concomitamment à la présente proposition de loi, tendant à modifier l'article 23 de la Constitution, étend aux membres du Gouvernement le régime des incompatibilités applicable aux parlementaires. Il est en effet pour le moins paradoxal que les fonctions ministérielles soient considérées comme requérant un soin moins jaloux que les fonctions parlementaires...

La proposition de loi organique déposée concomitamment à la présente proposition de loi modifie d'une part l'article L.O. 141 du code électoral pour renforcer la sévérité du régime de limitation des cumuls de mandats, en rendant le mandat de député et celui de sénateur incompatible avec les mandats ou fonctions électives de parlementaire européen, de président de conseil régional, de président de conseil général ou de maire de commune – ou de président d'un groupement de communes – d'une population de 100 000 habitants ou plus, et insère d'autre part dans l'ordonnance organique relative au Conseil constitutionnel une disposition étendant aux membres de celui-ci le régime des incompatibilités applicables aux membres du Parlement.

La proposition de loi relative au cumul des mandats instaure les mêmes interdictions pour les parlementaires et interdit quant à elle tout cumul des mandats suivants : parlementaire européen, président de conseil régional, président de conseil général, maire d'une commune – ou président d'un groupement de communes – d'une population de 100 000 habitants ou plus.

2° Le renforcement des incompatibilités avec les activités professionnelles (proposition de loi organique et art. 12).

La proposition de loi organique déposée concomitamment à la présente proposition de loi renforce fortement le régime des incompatibilités prévu par les articles L.O. 145 et 146 du code électoral en rendant incompatible avec le mandat parlementaire toute activité de conseil ou d'élaboration d'étude sur contrat, toute activité professionnelle privée liée à des fonctions d'administration, de gestion ou de direction d'entreprise ainsi que la fonction de président de chambre consulaire.

Elle vise donc à instaurer une séparation stricte entre le mandat parlementaire et le monde de l'entreprise.

Cette interdiction pourra cependant être assouplie pour d'autres professions telles que les professions libérales afin de ne pas compromettre les chances de retour à l'emploi à la fin d'un mandat. Dans ce cas, le montant total de rémunérations et d'indemnités perçues par le parlementaire exerçant une telle activité est limité au montant maxi-

mun de l'indemnité que peut percevoir un élu (c'est-à-dire, une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire). En cas de dépassement de ce montant, l'indemnité parlementaire est diminuée à due concurrence.

L'article 12 de la présente proposition de loi applique les mêmes règles d'incompatibilités et d'interdictions professionnelles aux titulaires de mandats et fonctions électives visées à l'article L. 46-1 du code électoral.

III. — Mieux assurer la transparence des marchés publics.

A. — Rétablissement des dispositions « anticorruption » supprimées depuis mars 1993 (art. 13 et 14).

Pour des raisons dénoncées en leur temps par l'opposition et notamment par les parlementaires socialistes, à deux reprises, le Gouvernement et la majorité actuels ont récemment porté atteinte aux dispositions « anticorruption » de la loi « Sapin ».

D'une part, l'article 70 de la loi du 8 août 1994 portant dispositions d'ordre économique et financier a modifié l'article 41 de la loi « Sapin » pour exclure du champ d'application des dispositions qui organisent la publicité et la mise en concurrence en matière de délégations de service public local toutes les conventions d'un montant inférieur à 1 350 000 F. En d'autres termes, plus de la moitié de ces marchés peut être désormais passée dans la discrétion qui favorise toutes les manœuvres.

D'autre part, l'article 16 de la loi du 9 février 1994 (dite loi « Bosson ») a abrogé l'article 51 de la loi « Sapin » qui obligeait les collectivités locales, leurs établissements publics et leurs sociétés d'économie mixte à rendre publics à l'avance leurs projets de vente de terrains constructibles ou de droit de construire à des personnes privées, à peine de nullité d'ordre public de ces ventes.

Il s'agit de rétablir les dispositions des articles 41 et 51 de la loi « Sapin » et donc de rétablir une plus grande transparence en matière immobilière ainsi qu'en matière de délégation de service public.

