

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMPTE RENDU INTEGRAL DES SEANCES

Abonnements à l'Édition des DEBATS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE : FRANCE ET OUTRE-MER : 22 F ; ETRANGER : 40 F

(Compte chèque postal : 9063-13, Paris.)

PRIÈRE DE JOINDRE LA DERNIÈRE BANDE
aux renouvellements et réclamations

DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION
26, RUE DESAIX, PARIS 15^e

POUR LES CHANGEMENTS D'ADRESSE
AJOUTER 0,20 F

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958 4^e Législature

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1971-1972

COMPTE RENDU INTEGRAL — 71^e SEANCE

1^{re} Séance du Jeudi 25 Novembre 1971.

SOMMAIRE

I. — **Incompatibilités parlementaires.** — Discussion d'un projet de loi organique (p. 6097).

M. Mazeaud, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Question préalable de M. Rocard : MM. Rocard, Foyer, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. — Rejet.

Discussion générale : MM. Le Douarec, Ducloné, Lagorce, Slasi, Péronnet, Pleven, garde des sceaux, ministre de la justice.

M. le président de la commission.

Passage à la discussion des articles.

Avant l'article 1^{er} :

Amendement n° 8 de M. Boudet : MM. Boudet, le président de la commission, Claudius-Petit, le garde des sceaux. — Retrait.

Amendements n° 2 de M. Mitterrand et 10 de la commission : MM. Lagorce, le rapporteur, le garde des sceaux. — Retrait de l'amendement n° 2 ; rejet de l'amendement n° 10.

* (1 f.)

Amendements n° 1 et 25 de M. Capelle : M. Capelle.

Retrait de l'amendement n° 1.

MM. Defferre, le rapporteur, le garde des sceaux, Peyrefitte.

Retrait de l'amendement n° 25.

Renvoi de la suite de la discussion.

2. — **Ordre du jour** (p. 6115).

PRESIDENCE DE M. ACHILLE PERETTI

La séance est ouverte à quinze heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— ; —

INCOMPATIBILITES PARLEMENTAIRES

Discussion d'un projet de loi organique.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi organique modifiant certaines dispositions du titre II de l'ordonnance n° 58-998 du 24 octobre 1958 portant loi organique relative aux conditions d'éligibilité et aux incompatibilités parlementaires (n° 2054, 2068).

La parole est à M. Mazeaud, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Pierre Mazeaud, rapporteur. Mesdames, messieurs, lors de sa conférence de presse du 23 septembre dernier, M. le Président de la République a exprimé le souhait que le Gouvernement dépose sur le bureau de notre Assemblée un projet de loi organique tendant à renforcer le régime des incompatibilités.

C'est de ce projet que nous sommes appelés à discuter aujourd'hui. Il tend à modifier l'ordonnance du 24 octobre 1958 portant loi organique relative aux conditions d'éligibilité et aux incompatibilités parlementaires.

Ce texte est capital, mes chers collègues, car, nous concernant, il répond à une certaine émotion de l'opinion publique ainsi qu'à la nécessité d'adapter aux circonstances externes les règles auxquelles nous sommes soumis. Bref, il est capital, parce qu'il comporte des dispositions où le droit rejoint la morale, notion que doit constamment rechercher le législateur.

En réalité, aucune disposition de ce texte ne concerne les inéligibilités, bien qu'il s'agisse, sans aucun doute, d'une question qu'il serait opportun de revoir, du fait que trop de dispositions archaïques régissent encore la matière.

Si le projet entend renforcer les incompatibilités, il s'attache plus particulièrement à améliorer les procédures en vue de rendre applicable l'ordonnance de 1958. Nous le savons, certaines situations nouvelles sont nées, à la suite notamment du développement des affaires immobilières ; or, à situation nouvelle, législation nouvelle.

Mais la règle la plus importante, celle qui concerne l'indépendance de notre mandat, doit continuer à jouer en faveur de l'intérêt général : la politique ne doit être ni un but, ni une carrière, mais essentiellement un service public.

Cette question n'est pas à l'ordre du jour de notre seule Assemblée. Tous les parlements européens, pratiquement, en sont saisis, ce qui démontrerait, en quelque sorte, s'il en était besoin, l'acuité de la question qui nous occupe.

Le Gouvernement a souhaité que la discussion de ce texte soit publique et il a respecté, par là même, le principe fondamental de tout régime démocratique : la publicité. Mais il est du devoir de chacun de nous, en ce domaine, de ne pas tomber dans l'exagération et d'être tout particulièrement prudent. Car, à dépasser une juste mesure, on risquerait de jeter le discrédit sur le Parlement, sur nos institutions et, finalement, sur le pays tout entier.

Il n'est, à mon sens, aucune matière plus délicate, et, si j'ai accepté la mission difficile de rapporter ce projet, je vous demande de me rendre cette justice que je suis totalement désintéressé dans ce débat, qui nous donne l'occasion de montrer à l'opinion publique l'importance de notre rôle. Puisque nous sommes mis en cause, nous réagissons, non pas en défenseurs, mais parce que nous sommes conscients de nos responsabilités et soucieux de voir notre Assemblée jouir de l'estime générale.

La commission des lois a longuement débattu de ce problème, jouant ainsi pleinement son rôle, et elle a abouti à des conclusions que je dois vous exposer.

L'incompatibilité ne doit pas être confondue avec l'inéligibilité. Les incompatibilités ont été instituées en vue de permettre aux membres des assemblées parlementaires de remplir leur mandat en toute indépendance.

Selon la tradition de notre droit public interne, il faut éventuellement protéger le parlementaire contre lui-même.

Par conséquent, le parlementaire ne saurait exercer en même temps une autre fonction publique rémunérée. Il doit être libre à l'égard de tout commettant, libre vis-à-vis des intérêts privés sur lesquels il légifère comme du Gouvernement qu'il contrôle.

En quelque sorte, l'incompatibilité est une interdiction absolue faite au parlementaire d'assurer des fonctions simultanées et concurrentes qui le détourneraient de son mandat et risqueraient d'en compromettre l'exercice.

Au cours de l'histoire, trois idées fondamentales ont concouru à préciser la notion d'incompatibilité.

C'est d'abord un souci très net d'indépendance du député à l'égard du Gouvernement.

Déjà, sous la Constituante, en 1789, et plus particulièrement en 1848, s'est posé le problème du cumul d'un emploi dans la fonction publique avec le mandat de parlementaire. Vous le savez, ce problème a été très rapidement résolu, dans le sens précisément de l'indépendance du député à l'égard du Gouvernement. Aujourd'hui, les fonctionnaires se trouvant en position de détachement, il n'y a plus de cumul possible, il n'y a donc pas d'incompatibilité.

Bien sûr, lorsque l'on considère que tel ou tel fonctionnaire est dans une situation de totale indépendance — c'est le cas notamment des professeurs de l'enseignement supérieur titu-

laire d'une chaire — on peut autoriser, à titre exceptionnel, un tel cumul. Je précise d'ailleurs, en passant, que pour le professeur de l'enseignement supérieur titulaire d'une chaire, c'est non pas le Gouvernement qui délègue la chaire, mais le conseil supérieur de l'enseignement.

Bref, le fonctionnaire ne risque rien, mais il ne peut non plus rien espérer.

L'incompatibilité stricte entre une fonction publique et l'exercice d'un mandat électif national a conduit d'ailleurs M. le garde des sceaux à se demander si le texte est allé assez loin et s'il n'y aurait pas d'autres fonctions de nature publique dont le cumul avec le mandat devrait être interdit.

La deuxième idée est de nature inverse : le souci de l'indépendance de l'Etat à l'égard du parlementaire a conduit à la création de nouvelles incompatibilités.

Ainsi, à l'occasion des marchés conclus par l'Etat, il est apparu tout à fait légitime que le député n'abuse d'aucune manière de ses fonctions pour obtenir certains avantages en faveur de l'entreprise à laquelle il continuerait d'appartenir.

On ne peut admettre que le donateur soit aussi le donataire, qu'il soit à la fois contrôleur et contrôlé, et donc que le député vote un budget dont il pourrait être l'éventuel bénéficiaire.

Le fondement de cette notion résulte d'ailleurs de nos principes de droit commun et plus directement du droit civil. Il s'agit de certaines incapacités de recevoir : ainsi le prêtre qui administre les derniers sacrements ne saurait être couché sur le testament de la personne qu'il a la charge d'administrer.

Plus difficile à appréhender est la troisième notion qui résulte de cette évolution historique. Il apparaît, en effet, que certaines fonctions sont frappées de présomption d'impureté. Encore ne faudrait-il pas aller trop loin dans une telle voie, car multiplier les présomptions pour telle ou telle fonction finirait par écarter de nombreuses compétences de notre Assemblée. Le Parlement ne doit pas être uniquement composé de penseurs et d'intellectuels, toutes les compétences doivent y être représentées, étant bien entendu qu'en aucun cas la politique ne saurait constituer une carrière.

Il convient donc de ne pas aller trop loin dans la solution qui consisterait à interdire l'accès du Parlement aux titulaires de certaines fonctions. En réalité, — et c'est sans doute là le fond du problème — ce ne sont pas les situations qui peuvent être a priori présumées impures, ce sont les actes et, bien sûr, leurs auteurs : au fond, c'est un problème de conscience, un problème d'honnêteté. Jeter le discrédit sur telle situation, telle activité, ou telle profession, serait injuste ; seuls les actes et leurs auteurs peuvent être répréhensibles, et je fais allusion, vous l'imaginez bien, au trafic d'influence.

Les premières incompatibilités concernaient la fonction publique, elles s'expliquaient par la nécessité d'éviter tout lien de subordination entre la représentation populaire et le Gouvernement. Les incompatibilités avec les fonctions privées résultent de la nécessité d'assurer l'indépendance du parlementaire, dans l'exécution de son mandat, vis-à-vis de certaines puissances financières ou économiques. Pour en comprendre les fondements, une étude sociologique rapide s'impose. On s'aperçoit qu'au XIX^e siècle, par exemple, aucune difficulté n'est apparue car les parlementaires disposaient d'une certaine fortune et n'envisageaient pas l'avenir avec crainte ou pessimisme dans le cas où ils ne seraient pas réélus.

De nos jours, la réalité est tout autre : en raison d'une démocratisation dont le Parlement doit se féliciter, les parlementaires qui ne bénéficient pas des mêmes avantages de fortune peuvent être préoccupés de leur avenir dans le cas où ils ne seraient pas réélus. C'est ce qui explique que beaucoup d'entre eux souhaitent désormais conserver leur activité professionnelle en cours de mandat. C'est précisément pour tenir compte d'une telle situation et en prévenir les excès qu'ont été édictées certaines règles précisant les conditions dans lesquelles l'exercice de certaines professions est compatible avec l'exercice du mandat parlementaire.

A ce propos, votre rapporteur estime opportun de rappeler que leur traitement ou plutôt leur indemnité ne permet pas aux parlementaires de mener une vie fastueuse. Beaucoup d'entre eux vivent très modestement, et c'est le cas plus particulièrement de ceux qui représentent une circonscription démographique très importante.

Plusieurs arguments justifient le principe de telles incompatibilités. En premier lieu, la protection de l'intérêt général contre certaines faiblesses de l'élu. Le député ne doit pas être conduit à préférer les intérêts particuliers aux intérêts généraux. On a dit que l'administration d'un groupe ne saurait se concilier avec l'administration de tous. J'allais dire que le parlementaire se doit de n'appartenir qu'à une seule société — une société en nom collectif qui s'appelle la France : on ne peut être à la fois juge et partie.

En deuxième lieu, le député ou le sénateur doit pouvoir se consacrer intégralement à son mandat, ce qui, encore une fois,

pose le problème de l'indemnité parlementaire. Outre ces deux premiers arguments, il en est un autre d'ordre politique. Tâchons, comme disait Alexandre Varenne en 1921, de ne pas être une Chambre composée uniquement d'administrateurs.

Enfin, dernier argument, il est dangereux que certaines entreprises puissent appeler dans leur conseil des personnalités choisies non point en fonction de leur compétence mais en fonction de leur mandat, en raison du crédit même que leur confère ce mandat et par là même de leurs possibilités d'intervention.

Néanmoins, et en dépit de tous ces arguments, nous devons éviter d'aller trop loin : n'est-il pas impossible d'établir un système objectif dressant une liste exhaustive des professions incompatibles ? Comment isoler, en cette matière, la règle juridique de l'enchevêtrement des situations de fait ?

La politique, je le disais tout à l'heure, ne doit pas être une carrière professionnelle : dans ce cas le mandat nuirait sans aucun doute à la représentativité de son titulaire. On a dit que la pire menace pour une démocratie serait d'être livrée à de purs politiciens qui n'auraient d'autres moyens d'existence que la politique.

Déjà Poincaré disait en 1928 qu'il n'était pas admissible que le mandat parlementaire soit le luxe de la richesse ou le gagne-pain des politiciens d'aventure. Le Parlement doit être la représentation du pays tout entier, de tous les intérêts solidaires, de toutes les catégories de citoyens, comme de toutes les compétences. A une époque où les préoccupations économiques sont déterminantes, il apparaît normal de ne pas priver le Parlement des hommes compétents et d'expérience qui y ont naturellement leur place.

Certes, on a pu estimer, à certaines époques, qu'une trop grande place était réservée à une catégorie déterminée de citoyens. C'est à mon avis une fausse opinion : le suffrage universel en est seul responsable. A la vérité, s'il y a eu des exemples de trafic d'influence, de rémunérations illicites, voire de corruptions, la véritable incompatibilité devrait être celle entre le mandat et la malhonnêteté de son titulaire. Les électeurs devraient naturellement ne choisir que des hommes honnêtes.

Il paraît donc indispensable que soient appliqués rigoureusement les articles 177 et suivants du code pénal sanctionnant le trafic d'influence. Si, en ce domaine, la justice était suffisamment rapide à l'égard des coupables, elle rendrait radicalement impossible le soupçon de compromission politique.

S'il est essentiel de ne pas interdire certaines professions aux parlementaires, il est non moins nécessaire de réprimer le trafic d'influence. Récemment, il a été écrit que l'application des textes sur les incompatibilités restait toujours difficile, qu'elle ne devrait pas l'être et que devrait s'imposer l'application stricte des articles du code pénal.

En revanche, il est déplorable que le mandat devienne un moyen d'accéder à certaines fonctions. Il n'est pas admissible, en effet, que le mandat soit en quelque sorte la clef destinée à ouvrir les voies de la fortune. Il ne faut pas que, profitant précisément de son mandat, un parlementaire accède à certaines fonctions. Mais, j'y insiste, si l'on ne saurait être trop strict en la matière, une liberté d'appréciation reste indispensable. Nous sommes des élus de toutes les catégories de la population : dans tout régime démocratique, à commencer par le nôtre, il est normal et toujours hautement souhaitable qu'une assemblée retrouve en son sein la variété des différentes activités économiques du pays.

Dans notre droit interne, le problème des incompatibilités a été depuis longtemps soulevé. Il n'est guère de législation qui n'ait connu des propositions ou des projets de loi tendant à établir l'incompatibilité du mandat parlementaire avec certaines occupations privées.

