



N° 3026

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 avril 2001.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE ⁽¹⁾ SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION (n°2915) DE M. ANDRE GERIN, *tendant à la création d'une **commission d'enquête relative aux besoins budgétaires afin de traiter dans des délais brefs les atteintes aux lois sur les financements des partis politiques, sur l'usage de l'argent public et l'usage de biens sociaux,***

PAR MME NICOLE FEIDT,

Députée.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

La *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République* est composée de : M. Bernard Roman, *président* ; M. Pierre Albertini, Mme Nicole Feidt, M. Gérard Gouzes, *vice-présidents* ; M. Richard Cazenave, M. André Gerin, M. Arnaud Montebourg, *secrétaires* ; M. Léo Andy, M. Jean-Pierre Blazy, M. Émile Blessig, M. Jean-Louis Borloo, M. Jacques Brunhes, M. Michel Buillard, M. Dominique Bussereau, M. Christophe Caresche, M. Patrice Carvalho, Mme Nicole Catala, M. Jean-Yves Caullet, M. Olivier de Chazeaux, M. Pascal Clément, M. Jean Codognès, M. François Colcombet, M. François Cuillandre, M. Henri Cuq, M. Jacky Darne, M. Camille Darsières, M. Jean-Claude Decagny, M. Bernard Derosier, M. Franck Dhersin, M. Marc Dolez, M. Renaud Donnedieu de Vabres, M. René Dosière, M. Jean-Pierre Dufau, M. Renaud Dutreil, M. Jean Espilondo, M. François Fillon, M. Jacques Floch, M. Roland Francisci, M. Roger Franzoni, M. Claude Goasguen, M. Louis Guédon, Mme Cécile Helle, M. Philippe Houillon, M. Michel Hunault, M. Henry Jean-Baptiste, M. Jérôme Lambert, Mme Christine Lazerges, Mme Claudine Ledoux, M. Jean-Antoine Léonetti, M. Bruno Le Roux, M. Jacques Limouzy, M. Noël Mamère, M. Thierry Mariani, M. Louis Mermaz, M. Jean-Pierre Michel, M. Ernest Moutoussamy, Mme Véronique Neiertz, M. Robert Pandraud, M. Vincent Peillon, M. Dominique Perben, M. Henri Plagnol, M. Didier Quentin, M. Jean-Pierre Soisson, M. Frantz Taittinger, M. André Thien Ah Koon, M. Jean Tiberi, M. Alain Tourret, M. André Vallini, M. Michel Vaxès, M. Alain Vidalies, M. Jean-Luc Warsmann, M. Kofi Yamgnane.

Mesdames, Messieurs,

Le 1^{er} février dernier, M. André Gerin a déposé une proposition de résolution « *tendant à la création d'une commission d'enquête relative aux besoins budgétaires afin de traiter dans des délais brefs les atteintes aux lois sur les financements des partis politiques, sur l'usage de l'argent public et l'usage des biens sociaux.* »

Dans un exposé des motifs particulièrement long et détaillé, M. André Gerin justifie le dépôt de cette proposition de résolution par la volonté « *d'assainir la vie politique et de procéder à une vaste opération de salut public pour la moralité et la noblesse politique.* » Il propose, pour cela, que soit créée une commission d'enquête parlementaire de 30 membres, chargée de rendre son rapport avant le 30 avril 2001, qui aurait pour mission d'évaluer les besoins humains et matériels nécessaires aux ministères de la justice et de l'intérieur pour le traitement et le jugement dans des délais rapides de toutes les affaires politico-financières.

L'assainissement de la vie politique est un objectif auquel nous souscrivons tous ; le gouvernement de M. Lionel Jospin en a d'ailleurs fait une priorité. Dans ce but, de nombreuses mesures ont été prises afin que la justice retrouve une totale indépendance d'action et puisse mener à leur terme et en toute quiétude, les procédures concernant des affaires dans lesquelles des responsables politiques peuvent être impliqués.

