

N° 375

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1990-1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 juin 1991

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de résolution de M. Claude ESTIER et les membres du groupe socialiste tendant à la création d'une commission d'enquête sur le **financement des partis politiques et des campagnes électorales** sous la Vème République,*

Par M. Christian BONNET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Louis Virapoullé, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Michel Darras, *vice-présidents* ; Charles Lederman, Germain Authié, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff, *secrétaires* ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarnès, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Camille Cabana, Jean Chamant, Raymond Courrière, Étienne Dailly, André Dagnac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles d'Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon et Georges Treille.

Voir le numéro :

Sénat : 305 (1990-1991)

Partis et mouvements politiques

SOMMAIRE

INTRODUCTION 3

I. LA CONFORMITÉ DE LA PROPOSITION DE
RÉSOLUTION AUX DISPOSITIONS DE L'ORDONNANCE
DU 17 NOVEMBRE 1958. 3

II. L'OPPORTUNITÉ DE LA CONSTITUTION D'UNE
COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE FINANCEMENT DES
PARTIS POLITIQUES ET DES CAMPAGNES
ÉLECTORALES. 5

Mesdames, Messieurs,

Votre commission des Lois a examiné la proposition de résolution (1990-1991 n° 305) tendant à la création d'une commission d'enquête sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales sous la Ve République, présentée par M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste.

Conformément aux dispositions de l'article 11 du Règlement du Sénat, votre commission, saisie au fond de cette proposition de résolution, a examiné d'une part sa conformité aux dispositions de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, d'autre part s'est prononcée sur l'opportunité même de la constitution de cette commission d'enquête.

I. LA CONFORMITÉ DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION AUX DISPOSITIONS DE L'ORDONNANCE DU 17 NOVEMBRE 1958.

S'agissant d'une commission d'enquête, votre commission était tenue de vérifier si la proposition de résolution ne contrevient pas aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, qui dispose que *«les commissions d'enquête sont formées pour recueillir des éléments d'information sur des faits déterminés et soumettre leurs conclusions à l'assemblée qui les a créées, Il ne peut être créé de commission d'enquête lorsque les faits ont donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. Si une commission a déjà été créée, sa mission prend fin dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits qui ont motivé sa création.»*

Conformément à la pratique habituelle, et à la demande de M. le Président. Jacques Larché, le Président du Sénat a donc interrogé le garde des Sceaux, ministre de la Justice, pour vérifier si des poursuites judiciaires ne faisaient pas obstacle à la constitution d'une commission d'enquête sur les faits visés par les auteurs de la proposition de résolution dont nous sommes saisis.

Dans sa réponse du 29 mai 1991, M. Henri Nallet, garde des Sceaux, ministre de la Justice, a fait connaître à M. Alain Poher, Président du Sénat, qu'à sa connaissance aucune poursuite judiciaire n'était en cours pour des faits intervenus après le 15 janvier 1990.

Le ministre de la Justice a par ailleurs indiqué qu'au cas où la commission d'enquête serait appelée à examiner des faits antérieurs relevant de procédures en cours, il appartiendrait à son président d'en tirer les conséquences, en saisissant à nouveau le garde des Sceaux dans le cadre de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958. En l'état, M. Henri Nallet a estimé qu'il n'y a donc pas lieu d'opposer d'exception de procédure à son encontre.

La réponse du ministre de la Justice comporte néanmoins une importante réserve, dont votre rapporteur croit utile de reproduire le texte exact :

« Rien ne semble par ailleurs s'opposer à ce que la commission d'enquête fasse porter ses investigations sur des faits susceptibles d'être amnistiés, l'amnistie ne faisant pas disparaître les faits mais leur caractère délictueux. Ces investigations ne pourront toutefois porter sur des faits ayant donné lieu à des poursuites closes par constatation de l'amnistie. »

La distinction opérée entre les « faits susceptibles d'être amnistiés » et les « faits ayant donné lieu à des poursuites closes par constatation de l'amnistie » ne modifie certes pas le droit en vigueur, puisqu'elle se borne à constater et à tirer la conséquence de l'existence de poursuites judiciaires, dans les conditions prévues par l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 susvisée.