Ne voulant pas allonger par trop ce débat, je vous renvoie à mon rapport écrit où sont évoqués les nombreux textes adoptés en la matière.

Sous la Convention qui, comme le disait Albert Mathiez, marque un des sommets de notre histoire, l'obligation faite aux conventionnels de déposer sur la tribune l'inventaire de leur fortune n'était-elle pas destinée à écarter le moindre soupçon ?

Lorsque la monarchie constitutionnelle amène au pouvoir une bourgeoisie commerçante et industrielle, on trouve normal que des banquiers comme Laffitte et Perier siègent dans les assemblées ; mais l'opinion publique s'inquiète de voir certains briguer le mandat parlementaire pour devenir banquier.

Depuis lors, au fil des ans, les incompatibilités ont sans cesse été renforcées. C'est ainsi qu'à la fin du siècle dernier, on interdit aux parlementaires de faire partie du conseil d'administration des grandes compagnies maritimes ou ferroviaires recevant des subventions de l'Etat, mesure qui fut d'ailleurs très vite étendue aux entreprises qui avaient passé d'importants marchés avec l'Etat.

La loi du 30 décembre 1928 étendit ces règles aux sociétés ayant exclusivement un objet financier et faisant publiquement appel à l'épargne et au crédit.

En 1948, sont frappées les fonctions de direction dans les entreprises nationalisées.

Enfin, actuellement, l'excellente ordonnance du 24 octobre 1958, portant loi organique pour l'application de l'article 25 de la Constitution, régit la matière. Ce texte, admirablement bien rédigé, est signé par le général de Gaulle, et M. Michel Debré : n'est-ce pas là une caution plus que suffisante ? Seule l'adaptation à des circonstances nouvelles a amené le Gouvernement à compléter cette ordonnance qui confirme l'incompatibilité absolue du mandat parlementaire avec l'exercice de fonctions publiques non électives et étend cette incompatibilité à des fonctions de direction et d'administration dans les entreprises nationales et les établissements publics nationaux.

Mais, surtout, cette ordonnance édicte certaines mesures destinées à éviter, vis-à-vis de l'Etat comme de l'opinion publique, toute confusion entre certaines activités privées et nos missions d'intérêt général. C'est ainsi qu'elle institue un certain nombre d'incompatibilités avec des professions privées.

Cependant, malgré la sévérité de ses dispositions, l'ordonnance établit une distinction entre les fonctions conservées par le parlementaire et celles qu'il acquiert en cours de mandat.

Vous savez quelles sont les entreprises visées : il s'agit plus particulièrement de celles qui jouissent d'avantages particuliers de la part de l'Etat ou d'autres collectivités publiques, qui ont exclusivement un objet financier et font publiquement appel à l'épargne et au crédit, ou qui travaillent pour l'Etat ou sous son contrôle.

Par rapport au régime antérieur, l'innovation la plus importante de l'ordonnance de 1958 réside dans la procédure de contrôle des incompatibilités. Je me permets, mes chers collègues, d'appeler votre attention sur ce point, car c'est sans doute de cette innovation, conforme à la Constitution de 1958, que le Gouvernement semble s'être écarté dans le projet qu'il nous soumet aujourd'hui.

Dans l'esprit et dans la lettre des constituants de 1958, le système institué par l'ordonnance précitée tend à ne pas faire juger par les assemblées elles-mêmes le contentieux électoral de leurs membres et à donner au seul Conseil constitutionnel le pouvoir de démissionner d'office un parlementaire.

Si l'on analyse les législations étrangères, on constate que notre droit interne est, de loin, le plus rigoureux.

En Italie, il n'y a pratiquement d'incompatibilité qu'avec les seules fonctions de directeur de société exerçant une activité strictement financière.

En Belgique, ne peuvent être membres de chambres législatives les fonctionnaires ou employés salariés de l'Etat, ainsi que les avocats en titre dans les administrations publiques.

En Allemagne, en dehors des fonctionnaires, excepté — à l'image de notre droit interne — les titulaires de chaires membres de l'enseignement supérieur — il n'existe aucune limitation légale. Toutefois, le Bundestag a la possibilité de se donner un règlement d'honneur en la matière. Plusieurs propositions ont été élaborées dans ce sens, mais, à ma connaissance, aucune n'a encore vu le jour.

En Grande-Bretagne, il n'y a que peu de restrictions à la liberté d'un député d'accepter un emploi rétribué à l'extérieur. Là encore il y a un code d'honneur, des règles de conduite prévues, mais aucune proposition n'a vu le jour.

Aux Etats-Unis, le texte en vigueur concerne plus particulièrement la fonction publique et la profession d'avocat, mais les règles les plus déterminantes sont des dispositions pénales qui frappent le trafic d'influence et plus particulièrement la corruption.

En Union soviétique et dans les démocraties populaires, sauf en Yougoslavie, il n'est point besoin de le préciser, je pense, aucune incapacité ne frappe les fonctions exercées par les députés.

Votre rapporteur a pris soin d'analyser un certain nombre d'autres législations étrangères. Il peut vous assurer, et il fallait que cela soit dit, que notre système de droit strict est le plus sévère.

Le projet qui nous est soumis répond à l'évolution de certaines activités économiques et financières ; il tend à améliorer l'ordonnance de 1958 sur trois points en complétant la liste des activités privées incompatibles avec notre mandat, en établissant un régime particulier pour les activités professionnelles et en renforçant, enfin, le contrôle et la sanction des incompatibilités. Le projet de loi organique fait une distinction entre la situation du député qui continue à exercer les fonctions qu'il occupait avant son élection et celle du député qui acquiert, en cours de mandat, de nouvelles fonctions. Cette distinction est capitale puisque, selon une expression que j'ai utilisée tout à l'heure, le second est frappé d'une présomption d'impureté beaucoup plus lourde que le premier.

En ce qui concerne les activités d'ordre privé exercées lors de l'élection, la modification la plus importante est l'adjonction de deux nouveaux types de sociétés à la liste de celles dans

lesquelles l'exercice de certaines fonctions constitue avec la détention d'un mandat parlementaire une incompatibilité absolue. Il en est ainsi d'abord des sociétés civiles autorisées à faire publiquement appel à l'épargne, ou des organes de direction, d'administration ou de gestion de ces sociétés; ensuite, des sociétés de construction à but lucratif, ce qui constitue l'innovation essentielle du projet.

Il n'est point question de jeter le discrédit sur de telles sociétés et sur les hommes qui les dirigent. Mais l'opinion publique s'est émue et elle est en droit d'attendre que nous partagions son inquiétude.

Les sociétés de construction représentent une part importante de l'activité économique de notre pays, au même titre que les banques, par exemple. Il a donc paru souhaitable au Gouvernement de prévoir, en ce domaine, une nouvelle incompatibilité.

En ce qui concerne les activités d'ordre privé acceptées en cours de mandat, la présomption étant plus forte, les sanctions seront d'autant plus sévères.

Le projet de loi innove sur deux points par rapport à l'ordonnance de 1958.

D'abord, le Gouvernement nous propose, en vue de rendre plus sévère le régime des incompatibilités, de supprimer une exception de cette ordonnance qui prévoit la possibilité d'accepter en cours de mandat des fonctions normalement incompatibles, à la condition qu'il s'agisse de fonctions exercées dans des sociétés, entreprises et établissements à l'activité desquels le parlementaire participait avant son élection. C'est ainsi qu'un administrateur d'une société financière pouvait devenir président de cette même société.

Cette exception, introduite dans la loi de 1928 à l'initiative de M. René Coty, n'a jamais été suivie d'application, tout au moins à ma connaissance.

Mais le projet va beaucoup plus loin en créant la notion d'activités autorisées. Il subordonne, en effet, à une autorisation préalable le droit pour un parlementaire de prendre un emploi rémunéré. Tout parlementaire désirant accepter un emploi de cette nature en cours de mandat devra en demander l'autorisation au bureau de l'Assemblée à laquelle il appartient.

C'est introduire dans notre droit une innovation lourde de conséquences et jugée contraire à l'esprit, voire à la lettre, de la Constitution par la commission, d'où les critiques qu'elle a cru devoir exprimer et dont je vous entretiendrai dans quelques instants.

En réalité, l'innovation la plus importante du projet concerne, non pas les éléments de fond — sauf, il est vrai, la création de deux incompatibilités nouvelles — mais les règles de procédure.

Alors que l'ordonnance de 1958 prévoit une procédure en quatre phrases qui place en quelque sorte l'intéressé face au Conseil constitutionnel, le projet alourdit cette procédure en faisant intervenir le bureau des assemblées. Malheureusement, les diverses modifications proposées ne sont pas toujours clairement exprimées; la commission aurait souhaité que la rédaction en fût améliorée.

Selon le texte, le parlementaire doit, lors de son entrée en fonctions, déclarer au bureau de l'Assemblée les activités qu'il envisage de conserver. Le bureau — et c'est un rôle nouveau qui lui est dévolu — examine si les activités ainsi déclarées sont compatibles avec le mandat. En cas de doute, le Conseil constitutionnel est saisi.

En cours de mandat, la procédure est beaucoup plus complexe. Le parlementaire qui exerce une nouvelle activité doit la déclarer et, parallèlement à cette déclaration, il doit demander l'autorisation du bureau, qui devient ainsi un organisme quelque peu juridictionnel. Dans les deux cas, s'il y a doute, le Conseil constitutionnel peut être saisi. Nous frisons, là encore, l'anticonstitutionnalité, car le Conseil constitutionnel risque d'apparaître comme un double degré de juridiction.

Selon l'article 5 du projet, les nouvelles dispositions seraient applicables dans les conditions suivantes:

En ce qui concerne les nouveaux cas d'incompatibilité — sociétés civiles et sociétés de construction — il est prévu un délai de six mois après la publication de la loi, pendant lequel le parlementaire actuellement en cours de mandat devra renoncer à ces fonctions. En ce qui concerne les activités professionnelles qui ne sont pas incompatibles, le parlementaire devra dans ce même délai se soumettre au système de la déclaration.

La commission des lois a formulé diverses critiques contre ce texte. S'il n'est pas question d'en discuter le fond, et si nous sommes tout à fait d'accord avec le Gouvernement pour étendre les incompatibilités, en revanche, de très sérieuses réserves peuvent être faites quant à la procédure et aux sanctions.

Il est apparu, je le répète, que ce projet ne suivait pas les principes de la Constitution et remettait en cause en quelque sorte nos propres institutions.

En effet, un des principes fondamentaux à la stricte application duquel a veillé la tradition parlementaire est qu'en

aucun cas la minorité ne puisse faire l'objet, de la part de la majorité, de mesures discriminatoires.

C'est ainsi que la Constitution de 1958 a voulu éviter les discussions scandaleuses que cette Assemblée avait connues, notamment en 1956, à l'occasion de certaines inéligibilités.

Ne faisons pas du bureau, organe politique d'une assemblée, un organe juridictionnel, un procureur en quelque sorte. C'est contraire à l'esprit et à la lettre de la Constitution car le bureau d'une assemblée ne saurait être à la fois juge et partie. C'est notre première critique.

Deuxième critique: il est légitime de se demander si le Gouvernement a bien mesuré toutes les difficultés qui pourraient surgir de la dualité de jurisprudence. Dans la mesure où le bureau deviendrait un organe juridictionnel, on risquerait en effet de connaître des jurisprudences différentes à l'Assemblée nationale et au Sénat, ce qui conduirait à une situation illogique.

Cette dualité de jurisprudence pourrait entraîner, monsieur le garde des sceaux, une situation pour le moins ridicule. Celle, par exemple, où un député ayant saisi le bureau de l'Assemblée nationale et s'étant vu refuser l'autorisation d'exercer telle activité démissionnerait de son mandat, se présenterait aux élections sénatoriales, serait élu et obtiendrait l'autorisation du bureau du Sénat. Il est donc préférable d'éviter cette dualité, et des amendements ont été déposés à cet effet.

Plus grave est la troisième critique. Le texte du projet de loi, en son article 4, ne semble pas conforme à la Constitution. Le bureau, devenu une sorte d'organe juridictionnel, saisirait le Conseil constitutionnel de cas douteux. Or l'article 25 de la Constitution précise bien que le Conseil constitutionnel ne peut être saisi que de cas légaux définis dans une loi organique d'incompatibilités. En vertu de cet article 4, le Conseil constitutionnel jouerait un rôle nouveau. On créerait, en fait, un double degré de juridiction et le Conseil constitutionnel ne se prononcerait pas sur les cas légaux d'incompatibilité, mais seulement sur les cas douteux.

La dernière critique qu'on peut formuler porte sur les grandes difficultés pratiques que présentera l'application de ce texte. Nous le disons souvent ici, il ne faut pas que nos textes soient lettre morte; si l'on fait des lois, c'est pour qu'elles soient appliquées. Or, en raison des difficultés, voire des impossibilités de mise en œuvre, certains textes sont, en quelque sorte, enfermés dans des tiroirs et l'on n'en voit jamais la véritable application.

Une de ces difficultés pratiques vient de la déclaration et de l'autorisation. Dès lors qu'il y a déclaration, on peut se demander si l'autorisation est bien nécessaire. Ou alors peut-il y avoir autorisation sans déclaration? Ou la déclaration n'est-elle requise que pour les seuls emplois ou professions pour lesquels l'autorisation n'est pas nécessaire?

La procédure est donc très complexe, trop complexe même.

Il est une autre critique concernant l'application pratique: c'est la définition d'une fonction à caractère ou à objet économique. La notion en est tellement vague que l'application de cette disposition risque de se révéler bien délicate. On peut se demander, par exemple, si le parlementaire qui deviendrait rédacteur en chef d'un journal ou secrétaire d'un syndicat professionnel tomberait sous le coup des incompatibilités. Cette question a été soulevée au sein de notre commission des lois et j'espère, monsieur le garde des sceaux, que vous voudrez bien y répondre.

En outre, puisque ce texte sera d'une application très délicate, n'amènera-t-il pas la promotion, soit des épouses, soit des enfants, soit des gendres, soit des belles-filles au sein des sociétés en cause?

C'est pour tenir compte de ces critiques que nous avons cru devoir, à la commission des lois, présenter des amendements qui, certes, ne pourront rendre le texte parfait mais en permettront tout au moins l'application. Les longs et sérieux débats qui se sont déroulés en commission, auxquels ont participé des membres de tous les groupes, ont permis d'apporter au projet de nombreuses améliorations. J'espère que le Gouvernement les acceptera, d'autant plus qu'elles ne concernent pas le fond, puisque nous sommes d'accord sur les cas d'incompatibilités, mais seulement des dispositions de procédure qui nous apparaissent, à coup sûr, anticonstitutionnelles. Je veux parler des articles 3 et 4 du projet.

Je tiens à souligner que la plupart de ces amendements ainsi que l'ensemble du projet ont été votés à l'unanimité des membres présents.

