

SÉNAT

DEUXIEME SESSION EXTRAORDINAIRE 1987-1988

Service des Commissions

BULLETIN

DES COMMISSIONS

SOMMAIRE

	Pages
	-
Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel, règlement et Administration générale	1055
Délégation du Sénat pour les Communautés européennes	1077

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION,
SUFFRAGE UNIVERSEL, RÈGLEMENT
ET ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

Mardi 9 février 1988. - Présidence de M. Germain Authié, vice-président. - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord désigné **M. Jacques Larché comme **rapporteur** du **projet de loi organique n° 227 (1987-1988)** et du **projet de loi n° 228 (1987-1988)**, adoptés par l'Assemblée nationale, relatifs à la **transparence financière de la vie politique.****

M. Jacques Larché, après avoir évoqué le débat ayant suivi l'audition récente de M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur, a exposé que des problèmes similaires à ceux soulevés pour les deux projets de loi ont déjà été résolus dans plusieurs démocraties occidentales.

Le rapporteur a rappelé que ces questions ont été, à plusieurs reprises, abordées en France sans pour autant que des solutions appropriées leur aient été apportées. Il a notamment mentionné les déclarations de principe du Président Georges Pompidou, les intentions du Président Valéry Giscard d'Estaing et les propositions de M. François Mitterrand, alors candidat, relatives à la moralisation de la vie politique. Il a également précisé que plusieurs propositions de loi émanant de toutes les formations politiques et un seul projet de loi traitant de ces problèmes émanant de M. Raymond Barre, Premier ministre, ont été déposés.

Après avoir présenté la genèse des projets de loi actuellement en discussion, **M. Jacques Larché, rapporteur**, a insisté sur la nécessité de combler certaines lacunes des textes adoptés par l'Assemblée nationale et de parvenir à l'accord exigé par la Constitution sur le projet de loi organique.

Le rapporteur a ensuite indiqué que les projets de loi répondent à une triple finalité :

- établir la transparence du patrimoine des hommes politiques ;

- plafonner les dépenses des campagnes électorales ;

- assurer le financement des partis politiques.

Il a déclaré que sans entrer dans le détail des amendements, il s'efforcera de dégager les principes généraux justifiant ses propositions de modifications.

Le rapporteur a estimé que le premier point pose le plus grand nombre de problèmes juridiques. Il a considéré que la déclaration de patrimoine ne doit pas se traduire par une remise en cause des principes généraux du droit français et en particulier de ceux garantissant le respect et la protection de la vie privée. Ces garanties, a-t-il précisé, sont assurées non seulement par des engagements internationaux tels que la convention européenne des droits de l'homme mais encore par le droit civil et par une jurisprudence constante.

M. Jacques Larché, rapporteur, a souligné que les déclarations de patrimoine ne devraient pas devenir un élément du débat politique et ne devraient en aucune façon, en raison de leur diffusion, risquer de rendre les hommes politiques vulnérables au terrorisme ou aux actions criminelles. Confirmant la nécessité de garantir la confidentialité de la déclaration et de respecter les droits des conjoints, il a indiqué que :

- compte tenu de la nature du mandat parlementaire, l'intervention d'une commission administrative pour recevoir les déclarations de patrimoine, quelle que soit la

qualité de sa composition, devrait être écartée et a suggéré que le Conseil Constitutionnel soit habilité à le faire ;

- le principe de la publicité devrait être abandonné ;
- le caractère inquisitorial de la procédure devrait être refusé au profit d'une déclaration faite sur l'honneur.

En ce qui concerne les catégories d'hommes politiques soumis à l'obligation de déclarer leur patrimoine, le rapporteur a suggéré l'exclusion des présidents des conseils de région de Nouvelle-Calédonie.

Il a précisé que le seuil de 50.000 habitants retenu par le Gouvernement concernerait 109 maires des grandes villes alors que le seuil des 30.000 habitants retenu par l'Assemblée nationale s'appliquerait à 237 maires.

Enfin, le rapporteur s'est interrogé sur la gravité de la sanction de la non déclaration (entraînant la déchéance immédiate du mandat) et sur la proposition de l'Assemblée nationale de limiter l'inéligibilité à une année.

Sur le second problème relatif au plafonnement des dépenses de campagnes électorales, **M. Jacques Larché, rapporteur**, s'est également interrogé sur :

- le champ d'application de cette mesure ; il a suggéré d'accepter les dispositions du projet de loi telles qu'adoptées par l'Assemblée nationale ;

- le seuil de financement ; il a estimé que les majorations décidées par l'Assemblée nationale et portant respectivement les seuils de 400.000 F à 500.000 F pour les élections législatives, de 100 millions de francs à 120 millions de francs pour le premier tour de l'élection présidentielle et de 120 millions de francs à 140 millions de francs pour le deuxième tour pourraient être retenues. Il a néanmoins souligné le caractère en réalité inégalitaire de l'égalité envisagée pour les élections législatives ;

- la publication des comptes de campagne : **M. Jacques Larché, rapporteur**, a précisé que cette

obligation est limitée au Président de la République. Il a insisté sur les difficultés découlant de la déductibilité fiscale des dons introduite par l'Assemblée nationale. Il a en effet considéré qu'il s'agit d'une aide publique au second degré, présentant de surcroît un caractère inégalitaire dans la mesure où plus le seuil marginal d'impôt est élevé, plus l'Etat aide au financement.

Le rapporteur a par ailleurs souligné que la sanction pour dépassement du plafond se traduisant par l'inéligibilité est trop lourde et inadaptée.

Enfin, il a rappelé que les partis politiques ont un "statut constitutionnel" défini par :

- le droit constitutionnel de se former et d'exercer leur activité librement ;

- la mission de concourir à l'expression des suffrages ;

- l'obligation constitutionnelle tenant au nécessaire respect des principes de la démocratie et du suffrage.

Il s'est interrogé sur la compatibilité de ce statut avec l'intervention d'un système de financement public des partis.