Cette réserve aboutit néanmoins à un paradoxe. Les infractions amnistiées, -c'est-à-dire précisément celles sur lesquelles l'autorité judiciaire n'a pas pu se prononcer au fond-, seraient en effet soustraites aux investigations parlementaires, qui ne pourraient dès lors que revêtir un caractère partiel totalement contraire à l'intention affichée, dans leur exposé des motifs, par les auteurs de la proposition de résolution qui nous est soumise :

"Pourra ainsi s'engager sur cette question, qui est cœur de notre fonctionnement démocratique, la clarification des agissements passés de tous afin de permettre à l'opinion de juger sur des données globales et non sur un débat tronqué et biaisé, »

Quoiqu'il en soit, et d'un point de vue strictement juridique, votre commission des Lois observe que sur la base de l'ensemble des éléments évoqués ci-avant, la constitution de la commission d'enquête ne serait pas contraire aux dispositions de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958.

En droit, elle est donc possible. Pour autant, la création de cette commission d'enquête est-elle souhaitable ?

La réponse qu'elle apporte à cette seconde question est très fermement négative.

II. L'OPPORTUNITÉ DE LA CONSTITUTION D'UNE COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES ET DES CAMPAGNES ÉLECTORALES.

Trois considérations ont amené votre commission des Lois à rejeter sans réserve la proposition de résolution qui nous est présentée :

La nécessaire indépendance du Sénat à l'égard de l'Assemblée nationale.

L'essence même du bicaméralisme, auquel la France est profondément attachée, tient autant à l'existence de deux chambres qu'à l'absolue indépendance de chacune d'entre elles à l'égard de l'autre.

Au cas présent, nul n'ignore que l'Assemblée nationale a été saisie le 25 avril 1991, c'est-à-dire très exactement le même jour que le Sénat, d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête rédigée en termes pratiquement identiques, déposée par le Président et les membres de son groupe socialiste.

L'Assemblée nationale y a donné la suite qu'elle a jugée opportune, et a effectivement constitué, en son sein, une commission d'enquête de trente membres, « *chargée d'étudier les modalités de financement des campagnes électorales et des partis et groupements politiques ayant soutenu des candidats aux élections nationales depuis 1958* ».

Dans le cadre de ses travaux, il n'appartenait pas à votre commission des Lois d'émettre un jugement sur cette initiative à laquelle les députés se sont ralliés en toute indépendance, conformément au principe de l'autonomie des assemblées parlementaires.

Cette création, en revanche, ne doit aucunement influencer le Sénat. En aucun cas, la seconde chambre du Parlement ne doit devenir cette « Assemblée nationale *bis* » que, par sa modération, mais aussi souvent par sa fermeté-, notre Haute Assemblée s'est toujours gardée d'être.

La dualité du Parlement affermit la démocratie. Calquer au Sénat une initiative de l'Assemblée nationale au motif d'un prétendu consensus, ou sur la base de considérations purement politiciennes, ne servirait pas la démocratie.

Pour ce seul motif, votre commission ne pourrait que vous proposer de rejeter la proposition de résolution qui nous est soumise. Mais un deuxième élément l'y incite encore plus fermement.

prévue par le Sénat le 19 juillet 1990, le 10 août 1990 et le 15 janvier 1991, l'annistie

La lucidité commande d'admettre que l'initiative qui nous est proposée répond moins à une louable intention qu'à une tentative maladroite d'effacer dans l'opinion publique les incidences désastreuses de la loi d'amnistie du 15 janvier 1990.

Le Sénat a opposé à cette amnistie une attitude intransigeante dont il peut aujourd'hui s'honorer. Par trois fois, c'est-à-dire à chacune des trois lectures du projet de loi relatif au financement des activités politiques, votre Haute Assemblée a émis un vote négatif à l'encontre d'une amnistie dont elle refusait le principe même, au delà du discrédit pourtant éminemment prévisible qu'elle jetterait sur l'institution parlementaire toute entière.