B. — Renforcement du service public de la distribution et de l'assainissement de l'eau (art. 15).

Le secteur de la distribution de l'eau est, de notoriété publique et aux dires des principaux dirigeants eux-mêmes de ses principales

entreprises, étroitement impliqué dans l'essentiel des financements « parallèles » de la vie politique.

Il est par ailleurs incontestable qu'il s'agit là d'un service public tout aussi fondamental que celui de la distribution de l'électricité et du gaz, nationalisés à la Libération à la demande du Gouvernement du général de Gaulle.

L'article 15 de la présente proposition de loi prévoit donc, à la fois pour assainir la vie publique et pour répondre à un intérêt public visé par le préambule de notre Constitution, la restauration d'un véritable service public de l'eau plaçant sous l'autorité des collectivités locales l'ensemble des activités et des équipements relatifs à la distribution et à l'assainissement de l'eau des sociétés dont le chiffre d'affaires dépasse un certain seuil (afin de laisser subsister des exploitations locales d'ampleur modeste).

C. – Restriction de l'accès aux marchés publics pour les sociétés contrôlant des media (art. 16).

Il est proposé que toute société détenant au moins 10 % des parts d'une entreprise de presse écrite ou audiovisuelle, ainsi que toute filiale dans laquelle une telle société exerce une influence déterminante, soient exclues des procédures de soumission aux marchés publics au-delà d'un seuil à fixer par décret.

En effet, l'indépendance réciproque qui devrait caractériser les relations entre les media et le pouvoir politique souffre gravement de l'attribution de très importantes commandes publiques à des groupes de communication, lesquels deviennent ainsi les obligés de tel responsable ou de tel parti politique et sont tentés de l'en remercier par un traitement de faveur sur leurs ondes ou dans leurs colonnes, au détriment du pluralisme et de l'égalité de traitement entre les formations politiques et entre les candidats aux élections.

D. – Limitation du recours à la procédure des marchés négociés (art. 17).

L'état actuel du droit des marchés publics autorise l'administration à passer des marchés négociés dans un si grand nombre d'hypothèses que la majorité des marchés publics (représentant plus de 50 % de leur valeur cumulée) sont ainsi passés sans appel sérieux à la concurrence.

L'incidence de cette situation juridique sur le développement de trafics d'influence peut, à l'évidence, donner lieu à des pratiques contestables.

L'article 17 de la présente proposition de loi prévoit par conséquent que le nombre d'hypothèses dans lesquelles le recours au marché négocié est autorisé sera réduit par décret en Conseil d'Etat (modifiant l'article 104 du code des marchés publics en ce qui concerne les marchés de l'Etat et de ses établissements publics et l'article 308 de ce même code en ce qui concerne les marchés passés par les collectivités territoriales et par les établissements publics locaux).

IV. – Faire mieux respecter les lois de la République.

L'amélioration de l'effectivité des règles de fond énoncée ci-dessus suppose un renforcement des contrôles.

Ces contrôles doivent être raffermis non seulement sur le plan juridique mais aussi sur le plan politique.

A. – Les droits des oppositions (art. 18 à 24).

La présente proposition de loi étend la compétence du conseil de la concurrence à l'ensemble des marchés publics en permettant à chaque groupe constitué au sein de l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale de demander l'avis de ce conseil sur le respect des règles de concurrence dans le cadre d'un marché public ou d'une délégation de service public (art. 18).

Afin de mieux assurer l'information et la discussion contradictoires, la présence d'un représentant de chaque groupe constitué dans l'assemblée délibérante est rendu obligatoire au sein de chaque commission d'appel d'offres, pour les marchés publics locaux. En ce qui concerne les marchés d'Etat, il est prévu que les commissions d'appel d'offres comprennent un membre de chaque groupe de plus de cinquante membres représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat (art. 19). Par ailleurs, tout projet d'avenant d'un montant dépassant 10 % de la valeur du marché sera soumis pour avis à la commission d'appel d'offres qui est intervenue dans le processus de passation du marché. Il en sera, de même, du compte-rendu d'exécution dudit marché (art. 20). Les avis émis sur ces divers points par la commission seront obligatoirement lus en séance publique de l'assemblée délibérante (art. 21).