La commission a repoussé, à la majorité, quelques amendements. Elle a toutefois tenu à émettre plusieurs vœux. C'est ainsi qu'elle souhaite que M. le Premier ministre adresse à tous les ministres une circulaire leur demandant d'inviter les membres de leur cabinet à ne pas abuser de leur situation lors des campagnes électorales. (*Exclamations et rires sur les bancs des groupes communiste et socialiste. — Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

M. Guy Ducloné. Certains l'auraient-ils fait?...

M. Pierre Mazeaud, rapporteur. Monsieur Ducloné, je me fais l'interprète de la commission.

Mes chers collègues, avant, tout comme vous, une haute idée de mon mandat législatif, je n'ignore pas qu'à côté des problèmes techniques et juridiques, l'aspect politique du texte est déterminant.

J'ai défendu des amendements, dont je pense qu'ils sont de nature à améliorer les dispositions proposées. Je souhaite que le Gouvernement les accepte, dans l'intérêt même de notre Assemblée.

Le Gouvernement a été juge de l'opportunité politique ; l'Assemblée, en approuvant le texte, en confirmera le bien-fondé. Le Gouvernement a engagé son autorité, le Parlement engage son prestige.

« Les institutions ont pour objet, disait Saint-Just, d'établir toutes les garanties ». C'est bien de cela qu'il s'agit.

Représentants du peuple, nous savons que la politique est au service de la nation.

Michel Debré, il y a plusieurs années, rappelait ces principes, en ajoutant qu'il n'y a, en nos assemblées, que des hommes qui entendent servir leur pays. C'est bien là notre raison d'être, j'allais dire, en juriste, la cause impulsive et déterminante de notre mandat.

Mes chers collègues, au nom de la commission des lois, je vous invite à voter ce texte. Nous souhaitons que votre vote, reflet du scrutin en commission, soit acquis à l'unanimité, puisqu'il s'agit avant tout d'un problème de conscience.

Ce serait là démontrer, s'il en était besoin, la haute idée, la très haute idée que nous nous faisons de notre fonction et, par là même, montrer au pays notre rôle conformément aux règles de notre régime et de nos institutions. (*Applaudissements sur les bancs de l'union et des démocrates pour la République et sur divers bancs.*)

M. le président. M. Michel Rocard oppose la question préalable en vertu de l'article 91, alinéa 4, du règlement.

La parole est à M. Michel Rocard.

M. Michel Rocard. Mesdames, messieurs, certaines questions préalables exigent des explications détaillées sur des problèmes politiques d'ensemble, d'autres appellent des considérants qui peuvent être plus brefs.

Il n'y a pas lieu de délibérer d'un tel projet de loi : c'est ce que je vais tenter de démontrer. Même si l'Assemblée, décidant d'en délibérer, peut toujours le voter, moi compris, il ne changera rien.

Ce projet ne fait que fournir au Gouvernement l'occasion de postures avantageuses sur sa moralité et sa rigueur politique. C'est bien un texte de circonstance, comme le disent les quelques députés qu'il pourrait un peu gêner. L'argument est donc intéressant.

On a abordé par le petit bout de la lorgnette, pour dissimuler qu'il tenait à l'essence même de ce régime, un « événement d'opinion » — M. le rapporteur ne vient-il pas de situer l'opinion publique comme étant à l'origine de ce projet, bien plus qu'une réflexion centrale sur la nature de nos fonctions ? — événement d'opinion qui n'a agité les milieux politiques que parce qu'il comblait leur vacuité estivale mais qui, dans une conjoncture quelque peu active, serait resté bien peu de chose.

On laisse de côté le problème permanent et structurel, celui de l'interpénétration entre les plus grands intérêts financiers et le monde politique, notamment parlementaire.

Pour nous, le projet de loi organique ne répond en rien à ce problème d'ensemble qui est profond. Nous apprécions, bien sûr, l'opportunité d'une parade tactique judicieuse, mais sans plus. Et même s'il était discuté et voté, ce texte connaîtrait sans doute la même rigueur dans l'application que ceux qu'il vient compléter.

Permettez-moi, mes chers collègues, de vous rappeler l'article L 0 146 du code électoral qui nous régit et qui précise :

« Sont incompatibles avec le mandat de député les fonctions de chef d'entreprise, de président de conseil d'administration, administrateur délégué, directeur général, directeur général adjoint ou gérant exercées dans : » — suit une énumération dont je cite le troisièmement — « 3° Les sociétés ou entreprises dont l'activité consiste principalement dans l'exécution de travaux, la prestation de fournitures ou de services pour le compte ou sous le contrôle de l'Etat, d'une collectivité ou d'un établissement public ou d'une entreprise nationale, ou dont plus de la moitié du capital social est constituée par des participations de sociétés ou entreprises ayant ces mêmes activités. »

Nous comptons dans nos rangs un collègue aussi discret qu'éminent, M. Marcel Dassault, qui contrevient à l'évidence et depuis de nombreuses années à ces dispositions. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

Peut-être, mes chers collègues, considérez-vous, pour votre part, qu'il est insolent de le compter dans vos rangs, c'est une affaire interne. Pour ma part, le combattant fermement au nom de raisons largement publiques, autant avoir l'adversaire en face si du moins il nous honorerait de sa présence. En tout cas, ce n'est pas sa présence dans cet hémicycle qui me gênerait et qui changerait quoi que ce soit au conflit politique, au conflit de classes qui nous oppose à lui.

Ce texte n'a pas été appliqué, qu'allez-vous faire du nouveau ? Sans doute vers les deux tiers de la législature prochaine, ayant adopté le texte que vous nous préparez, viendra-t-on demander aux membres du nouveau Parlement : « Par hasard, n'auriez-vous pas oublié de respecter le texte sur les incompatibilités en fonction duquel vous avez été élus ? Pensez-y en conscience et si jamais cela vous rappelle quelque chose, envoyez une lettre au bureau de votre assemblée, nous en parlerons quand nous en aurons l'occasion et le temps. »

En fait, on ne peut attendre ni de ce Gouvernement, ni de la majorité qui le compose, une attitude responsable en matière d'incompatibilités parlementaires sinon précisément l'objet même de ce débat n'aurait pas fourni l'occasion d'un projet de loi.

Le problème est plus au fond, il concerne les relations entre le Parlement et le capitalisme. Vous voulez, semble-t-il, empêcher les parlementaires de s'engager dans des affaires que vous jugez suspectes.

Mais d'abord, mes chers collègues, qu'est-ce qu'une affaire suspecte ?

S'il est une chose qui a semblé difficile de tout temps, surtout du nôtre, aux travailleurs de notre pays, nous regardant tous délibérer, c'est de distinguer entre le capitalisme moral et le capitalisme délictueux.

Si un texte presque clandestin décide un matin que l'usure commence à 16 pour cent et non plus à 14 pour cent, un tel qui était un fraudeur devient un honnête banquier. Si un arrêté de la direction des prix réduit une marge commerciale de 35 à 33 pour cent, un tel qui faisait honnêtement son métier de commerçant devient un voleur. Si une décision du comité technique des ententes estime que le déjeuner d'affaires bimensuel qui réunit MM. X, Y et Z constitue une entrave à la concurrence ou, au contraire, une coopération entre industriels responsables ; ces personnages tomberont dans l'opprobre que vous allez voter ou continueront leur honnête cuisine. Si tel retard d'impôts ou de cotisations sociales est « gommé » par un attaché de cabinet compatissant — merci, monsieur Mazeaud, d'être allé au fond du problème car il ne concerne pas les seuls parlementaires — le futur failli qui attendait sa citation devant le tribunal de commerce redevient un citoyen honorable.

Toutes ces frontières sont délicates, tout cela est d'une relativité qui aurait inspiré de belles phrases à Pascal ou plutôt, vu la nature des circonstances, à Feydeau ou à Robert de Flers. En réalité, dans tout cela, il n'est pas question de nobles capitaines d'industrie face à des affairistes véreux : il y a simplement le capitalisme et ses hommes actifs et, parmi eux, ceux qui sont malins et ceux qui le sont un peu moins.

M. Hervé Laudrin. Merci pour eux !

M. Michel Rocard. De même en ce qui concerne les liens entre le Parlement et ce que vous appelez les « affaires », il suffit d'un peu d'ingéniosité ou de retenue et les textes s'adaptent très bien. Tout le monde sait qu'un grand nombre de nos collègues forment un couple indissoluble avec de bonnes grosses entreprises ; que ce couple soit légitime ou de la main gauche importe peu.

La seule question que vous voulez débattre est de savoir si ce mariage ou ce concubinage sera public ou secret — car c'est finalement de cela que nous débattons — et si le mariage continuera ou non d'être consommé pendant l'exercice du mandat parlementaire. Mais tous les autres effets du mariage entre hommes et affaires, entre hommes et entreprises continueront de jouer et surtout la durable communauté d'intérêts.

En réalité, on ne touche pas aux liens profonds qui unissent votre majorité et le grand capital dans son ensemble. Le voudrait-on, d'ailleurs, qu'ils se reformeraient autrement.

En effet, après avoir fait un peu de législation comparée en étudiant ce projet de loi organique — tout est occasion de travail et d'apprentissage, c'est l'aspect salutaire de nos travaux — je crois avoir trouvé la législation la plus rigoureuse, la seule d'ailleurs que le rapporteur n'ait pas citée car il a fait aussi de la législation comparée, la plus rigoureuse quant à la fortune privée et aux activités économiques des parlementaires, celle qui pourrait servir de modèle à la vertu romaine des banquiers qui nous gouvernent. C'est évidemment, mesdames, messieurs, vous l'avez deviné, celle des Etats-Unis d'Amérique. (*Mouvements divers.*)

Alors, faites bien les choses. Inspirez-vous des multiples interdictions, contrôles, enquêtes qui assurent la probité des hôtes du Capitole, et quand vous aurez fait tout cela, considérez un peu le résultat. Cette démocratie où le parlementaire abandonne son cabinet d'avocat, remet à un mandataire son portefeuille de titres, renonce à toutes fonctions, même salariées, dans une entreprise, c'est en même temps celle où le capitalisme dicte le plus strictement sa loi aux organes de l'Etat, celle où les intérêts des grandes firmes privées sont le plus jalousement protégées, celle où tout groupe de pression important contrôle et manipule, au vu de tous, « ses » parlementaires.

Cela devrait probablement calmer votre ardeur réformatrice ou du moins lui donner le sens de la réalité qu'elle essaie d'apporter à travers ce débat. La domination des grands groupes industriels et financiers sur la politique d'un pays ne dépend pas du statut personnel des parlementaires. Je répète ici que si vous vous obstinez à vouloir adopter un texte aussi inutile, je le voterai, bien entendu, pour ne pas me trouver dans la situation stupide d'avoir voté contre. Mais j'aimerais attirer votre attention sur son inutilité profonde.

Les amendements que vous proposez à ce statut sont un remède parfaitement factice au mal que chacun constate. Ce n'est pas avec des manipulations de ce genre que vous réussirez à faire du patronat, qui tient tous les leviers du pouvoir dans ce pays, une « nouvelle classe de parias ». L'expression n'est pas de moi ; vous l'avez lue sous une plume plus conformiste et moins subversive !

Vous pouvez le demander à ceux qui sont les vrais parias de la vie politique française, ceux dont on ne demande jamais l'avis, par exemple les ouvriers de Wendel-Sidélor qui attendent leur licenciement, les paysans du Larzac qui se voient expropriés. Ecoutez leurs protestations !

M. Hervé Laudrin. Vous n'êtes pas leur élu !

M. Michel Rocard. Ceux qui l'ont semblant de craindre qu'on n'entende plus assez nettement les représentants de la promotion militaire ou des industries d'armement n'ont pas à avoir d'inquiétude. Et ceux qui constatent qu'on n'entend pas beaucoup ici l'écho des luttes des travailleurs n'ont rien à attendre de nouveau du projet de loi qui vient en discussion.

En votant la question préalable, nous nous priverons peut-être de l'attraction que constitueraient — ou que constitueront : je fais un calcul de probabilités — sur ce vote les affrontements internes à la majorité entre les champions des deux grandes catégories de l'affairisme telles que les a distinguées M. le Président de la République lui-même dans une conférence de presse récente.

Mais il vaut mieux avoir ainsi moins de croustillant et plus de clarté : ce qu'il faut avant tout, c'est dissiper le rideau de fumée qu'essaie de dresser le Gouvernement entre les protestations des travailleurs de ce pays et la réalité profonde de son régime.

L'Assemblée s'honorerait en refusant de discuter d'un projet qui n'aborde que des apparences et ne répond en rien au fond du problème, qui est de savoir quels intérêts gouvernent notre société.

M. Jean Foyer, président de la commission des lois. La question préalable est repoussée par la commission.

M. le président. Je consulte l'Assemblée sur la question préalable opposée par M. Michel Rocard, conformément à l'article 91, alinéa 4, du règlement.

(L'Assemblée, consultée, décide de ne pas opposer la question préalable.)

M. Guy Ducolomé. Le groupe communiste n'a pas pris part au vote.

M. Gaston Defferre. Le groupe socialiste non plus.

M. le président. Je rappelle à l'Assemblée que la discussion générale de ce texte a été organisée par la conférence des présidents, en application de l'article 132, alinéas 2 et 3, du règlement. Le temps global de cette discussion est fixé à deux heures quarante, soit trente minutes par groupe pour un seul orateur, et dix minutes pour le député isolé inscrit le premier.

La parole est à M. Le Douarec.

M. François Le Douarec. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, nous sommes saisis d'un projet de loi organique modifiant certaines dispositions de l'ordonnance du 24 octobre 1958 relative aux conditions d'éligibilité et aux incompatibilités parlementaires.

Comme vous le savez, l'inéligibilité joue avant l'élection. Elle la rend juridiquement impossible. L'incompatibilité, au contraire, n'empêche pas l'élection. Elle ne produit effet qu'après le scrutin. Elle interdit de conserver à la fois le mandat parlementaire et la situation incompatible.

En principe, et M. le rapporteur, M. Mazeaud, le rappelait il y a un instant, on ne peut être à la fois parlementaire et fonc-

tionnaire ; mais il est possible d'exercer un mandat législatif et une quelconque activité privée. Ce principe souffre aujourd'hui de nombreuses exceptions. Les Constituants de 1875, n'édicteurent, comme le rappelle le Gouvernement dans l'exposé des motifs du projet de loi, « aucune disposition restrictive quant à l'exercice de fonctions privées par les membres du Parlement ». Mais les circonstances imposèrent des textes modificatifs.

L'Etat ayant décidé de subventionner des compagnies de chemin de fer, une loi de 1883 dispose que « tout député ou sénateur qui, au cours de son mandat, acceptera les fonctions d'administrateur d'une de ces compagnies sera, par ce seul fait, considéré comme démissionnaire ».

La même année, le Parlement interdit à ses membres, sous peine de déchéance de leur mandat, de faire partie du conseil d'administration ou de surveillance de la société concessionnaire des services postaux de New York, des Antilles et du Mexique.

Après le scandale de Panama, qui avait soulevé dans le public une émotion considérable et entraîné une grave crise politique — ne disait-on pas, à tort du reste, que plus de cent parlementaires ou anciens parlementaires se seraient laissés corrompre en la circonstance ? — un grand nombre de projets et de propositions de loi furent déposés sur les bureaux de la Chambre des députés et du Sénat. Mais ces textes restèrent sans suite.