Néanmoins, en ce domaine plus qu'en tout autre, il faut se garder d'analyses rapides ou de discours trop schématiques, qui, en définitive, confortent les attitudes les plus radicales et alimentent la crise du politique.

Il est ainsi essentiel de trouver une voie équilibrée qui évite les écueils du populisme tout en gardant intacte notre motivation. Dans ce contexte, il convient de s'interroger sur l'utilité de créer, comme le propose M. Gerin, une commission d'enquête parlementaire.

Suivant une procédure désormais bien connue, la rapporteure s'attachera ainsi à examiner d'abord la recevabilité de la proposition de résolution, au regard de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 re-

lative au fonctionnement des assemblées parlementaires, et des articles 140 et 141 du Règlement, puis à en apprécier l'opportunité.

La recevabilité de la proposition peut être admise sans difficulté ; aux termes de l'article 140 du Règlement, la proposition de résolution, pour être acceptée, doit déterminer avec précision les faits donnant lieu à enquête ou les services publics ou entreprises nationales dont la commission devra examiner la gestion; la rédaction retenue par M. Gerin cite précisément les ministères de la justice et de l'intérieur pour l'accomplissement de missions qui concourent indubitablement au service public de la justice.

Par ailleurs, l'article 141 du Règlement prohibe la discussion d'une proposition de résolution sur des faits donnant lieu à des poursuites judiciaires ; interrogée par M. le Président de l'Assemblée nationale au sujet de la recevabilité de la proposition de M. Gerin, Mme la Garde des sceaux, dans une lettre en date du 28 février 2001, a précisé que « *compte tenu des termes très généraux de cette proposition, les diverses procédures pouvant être relatives à des financements politiques illicites ne paraissent pas faire obstacle à l'adoption de cette proposition.* »

Il ne fait donc pas de doute que, au regard des articles 140 et 141 du Règlement, qui font d'ailleurs l'objet d'une interprétation toujours très souple par la commission des lois, la proposition de M. Gerin pourrait être déclarée formellement recevable.

L'opportunité de cette proposition de résolution paraît toutefois nettement plus discutable.

Encore une fois, il n'est pas question de nier ici l'importance des questions que soulève, dans des termes parfois très virulents, la proposition de résolution. La désaffection à l'égard du politique est une réalité et les « affaires » que connaît notre pays n'ont bien évidemment pas contribué à restaurer la sérénité nécessaire au débat public.

Quelles peuvent être les causes de cette désaffection ?

Comme le souligne très justement l'auteur de la proposition de résolution, le dispositif juridique dont s'est dotée la France ces quinze dernières années en matière de financement de la vie politique ne paraît pas être en cause, dans la mesure où il est parvenu à établir un équilibre entre les exigences de la moralisation du débat public et les réalités de la vie politique ; les lois du 11 mars 1988 relatives à la transparence financière de la vie politique, du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie éco-

nomique et des procédures publiques, et du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique, sont successivement venues assainir les liens entre le monde politique et la sphère privée, en instaurant notamment des plafonds dans le financement des campagnes, une prise en charge par l'Etat des dépenses électorales, des règles strictes en matière de comptabilité, et enfin l'interdiction de dons émanant de personnes morales.

L'ensemble du dispositif juridique existant apparaît répondre aux exigences de la vie politique : il est révélateur de constater à ce sujet que la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, autorité administrative indépendante instituée par la loi du 15 janvier 1990, ne fait état, dans son cinquième rapport, que de propositions d'adaptations marginales et relevant sans doute davantage du pouvoir réglementaire que du législateur.