Après avoir souligné que l'idée de défiscalisation de l'aide apportée aux partis avait été abandonnée, puis rappelé qu'un système d'aide publique existe déjà principalement au travers de l'aide à la presse ou de l'aide aux syndicats et enfin insisté sur le fait qu'il ne s'agit que d'une proposition faite aux partis politiques et non pas d'une obligation, le rapporteur a suggéré de prévoir un système mixte permettant de moduler l'aide en fonction, d'une part, du nombre des élus et, d'autre part, du nombre des suffrages exprimés sur la totalité du territoire, dans la mesure où 75 candidats au moins se sont présentés sous l'étiquette du parti et ont obtenu 5 % du suffrage national.

En conclusion, **M. Jacques Larché, rapporteur**, a insisté sur la nécessité de garantir la compatibilité du système proposé et des principes généraux du droit français. Il a souligné la nécessité d'une conciliation avec

l'Assemblée nationale. Il a enfin rappelé que les dispositions des deux projets de loi ne constituent qu'un point de départ susceptible d'être modifié et complété ultérieurement.

Un débat général s'est alors engagé.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a insisté sur la nécessité de parvenir à une réelle transparence, ce qui sous-entend la possibilité d'une vérification des déclarations. Il a considéré que le caractère anti-constitutionnel de la déductibilité fiscale des dons consentis aux candidats a été démontré par le rapporteur. Enfin, il a estimé que le système mixte envisagé par le rapporteur constitue une amélioration par rapport au projet de loi. Mais il s'est inquiété du choix de la base de référence comme clé de répartition.

M. Charles Jolibois s'est déclaré opposé au mécanisme de déductibilité fiscale qu'il considère comme un financement public déguisé. Il a souligné que le financement de la vie politique par les personnes morales devait être envisagé sous un angle différent selon qu'il provient de personnes morales de droit public ou de personnes morales de droit privé. Il s'est prononcé en faveur de l'exclusion des premières et d'une stricte limitation des secondes. **M. Charles Jolibois** a considéré que la sanction prévue pour le dépassement du plafond de dépenses est trop lourde. Il s'est interrogé sur la faculté pour les partis et groupements politiques de recevoir un double financement déterminé en fonction de la nouvelle clé de répartition envisagée par le rapporteur. Enfin, il a considéré que la confidentialité de la déclaration de patrimoine ne pourrait être garantie que dans la mesure où les conditions d'élaboration et d'usage de ladite déclaration seraient précisément déterminées par la loi.

M. Jean Clouet s'est inquiété des incidences de la loi sur la situation des conjoints, laquelle varie en fonction du régime matrimonial pour lequel ils ont opté.

M. Jacques Thyraud a considéré que l'inéligibilité constitue une sanction grave non seulement pour l'élu, mais pour les électeurs. Il a suggéré qu'elle soit remplacée par la déchéance ou la démission d'office. Il s'est déclaré réservé sur l'opportunité d'une déclaration de patrimoine et a évoqué à ce propos les difficultés résultant de la méthode d'évaluation, du délai de dépôt et de l'éventuelle mise en cause des tiers. Il a estimé qu'une déclaration sur l'honneur serait à cet égard satisfaisante. Il s'est également déclaré réservé sur la possibilité d'une déduction fiscale des dons et, en revanche, a accepté le principe d'un financement public des partis.

Après avoir admis le principe de la déclaration du patrimoine, **M. Bernard Laurent** s'est déclaré hostile à la défiscalisation des dons faits aux candidats, dans la mesure où elle risque d'entraîner une confusion avec le système actuellement en vigueur, applicable à la seule déductibilité des dons faits aux oeuvres d'intérêt général. Il a estimé qu'un système idéal de financement des partis devrait prendre en compte une clé de répartition fondée sur les résultats du suffrage universel. Il a néanmoins estimé qu'un tel système risquerait d'entraîner l'émiettement des partis et, en conséquence, s'est déclaré favorable aux suggestions du rapporteur.

M. Charles Lederman, après avoir rappelé que le parti communiste s'est préoccupé depuis fort longtemps des problèmes de transparence du financement de la vie politique, a estimé que les projets de loi ne répondent pas aux problèmes actuels et présentent un caractère inégalitaire, immoral et inefficace. Il a souhaité que les déclarations de patrimoine soient étendues aux déclarations de revenus et que ces déclarations concernent non seulement les hommes politiques, mais encore leur conjoint et, éventuellement, leurs enfants mineurs. Il a estimé que la publication de ces documents devrait être largement assurée, faute de quoi ils seraient inefficaces. **M. Charles Lederman** a souligné que le plafond des dépenses de campagne électorale est fixé à un niveau trop

élevé et qu'il présente, en outre, un caractère inégalitaire, en particulier pour les campagnes législatives. Enfin, il a répété son hostilité au financement public des partis politiques en insistant sur le caractère anti-constitutionnel d'une telle mesure rompant, selon lui, le principe d'égalité entre les partis.

M. Raymond Bouvier a tout d'abord insisté sur le caractère inopportun des projets de loi en discussion. Bien qu'il se soit déclaré opposé au financement public des partis politiques, il a souscrit aux propositions du rapporteur tendant à instaurer une nouvelle clé de répartition pour leur financement. Il a considéré que la déclaration de patrimoine des hommes politiques, dans la mesure où elle jette une suspicion a priori sur la classe politique, est une mesure choquante. Il a estimé que les mesures de défiscalisation des dons ne devraient pas être maintenues.

Puis **M. Etienne Dailly** a déclaré qu'il jugeait ces textes d'autant plus inopportuns qu'ils n'auront pas d'effet rétroactif et que l'essentiel de la campagne électorale actuelle aura été menée. Il s'est déclaré très réservé sur la déclaration de patrimoine et a estimé que de telles dispositions risquent de dissuader certains citoyens de se porter candidats aux élections. Il a soulevé la question des régimes matrimoniaux. Après s'être déclaré défavorable à un financement public des partis politiques, qu'il considère comme contraire à la Constitution, il a estimé que la déductibilité fiscale des dons introduite par l'Assemblée nationale pourrait être retenue. Enfin, **M. Etienne Dailly** a affirmé que la détermination d'un plafond de dépenses pour les campagnes électorales est une disposition illusoire et inapplicable.