Le Sénat, aujourd'hui, n'a pas à réparer les conséquences d'une situation qui ne lui est pas imputable : la commission d'enquête dont la création lui est proposée, serait l'endos d'une erreur grave qui ne lui incombe pas et qu'il a tenté de prévenir par tous les moyens que lui reconnaît la Constitution. **A nouveau, ce second élément ne peut qu'amener votre commission à vous proposer le rejet de la proposition de résolution soumise à notre examen.**

Très contestable, la démarche à laquelle nous sommes invités lui apparaît enfin dangereuse.

• Une enquête parlementaire sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales ne peut qu'accroître l'antiparlementarisme et la défiance de l'opinion publique envers la classe politique toute entière.

Quelles qu'en soient les causes réelles, l'antiparlementarisme est une donnée objective dont les assemblées doivent s'efforcer de prévenir les effets. Rempart de la démocratie, le Parlement ne doit pas se prêter à une entreprise qui l'éloignerait encore un peu plus des citoyens dont il est le mandataire.

Trop souvent mal informé sur son Parlement, sur les travaux législatifs de haute qualité qu'il mène, et sur le gage irremplaçable de justice et de démocratie qu'il représente, le citoyen s'interroge, et fréquemment s'inquiète, sur ce qu'il est convenu de désigner la « *classe politique* ».

Faut-il lui donner à nouveau l'occasion d'évoquer des faits dont la presse s'empare à chaque fois avec empressement, sans toujours disposer de tous les éléments souhaitables d'information ? La démarche serait plus que hasardeuse, comme l'ont déjà démontré les résultats peu probants de certaines commissions d'enquête constituées dans le passé par l'Assemblée nationale sur le problème du financement des activités politiques.

Votre rapporteur en a pris pour exemple la commission d'enquête constituée par la Chambre des Députés en 1924, afin d'enquêter « *sur l'origine des fonds électoraux ayant servis à tous les partis* » avant cette date.

Comme le rappelait en 1947 le Professeur Laferrière, cette commission ouverte à grand fracas, après des débats interminables puis de plus en plus ralentis, « *desinit in picem* ». Se référant aux archives parlementaires, votre rapporteur a même pu constater que le rapport final de cette commission, pourtant annoncé en séance publique à l'impression et à la distribution (Chambre des Députés-1925 n° 2098), ne fut en définitive jamais publié.

Dans le même ordre d'idée, Joseph Barthélemy et Paul Duez observaient en 1933 que « *la commission d'enquête de 1930-31 sur la collusion de la politique et de la finance a jeté, sans profit, un grand trouble dans le pays et un certain discrédit sur le régime* ».

Des griefs identiques furent émis à l'encontre de la commission d'enquête sur l'Affaire Stavinsky ou de la commission chargée d'enquêter sur les événements du 6 février 1934. Constituées la même année par la Chambre des Députés, ces deux commissions furent, l'une comme l'autre, incapables d'établir la vérité sur les faits qui avaient justifiés leur création, -au plus grand préjudice de l'institution parlementaire-.

De nos jours, et compte-tenu du régime juridique institué par l'ordonnance du 17 novembre 1958, la procédure de l'enquête parlementaire, conduite dans la plus absolue confidentialité, s'avère de surcroît inadéquate pour répondre aux questions légitimes de nos concitoyens. **Le caractère secret des travaux d'une commission d'enquête, et un rapport publié après six mois de silence complet, ne pourraient en effet qu'être interprétés, à nouveau, comme une manœuvre d'étouffement d'une vérité qu'il est, du reste, peu probable d'établir entièrement.**

On imagine enfin le trouble grave que pourraient ressentir nos concitoyens si au terme de ses travaux, la commission d'enquête qu'aurait constituée le Sénat parvenait, sur un sujet identique, à des conclusions différentes, -voire opposées-, à celles de la commission de l'Assemblée nationale.

Refusant un effet d'affichage dont notre Haute Assemblée n'a rien à attendre, ces considérations ont amené votre commission à ne pas suivre la proposition qui nous est présentée.

* *
*

C'est au bénéfice de ces considérations que votre commission des Lois vous propose de ne pas adopter la proposition de résolution (1990-1991 n° 305) soumise à notre examen.