Dès lors, le dispositif législatif ne paraissant pas en cause, l'auteur attribue le discrédit que connaîtrait le débat public à certaines affaires impliquant des hommes politiques, médiatisés à l'excès et pour lesquelles la justice n'aurait pas les moyens suffisants de mener à bien les investigations. M. André Gerin affirme ainsi que « *la justice a besoin de magistrats, de juges d'instruction, de greffiers, de personnel administratif pour pouvoir instruire les dossiers et juger. Police et justice doivent avoir les moyens pour traiter les affaires [...]. Pour redonner à la vie politique l'éthique, la transparence, la notion du respect de l'intérêt général et des gens, nous devons donner les moyens à la justice et à la police d'aller au bout de leur travail dans de bonnes conditions de travail et d'intelligence.* »

Sans méconnaître la question des besoins de la justice, la rapporteure ne partage pas cependant le constat très pessimiste dressé dans l'exposé des motifs de la proposition de résolution. Il convient, en effet, de rappeler brièvement l'effort particulier fourni par le Gouvernement en matière de lutte contre la délinquance économique et financière : les moyens des tribunaux spécialisés ont été renforcés avec la création de véritables pôles économiques et financiers. La mise en place de ces pôles se caractérise ainsi par la concentration d'un ensemble de moyens humains et matériels mis à la disposition des tribunaux spécialisés en matière économique et financière.

Les tribunaux spécialisés de Paris, Bastia, Lyon et Marseille ont de la sorte pu bénéficier d'aménagements immobiliers importants et d'une informatisation des services ; les moyens humains ont consisté à recruter des assistants spécialisés connaissant la complexité des procédures économiques et financières en question. Les juridictions de Bordeaux, Fort-de-France et Nanterre ont également pu bénéficier du recrutement de ces assistants spécialisés.

Il s'agit, avec la constitution de ces pôles, d'un dispositif très novateur ; il est prévu à terme d'en créer dans les principaux ressorts concernés par la grande délinquance financière et de parvenir, à moyen terme, à la création de dix à douze pôles économiques et financiers.

La question de savoir si ces prévisions seront suffisantes pour accélérer de façon conséquente le traitement des dossiers relatifs au financement illégal de partis politiques peut être posée et faire l'objet de débats. La rapporteure est néanmoins convaincue que la constitution d'une commission d'enquête n'est pas la réponse adéquate.

Il s'agit d'abord d'arguments d'opportunité évidents : il est à craindre en effet qu'une telle commission d'enquête ne soit perçue par nos concitoyens comme une ingérence du politique sur le fonctionnement de la justice. Certes, il n'est bien évidemment pas dans les intentions de M. André Gerin d'intervenir dans telle ou telle procédure, mais il est facile de prévoir que l'annonce de cette commission d'enquête pourrait être rapidement comprise comme la volonté de favoriser le traitement d'un contentieux bien particulier et d'en accélérer les procédures. Les parlementaires seraient, dès lors, rapidement soupçonnés de vouloir réserver à une élite politique une justice agissant avec célérité et dotée de moyens adéquats au détriment du contentieux « ordinaire », soumis aux aléas de l'engorgement des tribunaux.

Une telle initiative ne ferait qu'alimenter le soupçon et le discrédit ; la justice a besoin de sérénité et la création d'une commission d'enquête ne ferait qu'en altérer le cours.

S'il s'agit, avec cette proposition de résolution, de poser plus généralement la question des moyens attribués à la justice, d'autres instruments à la disposition du Parlement paraissent beaucoup plus adéquats : l'évaluation des besoins de la justice représente en effet un travail de longue haleine, qui peut être mené par les parlementaires au sein d'organes existants, et notamment des commissions permanentes.

Ainsi, les rapporteurs spéciaux désignés par la commission des Finances sur le projet de loi de finances, ainsi que les rapporteurs des autres commissions permanentes chargées de se prononcer pour avis sur les budgets relevant de leurs compétences, paraissent les mieux à même d'exercer un contrôle approfondi. Il faut ainsi rappeler que l'article 164 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 reconnaît aux rapporteurs spéciaux de la commission des Finances des prérogatives particulières en matière de contrôle, et notamment la possibilité de se faire communiquer tout document de service, de quelque nature que ce soit.