Toutefois, la loi du 8 juillet 1898, qui approuvait une convention passée avec la Compagnie générale transatlantique pour l'exploitation du service maritime postal Le Havre-New York, disposait que les membres de la Chambre et du Sénat, sous peine de déchéance de leur mandat, ne devaient pas faire partie du conseil d'administration ou de surveillance de la société concessionnaire.

Le 3 avril 1909, le Parlement décidait — une subvention ayant été accordée par l'Etat pour le chemin de fer de Djibouti à Addis-Abéba — que : « seront nulles de plein droit les nominations, au titre français, à des postes d'administrateurs et de directeurs de la société d'exploitation, de membres du Parlement ».

Peu avant la guerre de 1914, la France décida de reconstruire sa flotte et deux lois importantes, en 1911 et en 1912, furent votées par nos prédécesseurs. Elles prévoyaient que les membres de la Chambre des députés et du Sénat n'auraient pas le droit d'appartenir à des entreprises ou des sociétés appelées à reconstruire la flotte nationale et ajoutaient que l'incompatibilité s'appliquait, non seulement aux membres de la direction de ces entreprises ou sociétés, mais aussi aux membres de leur conseil juridique.

Le scandale de la Gazette du Franc — dans lequel plusieurs membres des assemblées étaient plus ou moins directement mêlés — éclate en pleins débats budgétaires. Le Parlement interrompt la discussion de la loi de finances pour 1929 et vote la loi du 30 décembre 1928, en particulier à la demande de MM. Vincent Auriol et René Coty.

Ce texte contient trois groupes de dispositions. Les unes modifient et précisent sur divers points les incompatibilités entre le mandat parlementaire et les fonctions publiques, comme vient de le rappeler M. le rapporteur, les autres, reprenant le principe de l'incompatibilité entre les fonctions de sénateur et de député et celles occupées dans certaines entreprises subventionnées ou contrôlées par l'Etat, édictent des règles générales applicables tant à ces entreprises qu'aux principaux emplois rétribués des sociétés par actions.

Enfin, d'autres dispositions figurant toujours dans le droit actuel rappellent l'interdiction faite aux parlementaires de laisser figurer leur qualité sur les prospectus, les annonces et, en général, les documents destinés à la publicité financière.

Après la Libération, de nombreuses entreprises nationalisées ayant été créées, une nouvelle incompatibilité est prévue pour les fonctions de direction dans ces entreprises nationalisées et, en application de l'article 25 de la Constitution de la V^e République, le général de Gaulle et son Premier ministre, M. Michel Debré, vont prendre, en vertu des pleins pouvoirs, l'ordonnance du 24 octobre 1958 à laquelle, aujourd'hui, le Gouvernement nous demande des additions ou des modifications.

Loi de circonstance, disent certains. Peut-être ? Mais, en la matière, n'en est-il pas toujours ainsi ? Le projet en cause, nous dites-vous, monsieur le garde des sceaux, tend à mieux assurer, entre les fonctions privées et le mandat parlementaire, la séparation que l'évolution des activités économiques et financières rend de plus en plus nécessaire.

Pour y parvenir, vous nous demandez d'ajouter certaines catégories à la liste des incompatibilités en ce qui concerne les activités privées, un régime particulier pour les activités professionnelles de caractère économique acceptées en cours de mandat et le renforcement du contrôle des incompatibilités.

M. Mazeaud a parlé longuement des entreprises privées ainsi visées. Ce qui me dispense d'y revenir.

« Votre projet, monsieur le garde des sceaux, prévoit à bon droit d'une part que le parlementaire doit, en cours de mandat, déclarer toute activité professionnelle nouvelle qu'il envisage d'exercer, et d'autre part qu'il conviendra de se montrer plus sourcilieux pour ces nouvelles activités.

Quelle est la procédure envisagée ? Deux propositions nous sont soumises : l'une contenue dans le projet de loi, l'autre préconisée par la commission des lois. Quelle que soit sur ce point la décision que notre Assemblée prendra, qu'il s'agisse de la compétence des bureaux des assemblées et en appel du Conseil constitutionnel, ou qu'il s'agisse seulement de la compétence de ce dernier, nous pouvons faire confiance tant aux bureaux des assemblées qu'au Conseil constitutionnel pour établir une jurisprudence raisonnable.

M. Vincent Auriol, au cours des débats sur la loi du 30 décembre 1928, déclarait à cette tribune : « Il ne faut pas placer le parlementaire dans cette situation de conscience d'être pris entre l'intérêt privé et l'intérêt général dont il est le représentant ».

La loi dont nous débattons évitera-t-elle aux membres des assemblées de se trouver dans cette situation de conscience ? L'avenir le dira. Mais nous le souhaitons.

Ne pensez pas, mes chers collègues, que les députés français soient les seuls, et notre Gouvernement le seul, à se soucier des incompatibilités parlementaires. En République fédérale allemande, en Grande-Bretagne, aux Etats-Unis on s'en préoccupe et on légifère. En Italie, les membres du Parlement ne peuvent pas exercer de fonctions importantes dans de nombreuses sociétés privées, et les enquêtes sur les incompatibilités relèvent de la compétence des commissions d'élections de la Chambre des députés et du Sénat.

Au Chili, république chère au cœur de beaucoup...

M. Hervé Laudrin. De quelques-uns !

M. François Le Douarec. ... est démis de son mandat un parlementaire qui agit « comme agent d'affaires dans des démarches privées à caractère administratif ».

A ce point de mon intervention, me tournant vers mes collègues du groupe communiste, je leur fais part, très courtoisement, de mon étonnement. En effet, si leurs amendements étaient adoptés, le Parlement serait interdit à de nombreuses personnes qualifiées pour y siéger ; députés et sénateurs deviendraient des permanents de partis politiques ou, à la rigueur, d'organisations socio-professionnelles.

Croyez-vous, mesdames, messieurs, que l'intérêt général y gagnerait ?

M. Guy Ducloné. Vous préférez les permanents des sociétés capitalistes !

M. Hervé Laudrin. Il n'y a pas que cela !

M. François Le Douarec. Monsieur Ducloné, vos amendements me surprennent encore plus, puisque, en Union soviétique...

M. Guy Ducloné. Et allez donc !

M. François Le Douarec. ... comme dans les démocraties populaires — sauf en Yougoslavie dont le régime électoral est très particulier — les lois constitutionnelles ne prévoient aucune incompatibilité résultant de la profession ou des fonctions exercées.

M. Paul Cermolacce. Evidemment ! Il n'y a pas de sociétés de capitaux dans ces pays !

M. François Le Douarec. Au contraire, la constitution actuellement en vigueur en U. R. S. S. stipule, en son article 138 : « Les citoyens servant dans les rangs des forces armées de l'U. R. S. S. jouissent du droit d'être élus et d'être élus, à l'égal de tous les citoyens ». (Applaudissements sur les bancs du groupe communiste. — Exclamations sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.)

M. Jean Foyer, président de la commission. Comme le Parlement ne siège à peu près jamais dans ces pays, cela n'est pas très gênant.

M. François Le Douarec. Le député, qu'il soit membre du Soviet de l'Union ou du Soviet des nationalités conserve toujours son activité professionnelle. (Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)

M. Alain Terrenoire. C'est la démocratie avancée !

M. Guy Ducloné. Vous ne l'êtes guère, vous, avancé !

M. Jacques Cressard. Elle avance au pas, cette démocratie !

M. François Le Douarec. Mesdames, messieurs, je n'utiliserai pas tout le temps de parole qui m'est consenti et je termine mon intervention.

En vérité, dans l'affaire qui nous est soumise par le Gouvernement, nous sommes juge et partie. Notre position — vous le reconnaîtrez, monsieur le garde des sceaux — est inconfortable.

En fait, il s'agit d'un acte gouvernemental et il nous est demandé un acte politique. Nous vous ferons confiance, monsieur le ministre, d'autant que — et je pense que c'est particulièrement important dans une loi semblable — nos compatriotes qui connaissent l'honnêteté de leurs députés...

M. Léon Faix. Rives-Henry's !

M. François Le Douarec. ... souhaite toutefois, plus ou moins confusément, qu'ils ne puissent pas être soupçonnés.

C'est la raison pour laquelle nous répondrons à votre appel en accomplissant l'acte politique que vous nous demandez. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.)

M. le président. La parole est à M. Ducloné.

M. Guy Ducloné. Monsieur le président, mesdames, messieurs, le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui a été diversement qualifié.

Certains ont dit qu'il s'agissait d'un texte de circonstance. D'autres n'y ont vu qu'un geste gouvernemental de simple propagande. Le groupe communiste estime valables ces deux appréciations.

Il est sûr que si certains scandales, où sont mêlés des affairistes cherchant à réaliser rapidement fortune — dans l'immobilier aujourd'hui, dans d'autres domaines peut-être demain — n'avaient pas éclaté, nous ne serions pas appelés à en discuter aujourd'hui.

M. Hector Rolland. C'est bien normal !

M. Claude Gerbet. M. de La Palice en eût dit autant !

M. Guy Ducloné. J'admets que vous considérez cela comme normal.

M. Jean Foyer, président de la commission. Il ne s'agit pas des scandales.

M. Guy Ducloné. Il est sûr que la pression de l'opinion publique a joué un rôle très important.

Que l'on prenne des dispositions après certains scandales n'est pas nouveau, je vous l'accorde. Dans le domaine des incompatibilités, les textes ont en général suivi l'éclatement de scandales.

A un moment, il fut déclaré incompatible d'être en même temps député et membre du conseil d'administration d'une société de chemins de fer, parce que cette fonction permettait de créer ou de développer des fortunes et que des parlementaires avaient choisi cette voie rapide. (Sourires.)

On peut aussi constater que le problème de l'incompatibilité avec des activités bancaires fut posé au temps où éclataient des scandales financiers. On a parlé de Panama et on se souvient de Marthe Hanau !

M. Jean Foyer, président de la commission. Et de quelques autres !

M. Guy Ducloné. Parce que le groupe communiste entend que la dignité de la fonction parlementaire soit protégée, il votera le projet de loi, mais il ne considère pas pour cela que le Gouvernement fait son devoir.

En effet, le Gouvernement, tout comme la majorité de l'Assemblée, a refusé de prendre ses responsabilités dans l'affaire de la Garantie foncière. (Protestations sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.)

Notre vote sur ce projet vise à préciser que tout ce qui tend à empêcher la confusion entre fonction parlementaire et affaires privées ne peut que recevoir notre approbation.

Cependant, nous considérons que ce texte ne va pas assez loin. Par un amendement auquel l'orateur qui m'a précédé a fait allusion, nous proposons d'interdire à un député non seulement d'exercer des activités de premier plan dans des entreprises qui, sous une forme ou sous une autre, reçoivent des fonds de l'Etat ou qui font appel à l'épargne, mais aussi d'étendre l'incompatibilité aux députés qui font partie du conseil d'administration de ces entreprises.

M. Jean-Marie Poirier. Très bien !

M. Guy Ducloné. En effet, on sait fort bien que certains membres de ces conseils ont une activité et une influence prépondérantes.

Cette question mérite une analyse plus poussée. Le fond du problème réside dans le régime lui-même. On ne gouverne pas en faveur des grandes sociétés et des banques sans voir certains hommes s'employer à agrandir leur part du gâteau ou à accéder à la table où il se découpe. Dans cette société, où les cercles dirigeants ne cessent de légitimer, d'exalter, d'encenser le profit, comment s'étonner de tels faits ?

Pour mettre en cause un projet que les injonctions du Gouvernement lui font rapporter favorablement et sans amendement, M. le rapporteur nous explique que, plus que les incompatibilités, c'est le trafic d'influence qu'il faut poursuivre et punir.

Il sait fort bien que ce sujet ne manque pas de chapitres et qu'il est le plus difficile à saisir et encore davantage à prouver parce que le code pénal pourrait permettre, en la matière, de faire un certain nombre d'exemples.

Qu'il y ait trafic d'influence, rien n'est plus vrai ! Je dirai même que cette pratique ne peut qu'avoir tendance à s'accroître dans la mesure où s'interpénètrent les intérêts privés et les affaires de l'Etat.

Le jour où l'on devient député, on n'oublie pas facilement qu'on a été ou qu'on reste, même si on ne le déclare pas, membre du conseil d'administration d'une grande entreprise ou d'une banque.

Qui peut prétendre que l'homme d'affaires ou le banquier ne pense pas qu'une fois élu député sa situation s'en trouvera améliorée ? L'exemple aidant, il arrive que certains parlementaires pensent pouvoir entrer dans les affaires.

On nous dit qu'il ne faut empêcher aucune catégorie de la population d'accéder au Parlement, que ce dernier doit pouvoir compter toutes les compétences.

Nous en sommes pleinement d'accord ! La loi ne l'empêche pas. Le parti communiste français, pour sa part, affirme — et il agit dans ce sens — que le meilleur moyen de permettre à toutes les catégories d'être représentées serait d'en revenir à la représentation proportionnelle pour l'ensemble des élections. (*Exclamations sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

M. Jean Foyer, président de la commission. Et voilà !

M. Guy Ducoloné. Mais, pour revenir à notre Assemblée — et voilà, précisément, monsieur Foyer ! — on peut soutenir que, selon les statistiques publiées, toutes les couches sociales sont représentées.

On est tout de même frappé de constater que si les ouvriers et les employés représentent — et je m'en tiens à ces deux catégories — plus de 60 p. 100 de la population active du pays, leur pourcentage dans cette Assemblée n'est que de 4 p. 100 au total.

M. Charles Bignon. Communistes compris !

M. Guy Ducoloné. Sur douze ouvriers, onze sont membres du groupe communiste et sur huit employés, sept appartiennent également à notre groupe. (*Rires sur quelques bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

Riez, messieurs, vous développerez vos arguments en vous appuyant sur la composition sociale de votre groupe : ce sera très instructif pour l'Assemblée !

M. Hervé Laudrin. Votre groupe ne compte pas encore d'ecclésiastiques !

M. Guy Ducoloné. Je vous le concède, monsieur l'abbé.

M. Hervé Laudrin. Cela viendra !

M. Guy Ducoloné. Mais cette absence ne signifie pas que de nombreux chrétiens ne votent pas communiste !

M. Lucien Neuwirth. Ils votent P. S. U. !

M. Hervé Laudrin. Il y a bien des communistes qui votent gaulliste !

M. Guy Ducoloné. En revanche, selon les statistiques, on trouve quarante et un députés qui se déclarent chefs d'entreprise... (*Exclamations sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants.*)

Je n'ai rien contre les chefs d'entreprises. Permettez-moi de poursuivre mon propos. Mais on a beaucoup plus de difficulté à dénombrer les parlementaires membres d'un conseil d'administration.