Au terme de ce débat, **M. Jacques Larché, rapporteur**, en excluant tout commentaire sur l'opportunité de la discussion des projets de loi, a réaffirmé son souci de respecter les principes du droit, en instituant la confidentialité des déclarations de patrimoine. Il a réitéré ses interrogations à propos de la défiscalisation.

Enfin, il a confirmé sa volonté d'instituer une nouvelle clé de répartition du financement des partis politiques conforme aux principes fixés par l'article 4 de la Constitution. Enfin, il a reconnu que les deux textes présentés constituent une première étape et sont, à ce titre, susceptibles d'amélioration et de compléments ultérieurs.

Au cours d'une seconde séance, tenue dans l'après-midi, sous la présidence de MM. Charles Lederman, René-Georges Laurin et Pierre Salvi, secrétaires, la commission a procédé à l'examen des articles du projet de loi organique n° 227 (1987-1988) adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la transparence financière de la vie politique.

A l'article premier, relatif à la déclaration de situation patrimoniale des candidats à la présidence de la République, après les interventions de M. Michel Dreyfus-Schmidt sur la nécessité de fournir une information complète à l'électeur, de MM. Jacques Larché, rapporteur, et Etienne Dailly précisant que les déclarations doivent uniquement permettre de déceler les variations indues du patrimoine pendant le mandat, et de M. Charles Lederman regrettant le manque de transparence de ces dispositions, la commission a adopté deux amendements précisant que la déclaration doit être remise sous pli scellé et que la publication est limitée à la déclaration du candidat proclamé élu par le Conseil constitutionnel.

La commission a adopté sans modification l'article 2 étendant à l'élection présidentielle les règles relatives au contrôle du financement des campagnes électorales pour l'élection des députés et l'article 3 relatif à la publication des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle.

A l'article 4, relatif au remboursement des frais de campagne, après les interventions de MM. Jacques

Larché, rapporteur, Michel Dreyfus-Schmidt, Etienne Dailly et Guy Allouche, la commission a adopté un amendement tendant à ce que le non-versement du remboursement forfaitaire constitue la sanction du dépassement du plafond de dépenses.

La commission a confirmé la suppression de l'article 5 relatif à la déclaration patrimoniale du Président de la République au terme de son mandat et de l'article 6 fixant les sanctions du non-dépôt de déclaration patrimoniale des candidats aux élections législatives, dont les dispositions ont été transférées par l'Assemblée nationale respectivement aux articles premier et 11 bis du projet.

A l'article 7, relatif à la déclaration de patrimoine des parlementaires, après les interventions de **MM. Michel Dreyfus-Schmidt** sur la nécessité de contrôler le contenu et les conditions de dépôt de la déclaration, de **M. Pierre Salvi** sur le caractère inquisitorial de la procédure et les risques de débordement qu'elle peut amener, de **M. Roger Romani** s'inquiétant de l'extension des pouvoirs du Conseil constitutionnel et admettant la nécessité d'écarter l'intervention des bureaux des assemblées, de **M. Jacques Thyraud** rappelant que la confidentialité de certaines informations ne doit pas être considérée comme un privilège, de **M. Charles Lederman** regrettant le caractère trop confidentiel des déclarations, de **M. Bernard Laurent** sur la suspicion a priori jetée sur les parlementaires, de **M. Etienne Dailly** sur la nécessité de limiter les utilisations possibles des déclarations et de **M. Jacques Larché, rapporteur**, réaffirmant le caractère solennel de la déclaration et le but de cette déclaration qui ne doit être autre que de vérifier les accroissements indus de patrimoine à l'occasion de l'exercice d'un mandat public, la commission a adopté six amendements ayant pour objet :

- de fixer le délai de dépôt aux quinze jours de l'entrée en fonctions ;

- de confier au Conseil constitutionnel le soin de recevoir les déclarations de patrimoine ;

- de préciser que les déclarations sont faites sous pli scellé, sur l'honneur, certifiées exactes et sincères ;

- de limiter la déclaration aux biens propres du candidat et à ceux de la communauté matrimoniale ou aux biens réputés indivis en application de l'article 1538 du code civil ;

- de supprimer les alinéas de l'article énumérant les différentes catégories d'éléments du patrimoine devant figurer dans la déclaration, précisant qu'un récépissé de déclaration sera délivré au déposant et renvoyant cette détermination à un décret en Conseil d'Etat.

A l'article 7 bis relatif à la commission ad hoc chargée de recevoir les déclarations de patrimoine des parlementaires, la commission a adopté un amendement précisant que les déclarations ne peuvent être communiquées qu'à la demande expresse du déclarant, de ses ayants droit ou des autorités judiciaires.

A l'article 7 ter relatif aux sanctions applicables à la publication ou la divulgation de tout ou partie des déclarations de situation patrimoniale, la commission, après les interventions de MM. Etienne Dailly, Michel Dreyfus-Schmidt et Roger Romani, a adopté un amendement renforçant les sanctions en les assimilant à celles prévues par l'article 368 du code pénal, relatif à la protection de l'intimité de la vie privée d'autrui, soit des peines de deux mois à un an de prison et de 2.000 à 60.000 francs d'amende.

La commission a décidé de supprimer l'article 7 quater étendant aux sénateurs les dispositions précédemment évoquées, dans la mesure où elles leur sont automatiquement applicables en vertu de l'article L.O. 296 du code électoral.

La commission a adopté sans modification l'article 8 fixant les sanctions du non-dépôt du compte de campagne.

A l'article 9 relatif aux dispositions réglementant le financement des campagnes électorales législatives, la commission a adopté un amendement supprimant le dernier alinéa prévoyant que le montant des dons ne peut excéder le plafond des dépenses.

A l'article 9 bis interdisant les contributions ou aides matérielles provenant d'Etats étrangers ou de personnes de nationalité étrangère, la commission a étendu l'interdiction aux contributions versées par les communautés européennes à l'occasion de l'organisation des élections au Parlement européen.

La commission a adopté sans modification l'article 9 ter relatif à la déduction fiscale des dons consentis aux candidats.