La présente proposition de loi institue à la charge de la personne responsable d'un marché public local l'obligation de présenter à l'assemblée délibérante de la collectivité concernée un compte-rendu final de l'exécution du marché (art. 22).

La présente proposition de loi prévoit encore que les annexes budgétaires qui font état des concours alloués par une collectivité territoriale aux associations sous forme de subventions ou de prestations en nature comportent un compte-rendu annuel d'utilisation des fonds publics par chaque personne bénéficiaire de ces fonds (art. 23).

En outre, elle prévoit l'extension de droit de saisir la mission interministérielle d'enquête sur les marchés publics et les délégations de service public (art. 24). Créée par la loi du 3 janvier 1991, la mission effectue des enquêtes sur les marchés publics et délégations de service public à la demande du Premier ministre, du ministre de l'Economie ou d'un ministre pour les conventions relevant de son ministère. Le chef de la mission peut également déclencher une enquête lorsque celle qui est conduite sur un marché fait présumer des irrégularités dans d'autres marchés. Il est prévu d'étendre cette saisine à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes et de permettre à la mission de se saisir directement.

Enfin, s'agissant de la gestion des services de l'Etat, la présente proposition de loi institue au profit de l'opposition parlementaire un « droit de tirage » concernant la création de commissions d'enquête, 25 % des députés (ou 25 % des sénateurs) pouvant, comme en République fédérale d'Allemagne, en obtenir la constitution de droit dans la limite d'une commission d'enquête par session (article 23 modifiant l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires) (art. 25).

B. — Les pouvoirs des juges (art. 26 et 27).

Il est essentiel de renforcer l'efficacité du contrôle de légalité sur les marchés publics locaux et sur les délégations de service public local, donc de lui donner des suites plus effectives.

C'est pourquoi la présente proposition de loi confère au déféré préfectoral un effet suspensif en matière de marchés publics et de délégations de service public, l'acte déféré ne pouvant redevenir exécutoire que si le tribunal n'a pas statué au fonds dans le délai d'un mois (art. 26).

Par ailleurs, la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et la transparence de la vie économique et des procédures publiques a soumis à la compétence de la cour de discipline budgétaire et financière certains élus locaux.

L'équité comme l'efficacité des contrôles commandent que la même extension soit décidée en ce qui concerne les membres du Gouvernement pris en leur qualité d'ordonnateurs principaux du budget de

l'Etat. Une telle responsabilité ne fait en rien double emploi avec les responsabilités déjà organisées (notamment, au plan pénal, devant la Cour de justice de la République), car il s'agit de contrôler ici la régularité et la qualité d'une gestion financière en la forme juridictionnelle, ce qui permet un jugement impartial et constitue une puissante incitation à l'adoption de comportements rigoureux.

Tel est l'objet de l'article 27 de la présente proposition de loi, la matière paraissant relever du domaine de la loi ordinaire.

L'ensemble des dispositions de la présente loi sont applicables dès sa promulgation (art. 28). En effet, il importe que les mesures concernant notamment le financement de la vie publique soient rapidement adoptées et deviennent applicables à toutes les consultations électorales prévues en 1995.

*
* *

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS VISANT À CLARIFIER LE FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE

CHAPITRE PREMIER

Dispositions tendant à interdire la participation de personnes morales au financement de la vie politique.

Article premier.

L'article L. 52-8 du code électoral est ainsi modifié :

I. — Le premier alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les dons consentis par des personnes physiques dûment identifiées pour le financement de la campagne d'un ou plusieurs candidats lors d'une même élection ne peuvent excéder 30 000 F.

« Les personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques et de leurs associations de financement, ne peuvent participer au financement de la campagne électorale d'un candidat, ni en lui consentant des dons sous quelque forme que ce soit, ni en lui fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués. »

II. — Le quatrième alinéa est abrogé.

Art. 2.