Il paraît que de nombreux députés ont essayé de se procurer une page publiée dans l'organe central du parti communiste français, *L'Humanité* : ils voulaient savoir s'ils y figuraient. (*Sourires.*)

M. Bernard Marie. Parce qu'ils l'ignoraient ! (*Rires.*)

M. Guy Ducoloné. Ce ne sont pas les statistiques de l'Assemblée qui, sur ce plan, peuvent satisfaire la vérité.

A ce sujet, puisque chaque député a dû répondre à la lettre de M. le président de l'Assemblée sur sa situation au regard des incompatibilités, nous demandons que les réponses de chacun soient intégralement publiées. (*Applaudissements sur les bancs des groupes communiste et socialiste et des républicains indépendants.*)

M. Roland Vernaudon. Très bien !

M. Guy Ducoloné. C'est un vœu, monsieur le président !

M. le président. Je l'enregistre.

M. Guy Ducoloné. De la même façon, il est indispensable que tout candidat à un mandat électif soit tenu de donner toute la publicité possible à l'ensemble de ses activités.

Pour que les électeurs soient pleinement informés, le candidat devrait déclarer et sa profession et l'ensemble de ses activités, y compris les conseils d'administration auxquels il participe. Ce n'est pas présentement le cas, et l'on pourrait multiplier les exemples. Permettez-moi de m'en tenir à deux.

Le premier est celui d'un député qui, par des déclarations récentes — il tient décidément à faire parler de lui — affirme son intention de venir demain. Il aurait tout aussi bien pu le faire aujourd'hui ! Le second concerne un député de la précédente législature.

A lire « *Notices et portraits* », M. Rives-Henry ne se déclare que directeur de relations publiques ; constatons que ses relations privées semblaient lui rapporter bien davantage !

Quant à l'ancien député — qui ne le fut qu'en qualité de suppléant d'un ministre — il ne mentionnait que son titre de professeur, profession fort honorable. Cela ne l'empêchait pas, en toute « naïveté », d'être président directeur général d'une société immobilière, poste qui lui vaut d'être poursuivi aujourd'hui.

M. Jean Charbonnel. Il n'était plus député à ce moment-là !

M. Guy Ducoloné. Citer de tels exemples n'est pas faire un procès d'intention, mais constater que de telles gens siègent ou ont siégé sur les bancs de la majorité de l'Assemblée.

Certaines activités seraient-elles incompatibles avec la fonction parlementaire ? Le groupe communiste en est convaincu.

Par exemple, le grand patron d'une entreprise ou de multiples sociétés qui reçoivent des commandes importantes de l'Etat, soit pour l'aviation, soit pour l'électronique, peut fort bien ne pas occuper le poste de président du conseil d'administration ; il n'en restera pas moins le défenseur de ses propres intérêts, et sa fonction de parlementaire lui servira, surtout si son nom figure dans le titre de toutes ses sociétés, même s'il ne le fait pas suivre de sa qualité de député.

M. Louis Odru. Vous faites allusion à M. Marcel Dassault, n'est-ce pas ? (*Exclamations sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

M. Guy Ducoloné. Vous avez deviné ! (*Rires sur de nombreux bancs.*)

M. Jacques Cressard. C'est « la fille du bédouin » !

M. Guy Ducoloné. Je voudrais rappeler un fait.

En 1916, la Chambre des députés désigna une commission d'enquête au sujet d'un scandale sur des tôles d'acier. Un bureau d'achat des aciers s'était ouvert à Londres, dirigé par M. Humbert de Wendel. Les tôles valaient 29 francs en Angleterre, mais en France elles en coûtaient 95, pour avoir simplement traversé la Manche. La Chambre des députés s'en émut. Une commission d'enquête fut désignée mais n'aboutit pas : son rapporteur était M. François de Wendel. (*Sourires.*)

Prenons acte que, dans le cas qui nous occupe aujourd'hui, on n'est pas allé jusque-là et que M. Rives-Henry, bien que membre de la commission des lois — où on ne l'a pas vu souvent — n'a pas été nommé rapporteur du projet. (*Rires sur plusieurs bancs.*)

Il n'est pas vrai, en dépit de ce que certains voudraient faire croire, qu'en accentuant les règles des incompatibilités, comme le réclame le parti communiste français, on risque de priver le Parlement de certaines catégories de la population. Tous les citoyens doivent y avoir accès. Seulement, la question posée est celle du choix à faire une fois élu.

La fonction parlementaire n'est pas une carrière. Il s'agit d'un contrat passé avec le corps électoral. Si un citoyen est candidat, ce doit être parce qu'il entend consacrer son activité aux affaires publiques. Il est donc indispensable qu'il s'y consacre même si ses affaires privées risquent d'en pâtir. (*Très bien, sur plusieurs bancs.*)

Car il s'agit là d'un risque accepté.

Il est vrai que l'industriel ou le banquier ne feront plus directement d'affaires, mais est-ce que le salarié, devenu député, ne court pas de risques aussi grands ? On pourrait citer ici de nombreux exemples d'ouvriers devenus députés communistes et qui, n'ayant pas été réélus, n'ont pu, durant de nombreux mois, retrouver du travail.

M. Bernard Marie. Ils sont devenus « permanents » !

M. Guy Ducoloné. Pour ces ouvriers, le risque n'existe pas seulement sur le plan de la fonction parlementaire mais également au regard de toutes leurs activités militantes, syndicales ou politiques.

J'ai cité les ouvriers, mais je pourrais ajouter les ingénieurs, les techniciens, les membres des professions libérales, comme les

médecins par exemple, et aussi les petits commerçants et artisans, les paysans dont l'élection au Parlement les conduit à une certaine coupure avec leurs activités professionnelles.

Au cours de ces derniers mois, on a pu entendre, à l'occasion d'une des affaires déjà citées, des députés se plaindre de l'insuffisance de leurs ressources. Que l'accomplissement du mandat parlementaire oblige à certains frais et dépenses, personne ne le nierait, mais de là à utiliser un tel argument ! Il y a, de notre point de vue, des limites qu'il conviendrait de ne pas dépasser.

Combien d'ouvriers, d'employés, de techniciens, de paysans, de commerçants ou d'artisans sont obligés de vivre avec des ressources bien moindres que celles d'un parlementaire !

Certes, je ne dirai pas qu'ils vivent bien et c'est d'ailleurs la raison pour laquelle ils mènent des batailles revendicatives pour améliorer le sort de leurs catégories. Mais, surtout, que l'on ne mette pas en avant le montant de l'indemnité parlementaire comme argument en faveur des « bonnes affaires » réalisées par certains ! (Applaudissements sur les bancs des groupes communiste et socialiste.)

Le dépôt du projet de loi ne nous convainc pas, monsieur le garde des sceaux, et le doute existe chez un très grand nombre de gens qui se demandent si l'on entend appliquer effectivement la législation nouvelle. En effet, on a, jusqu'aujourd'hui, refusé d'appliquer celle qui existe.

N'a-t-on pas entendu, au cours d'un débat récent, les groupes de la majorité établir une jurisprudence, qu'en ce qui nous concerne nous jugeons contraire à la loi, en vue de ne pas appliquer les articles L. O. 150 et L. O. 151 du code électoral ?

En créant une confusion volontaire entre la saisine du Conseil constitutionnel et les poursuites pénales, on aboutit à ce qu'un inculpé dont le dossier est renvoyé devant le tribunal puisse demeurer député.

Si j'en crois les décisions du dernier congrès de l'U. D. R., cet argument ne tiendrait plus aujourd'hui. C'est, dans une certaine mesure, un désaveu de la majorité de cette Assemblée et du bureau de l'Assemblée nationale.

M. le président. Non !

M. Roland Vernaudon. Cela n'a rien à voir, monsieur Ducloné.

M. Guy Ducloné. Je propose donc, au nom du groupe communiste, que le bureau de l'Assemblée se réunisse à nouveau afin de saisir le Conseil constitutionnel du cas de M. Rives-Henry. (Applaudissements sur les bancs des groupes communiste et socialiste.)

Mais ce ne sont pas les paroles prononcées lors de ce congrès qui pourront effacer le fait que ce député a été, pendant de longs mois, protégé par son parti. (Protestations sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.)

M. Pierre Mazeaud, rapporteur. Mais non !

M. Hervé Laudrin. Ne dites pas cela, monsieur Ducloné !

M. Guy Ducloné. Ce ne sont pas vos protestations, messieurs, qui pourront effacer le fait que ce député a été durant de longs mois protégé par son parti. (Nouvelles protestations sur les mêmes bancs.)

M. Hervé Laudrin. Restez donc gentil jusqu'au bout ! (Sourires.)

M. le président. Mes chers collègues, veuillez laisser parler M. Ducloné !

M. Guy Ducloné. Dans la discussion, on a dit — le rapporteur s'y est référé — que l'on risquait, le bureau de l'Assemblée examinant les cas des députés, de se trouver devant certains abus de la majorité vis-à-vis de la minorité. C'est l'argument qui a prévalu à la commission des lois.

M. Pierre Mazeaud, rapporteur. C'est pour vous protéger !

M. Guy Ducloné. Parler de protection, c'est vouloir pousser la critique jusqu'à l'absurde, d'autant que le bureau de l'Assemblée n'est pas juge. Il est l'organe qui, dans l'incertitude quant à l'application de la loi, saisit le Conseil constitutionnel. Nous y sommes, en ce qui nous concerne, d'autant moins opposés que, dans une proposition de résolution, dont on peut s'étonner qu'elle ne soit pas discutée aujourd'hui — reprise sous forme d'amendement, elle a été rejetée par la majorité de la commission — nous proposons que soit inséré dans le règlement de l'Assemblée nationale un article ainsi rédigé :

« Une commission, élue à la proportionnelle des groupes, est chargée d'examiner régulièrement la situation des députés au regard des incompatibilités attachées à leur mandat. Elle saisit le bureau de l'Assemblée nationale de tout manquement constaté. »

Nous sommes partisans d'une telle procédure, car c'est à l'Assemblée elle-même qu'il appartient de faire respecter sa dignité et son honneur face à ceux de ses membres qui pourraient s'écarter des règles élémentaires.

C'est pourquoi le groupe communiste a déposé divers amendements tendant au renforcement des incompatibilités parlementaires.

Nous verrons bien quel sort la majorité de cette Assemblée leur réservera !

Avant de conclure, je dirai quelques mots à propos d'une déclaration récente de M. le ministre chargé des relations avec le Parlement, dont je regrette d'ailleurs l'absence aujourd'hui.

Il a posé la question de savoir si le régime parlementaire n'appartenait pas au passé. Une telle question est grave. Elle illustre bien, dans ce domaine, les intentions du pouvoir.

A entendre et à lire de telles déclarations, on peut se demander si elles ne sont pas faites par M. le ministre chargé de « liquider » le Parlement ! (Très bien ! très bien ! sur les bancs du groupe communiste.)

Nous tenons à affirmer que ce n'est pas le Parlement qui appartient au passé, mais bien plutôt votre régime lui-même ! (Protestations sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, du groupe des républicains indépendants et du groupe Progrès et démocratie moderne. — Applaudissements sur les bancs des groupes communiste et socialiste.)

La société future ne sera ni autocratique ni présidentielle. Elle doit être et sera démocratique : les élus de la nation véritablement représentatifs des diverses couches du peuple joueront leur rôle réel, celui de contrôler le Gouvernement et de faire les lois. (Exclamations sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.)

M. Jacques Cressard. Il est bien plus grave que vos amis aient appliqué la règle d'incompatibilité à M. Dubcek !

M. Guy Ducloné. Reconnaître à l'Assemblée le rôle dont je parle, ce serait d'ailleurs, dans une France où les groupes capitalistes ne seraient plus dominants, le moyen le plus sûr de permettre aux députés de se consacrer exclusivement et pleinement à leur fonction parlementaire. (Applaudissements sur les bancs des groupes communiste et socialiste.)

M. le président. La parole est à M. Lagorce.

M. Pierre Lagorce. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, sans aller plus avant dans ce débat, je me demande, comme M. Ducloné, si nous ne pourrions pas et même si nous ne devrions pas, nous tous, sans exception, qui siégeons sur ces bancs, poser une question préalable d'une portée beaucoup plus large que celle de M. Rocard.

Ce n'est pas, en effet, de l'utilité d'une telle discussion qu'il pourrait s'agir, même si le texte doit être adopté tel quel, sans aucun des amendements déposés par l'opposition comme par la majorité, mais de l'utilité du Parlement lui-même dont l'existence et, en tout cas, la pérennité viennent d'être mises en cause par un des membres les plus en vue du Gouvernement, qui a jugé le régime parlementaire « périmé » et « dépassé », et a qualifié celui sous lequel nous vivons de « régime de transition ». (Applaudissements sur les bancs des groupes socialiste et communiste.)

Porte-parole du groupe socialiste et mandaté par lui pour exprimer son opinion sur le projet de loi qui nous est présenté, je vais cependant m'acquitter de ma tâche sans passion et le plus objectivement que je pourrai même si, aux yeux de certains, cela semble être inutile.

Mesdames, messieurs, la femme de César ne doit pas être soupçonnée. Les élus du peuple encore moins : ils ne doivent pas être soupçonnés, surtout s'ils sont des parlementaires, de faire passer le souci de l'intérêt général de la nation, ce pour quoi ils ont été élus, après celui d'intérêts particuliers, a fortiori de leurs intérêts personnels. C'est une des grandes règles de la démocratie.

Quand Montesquieu faisait de la vertu le principal ressort du gouvernement républicain, il entendait ce mot, bien sûr, dans son sens latin de force morale inclinant à faire le bien, mais il n'en excluait certainement pas l'idée plus simple d'honnêteté.

C'est cette idée peut-être trop élémentaire, trop primaire aux yeux de certains, qui donne son véritable éclairage au débat d'aujourd'hui.

D'abord, personne ne contestera que le texte qui nous est soumis soit un texte de circonstance.

S'il n'y avait pas eu cet incident de parcours, cette péripétie malheureuse, ce scandale des sociétés civiles immobilières par lequel ont été révélés au grand jour certains liens existant entre le monde des affaires et celui de la politique, on n'aurait sans doute pas songé à modifier et à renforcer les dispositions concernant les incompatibilités parlementaires.

Car ces dispositions existent — c'est un fait. Mais ont-elles jamais été appliquées avec la rigueur qui convient ? En l'occurrence, il ne semble pas faire de doute qu'elles auraient pu et dû l'être, ne serait-ce que celle qui « interdit à tout parlementaire de faire ou de laisser figurer son nom suivi de l'indication de sa qualité dans toute publicité relative à une entreprise financière, industrielle ou commerciale ». C'est l'article 19 de l'ordonnance du 24 octobre 1958.

Une première observation s'impose alors, observation semblable à celle que l'on peut faire d'ailleurs chaque fois, ou presque, que l'on entreprend de changer quoi que ce soit, à notre règlement par exemple ou même à la Constitution : avant de songer à modifier un texte, peut-être pourrait-on essayer, en l'appliquant à la lettre, d'utiliser toutes les ressources qu'il offre.

Peut-être aussi — c'est ma deuxième observation — le Gouvernement aurait-il pu, à la faveur de cette opération à chaud que les circonstances ont rendue nécessaire, saisir l'occasion qui lui était offerte, et dont il se serait sans doute passé, de régler d'une façon générale et de « repenser » en quelque sorte tout le problème des incompatibilités.