A l'article 10, relatif au dépôt obligatoire des comptes de campagne législative, la commission a adopté un amendement précisant explicitement qu'ils sont communiqués au Conseil constitutionnel ou aux autorités judiciaires sur leur demande. Elle a également adopté à cet article deux amendements rédactionnels.

La commission a adopté sans modification l'article 11 excluant les élections sénatoriales de l'application des dispositions relatives au compte de campagne.

A l'article 11 bis prévoyant les sanctions pour méconnaissance des dispositions des articles 7 et 10, la commission, après les interventions de **MM. René-Georges Laurin, Michel Dreyfus-Schmidt et Bernard Laurent**, a adopté un amendement prévoyant que la sanction est le non-versement du remboursement forfaitaire.

Après l'article 11 bis, la commission a adopté un amendement tendant à l'insertion d'un article additionnel confiant au Conseil constitutionnel le soin de constater directement la déchéance de l'élu en application de l'article L.O. 128 du code électoral.

La commission a ensuite confirmé la suppression de l'article 12 relatif à l'entrée en vigueur des dispositions sur la situation patrimoniale du Président de la République en fin de mandat puis adopté sans modification l'article 13 déterminant la mise en oeuvre des dispositions relatives au compte de campagne pour la prochaine élection présidentielle.

A l'article 14, fixant la date d'entrée en vigueur de certaines dispositions du projet de loi, la commission a adopté un amendement de coordination.

La commission a **adopté l'ensemble du projet de loi organique ainsi modifié.**

Puis la commission a procédé à l'examen des **articles du projet de loi n° 228 (1987-1988), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la transparence financière de la vie politique.**

A l'article premier, relatif à la déclaration de situation patrimoniale des membres du Gouvernement, la commission a adopté un amendement précisant que cette déclaration est faite sous pli scellé.

A l'article 2, relatif aux déclarations de patrimoine des présidents des assemblées territoriales et des maires des communes de plus de 30.000 habitants, la commission a adopté deux amendements précisant que la déclaration est adressée sous pli scellé et indiquant que la population de référence à prendre en compte est celle du dernier recensement national connu au moment du renouvellement des conseils municipaux.

A l'article 3, relatif aux missions de la commission ad hoc, la commission a adopté un amendement reprenant la rédaction initiale du projet de loi et la complétant en étendant certaines des dispositions de la loi organique relatives à la communication des déclarations et aux sanctions applicables en cas de divulgation ou publication de tout ou partie de leur contenu.

La commission a ensuite adopté sans modification l'article 4 fixant les sanctions du non-dépôt de la déclaration.

A l'article 5, relatif au remboursement forfaitaire de certaines dépenses électorales faites à l'occasion des campagnes législatives, la commission a adopté un amendement sanctionnant le dépassement du plafond des dépenses par le non-remboursement forfaitaire des frais.

La commission a adopté sans modification l'article 5 bis, relatif au régime des partis et groupements politiques.

A l'article 6 déterminant le principe de l'affectation des crédits budgétaires au financement des partis et groupements politiques, la commission a adopté un amendement rédactionnel.

Après les interventions de **MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Charles Jolibois et Etienne Dailly**, la commission a adopté un amendement insérant un article additionnel après l'article 6 fixant la clé de répartition des aides selon laquelle la moitié de la somme totale est attribuée proportionnellement au nombre de suffrages obtenus par les formations ayant présenté au moins 75 candidats et ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés à l'échelon national au premier tour des dernières élections législatives, et la seconde moitié est répartie entre les formations auxquelles ont adhéré un ou plusieurs parlementaires.

A l'article 7 fixant les modalités de répartition des crédits, la commission a adopté un amendement de coordination et plusieurs amendements tendant à :

- fixer le délai dans lequel les parlementaires doivent faire connaître leur rattachement aux différentes formations politiques ;

- limiter à une seule le nombre des adhésions ;

- laisser à chaque assemblée le soin de communiquer directement au Premier ministre le résultat des déclarations de rattachement ;

- prévoir un report de délai applicable dans le cas de dissolution de l'Assemblée nationale.

La commission a adopté sans modification l'article 8 déterminant les dérogations à la procédure de contrôle de droit commun des comptes des partis et groupements politiques.

A l'article 9, relatif à la transparence financière des partis et groupements politiques bénéficiaires de l'aide publique, la commission a adopté, après l'intervention de **M. Etienne Dailly**, un amendement rédactionnel et un amendement prévoyant le dépôt des comptes sur le bureau de l'Assemblée nationale ou sur le bureau du Sénat.

La commission a ensuite adopté sans modification l'article 10 fixant le régime des sanctions du non respect des dispositions de l'article L.O. 163-3 du code électoral.

Elle a adopté une nouvelle rédaction de l'article 11 réglementant l'accès aux listes et fichiers électoraux et l'obtention de leur copie.

Elle a adopté sans modification l'article 12 relatif à la publicité politique à la télévision, l'article 13 déterminant l'entrée en vigueur des articles premier et 2 de la loi, l'article 13 bis relatif au bilan de la réforme.

Elle a supprimé l'article 13 ter limitant la durée d'application de la loi et elle a adopté sans modification l'article 14 prévoyant l'extension des dispositions du projet de loi aux territoires d'outre-mer et à la collectivité territoriale de Mayotte.

La commission a adopté le texte du projet de loi ainsi modifié.

Vendredi 12 février 1988. - Présidence de M. Charles de Cuttoli, vice-président. - La commission a procédé à l'examen des amendements aux projets de loi n° 227 (1987-1988) et n° 228 (1987-1988), adoptés par

l'Assemblée nationale, relatifs à la **transparence financière de la vie politique.**

La commission a en premier lieu **examiné les amendements au projet de loi organique.**

A l'article premier, elle a rejeté l'amendement n° 42 présenté par M. André Méric tendant à prescrire l'indication du changement du régime matrimonial à l'occasion de la déclaration de patrimoine déposée à l'expiration du mandat. Un débat s'est engagé sur ce point auquel ont participé outre **M. Jacques Larché, rapporteur**, MM. **Michel Dreyfus-Schmidt et Michel Rufin.**

Puis elle a constaté le caractère inopérant de l'amendement n° 21 présenté par M. Charles Lederman.