L'article 11-4 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 précitée est ainsi modifié :

I. — Le premier alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les dons consentis par des personnes physiques dûment identifiées à une ou plusieurs associations agréées en qualité d'association

de financement ou à un ou plusieurs mandataires financiers d'un même parti politique ne peuvent annuellement excéder 50 000 F.

« Les personnes morales ne peuvent contribuer au financement des partis ou groupements politiques, ni en consentant des dons, sous quelque forme que ce soit, à leurs associations de financement ou à leurs mandataires financiers, ni en leur fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués. »

II. — Le quatrième alinéa est abrogé.

CHAPITRE II

Dispositions visant à encourager le financement de la vie politique par les citoyens.

Art. 3.

L'article 200 du code général des impôts est ainsi modifié :

« I. — Le 2 *bis* est supprimé.

« II. — Après le 4 est inséré un 4 *bis* ainsi rédigé :

« 4 *bis*. Ouvrent également droit à une réduction d'impôt dont le taux est égal à 50 %, les dons prévus à l'article L. 52-8 du code électoral versés à une association de financement électorale ou à un mandataire financier visé à l'article L. 52-4 du même code qui sont consentis par chèque, à titre définitif et sans contrepartie, et dont il est justifié à l'appui du compte de campagne présenté par un candidat ou une liste. Il en va de même des dons mentionnés à l'article 11-4 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique.

Ces dons sont pris en compte dans la limite de 5 % des revenus imposables. Il n'en est pas tenu compte pour l'application des limites prévues aux alinéas précédents. »

Art. 4.

Après l'article 199 *quater C* du code général des impôts, est inséré un article 199 *quater C bis* ainsi rédigé :

« *Art. 199 quater C bis* – A compter du 1^{er} janvier 1995, les cotisations par les militants et les élus versées aux partis politiques ouvrent droit à une réduction d'impôt sur le revenu.

« La réduction d'impôt est égale à 30 % des cotisations versées prises dans la limite de 1 % du montant du revenu imposable.

« Le bénéfice de la réduction d'impôt est subordonné à la condition que soit joint à la déclaration des revenus un reçu du parti politique mentionnant le montant et la date du versement. A défaut, la réduction d'impôt est refusée sans notification de redressement préalable.

« La réduction d'impôt prévue à cet article peut se cumuler avec celle prévue à l'article 3 du présent texte. »

CHAPITRE III

Dispositions visant à réorganiser le financement public des partis et des campagnes électorales.

Art. 5.

Le premier alinéa de l'article 9 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 est complété par la phrase suivante :

« Il n'est tenu compte que des résultats égaux ou supérieurs à 2,5 % des suffrages exprimés dans chaque circonscription. »

Art. 6.

Il est inséré, après l'article L. 52-11 du code électoral, un article L. 52-11-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 52-11-1.* – Les dépenses électorales des candidats aux élections auxquelles l'article L. 52-4 est applicable font l'objet d'un remboursement forfaitaire dans la limite de 50 % du plafond autorisé. Ce remboursement est versé à chaque candidat ayant obtenu plus de 2,5 % des suffrages exprimés au premier tour. Il ne peut excéder le montant des dépenses des candidats retracées dans leur compte de campagne.

« Les candidats peuvent demander à ce qu'une somme égale à la moitié du remboursement forfaitaire dont ils sont susceptibles de bénéficier leur soit versée, à titre d'avance, dès la désignation de leur mandataire. Si le montant de leurs dépenses retracées dans leur

compte de campagne est inférieur à celui de cette avance, l'excédent fait l'objet d'un reversement.

« Le remboursement forfaitaire n'est pas versé aux candidats qui ne se sont pas conformés aux prescriptions des articles L. 52-11 et L. 52-12 ou dont le compte de campagne a été rejeté ou qui n'ont pas déposé leur déclaration de situation patrimoniale, s'ils sont astreints à cette obligation. »

Les trois derniers alinéas de l'article L. 167 du code électoral sont abrogés.

CHAPITRE IV

Dispositions visant à restreindre les dépenses liées à l'activité politique.

Art. 7.