Outre les pouvoirs des rapporteurs budgétaires, la fonction de contrôle impartie au Parlement s'est trouvée récemment renforcée par la création, en février 1999, de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC). Constituée au sein de la commission des Finances, cette instance paraît être le lieu privilégié pour évaluer avec précision, comme le souhaite M. André Gerin, les besoins nécessaires aux ministères de la Justice et de l'Intérieur pour le traitement de toutes les affaires politico-financières dans des délais rapides.

En effet, la MEC a choisi cette année, parmi les sujets retenus par consensus au sein du bureau de la commission des Finances, de développer la question des moyens de fonctionnement du système judiciaire. C'est donc davantage dans ce cadre là, avec la collaboration de la Cour des comptes, dont peut se prévaloir la MEC, que pourra être apportée une réponse aux inquiétudes très légitimes de M. André Gerin.

Dès lors, jugeant que la création d'une commission d'enquête ne constituerait pas la solution adéquate aux problèmes soulevés par M. André Gerin et contribuerait même à alimenter le soupçon pesant sur la sphère politique, la rapporteure ne peut qu'inviter à rejeter la proposition de résolution qui est soumise à la commission des Lois.

*

* *

Plusieurs commissaires sont intervenus dans la discussion générale.

Souhaitant rappeler l'état d'esprit dans lequel il avait déposé, à titre personnel, cette proposition de résolution, **M. André Gerin** a estimé indispensable de poser clairement la question des moyens impartis à la justice et déploré, dans cette perspective, qu'une loi de progrès et d'innovation, telle que la loi sur la présomption d'innocence connaisse, du fait d'un manque de moyens, des difficultés de mise en œuvre. S'agissant des procédures impliquant des responsables politiques, il a reconnu que l'arsenal juridique mis en place depuis 1988 donnait satisfaction mais souhaité, néanmoins, que la question des moyens affectés au traitement de ces procédures contribue à dédramatiser le débat ; s'agissant des craintes émises par la rapporteure selon lesquelles une telle commission d'enquête serait perçue par l'opinion publique comme l'instauration d'un régime de faveur réservé à un contentieux très particulier, M. André Gerin a considéré qu'il ne s'agissait pas de créer une inégalité des citoyens devant la justice, mais de poser au contraire le principe d'une exemplarité de traitement de ces procédures.

Evoquant les propos de la rapporteure jugeant satisfaisant le dispositif juridique dont s'est doté la France en matière de financement de la vie politique, **M. Renaud Donnedieu de Vabres** a exprimé son scepticisme sur l'application de cette législation aux prochaines élections présidentielles ; rappelant, à cet égard, que la loi du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique avait prohibé le don de toute personne morale aux candidats, ajoutant que cette interdiction très drastique n'avait pas pleinement joué lors des dernières élections présidentielles puisque les candidats avaient pu bénéficier de dons de personnes morales jusqu'au 31 décembre 1994, il a douté que le dispositif existant maintenant depuis 1995 soit suffisant pour assurer le financement d'une campagne au niveau national. Considérant, dès lors, qu'il y avait une grande hypocrisie à refuser de prendre en compte les besoins de financement inhérents aux campagnes électorales, il a estimé que la question se posait également pour les parlementaires, et notamment pour ceux qui ne peuvent se prévaloir d'un mandat d'exécutif d'une collectivité locale et ne bénéficient donc pas, à ce titre, d'une logistique au niveau local. Il a ainsi jugé que les moyens attribués par l'Assemblée nationale pour l'accomplissement du mandat parlementaire étaient insuffisants et ne permettaient pas au parlementaire de faire face à son travail en circonscription, tout en accomplissant, dans des conditions satisfaisantes, sa mission de législateur. Il a estimé, dans ces conditions, qu'il était souhaitable de poser la question du financement de la vie politique en termes de moyens et récusé, en conséquence, l'assertion selon laquelle le débat sur la question était définitivement clos.