Or le texte qu'il nous propose se contente simplement d'ajouter à la liste déjà existante une incompatibilité nouvelle, celle qui a trait aux sociétés civiles immobilières et aux sociétés de promotion immobilière.

Si, demain, un nouveau scandale éclate dans tel autre domaine de l'activité économique du pays, on remettra la loi organique en chantier pour y ajouter l'incompatibilité correspondant à cette activité. Mais la grande opération de salubrité générale réclamée avec insistance par une grande partie de l'opinion publique n'aura pas été faite.

Bien sûr, je ne me dissimule pas combien il est difficile de régler un tel problème dans son ensemble et je sais qu'il y a loin nécessairement de la théorie à la pratique. Pourtant, le principe en est simple à nos yeux : ce serait — c'est à dessein, je le souligne, que j'emploie le conditionnel — celui de l'incompatibilité générale entre l'exercice du mandat parlementaire et l'exercice d'une quelconque autre activité rémunérée. Je m'explique.

A partir du moment où l'on voudrait briguer une fonction de député ou de sénateur — ce que personne n'est jamais obligé de faire — on saurait qu'on devrait se consacrer tout entier à cette fonction, à l'exclusion de toute autre, durant toute la durée du mandat. Il faudrait faire un choix, douloureux sans doute mais indispensable, entre ses propres affaires et les affaires publiques.

Utopie, vue de l'esprit ? Ce serait, dit-on, écarter du Parlement des hommes qui ont fait leurs preuves dans des secteurs économiques importants, voire vitaux, de la nation.

D'abord, remarquons que cette disposition ne serait pas si utopique puisqu'elle existe déjà pour les membres du Gouvernement. L'article 23 de la Constitution dispose, en effet, ce que l'on a peut-être tendance à oublier, que « les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national... ou de toute activité professionnelle ». Là aussi, je ne jurerais pas que ce texte soit rigoureusement appliqué.

Un ministre ne peut donc plaider ni exercer la médecine ni siéger dans un conseil d'administration. Pourquoi un député ou un sénateur pourrait-il le faire ?

On nous objectera encore, à propos de cette incompatibilité générale qui représenterait, bien sûr, l'idéal à atteindre, que certains parlementaires, non fonctionnaires, qui abandonneraient leur profession ou leurs activités privées pendant toute la durée de leur mandat, auraient souvent du mal à les reprendre et, d'une façon générale, à se réinsérer dans la vie active lorsque le suffrage universel leur aurait été défavorable.

Mais n'en est-il pas de même des ministres qui, ordinairement, restent d'ailleurs moins longtemps en fonctions que les parlementaires et qui, par suite d'un remaniement au sein du Gouvernement, risquent, tout au moins théoriquement, d'éprouver quelques difficultés à retrouver une situation ?

Bien sûr, la solution serait que cette question puisse être réglée comme elle l'est pour les fonctionnaires qui, en devenant parlementaires, ne perdent leurs droits ni à la retraite, ni, parfois, à l'avancement et sont assurés, en cas d'échec électoral, de retrouver la place que leur a conservée leur administration d'origine.

Peut-être pourrait-on prévoir une disposition analogue pour les députés ou sénateurs salariés. Mais je reconnais que le problème reste entier pour les membres des professions libérales et surtout les petits industriels, artisans, commerçants, exploitants agricoles dont la présence serait nécessaire pendant l'exercice de leur mandat pour que ne périssent pas une affaire à laquelle ils ont souvent, avant de se lancer dans l'action politique, consacré le meilleur d'eux-mêmes et qu'ils n'abandonneraient pas sans regret.

Introduire trop de rigueur dans le régime des incompatibilités, a-t-on dit encore, aboutirait à livrer le Parlement aux fonctionnaires, aux intellectuels ratés et aux politiciens professionnels. Or il convient que le Parlement soit à l'image de la nation : toutes les activités doivent y être représentées pour que soit réalisé en son sein un équilibre harmonieux.

Nous sommes, quant à nous, d'accord pour ouvrir le Parlement aux représentants de tous les secteurs de l'économie, de tous les intérêts, de toutes les catégories de citoyens. Mais en est-il vraiment ainsi dans le Parlement actuel où l'on voit telles

catégories sociales, celle des avocats par exemple, ou celle des fonctionnaires — la miennne — particulièrement sur-représentées compte tenu de leur importance numérique et de leur rôle dans la nation, par rapport à la catégorie infiniment plus nombreuse et peut-être plus indispensable à la vie du pays, des simples travailleurs manuels ? Où sont les vrais ouvriers, les artisans véritables, les paysans authentiques sur ces bancs ? Qui d'entre nous est issu de leurs rangs ?

S'ils sont si peu nombreux, cela tient sans doute, pour une grande part, à la façon de plus en plus étonnante dont se déroulent les élections dans notre pays.

Dans un magazine de télévision, à propos de l'émission « A armes égales » qui a mis face à face Alain Savary et Alain Griotteray sur le thème « la politique et l'argent », émission qui a été diffusée il y a trois jours, on peut lire ce titre surprenant, illustré par la photographie d'un de nos collègues et par celle d'un ministre : « Pour devenir député, il faut entre 5 et 25 millions d'anciens francs ». J'ajoute que, au cours de l'émission, ont été cités des chiffres encore plus élevés, allant jusqu'à 100 millions d'anciens francs. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

En ce qui me concerne, je dis tout de suite que, si ces chiffres étaient vrais, je n'aurais jamais été élu député ou que, s'ils sont devenus nécessaires, je ne le serai plus demain. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. René Pleven, garde des sceaux. Il y en a beaucoup d'autres !

M. Pierre Lagorce. Je ne possède pas, en effet, et aucun des membres du groupe socialiste ne possède — cela doit être certainement vrai aussi pour un certain nombre de parlementaires qui siègent de ce côté (*L'orateur désigne la droite de l'hémicycle*)...

M. Pierre Mazeaud, rapporteur. Nous en prenons acte.

M. Pierre Lagorce. ... une telle somme à dépenser pour assurer une élection, même s'il ne s'agit que de l'estimation basse de 5 millions d'anciens francs. Quant à mon parti, il est bien trop pauvre pour m'offrir, à l'occasion de mon élection, une aide matérielle que je n'ai d'ailleurs jamais sollicitée de lui.

Seulement, et c'est ce qui est grave, on risque d'accréditer dans l'opinion publique l'idée qu'une élection parlementaire constitue une sorte de placement. Ceux d'entre nous qui sont capables d'investir de telles sommes pour se faire élire espèrent sans doute pouvoir les récupérer, les faire fructifier même, non pas grâce à leur indemnité parlementaire, c'est évident, mais par l'utilisation plus ou moins licite qu'ils feront de leur mandat de député ou de sénateur. C'est là que réside le problème et c'est là qu'il convient de porter le fer rouge.

A défaut d'une initiative gouvernementale à ce sujet, que nous attendions à l'occasion de cette affaire et que le texte qui nous est proposé est loin de nous offrir, on devrait au moins discuter de toute urgence, et parmi d'autres, la proposition de loi de mes amis Georges Guille, Guy Mollet et Henri Lavielle, déposée sous le numéro 1663, qui tend à assurer l'égalité des chances des candidats aux élections législatives et à réglementer la campagne électorale, c'est-à-dire à moraliser les élections en limitant à une somme raisonnable, accessible à tout citoyen, les dépenses nécessaires pour se faire élire. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

Telle est la première suggestion que nous faisons en ce débat. La seconde consisterait à renforcer encore la distinction faite par le projet entre la profession et les activités que l'on exerce au moment où l'on est élu député, ou sénateur, et celles que l'on est susceptible d'exercer en cours de mandat.

D'abord, c'est non pas après mais avant son élection que le parlementaire devrait être obligé de dire exactement ce qu'il fait, quelles sont ses ressources, quelle est sa fortune. Ainsi le corps électoral se prononcerait-il en toute connaissance de cause.

Plusieurs députés sur les bancs des groupes socialiste et communiste. Très bien !

M. Pierre Lagorce. Précaution superflue, de caractère trop inquisitorial ? Je ne le crois pas. Je me souviens du cas d'un député qui, faute de vérifications suffisantes par l'administration, avait été élu sous un faux nom, ainsi qu'on s'en est aperçu deux ans après, et d'un autre député dont la nationalité française a pu être mise en doute longtemps après son élection. Comme quoi, et la sagesse populaire le dit bien, on ne prend jamais assez de précautions.

Ensuite, pendant la durée de son mandat, les activités nouvelles que le parlementaire serait appelé à exercer, notamment dans le secteur privé, ainsi que les revenus qu'elles lui procureraient — et cela n'est pas prévu par le texte qui nous est soumis — devraient également pouvoir être connus de tous. La publicité des impôts qu'il paierait contribuerait certainement à la réussite de cette « opération vérité » dont les électeurs auraient le plus grand intérêt à prendre connaissance. En comparant l'état de sa fortune au début et à la fin de son mandat, ceux-ci pourraient savoir dans quelle mesure leur

député ou leur sénateur se serait enrichi. Nous avons d'ailleurs déposé un amendement en ce sens. (*Mouvements divers.*)

Ainsi, cette maison, qui est une maison sans fenêtre, pourrait devenir une maison de verre.

Ces mesures de contrôle qui ne sont pas tâtilonnes, mais élémentaires, seraient de nature, nous semble-t-il, à ne pas laisser certains parlementaires qui ne sont, après tout, que des hommes, succomber à la tentation d'user de leur mandat pour accroître leurs revenus par des moyens plus ou moins légaux ou réglementaires.

On ne devient pas député ou sénateur pour s'enrichir. C'est la grande règle dont il faut, par notre exemple, persuader l'opinion. Et nous serions d'accord pour que soit gravée, au moins moralement, à la porte du Palais-Bourbon et du Palais du Luxembourg, la formule que Dante lisait à la porte de l'enfer : « Toi qui entres ici, abandonne toute espérance », je veux dire toute espérance de faire fortune. (*Applaudissements sur les bancs des groupes socialiste et communiste.*)

Cela rejoint ce que je disais quant au choix douloureux que certains d'entre nous devraient faire — et même que quelques-uns ont déjà fait — selon la législation en vigueur, entre l'exercice de leur mandat et la poursuite d'une activité professionnelle rémunérée.

Pour la plupart, sinon pour l'unanimité de mes amis politiques, un tel choix ne se pose pas. Devenir député, pour un ouvrier, un employé, un fonctionnaire moyen, constitue une promotion sociale. Pour d'autres, qui exercent des fonctions importantes dans des secteurs économiques privés, être député se traduit par une perte pécuniaire sensible. Les intéressés sont donc placés devant ce dilemme dont nous pouvons constater ici les conséquences :

Où bien ils se font élire eux-mêmes et ils tournent la loi sur les incompatibilités en plaçant provisoirement à la tête de leur société, de leur entreprise, de leurs affaires, leur femme, leur fils, leur gendre ou un associé qui a leur confiance ;

Où bien ils ne siègent ici que par personne interposée, en envoyant dans cette Assemblée ou dans l'autre des représentants, des prête-noms chargés de veiller aux intérêts des groupes de pression dont ils sont issus ; d'ailleurs, ces groupes de pression préfèrent, me semble-t-il, exercer leur action plutôt au niveau gouvernemental et dans les cabinets ministériels, qu'à celui du Parlement, trop dévalué actuellement à leurs yeux. (*Applaudissements sur les bancs des groupes socialiste et communiste.*)

Enfin, je reviens sur une remarque que j'ai déjà faite, en la traduisant sous la forme d'une troisième suggestion.

Ne nous faisons pas trop d'illusions sur la portée exacte du texte qui sera voté : si rigoureux qu'il devienne par les amendements qui pourraient éventuellement lui être apportés, ce ne sera qu'un coup d'épée dans l'eau s'il n'est pas strictement appliqué.

Je ne veux pas jouer les Saint-Just ou les Fouquier-Tinville au petit pied, mais j'estime qu'il faut être impitoyable envers ceux qui, après avoir sollicité — sans y être obligés, je le souligne encore — des fonctions électorales, ont failli à l'honnêteté et à l'honneur, car le discrédit qui les entoure rejait alors sur le Parlement tout entier, sur le suffrage universel et sur le régime républicain. (*Applaudissements sur les mêmes bancs.*)

En conclusion, je suis d'abord amené à me poser une question. Certes, les scandales de ce genre sont de tous les pays et de tous les temps. Mais, est-ce l'époque qui le veut ou bien la forme même, l'orientation et la philosophie — si je puis dire — du régime actuel, ce scandale-là n'était-il pas dans l'ordre naturel des choses ?

Jamais, en effet, on a tant prôné le pouvoir de l'argent ; jamais on a tant parlé de rentabilité ; jamais on a tant exalté le profit. (*Applaudissements sur les mêmes bancs.*)

Jamais n'a été aussi actuelle la formule de Guizot : « Enrichissez-vous ». C'est même, peut-être, ce qui explique en partie l'opposition exacerbée, le nihilisme intransigeant, la révolte souvent violente des jeunes qui aspirent — c'est une exigence normale de leur âge — à un autre idéal, plus large, plus désintéressé, plus élevé. Mais cela, comme dirait Kipling, est une autre histoire.

Bien sûr, un tel scandale aurait pu, peut-être, se produire sous un autre régime, mais il devait, me semble-t-il, fatalement arriver sous celui-ci.

A'ors, pour parler à nouveau comme Montesquieu, tant que ce principe de la recherche du profit matériel et de l'argent restera le fondement et le ressort essentiel de notre vie politique, je doute que quelque loi que nous votions, compte tenu de la nature humaine, ne puisse être reconnue comme une panacée.

Non, il ne suffit pas d'avoir voulu se donner bonne conscience en prenant une initiative tardive, en prononçant une exclusion et en criant « haro sur le baudet » !

C'est pourquoi je tiens à préciser que, si le groupe socialiste ne peut pas ne pas voter ce projet, son vote, émis sans enthousiasme excessif — c'est le moins qu'on puisse dire — n'aura

pas la signification d'une caution donnée au pouvoir et à la majorité pour une opération de dédouanement à laquelle nous entendons rester étrangers.

Disons tout simplement que ce texte, surtout s'il est amendé comme nous le souhaitons, nous paraît susceptible d'apporter quelque amélioration et un supplément de garanties en un domaine qui en avait et qui en aura encore besoin. (*Applaudissements sur les bancs des groupes socialiste et communiste.*)

M. Louis Vallon. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Stasi.

M. Bernard Stasi. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le pouvoir et l'argent : entre ces deux monstres tout autant adulés que vilipendés, à la fois redoutés et recherchés, entourés également de mystère, peut-on normaliser les relations ?

Au-delà des circonstances particulières et des cas personnels qui sont à l'origine du débat d'aujourd'hui, c'est ce problème qu'il nous faut débattre. Problème délicat, car ces relations sont complexes. Sans que la malveillance des hommes soit nécessairement en cause, l'argent manifeste une tendance naturelle à aller vers le pouvoir pour faire pression sur lui ou pour l'accaparer. Le pouvoir, de son côté, ne peut ignorer l'argent dont il doit faire un instrument de sa volonté et il lui faut lutter sans cesse pour ne pas lui être soumis.