I. — Le tableau figurant à l'article L. 52-11 du code électoral est remplacé par le tableau suivant :

Fraction de la population de la circonscription	Plafond par habitant des dépenses électorales (en francs)		
	Élection des conseillers municipaux	Élection des conseillers généraux	Élection des conseillers régionaux
N'excédant pas 15 000 habitants	5,5	3	2,5
De 15 001 à 30 000 habitants	5	2,5	2,5
De 30 001 à 60 000 habitants	4,5	2	2,5
De 60 001 à 100 000 habitants	4	1,5	2,5
De 100 001 à 150 000 habitants	3,5	»	2
De 150 001 à 250 000 habitants	3	»	1,5
Excédant 250 000 habitants	2,5	»	1

II. — A l'article 19-1 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants à l'Assemblée des Communautés européennes, la somme de « 80 millions de francs » est remplacée par la somme de « 40 millions de francs ».

Art. 8.

Il est créé un article L. 221-11 du code des communes ainsi rédigé :

« Les dépenses de communication d'une commune ne peuvent excéder 0,5 % de son budget.

« Cet article s'applique aux départements et aux régions. »

TITRE II

DISPOSITIONS VISANT À CLARIFIER LE STATUT DES DÉCIDEURS PUBLICS

CHAPITRE PREMIER

Dispositions visant à assurer la transparence financière.

Art. 9.

La loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique est ainsi modifiée :

I. – L'article premier est ainsi rédigé :

« *Article premier.* – Tout membre du Gouvernement, dans le mois qui suit sa nomination, adresse au président de la commission prévue à l'article 3 de la présente loi une déclaration de situation patrimoniale établie dans les conditions prévues à l'article L.O. 135-1 du code électoral.

« La même obligation est applicable dans le mois qui suit la cessation des fonctions pour une cause autre que le décès.

« Toutefois, aucune nouvelle déclaration n'est exigée du membre du Gouvernement qui a établi depuis moins de six mois une déclaration de sa situation patrimoniale en application de l'article L.O. 135-1 du code électoral, du présent article ou de l'article 2 de la présente loi.

« Au plus tard le 2 avril de chaque année, tout membre du Gouvernement est tenu de déposer auprès de la commission pour la transparence financière de la vie politique sa déclaration d'impôt sur le revenu des personnes physiques. »

II. – Le premier alinéa de l'article 2 est ainsi rédigé :

« Les dispositions de l'article L.O. 135-1 du code électoral sont applicables aux titulaires d'un mandat de représentant français au Parlement européen, de conseiller régional, de conseiller à l'Assemblée de Corse, de conseiller général, de conseiller de Paris ou de membre d'une assemblée territoriale d'outre-mer, ou d'une fonction de président d'une assemblée territoriale d'outre-mer, de président élu d'un exécutif de territoire d'outre-mer, de maire d'une commune de plus de 20 000 habitants, d'adjoint au maire des communes de plus de 100 000 habitants ou de président d'un groupement de communes de plus de 20 000 habitants. »

III. — Les deuxième, troisième, quatrième et cinquième alinéas de l'article 2 sont supprimés.

IV. — L'article 3 est ainsi rédigé :

« Art. 3. — Il est institué une commission pour la transparence financière de la vie politique composée du vice-président du Conseil d'Etat, du premier président de la Cour de cassation et du premier président de la Cour des comptes, qui est chargée de recevoir les déclarations des membres du Parlement et des personnes mentionnées aux articles premier et 2 de la présente loi.

« Elle informe les autorités compétentes du non-respect par ces personnes des obligations définies par l'article L.O. 135-1 du code électoral ou par les articles premier et 2 de la présente loi.

« La commission assure le caractère confidentiel des déclarations reçues ainsi que des observations formulées, le cas échéant, par les déclarants sur l'évolution de leur patrimoine.

« Les déclarations déposées et les observations formulées ne peuvent être communiquées qu'à la demande expresse du déclarant ou de ses ayants droit ou sur requête des autorités judiciaires lorsque leur communication est nécessaire à la solution du litige ou utile pour la découverte de la vérité.