A l'article 2, la commission a rejeté un amendement n° 22 présenté par M. Charles Lederman et un amendement n° 44 présenté par M. André Méric modifiant le seuil maximum des sommes engagées à l'occasion des campagnes présidentielles.

Après les interventions de **M. Jacques Larché, rapporteur, et M. Michel Dreyfus-Schmidt**, elle a rejeté un amendement n° 43 présenté par M. André Méric concernant les dépenses engagées au profit d'un candidat sur fonds publics.

A l'article 4 la commission a rejeté l'amendement n° 23 présenté par M. Charles Lederman tendant à permettre une avance aux candidats.

La commission a rejeté un amendement n° 24 présenté par M. Charles Lederman tendant à insérer un article additionnel après l'article 4.

A l'article 7, elle a constaté que l'amendement n° 38 présenté par M. André Diligent était contraire au dispositif retenu par la commission.

Elle a ensuite constaté que l'amendement n° 51 présenté par M. André Méric était satisfait par un amendement antérieur de la commission.

Elle a ensuite rejeté un amendement n° 45 présenté par M. André Méric.

Puis elle a constaté que l'amendement n° 46 présenté par M. André Méric était satisfait par un amendement antérieur de la commission.

La commission a ensuite rejeté les amendements n° 25 de M. Charles Lederman et n° 47 de M. André Méric tendant à prévoir la déclaration des biens des enfants mineurs.

Elle a ensuite examiné un amendement n° 26 présenté par M. Charles Lederman concernant la déclaration des revenus et les liens du déclarant avec toute entreprise ou société. Un débat s'est engagé sur ce point, auquel ont participé **M. Jacques Larché, rapporteur**, et **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, le rapporteur ayant notamment indiqué que cet amendement était pour partie satisfait par la législation sur les incompatibilités.

La commission a ensuite rejeté les amendements n°s 48, 50 et 49 présentés par M. André Méric.

A l'article 7 bis, elle a rejeté un amendement n° 27 de M. Charles Lederman et un amendement n° 52 de M. André Méric.

Elle a ensuite rejeté un amendement n° 28 présenté par M. Charles Lederman tendant à l'insertion d'un article additionnel après l'article 7 bis.

A l'article 7 ter, la commission a rejeté un amendement n° 29 présenté par M. Charles Lederman.

Elle a ensuite pris connaissance d'un sous-amendement n° 53 de M. André Méric à l'amendement n° 12 de la commission tendant à aménager le dispositif d'interdiction de publication par voie de presse des déclarations patrimoniales. Sur ce point, **M. Jacques Larché, rapporteur**, a estimé que le

sous-amendement était déjà satisfait par les règles en vigueur en matière de presse permettant, dans certains cas, de porter à la connaissance du public les informations communiquées à l'avance. **M. Michel Dreyfus-Schmidt** s'est montré en désaccord et a confirmé l'utilité de ce sous-amendement. **M. François Giacobbi** a suggéré qu'une mise au point soit faite à cet égard par le rapporteur en séance publique. La commission a en conséquence rejeté le sous-amendement.

A l'article 9, la commission a rejeté l'amendement n° 54 présenté par M. André Méric modifiant le régime actuel de prise en charge par l'Etat des dépenses de campagne d'un candidat. Un débat s'est engagé sur ce point auquel ont participé outre **M. Jacques Larché, rapporteur**, **MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Roger Romani et Michel Rufin**.

Elle a également rejeté l'amendement n° 30 présenté par M. Charles Lederman ayant le même objet.

La commission a rejeté l'amendement n° 41 présenté par M. Jacques Pelletier tendant à aménager le dispositif de lutte contre l'affichage sauvage. Un débat s'est engagé auquel ont participé outre **M. Jacques Larché, rapporteur**, **MM. Charles de Cuttoli, François Giacobbi, Roger Romani, Michel Dreyfus-Schmidt, Auguste Cazalet et André Daugnac**. **M. Jacques Larché, rapporteur**, a souligné la très grande difficulté du problème. **M. François Giacobbi** a complété les réflexions de la commission en évoquant l'utilisation abusive des trois couleurs nationales sur les affiches électorales. **M. Roger Romani** a proposé à cet égard qu'une détermination précise des nuances de ces couleurs soit élaborée pour que l'interdiction du recours aux trois couleurs soit plus effective. **M. Auguste Cazalet** s'est prononcé dans le même sens. **M. André Daugnac** a souhaité pour sa part une simplification du dispositif. **M. Michel**

Dreyfus-Schmidt a enfin souhaité que ce problème soit mis en regard de celui posé par l'affichage commercial.

La commission a ensuite rejeté les amendements n°s 31 et 32 présentés par M. Charles Lederman ainsi que l'amendement n° 39 présenté par MM. André Diligent et Pierre Lacour.

La commission a ensuite rejeté l'amendement n° 55 présenté par M. André Méric tendant pour l'essentiel à statuer sur les sommes réunies par le candidat au-delà du maximum de dépenses autorisées. **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a souligné toute l'utilité du dispositif. **M. Jacques Larché, rapporteur**, l'a jugé pour sa part extrêmement complexe et a souhaité qu'un nouvel examen du problème soit engagé ultérieurement lors du dépôt du rapport prévu sur l'application de la loi.

Puis elle a rejeté un amendement n° 56 présenté par M. André Méric.

Elle a ensuite examiné l'amendement n° 57 présenté par M. André Méric et un amendement en discussion commune présenté par le rapporteur, tendant à exclure les dons en provenance de certaines collectivités ou établissements. **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a présenté l'ensemble des collectivités et établissements lui paraissant devoir être exclus du dispositif. **M. Jacques Larché, rapporteur**, a pour sa part souhaité restreindre l'interdiction à certaines collectivités et établissements bien définis. **M. François Giacobbi** a estimé utile d'alléger la liste prévue à l'amendement n° 57. La commission a rejeté l'amendement n° 57, § I, puis a constaté que l'amendement n° 58, § I, de M. André Méric tombait en conséquence et, par suite, a rejeté les amendements n°s 59 à 66 de M. André Méric.