S'agissant ensuite des moyens impartis à la justice, il a considéré qu'il existait, en matière budgétaire, un véritable problème, concernant essentiellement l'exercice des fonctions régaliennes de l'Etat et tenant à l'absence de programmation adéquate de la consommation des crédits budgétaires. Faisant état notamment des travaux de la commission d'enquête sur la situation dans les prisons françaises, qui ont mis en lumière une sous-consommation catastrophique des crédits budgétaires, alors même que les besoins étaient immenses, M. Renaud Donnedieu de Vabres a plaidé pour l'adoption d'une loi de programmation obligatoire qui instituerait, pour les ministères régaliens, une nouvelle règle juridique interdisant au gouvernement de modifier, par la voie des reports ou d'annulations de crédits, ce qui a été décidé par le Parlement. Il a regretté que la Garde des Sceaux ne profite pas d'un climat favorable, qui se traduit par une sensibilisation de l'opinion publique à la question des moyens de la justice, pour demander une telle loi de programmation.

Approuvant les arguments de la rapporteure, selon lesquels la création d'une commission d'enquête serait inopportune, **M. Jacques Floch** a estimé néanmoins qu'une telle proposition de résolution invitait à

s'interroger sur les conditions de financement de la vie politique ; il s'est félicité, à ce sujet, que le dispositif législatif existant se soit traduit concrètement par une forte réduction des dépenses électorales et a jugé que des dérives avaient ainsi été évitées ; conscient des difficultés que ne manquera pas de susciter l'application de la loi du 19 janvier 1995 pour les prochaines élections présidentielles, il a considéré que la fin des excès connus précédemment, notamment en terme d'affichages ou d'organisation de meetings, plaidait néanmoins pour le maintien du dispositif actuel.

M. Robert Pandraud a estimé souhaitable de poser, une fois par mandature, la question de la législation applicable au financement de la vie politique ; approuvant les propos de la rapporteure jugeant satisfaisant le dispositif actuel, il s'est néanmoins interrogé sur l'effectivité de cette législation en matière d'élections présidentielles, constatant qu'il était impossible pour le juge constitutionnel de prononcer, en cas d'infraction à la législation, l'annulation de l'élection. Il a considéré que, plus généralement, la proposition de résolution de M. André Gerin posait la question de la place de la justice dans notre société et estimé que rien ne pourrait être fait, en l'occurrence, si la justice ne veillait pas elle-même à être exempte de tout reproche. Il a ainsi déploré les violations fréquentes du secret de l'instruction, qui sont bien souvent organisées par les magistrats eux-mêmes pour faire avancer un dossier ; il a également regretté qu'ait été supprimé le privilège de juridiction, qui permettait le transfert des dossiers hors du tribunal d'origine, pour toute affaire concernant un haut fonctionnaire ou un homme politique. Convenant qu'il s'agissait d'une procédure lourde, il a jugé qu'elle présentait, néanmoins, l'avantage de donner, par le dépaysement des dossiers, l'impression de l'impartialité des tribunaux. Evoquant la loi sur la présomption d'innocence, qui a contribué, en renforçant l'indépendance du parquet, à accroître, chez certains magistrats, le désir d'obtenir des « coups » médiatiques, il a souscrit aux propos de M. Donnedieu de Vabres déplorant le manque de moyens impartis aux ministères exerçant des fonctions régaliennes.

En réponse aux intervenants, la rapporteure a insisté sur la nécessité de donner à la justice les moyens d'accomplir sa tâche en toute sérénité et formulé la crainte qu'une telle commission d'enquête ne soit comprise comme une volonté du politique d'interférer dans le travail de la justice. Exprimant sa satisfaction que l'application de la loi du 19 janvier 1995 se soit traduite par une réduction des dépenses affectées au financement des campagnes électorales, elle a, néanmoins, estimé nécessaire de poursuivre la réflexion, notamment au sein des formations politiques.

Conformément aux conclusions de la rapporteure, la Commission a *rejeté* la proposition de résolution.

3026-Rapport de Mme Feidt : commission d'enquête sur les besoins budgétaires afin de traiter dans des délais brefs les atteintes aux lois sur les financements des partis politiques, sur l'usage de l'argent public et l'usage de biens sociaux (lois)