« La commission apprécie la variation des situations patrimoniales des parlementaires et des personnes mentionnées aux articles premier et 2 telle qu'elle résulte des déclarations et des observations qu'ils ont pu lui adresser. Elle émet toutes les observations qui lui paraissent utiles sur les liens patrimoniaux ou financiers qui lient les déclarants à des entreprises publiques ou privées.

« Elle établit, chaque fois qu'elle le juge utile, et en tout état de cause tous les trois ans, un rapport publié au *Journal officiel* de la République française. Ce rapport peut comporter, le cas échéant, soit à l'initiative de la commission, soit à la demande des intéressés, leurs observations.

« En cas de constatation du caractère anormal de l'évolution du patrimoine d'un membre du Parlement ou d'une personne mentionnée aux articles premier et 2 de la présente loi, la commission rend publiques ses observations et saisit le Parquet. »

Art. 10.

L'obligation prévue à l'article premier de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique s'applique aux fonctionnaires publics ou responsables d'entreprises publiques qui, par leurs fonctions, participent directement à un processus de décision comportant l'attribution de marchés publics ou de délégations de service public dont le montant dépasse un seuil fixé par décret.

Art. 11.

Les éléments de rémunération et les avantages en nature des dirigeants d'établissements publics nationaux et d'entreprises nationales sont publiés au *Journal officiel* de la République française.

CHAPITRE II

Dispositions visant à renforcer l'indépendance dans l'exercice des fonctions.

Art. 12.

Il est créé un article L. 46-2 du code électoral ainsi rédigé :

« Art. L. 46-2. — Sont incompatibles avec les mandats électoraux ou fonctions électives visés à l'article L. 46-1 du code électoral les fonctions de chef d'entreprise, de président ou membre de conseil d'administration, de président ou membre de directoire, de président ou membre de conseil de surveillance, d'administrateur délégué, de président directeur général, de directeur général, de directeur général adjoint ou gérant exercées dans tout établissement, société ou entreprise.

« Est également incompatible avec les mandats électoraux ou fonctions électives visés à l'article L. 46-1 du code électoral la fonction de président de chambre consulaire.

« Le titulaire d'un mandat électoral ou d'une fonction élective visé à l'article L. 46-1 du code électoral exerçant une activité profes-

sionnelle compatible avec l'exercice de son mandat ou fonction ne peut percevoir un montant total de rémunérations et d'indemnités supérieur à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire.

« En cas de dépassement de ce montant, l'indemnité afférente au mandat électoral ou à la fonction élective est diminuée à due concurrence.

« Il est interdit à un titulaire d'un mandat électoral ou d'une fonction élective visé à l'article L. 46-1 du code électoral d'exercer toute fonction de conseil ou de percevoir une rémunération directe ou indirecte au titre d'un contrat d'étude.

TITRE III

DISPOSITIONS VISANT À MIEUX ASSURER LA TRANSPARENCE DES MARCHÉS PUBLICS

CHAPITRE PREMIER

Rétablissement des dispositions des articles 41 et 51 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993.

Art. 13.

L'article 16 de la loi n° 94-112 du 19 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction est abrogé.

Art. 14.

L'article 70 de la loi n° 94-679 du 8 août 1994 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier est abrogé.

CHAPITRE II

Renforcement du service public de la distribution et de l'assainissement de l'eau.

Art. 15.

La distribution et l'assainissement de l'eau constituent des services publics communaux. Ces services publics ne peuvent faire l'objet de conventions de concession ou de délégation qu'à des sociétés dont le chiffre d'affaires est inférieur à un seuil fixé par décret.

L'ensemble des activités et équipements relatifs à la distribution et à l'assainissement de l'eau, lorsqu'ils relèvent de sociétés dont le chiffre d'affaires est égal ou supérieur au seuil visé au premier alinéa de cet article, sont rachetées à ces sociétés par l'Etat sur la base d'évaluations arrêtées par la Commission des opérations de bourse.

Ces équipements sont mis à la disposition des collectivités territoriales et établissements publics territoriaux responsables des services publics de distribution et d'assainissement de l'eau pour une durée de cinquante ans renouvelable.

Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application du présent article.

CHAPITRE III

Restriction de l'accès aux marchés publics pour les sociétés contrôlant des médias.