Elle a ensuite examiné le paragraphe II de l'amendement n° 57 tendant à définir les modalités selon lesquelles les collectivités ou établissements autorisés pourraient consentir les dons prévus. Le rapporteur a estimé ce dispositif déjà satisfait par la législation en

vigueur. **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a souhaité pour sa part que les dons effectués figurent au bilan. La commission a rejeté le paragraphe II de l'amendement n° 57 et a constaté que le paragraphe II de l'amendement 58 tombait en conséquence.

Elle a ensuite rejeté les amendements n°s 67 et 68 présentés par **M. André Méric**.

A l'article 9 bis, elle a rejeté les amendements n°s 33 et 34 présentés par **M. Charles Lederman**.

A l'article 9 ter, elle a fait de même pour les amendements n°s 69 à 76 présentés par **M. André Méric** et a adopté un amendement de coordination présenté par **M. Jacques Larché**.

Elle a ensuite rejeté un amendement n° 77 tendant à l'insertion d'un article additionnel après l'article 9 présenté par **M. André Méric**.

A l'article 10, la commission a adopté un amendement de **M. Jacques Larché** réduisant le délai de présentation des comptes de campagne des députés, a constaté que l'amendement n° 78 présenté par **M. André Méric** était satisfait, et a donné un avis favorable à l'amendement n° 37 de **M. Auguste Cazalet** prévoyant l'intervention d'un expert-comptable pour attester le compte.

Elle a ensuite pris connaissance d'un amendement n° 35 présenté par **M. Charles Lederman** précisant le cas des dépenses engagées pour le compte du candidat. **M. Jacques Larché, rapporteur**, a constaté que cet amendement répondait à l'interprétation du texte de l'article 10 présenté par le ministre au cours de la discussion générale et a indiqué qu'il proposait de demander au Gouvernement son avis sur l'amendement.

La commission a ensuite rejeté les amendements n°s 79 et 80 présentés par **M. André Méric**.

Elle a ensuite rejeté l'amendement n° 40 présenté par **MM. André Diligent** et **Pierre Lacour** tendant à l'insertion d'un article additionnel après l'article 11.

A l'article 11 bis, la commission a rejeté les amendements n° 36 de M. Charles Lederman et n°s 81, 82 et 83 de M. André Méric.

La commission a ensuite **examiné les amendements au projet de loi relatif à la transparence financière de la vie politique.**

Avant l'article premier, elle a rejeté un amendement n° 35 de MM. André Diligent et Louis de Catuelan.

Elle a fait de même à l'article premier pour l'amendement n° 36 de M. André Diligent ainsi qu'à l'article 2 pour l'amendement n° 37 du même auteur, et pour l'amendement n° 21 de M. Charles Lederman, ainsi que pour l'amendement n° 48 de M. Lucien Neuwirth.

La commission a ensuite rejeté les amendements n°s 52 et 53 de M. André Méric tendant à l'insertion d'articles additionnels après l'article 2.

A l'article 3, elle a rejeté l'amendement n° 38 de MM. André Diligent et Louis de Catuelan et n° 22 de M. Charles Lederman.

A l'article 4, elle a rejeté les amendements n° 39 de MM. André Diligent et Louis de Catuelan, n°s 23 et 24 de M. Charles Lederman, M. Michel Dreyfus-Schmidt s'étant montré favorable à l'amendement n° 23.

La commission a ensuite rejeté les amendements n°s 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61 présentés par M. André Méric tendant à l'insertion d'articles additionnels après l'article 4.

A l'article 5, elle a rejeté un amendement n° 62 présenté par M. André Méric et un amendement n° 25 présenté par M. Charles Lederman.

La commission a ensuite donné un avis défavorable à l'amendement n° 46 présenté par M. Jean Roger tendant à l'insertion d'un article additionnel après l'article 5.

Elle a ensuite examiné un amendement n° 2 présenté par M. Roger Chinaud tendant à l'insertion d'un article additionnel après l'article 5 et étendant le dispositif des comptes de campagne aux communes de 9.000 habitants et plus. Un débat s'est engagé sur ce point au terme duquel la commission a rejeté l'amendement n° 2.

A l'article 5 bis, la commission a rejeté un amendement n° 26 présenté par M. Charles Lederman.

Avant l'article 6, elle a fait de même d'un amendement n° 27 du même auteur.

A l'article 6, elle a examiné les amendements n°s 28 du même auteur et 50 de M. Michel Durafour tendant l'un et l'autre à supprimer l'article concernant le financement public des partis ou groupements politiques.

M. Etienne Dailly a indiqué voter 'à titre personnel contre l'amendement n° 50, ayant adopté le principe du texte au cours de la précédente réunion de la commission.

M. François Giacobbi a indiqué pour sa part qu'il voterait l'amendement n° 50.

La commission a rejeté l'amendement n° 50 et par voie de conséquence l'amendement n° 28.

A l'article 6, elle a rejeté les amendements n°s 40, présenté par MM. André Diligent et Pierre Lacour, 43, 44 et 45 présentés par M. Pierre Laffitte et 63 présenté par M. André Méric.

A l'article 7, elle a rejeté les amendements n°s 29, présenté par M. Charles Lederman, 64 et 65 présentés par M. André Méric et 41 présenté par M. Jacques Mossion.

La commission a ensuite examiné un amendement n° 3 présenté par M. Roger Chinaud tendant à l'insertion d'un article additionnel après l'article 7 qu'elle a rejeté.

A l'article 8, elle a rejeté l'amendement n° 30 présenté par M. Charles Lederman.

A l'article 9, elle a fait de même de l'amendement n° 31 présenté par le même auteur et de l'amendement

n° 51 de MM. Michel Durafour et Pierre Laffitte. **M. Etienne Dailly** a indiqué que l'article 9 lui paraissait contraire à l'article 4 de la Constitution.

La commission a ensuite rejeté un amendement n° 42 tendant à l'insertion d'un article additionnel avant l'article 10 présenté par MM. Michel Durafour et Stéphane Bonduel.