Ce problème difficile, le texte qui est proposé à notre approbation l'aborde sous l'angle de l'indépendance du parlementaire.

Ce n'est qu'un aspect du problème, mais il n'est pas sans importance car le bon fonctionnement de l'institution parlementaire et la dignité de l'élu sont en jeu dans ce débat.

Il faut donc l'aborder avec gravité. Est-il pour autant nécessaire de le dramatiser ? L'opposition est peut-être dans son rôle en se livrant à cette dramatisation, espérant en tirer un bénéfice politique, mais nous sommes, quant à nous, persuadés que l'ensemble du Parlement, dans un débat de cette nature, où il n'est pas question d'accuser des hommes ni de brandir des foudres, mais de revaloriser une fonction et de défendre notre dignité, saura délibérer au-dessus des passions et des pressions. Le groupe Progrès et démocratie moderne, en tout cas, aborde cette discussion avec sérénité, avec la plus totale liberté d'esprit.

La première question qui vient tout naturellement à l'esprit est de savoir si, en la circonstance, un nouveau texte était nécessaire. Il faut en effet d'impérieuses raisons pour modifier en quelque sorte la règle du jeu en cours de législation, et l'on peut également se demander s'il n'aurait pas été, dans l'immédiat, tout aussi efficace d'appliquer strictement les dispositions en vigueur et de sanctionner les abus avec la rigueur nécessaire.

Cette hâte, cette précipitation pourraient donner à une opinion mal informée le sentiment que le milieu parlementaire serait gravement contaminé et qu'il serait urgent de mettre fin à de nombreux abus. Elles risquent de jeter sur l'ensemble des élus de la nation une suspicion que nous ne méritons pas et que nous rejetons avec vigueur. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

Le Gouvernement nous a expliqué que, en raison de l'évolution du monde économique, et de la pratique des affaires, il était devenu nécessaire de préciser et de compléter les cas d'incompatibilité. Nous acceptons cette explication, et la question de l'opportunité de ce texte est désormais inutile puisque nous voici aujourd'hui en présence d'un projet qui nous est présenté par le Gouvernement.

Là surgit tout naturellement la deuxième question qu'on ne peut pas ne pas se poser : fallait-il que ce texte soit d'origine gouvernementale ? Nous sommes certes très sensibles à la sollicitude dont le Gouvernement témoigne à notre égard, mais cette sollicitude peut être interprétée comme une sorte de paternalisme. N'aurait-il pas mieux valu faire confiance au courage et à la lucidité des parlementaires pour s'imposer à eux-mêmes les règles de conduite qui sont nécessaires dans ce domaine ?

Pour le moins, l'élaboration d'un texte de cette nature aurait dû être précédée d'une très large concertation qui, est-il besoin de le préciser ? aurait dû intervenir avant que le projet n'ait revêtu la forme sous laquelle il nous est présenté. Les bureaux des deux Assemblées — parce que ce texte, ne l'oublions pas, concerne le Sénat comme l'Assemblée nationale — les représentants des différents groupes, qu'ils appartiennent à l'opposition ou à la majorité, auraient dû être largement consultés, s'agissant d'une matière de cette importance qui nous concerne tous. Quoi qu'il en soit, ces regrets sont désormais superflus. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

C'est donc un texte du Gouvernement que nous avons à examiner. Permettez-moi de vous dire, monsieur le garde des

sceaux que votre présence à ce banc dissipe quelque peu notre malaise et nous donne de sérieuses garanties quant au libéralisme et à la confiance qui présideront à ce débat. (Applaudissements.)

Les dispositions du texte ont été exposées et justifiées avec beaucoup de clarté et avec un grand talent par M. le rapporteur. Pour ne pas alourdir ce débat, je ne referai pas ici cette analyse, laissant aux membres de notre groupe qui interviendront au cours de la discussion des articles le soin de présenter les réserves, parfois sérieuses, que telle ou telle disposition particulière appelle de leur part.

Je me bornerai à indiquer dans quel esprit la plupart de mes amis et moi-même abordons l'examen de ce texte et à rappeler les objectifs que doit viser, à notre sens, un texte de cette nature.

Il nous apparaît d'abord que ce texte doit satisfaire à deux exigences contradictoires. En premier lieu, il doit permettre d'assurer une représentation aussi équitable que possible des différentes catégories sociales et professionnelles de la nation et aussi d'éviter toutes sortes de discriminations qui seraient contraires à l'esprit de nos institutions démocratiques.

M. Jean Poudevigne. Très bien !

M. Bernard Stasi. Dans cette perspective, il est sans doute regrettable que notre Assemblée ne compte pas davantage d'ouvriers et d'agriculteurs. De même il serait fâcheux que les chefs d'entreprises industrielles ou commerciales ne puissent pas siéger parmi nous.

J'ajouterais une troisième remarque. S'il est vrai — on l'a dit souvent — que les chefs d'entreprise peuvent apporter à notre débat leur connaissance du milieu économique et leur sens de la gestion, il est également vrai, bien que chacun n'en semble pas persuadé, que les fonctionnaires, de leur côté, peuvent utilement faire bénéficier l'Assemblée de leur expérience des affaires administratives et aussi de leur sens de l'intérêt général.

Pour des raisons tenant à la fois à la démocratie et à l'efficacité, il convient donc d'éviter, dans toute la mesure du possible, des discriminations à l'égard de telle ou telle catégorie professionnelle.

S'il est vrai qu'une incompatibilité n'est pas, comme certains ont tendance à le croire, une flétrissure, celle qui, dans ce projet, frappe certaines professions du bâtiment est tout de même ressentie, étant donné le contexte qui a présidé à son élaboration, comme une suspicion, et nous sommes plusieurs à estimer qu'il n'est peut-être pas tout à fait équitable de faire, en quelque sorte, payer aux bâtisseurs le comportement scandaleux de certains milieux financiers.

Quoi qu'il en soit, plutôt que de multiplier les incompatibilités, ne serait-il pas préférable de laisser les électeurs exercer librement leur choix ? Cela suppose, bien entendu, qu'ils puissent le faire en connaissance de cause. Il paraît donc souhaitable qu'au moment de l'élection le candidat soit tenu de faire connaître, d'une façon ou d'une autre, les différentes fonctions qu'il exerce, à quelque titre que ce soit, dans le secteur privé.

Assurer la représentation de la nation en évitant toute discrimination, certes, mais j'aimerais, à cet égard, formuler une observation.

Il est dangereux, pour l'essence même de la fonction parlementaire, il est contraire à l'esprit de notre mandat d'estimer qu'il faut nécessairement compter dans nos rangs des commerçants pour défendre les intérêts des commerçants, des agriculteurs pour défendre les intérêts des agriculteurs. Raisonner de la sorte, ce serait accepter de voir l'Assemblée livrée aux surenchères, aux rivalités, aux divisions d'une chambre corporatiste.

Il n'est pas nécessaire — nous le savons tous, mes chers collègues — d'être commerçant pour comprendre les problèmes des commerçants ou agriculteur pour comprendre les problèmes des agriculteurs.

L'Assemblée est un creuset au sein duquel chacun, au-delà de ses origines, de ses attaches et de sa profession, cherche à comprendre les problèmes de chaque catégorie professionnelle, de chaque classe sociale et s'efforce de faire prévaloir l'intérêt national. Chacun d'entre nous représente l'ensemble de la nation. (Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne, de l'union des démocrates pour la République et des républicains indépendants.)

Le deuxième objectif à atteindre est de permettre à chaque parlementaire d'exercer librement et pleinement son mandat.

Librement ! C'est tout d'abord le problème de l'indépendance financière : il n'est pas sain que l'élu soit trop étroitement lié à des intérêts privés qui risquent, à un moment ou à un autre, d'être en opposition avec les intérêts de la nation. Faut-il rappeler le précepte de l'Evangile « Nul ne peut servir deux maîtres » ? Notre maître à nous, notre seul maître, c'est la nation qui nous a élus.

En vérité, il ne s'agit nullement de suspecter l'honnêteté, fût-ce intellectuelle, des parlementaires qui exercent certaines fonctions de responsabilité dans des activités privées. Plus que leur honnêteté c'est leur crédibilité qui est en cause. Il n'est pas bon, en effet, que l'opinion puisse se demander si, lorsqu'il se prononce sur tel ou tel problème national, l'élu est en mesure de le faire avec une totale indépendance d'esprit.

Sans doute serait-il utopique de vouloir faire des parlementaires une sorte de chevalerie hors du temps ou une espèce d'ordre monastique retiré du monde. Les parlementaires doivent être dans le siècle, mais être dans le siècle ce n'est pas nécessairement être lié à trop d'intérêts temporels.

Faut-il d'ailleurs rappeler que la nature même de notre fonction, les contacts de toutes sortes qu'elle nous procure, nous donnent largement l'occasion de connaître, dans ses profondeurs et dans sa diversité, dans ses difficultés et dans ses besoins, la société de notre pays ?

Assumer son mandat dans sa plénitude, c'est essentiellement disposer du temps nécessaire pour cela. Il faut du temps, beaucoup de temps, pour faire face à toutes les obligations d'un mandat.

Une double évolution, aux aspects contradictoires, se produit à ce sujet : d'une part, être député ce n'est pas aujourd'hui, comme cela a pu l'être en d'autres temps, voter quelques lois ou renverser quelques gouvernements. Les textes dont nous avons à débattre sont chaque jour plus nombreux, plus difficiles et plus complexes. Le contrôle de l'action gouvernementale s'exerce aujourd'hui, de façon moins brutale, mais plus diversifiée. Tout cela demande du temps et de l'application.

Parallèlement, ou plutôt contradictoirement, l'évolution constitutionnelle, en France de façon particulièrement brutale, mais, pour des raisons identiques, dans toutes les démocraties occidentales, se traduit par un déclin des parlements. Il en résulte un certain désenchantement du parlementaire, qui doute parfois de sa mission et s'interroge sur son utilité. D'où la tentation pour certains élus d'abandonner, en quelque sorte, le jeu parlementaire, vidé apparemment de sa substance, pour consacrer leur temps et leur énergie à d'autres activités, au service de leurs mandats locaux pour ceux qui en détiennent, mais aussi dans le cadre d'activités professionnelles.

Cette évolution est dangereuse. En effet, il serait grave pour l'avenir de l'institution parlementaire que l'exercice du mandat puisse apparaître aux yeux de l'opinion comme une activité annexe. Certains expriment la crainte que la fonction parlementaire ne devienne un métier, comme si ce terme avait un sens péjoratif. Il serait, semble-t-il, plus grave encore que l'opinion en vienne à penser, considérant l'importance des tâches exercées parallèlement par certains parlementaires, que ce mandat n'est après tout qu'un violon d'Ingres.

On peut se demander, en définitive, si les électeurs ne préfèrent pas avoir affaire à des élus qui apportent à l'exercice de leur mandat le sérieux et l'application qu'exige l'accomplissement d'une fonction — je ne dis pas d'une profession — ce qui est le cas de la grande majorité d'entre nous, plutôt qu'à des élus qui feraient de la politique en amateurs.

Quoi qu'il en soit, n'est-il pas vrai qu'il est de plus en plus difficile aujourd'hui de mener de front, sérieusement, des activités parlementaires et d'importantes activités privées ? Il ne paraît pas souhaitable de laisser s'accréditer l'opinion que cela ne soulève pas de difficultés.

Il en résulte deux conséquences. D'une part, pour que le parlementaire puisse effectivement consacrer le plus clair de son temps à son mandat, il faut que lui soient accordés les moyens matériels qui lui permettent de remplir efficacement sa mission, d'exercer pleinement son activité de contrôle, de discuter avec l'administration sur un pied d'égalité. Malgré les efforts de notre président dans ce sens, ce n'est pas encore le cas.

Consacrer l'essentiel de son temps à l'exercice d'un mandat parlementaire, cela signifie aussi que celui qui sollicite un mandat accepte par là même de courir quelques risques sur le plan professionnel. Ces risques — c'est difficilement évitable — sont différents suivant la profession d'origine. Il serait vain de se livrer ici à des comparaisons qui risqueraient de susciter ou d'entretenir des rivalités entre nous suivant nos professions d'origine. Quoiqu'il en soit, il ne paraît pas scandaleux que l'honneur de représenter la nation soit en quelque sorte compensé par des servitudes, des risques, et des contraintes. On ne peut accepter l'un sans accepter les autres : c'est là le sens du débat d'aujourd'hui. Après tout, nul n'est obligé d'être député.

Il faut se féliciter tout particulièrement des dispositions du texte qui instituent une particulière rigueur à l'égard des fonctions privées acceptées en cours de mandat. Ainsi que l'a rappelé le rapporteur, il y a, en ce cas, comme une sorte de présomption que cet emploi lui a été proposé pour qu'il mette la puissance, l'influence de son mandat au service d'intérêts privés. Il y a là, dans toute la force du terme,

détournement de pouvoir, car ce n'est pas à cet effet que le corps électoral nous a donné sa confiance, ce n'est pas pour cela que notre Constitution, les principes et les traditions démocratiques attribuent à la fonction parlementaire un certain pouvoir, une certaine influence. Si, bien entendu, notamment par voie d'héritage, la situation patrimoniale d'un parlementaire peut subir des variations en cours de mandat, il n'est pas admissible qu'un élu profite de son mandat pour améliorer sa situation financière.

Pour dire encore un mot sur les incompatibilités, peut-on, sans être inconvenant, sans manquer à la déférence que nous devons et que nous portons aux membres du Conseil constitutionnel, se demander si la réglementation des incompatibilités ne devrait pas également leur être appliquée, à eux qui sont, en la circonstance, nos juges suprêmes. (Très bien ! très bien ! sur divers bancs.)

Dépassant le problème des incompatibilités, j'aimerais, pour terminer, présenter deux observations. La première, c'est que ce texte ne concerne qu'un aspect — et pas le plus important — du problème posé par les relations entre le pouvoir et l'argent.

Pour instituer à la fois — c'est l'objectif que nous visons — l'indépendance de l'élu à l'égard de l'argent, de l'égalité de l'élu devant l'argent, deux autres séries de mesures s'imposent.

Tout d'abord, le problème se pose au moment de l'élection. De récentes élections partielles ont souligné une fâcheuse tendance à l'accroissement du coût des campagnes électorales. De telles pratiques risquent soit de réserver l'accès du Parlement aux possesseurs de grosses fortunes, une sorte de suffrage censitaire étant ainsi rétabli, soit à conduire les candidats moins fortunés à rechercher des fonds occultes et, par conséquent, à les lier, une fois élus, à des intérêts privés.

C'est pourquoi, sans que nous mésestimions la difficulté de mettre en œuvre une telle disposition, il nous paraît nécessaire de fixer un plafond aux dépenses électorales.

La deuxième mesure concerne le financement des partis.