Art. 16.

Toute société détenant au moins 10 % des parts d'une entreprise de presse écrite ou audiovisuelle ainsi que toute filiale dans laquelle une telle société exerce une influence déterminante sont exclues des procédures de soumission aux marchés publics au delà d'un seuil fixé par décret.

CHAPITRE IV

Limitation du recours à la procédure de marchés négociés.

Art. 17.

Un décret en Conseil d'Etat limitera les conditions dans lesquelles il peut être fait appel aux marchés négociés selon les articles 104 et 308 du code des marchés publics.

TITRE IV

DISPOSITIONS VISANT À MIEUX FAIRE RESPECTER LES LOIS DE LA RÉPUBLIQUE

CHAPITRE PREMIER

Dispositions relatives au renforcement des contrôles.

Art. 18.

L'article 5 de l'ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence est complété par l'alinéa suivant :

« Chaque fois qu'un groupe constitué au sein de l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale le demande, il donne également son avis sur le respect des règles de concurrence dans la passation d'un marché public ou d'une délégation de service public. »

Art. 19.

I. — Les commissions d'appel d'offres visées à l'article 279 du code des marchés publics comprennent un représentant de chaque groupe constitué dans l'assemblée délibérante.

II. — Les commissions d'appel d'offres visées à l'article 83 du code des marchés publics comprennent un membre de chaque groupe

de plus de cinquante membres représenté à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Art. 20.

Les commissions d'appel d'offres prévues à l'article 279 du code des marchés publics examinent pour avis les avenants d'un montant au moins égal à 10 % du marché initial ainsi que les comptes rendus d'exécution dudit marché.

Art. 21.

Les avis émis par la commission au titre de l'article 20 du présent texte, sont lus en séance publique de l'assemblée délibérante.

Art. 22.

L'article L. 121-27 du code des communes est complété par l'alinéa suivant :

« Il entend le compte rendu détaillé de l'exécution finale du marché ou de la délégation de service public exposé par son responsable. »

Les dispositions de l'alinéa ci-dessus sont applicables aux assemblées délibérantes des autres collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics.

Art. 23.

Le 2° de l'article L. 212-14 du code des communes est ainsi complété :

« Cette liste comporte un compte rendu annuel d'utilisation des fonds publics par chaque bénéficiaire de ces fonds. »

Art. 24.

I. – Dans le premier alinéa de l'article 2 de la loi n° 91-3 du 3 janvier 1991 relative à la transparence des procédures de marchés, après les mots : « diligents » sont insérés les mots : « de sa propre initiative ou ».

II. – Après le premier alinéa de l'article 2 de la loi visée au I ci-dessus, est inséré l'alinéa suivant :

« Les enquêtes sont également diligentées à la demande de la Cour des comptes ou d'une chambre régionale des comptes. »

Art. 25.

Après le premier alinéa de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, est inséré l'alinéa suivant :

« La création d'une commission d'enquête est de droit une fois par session à la demande de 25 % des membres de l'Assemblée nationale ou du Sénat. »

CHAPITRE II

Dispositions relatives au pouvoir juridictionnel.

Art. 26.

Le troisième alinéa des articles 3 et 46 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et des régions et le troisième alinéa de l'article 7 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions sont complétés comme suit :

« La demande de sursis à exécution en matière de marchés publics et de délégations de service public formulée par le représentant de l'Etat dans les dix jours à compter de la réception de l'acte entraîne la suspension de celui-ci. Si le tribunal n'a pas statué, l'acte redevient exécutoire au terme d'un délai d'un mois. »

Art. 27.

Après le premier alinéa de l'article 78 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et la transparence de la vie économique et des procédures publiques, est inséré l'alinéa suivant :

« — les membres du Gouvernement. »

CHAPITRE III

Dispositions diverses.

Art. 28.

Les dispositions de la présente loi sont applicables dès sa promulgation.

Art. 29.

Les pertes de recettes engendrées par l'application des dispositions précédentes sont compensées par une majoration à due concurrence des droits prévus aux articles 885 U, 978, 575 et 575 A du code général des impôts.