A l'article 11, elle a rejeté l'amendement n° 32 présenté par M. Charles Lederman et décidé de reporter à une prochaine séance de la commission l'examen de l'amendement n° 47 présenté par M. Lucien Neuwirth tendant à refondre le dispositif de consultation des fichiers informatisés des lecteurs.

La commission a ensuite examiné en discussion commune l'amendement n° 34 présenté par M. Charles de Cuttoli et l'amendement n° 49 présenté par M. Jacques Habert tendant à prévoir le remboursement des dépenses d'impression des bulletins et des professions de foi dans le cadre des élections des membres des conseils supérieurs des Français de l'étranger. **M. Jacques Larché, rapporteur**, a indiqué qu'il demanderait, à cet égard, l'avis du Gouvernement.

La commission a ensuite rejeté l'amendement n° 66 de M. André Méric à l'article 12 et l'amendement n° 33 de M. Charles Lederman.

La commission a enfin adopté un amendement présenté par M. Jacques Larché tendant à l'insertion d'un article additionnel après l'article 6 quant à la prise en compte des résultats des dernières élections législatives pour l'application du mécanisme de financement des partis et ce, jusqu'à la première consultation.

DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Mercredi 3 février 1988 - Présidence de M. Bernard Barbier, vice-président. - La délégation a tout d'abord examiné le rapport de M. Xavier de Villepin sur le système monétaire européen (S.M.E.) et l'achèvement du marché intérieur. Ayant retracé les origines et la genèse du S.M.E. et rappelé ses principaux mécanismes de fonctionnement, le rapporteur a évalué les résultats du système dix ans après sa création. A l'actif du bilan, il a relevé que le S.M.E. avait permis l'affirmation d'une identité monétaire européenne, une plus grande stabilité des taux de change, une plus grande convergence des politiques économiques des Etats participants et le développement spontané de l'Ecu privé. Malgré ce bilan globalement positif, plusieurs sujets de préoccupation demeurent. L'Ecu n'est pas réellement une monnaie mais joue seulement le rôle d'un instrument de mesure : la seconde phase du S.M.E. n'ayant pas été engagée, l'Ecu n'est devenu ni un moyen de règlement ni un instrument de réserve. De plus, le système n'intéresse pas tous les Etats membres car plusieurs monnaies, notamment la Livre sterling, ne participent pas au mécanisme de change dans lequel, en outre, la lire italienne dispose de marges de fluctuation élargies. Le problème le plus préoccupant est celui de l'asymétrie interne du S.M.E., où le poids des ajustements revient surtout aux monnaies faibles, ce qui a fait dire que le S.M.E. était en réalité une "zone deutschemark". Evoquant les effets économiques du S.M.E., le rapporteur a également signalé que certains observateurs considéraient que le système favorise la

compétitivité allemande et poursuit un objectif de stabilité au détriment de la croissance.

Abordant les chances et les moyens de poursuivre l'intégration monétaire de l'Europe, **M. Xavier de Villepin, rapporteur**, a développé la nécessité et l'opportunité d'opérer une relance. Les implications monétaires de l'achèvement du marché intérieur ne permettront pas d'éluider la question, d'autant que le système monétaire international, désorganisé par les variations du dollar, a besoin d'une zone de stabilité. L'attitude de la R.F.A., dont la Banque centrale est gardienne de l'"orthodoxie" monétaire et dispose d'une large indépendance, sera déterminante dans les progrès de l'Europe monétaire ; certains signes, tels l'accord de Nyborg au mois de septembre 1987 et les ajustements concertés de taux d'intérêt à la fin de l'année dernière, laissent à penser que l'Allemagne fédérale n'a plus les réticences qu'elle avait manifestées par le passé à l'égard du S.M.E. Le rapporteur a exposé que deux voies existaient pour faire de l'Europe une réalité monétaire : celle du renforcement du S.M.E. et celle, autrement plus ambitieuse, de l'union par un nouveau traité monétaire. Le renforcement du S.M.E., tel que l'a proposé un memorandum français de la mi-janvier 1988, passe par une coordination plus poussée des politiques monétaires et une meilleure symétrie à l'intérieur du système. Il suppose également que les mécanismes arrêtés à Nyborg soient mieux garantis par un caractère automatique plus marqué et par l'existence de sanctions en cas d'inobservation des nouvelles règles. En outre, des modifications devraient être apportées à l'Ecu : la Livre sterling et la lire italienne devraient rejoindre le lot commun ou être écartées du panier définissant l'Ecu. La voie de l'union monétaire, pour sa part, vise la création d'une véritable monnaie commune émise par une banque centrale européenne. L'union monétaire serait une zone où les monnaies seraient librement convertibles entre

elles à taux fixe et, avec les monnaies tierces, à taux variable.

En conclusion, **M. Xavier de Villepin, rapporteur**, a considéré que l'union monétaire ne semblait pour l'instant concevable que dans le cadre d'une "Europe à plusieurs vitesses" où les six Etats fondateurs prendraient l'initiative d'un "bond en avant" consacré par un nouveau traité requérant l'approbation des Parlements nationaux. Il a fait observer qu'une évolution de ce type supposerait, de la part des Etats membres, une approche identique sur le degré d'indépendance des banques centrales et surtout des délégations de souveraineté nationale auxquelles beaucoup d'entre eux ne sont pas prêts. **La délégation a approuvé à l'unanimité les conclusions que lui proposait son rapporteur.**

M. Josy Moinet a ensuite présenté son rapport sur la **libéralisation du secteur des assurances**. Rappelant tout d'abord les éléments qui montrent l'importance des assurances dans l'économie française (chiffre d'affaires, emplois, investissements, produit fiscal) et indiquant leur place dans la concurrence internationale, **M. Josy Moinet, rapporteur**, a retracé les dispositions de la proposition de directive arrêtée le 20 janvier 1988 sur la base des arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes du 4 décembre 1986. Si la liberté d'établissement est déjà acquise, la proposition de directive vise à définir le minimum de règles qui permettront l'exercice des activités d'assurances en libre prestation de services, donc à partir de l'Etat membre du siège de la compagnie, sans établissement dans les Etats membres où seraient situés les risques assurés. La proposition consacre la distinction entre grands risques d'une part, pour lesquels la libre prestation sera totale (règles de solvabilité de l'Etat du siège et non du risque, liberté de choix quant aux dispositions des contrats, liberté sans restriction de cumuler activités exercées par des établissements permanents et activités proposées à

partir de l'Etat d'implantation du siège), la taille des "preneurs" d'assurances industrielles permettant de présumer qu'ils seront à même d'évaluer les prestations offertes ; et risques de masse, d'autre part, pour lesquels la libre prestation de services est aménagée pour tenir compte des nécessités de la protection de consommateurs moins aptes à juger de la valeur des contrats proposés par des compagnies éventuellement éloignées. Les garanties comportent la possibilité d'exiger un agrément dans l'Etat du risque, le principe de non-cumul pour une même branche entre agrément et libre prestation de services, enfin, l'application de certaines règles de l'Etat du risque, notamment aux provisions et réserves techniques.

La distinction entre grands risques et risques de masse reposera sur des seuils définis dans la proposition de directive. Le rapporteur a souligné les aspects positifs des solutions retenues, conformes à l'équilibre défini par la Cour de justice entre la libre prestation de services permettant seule une réelle concurrence communautaire et la protection des consommateurs par application de dispositions nationales "en l'absence d'harmonisation à un niveau suffisant". Mais le rapporteur a exposé que l'harmonisation du droit des contrats comme des règles régissant réserves et provisions techniques demeurerait tout à fait nécessaire si l'on veut éviter que la concurrence se fasse par un abaissement des garanties juridiques et financières qui sont l'un des éléments du prix des assurances. A propos de la question essentielle de l'incidence fiscale, le rapporteur a montré que, s'agissant de services invisibles, l'application du principe de neutralité, c'est-à-dire de l'application de la fiscalité de l'Etat du risque, quoique réaffirmé dans la proposition de directive, serait difficile à contrôler. Or, la singularité du régime de taxation des assurances françaises, soumises à des taxes plus lourdes que dans tous les autres Etats de la C.E.E. (les écarts pouvant aller de 0% à ...35%), peut handicaper lourdement les compagnies nationales si elles se trouvent en concurrence avec des entreprises

proposant, à partir d'Etats membres n'imposant aucune taxe, des contrats moins chers ipso facto, de 15%, par exemple, s'agissant des risques incendie industriels. Le rapporteur a souligné que ces disparités de taxation pousseraient à des délocalisations des activités ouvertes à la libre prestation de services, au profit des Etats membres apparaissant comme des "paradis fiscaux", délocalisation de chiffres d'affaires entraînant à leur suite emplois, bénéfices, immobilisations financières des contreparties, investissements et ... disparition des recettes fiscales. Enfin, le rapporteur a souligné, comme la délégation le signale à l'occasion de l'examen de toutes les questions intéressant l'établissement du marché unique, que la libéralisation du marché communautaire ne doit pouvoir bénéficier aux entreprises extra-communautaires que sous condition de réciprocité dans l'ouverture des marchés extérieurs, principe de réciprocité qui devra dominer les négociations du nouvel accord du G.A.T.T. qui s'étendrait, désormais, à la demande de certains adhérents, au domaine des services. Après un bref débat qui permit à MM. Marcel Daunay et Xavier de Villepin de marquer leur accord sur toutes ces observations, la délégation a approuvé à l'unanimité les conclusions proposées par M. Josy Moinet, rapporteur.

La délégation a en dernier lieu entendu un rapport de M. Marcel Daunay sur le système des quotas laitiers. Le rapporteur a évoqué à grands traits l'évolution souhaitable de celui-ci à l'issue de la période de cinq ans, expirant le 31 mars 1989, prévue initialement pour son application. S'il ne semble pas possible de renoncer à une maîtrise quantitative de la production en raison du potentiel de productivité existant dans le secteur laitier, il serait indispensable d'atténuer les conséquences désastreuses sur le terrain du système d'administration économique mis en place en 1984 et d'ouvrir la voie à une gestion dynamique de la filière lait, permettant en

particulier de préserver et de développer nos parts de marchés d'exportation.

Dans cette optique, le rapporteur a lancé quelques idées, non encore formalisées, dont pourrait s'inspirer la réflexion consacrée à l'évolution du régime des quotas laitiers. Il lui paraît que la façon la plus souple, et par conséquent la plus efficace sur le plan économique, de contrôler l'évolution de la production et de l'enveloppe budgétaire consacrée au secteur laitier au sein du F.E.O.G.A.-Garantie, serait de confier à l'interprofession du lait, sous le contrôle de l'Etat, dans chaque Etat membre, la mise en oeuvre sur le terrain de cette politique. L'objectif global de cette gestion serait d'une part de garantir le respect des limites financières et quantitatives assignées par la Communauté au fonctionnement de la filière lait et, d'autre part, d'optimiser sur le plan national l'allocation des ressources, la répartition des capacités de production, la recherche de marchés extérieurs. Il conviendrait à ce dernier propos que la gestion du produit de la taxe de coresponsabilité soit confiée à l'interprofession. Celle-ci en ferait un outil efficace de la politique d'exportation à renforcer. L'assainissement du marché apparaît comme un préalable à la mise en oeuvre de ces orientations. En particulier, il conviendrait que la résorption des stocks excessifs n'interfère pas sur elle, sur les plans tant financier qu'économique. Par ailleurs, le rapporteur a noté que l'évolution des structures de production devait être nécessairement accompagnée d'un plan social permettant de maintenir une partie du revenu des producteurs, et au minimum leur protection sociale.

Au cours du débat qui a suivi cette présentation, le rapporteur a indiqué à M. Xavier de Villepin que la dégradation du marché de la viande bovine était due au fonctionnement du système des quotas, et a répondu à une analyse de M. Josy Moinet sur l'aspect social de l'agriculture de montagne, qu'il était nécessaire de prendre en compte les problèmes d'aménagement du

territoire en zone montagneuse sans pour autant perdre de vue la finalité économique de la production.

La délégation a ensuite **adopté des conclusions conformes aux orientations dessinées par M. Marcel Daunay, rapporteur.**