Les ressources des partis politiques français sont soigneusement tenues secrètes. Cette situation — et c'est légitime — suscite la méfiance de l'opinion publique. Pourtant, l'article 4 de notre Constitution proclame que « les partis contribuent librement à l'expression du suffrage ». C'est, par là, affirmer leur mission de service public.

Les partis ont également un rôle indispensable à jouer en matière d'information et de formation. En démocratie, la force des partis, c'est leur liberté et celle-ci se mesure, en fait, à leur indépendance financière. C'est pourquoi il nous paraît souhaitable que l'Etat veille à ce que cette indépendance soit, dans toute la mesure du possible, effectivement assurée. Ce qui a été admis pour les syndicats, lesquels reçoivent de l'Etat d'importantes subventions sans discrimination politique ou philosophique, doit être également admis pour les partis politiques. L'opinion publique a d'ailleurs montré qu'elle était favorable à une telle mesure.

La deuxième observation me servira de conclusion. Il serait vain de penser qu'un texte, aussi judicieuses qu'en soient ses dispositions, et que des mesures, aussi adaptées soient-elles aux besoins, suffiraient à normaliser les relations entre le pouvoir et l'argent, à moraliser notre vie publique.

Comme l'affirme très justement la dernière phrase — et c'est la plus importante — de l'exposé des motifs du projet de loi organique : « C'est dans la conscience que chaque parlementaire possède de la grandeur de la mission au service de l'intérêt général que réside la garantie la plus sûre d'un bon fonctionnement de notre démocratie. »

Oui, c'est une question de conscience et c'est une question de morale.

N'oublions pas, n'oublions jamais que le pays, consciemment ou non, se fait, à travers le reflet que nous sommes, une image de lui-même. Ayons donc le souci de lui offrir une image dont il n'ait pas à rougir.

Si le débat d'aujourd'hui montre à l'opinion publique la conscience élevée que les parlementaires ont de leur mission, s'il nous permet de réfléchir ensemble sur les servitudes et la grandeur de notre fonction, il n'aura pas été tout à fait inutile. (Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne, de l'Union des démocrates pour la République et des républicains indépendants.)

M. le président. La parole est à M. Péronnet, dernier orateur inscrit dans la discussion générale.

M. Gabriel Péronnet. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, monsieur le secrétaire d'Etat, mesdames, messieurs, inutile, discriminatoire, inefficace : tel se présente le projet de loi sur les incompatibilités.

Inutile, car les dispositions déjà existantes se seraient révélées certainement suffisantes si elles avaient été effectivement et strictement observées.

Discriminatoire, puisque les dispositions qui nous sont proposées concernent presque exclusivement les sociétés immobilières et singulièrement les promoteurs constructeurs, cette discrimination est injuste, car elle risque de jeter la suspicion sur l'honorabilité d'une profession.

Inefficace, enfin, car si les dispositions précédentes ont été tournées sans difficultés, pourquoi les dispositions nouvelles ne le seraient-elles pas à leur tour de la même façon ?

Votre projet n'est-il pas, en fait, pour reprendre l'expression d'un membre éminent de la majorité, un texte de circonstance destiné à rassurer une opinion publique fortement ébranlée par de récents scandales ?

De plus, s'il est exact que le Gouvernement souhaite voir ce projet voté sans modification, il est permis de se demander, comme d'ailleurs l'a fait M. le rapporteur, si l'examen du texte en commission et en séance publique revêt une utilité quelconque et s'il n'eût pas mieux valu carrément recourir à un vote sans débat.

Tout se passe comme si les parlementaires, directement concernés cependant, renonçaient à faire la loi dans un domaine où ils auraient dû en avoir l'initiative.

Quoi qu'il en soit, je voudrais élargir le débat au problème beaucoup plus général des conditions mêmes de l'exercice du mandat parlementaire. Au-delà de l'affaire des incompatibilités, qui, en fait, ne concerne exceptionnellement que quelques individualités, se profile la question qui nous concerne tous, celle de l'impérieuse nécessité de la réforme de nos méthodes et de nos conditions de travail. Le président de l'Assemblée nationale lui-même, dans sa lettre aux députés du 30 juin dernier, écrivait « C'est bien le jeu parlementaire et les institutions républicaines qui sont en cause », et M. le ministre chargé des relations avec le Parlement a fait, avant-hier, des déclarations assez surprenantes sur l'avenir du régime parlementaire.

Nous sommes, les uns et les autres, conscients de la gravité de cette situation et nous souffrons tous du rôle restreint dans lequel l'Assemblée nationale tout entière se trouve confinée. Le pays souhaite d'ailleurs d'instinct que soit instauré un meilleur équilibre entre l'exécutif et le législatif. Chacun sent bien, en effet, que le problème essentiel qui se pose aujourd'hui plus encore qu'hier en matière constitutionnelle a trait au rôle du Parlement.

Il est temps de redonner un sens à la politique et de ne plus considérer le Parlement comme une simple chambre d'enregistrement. Mais, pour atteindre ce but, il ne suffit pas de perfectionner nos méthodes et nos conditions de travail. C'est à une révision de la Constitution qu'il faut procéder, car le malaise actuel provient essentiellement du mauvais fonctionnement des institutions.

A présent, le Gouvernement est pratiquement maître de l'ordre du jour de nos travaux. Les députés de la majorité désireux de prendre des initiatives sont bien souvent rappelés à l'ordre au nom de la discipline. Quant aux députés de l'opposition, ils sont réduits au silence au moyen de l'arsenal réglementaire, qui permet d'écarter toute demande de débat jugée intempestive. Même la procédure des questions d'actualité, sur laquelle nous avions fondé quelque espoir, n'échappe pas à la règle.

Nous éprouvons tous un sentiment d'impuissance, voire d'inutilité, et nous en ressentons une certaine lassitude. Pour y mettre un terme, trois réformes nous paraissent essentielles.

La première concerne la durée des sessions. Il est bien évident que deux sessions ordinaires de trois mois chacune par an, comme le prévoit l'article 28 de la Constitution, même complétées par d'éventuelles sessions extraordinaires, objets de l'article 29, ne permettent pas d'accomplir un travail sérieux et bien organisé. En outre, pendant six mois de l'année, le Parlement est pratiquement privé de tout droit de contrôle sur l'exécutif. Il est donc indispensable d'étaler sur toute l'année la durée des sessions parlementaires.

La deuxième réforme consiste à limiter le cumul des mandats dans la loi organique prévue par l'article 25 de la Constitution. Je dis bien limiter et non pas interdire. Aucune disposition législative ne prévoit cette limitation, qui existe pourtant, de droit ou de fait, dans la plupart des autres pays. C'est ainsi que le même citoyen peut être à la fois maire, président de district ou de communauté urbaine ou de syndicat intercommunal, membre ou président de conseil général, président ou membre de Coder, demain conseiller régional ou président du conseil régional, député ou sénateur, membre d'une assemblée européenne, sans compter, bien entendu, les commissions ou délégations où elle peut être appelée à siéger.

Vous conviendrez comme moi que le simple bon sens commande de limiter ce cumul impressionnant.

La troisième réforme, enfin, a trait à l'incompatibilité des fonctions gouvernementales et parlementaires — objet de l'article 23 de la Constitution — et aux conditions dans lesquelles sont élues les personnes appelées à assurer, en cas de vacance du siège, le remplacement d'un député ou d'un sénateur — article 25 de la Constitution.

L'expérience a montré les inconvénients et l'absurdité du système en vigueur et l'exemple le plus récent est celui bien connu de ce membre du Gouvernement qui a été dernièrement élu au Sénat et qui, avant d'entrer au Gouvernement, était député. Il a désormais un suppléant qui siège à l'Assemblée nationale et un autre suppléant qui siège au Sénat et, s'il vient à quitter le Gouvernement, il ne pourra siéger, quant à lui, ni à l'une ni à l'autre des assemblées auxquelles il a été élu. J'ajoute qu'il est, de plus, maire et président de conseil général.

La règle de l'incompatibilité entre les fonctions et les mandats est d'ailleurs déjà tournée, en esprit et en fait, par les membres du Gouvernement, qui se comportent tous et sont tous considérés par leurs électeurs comme étant toujours des parlementaires. Elle le sera de nouveau si l'un des secrétaires d'Etat aux affaires étrangères est élu député le 12 décembre prochain et donne sa démission le lendemain pour rester au Gouvernement et faire entrer son suppléant à l'Assemblée nationale.

Il importe donc, monsieur le garde des sceaux, de mettre fin à ces anomalies de notre Constitution.

Mais il est encore une disposition sur laquelle j'appelle votre attention et celle de l'Assemblée car elle me paraît essentielle à un fonctionnement normal de l'activité parlementaire : celle qui est relative aux commissions d'enquête.

L'enquête est un moyen des plus efficaces du contrôle parlementaire, quel que soit par ailleurs le caractère présidentiel ou parlementaire du régime. Tous les parlements étrangers, ou presque, l'utilisent. Aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne, ces commissions jouent, vous le savez, un rôle considérable. En France, ce rôle est inexistant.

Cependant, les commissions d'enquête et de contrôle sont formellement prévues par les textes, en l'occurrence l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Alors, pourquoi ne pas recourir à cette procédure simple et souvent efficace ?

L'opinion a le droit d'être informée et c'est précisément le devoir du Parlement tout entier, majorité et minorité, d'y contribuer. C'est son devoir et c'est sa justification essentielle.

Mais si l'on veut que l'enquête et le contrôle retrouvent un sens, il importe, de toute évidence, de faire jouer la règle démocratique en permettant l'accès à ces commissions des représentants de l'opposition désignés à la proportionnelle des groupes.

L'Assemblée nationale est consciente de ses droits et de ses devoirs. Elle doit pouvoir exercer les uns et remplir les autres. Encore faut-il lui en donner les moyens. (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

La parole est à M. le garde des sceaux, ministre de la justice.

M. René Pleven, garde des sceaux, ministre de la justice. Mesdames, messieurs, ce n'est pas la première fois — tous les orateurs l'ont rappelé — que le problème de l'incompatibilité du mandat parlementaire avec certaines activités privées est posé devant le Parlement. Il s'agit d'un problème ancien, délicat, dont la démocratie française a recherché la solution avec persévérance, par des moyens et avec un bonheur qui ont varié.

M. Le Douarec vous l'a dit, l'idée de l'incompatibilité du mandat électif avec certaines activités privées est curieusement née en France avec le chemin de fer et le bouleversement qu'il apportait à la vie économique de la nation.

Les premières lois de la III^e République en la matière datent de 1883. De portée limitée, elles disposaient que tout parlementaire ayant accepté, en cours de mandat — j'insiste sur ces quatre mots — des fonctions d'administrateur dans les compagnies de chemin de fer ou de navigation subventionnées serait considéré comme démissionnaire et soumis à la réélection.

Ne prévoyant aucune procédure de déchéance, ces lois restèrent lettre morte.

Pendant soixante-quinze années, au cours de la III^e et de la IV^e République, de nombreuses propositions de loi, suscitées par des affaires souvent graves et parfois, il faut bien le dire, amplifiées par le goût du scandale, furent déposées mais n'aboutirent jamais.

Il faut attendre la loi de finances du 30 décembre 1928 pour qu'un texte soit enfin voté, qui pose la règle de « l'interdiction à tout parlementaire d'accepter en cours de mandat » — j'insiste encore sur ces quatre mots — « une fonction dans une société ayant exclusivement un objet financier et faisant publiquement appel à l'épargne ».

Raymond Poincaré était alors président du conseil des ministres, et cette loi de 1928 a été adoptée par la Chambre des députés à la majorité écrasante de 575 voix contre 3. Elle marquait un indéniable progrès.

Après la guerre de 1939-1945, la loi du 8 janvier 1950 codifia, sans les modifier beaucoup, les rares textes précédents.

Notre droit d'aujourd'hui, c'est l'ordonnance organique du 24 octobre 1958, qui porte les signatures du général de Gaulle et de M. Michel Debré. Cette ordonnance, au moins à ma connaissance, n'a jamais suscité aucune critique, ni des groupements qui appartiennent actuellement à la majorité, ni de ceux qui font présentement partie de l'opposition.

Aussi notre projet a-t-il tenu à en respecter l'esprit et les principes. Il a pour objet d'y apporter quelques compléments et, surtout, d'en rendre l'application plus efficace.

L'ordonnance de 1958 détermine en son titre II la liste des fonctions incompatibles avec le mandat de député et de sénateur et définit la procédure selon laquelle un parlementaire, lorsqu'il tombe sous le coup de l'une de ces incompatibilités, doit régulariser sa situation ou être déclaré démissionnaire de son mandat.

L'ordonnance édicte une série de mesures tendant à éviter, à l'égard de l'Etat comme aux yeux de l'opinion publique, toute confusion entre les activités privées et la mission d'intérêt général que confère le mandat de député ou de sénateur.

Elle institue des incompatibilités à propos d'un certain nombre d'activités privées, sa sévérité variant d'ailleurs, comme il se doit, selon que ces activités étaient déjà exercées par le parlementaire avant son élection ou que celui-ci ne s'y soit engagé que postérieurement.

L'ordonnance définit trois catégories d'entreprises privées dans lesquelles il est interdit aux députés et aux sénateurs d'exercer certaines fonctions. Il s'agit des entreprises jouissant d'avantages particuliers de la part de l'Etat ou d'autres collectivités publiques ; des sociétés ayant exclusivement un objet financier et faisant publiquement appel à l'épargne et au crédit ; des entreprises travaillant principalement pour l'Etat ou sous son contrôle.

Dans ces entreprises, un parlementaire ne peut ni continuer à exercer après son élection, ni accepter, en cours de mandat, une fonction de chef d'entreprise, de président de conseil d'administration, d'administrateur délégué, de directeur général, directeur général adjoint ou gérant.

Il peut, en revanche, y remplir une fonction d'administrateur ou de conseiller permanent, mais seulement s'il était déjà investi de cette fonction avant son élection. Il lui est interdit d'accepter une telle fonction en cours de mandat sauf si, à un titre quelconque — salarié, par exemple — il participait déjà à l'activité de l'entreprise avant d'être élu.

En cas de doute ou de contestation, le Conseil constitutionnel tranche souverainement à la demande du bureau de l'Assemblée intéressée, du garde des sceaux ou du parlementaire lui-même.

Les avocats investis d'un mandat parlementaire ne peuvent, pas plus d'ailleurs que leurs associés ou collaborateurs, accomplir aucun acte de leur profession dans les poursuites pour crimes ou délits contre la chose publique, les affaires de presse ou d'atteinte au crédit et à l'épargne.

Ils ne peuvent plaider ou consulter pour les entreprises ou sociétés des trois catégories que je viens de mentionner, à moins d'avoir été leur conseil habituel avant l'élection.

Enfin, il leur est interdit de plaider ou de consulter contre l'Etat, les sociétés nationales, les collectivités et établissements publics.

Tel est, réduit à l'essentiel, le texte qui nous régit et que le Gouvernement vous propose — je le répète — non de bouleverser, mais de compléter.

Vous connaissez le projet du Gouvernement grâce au remarquable rapport de M. Mazeaud qui a mis, comme d'habitude, ses qualités de magistrat et de juriste au service de la commission des lois.

Son analyse du projet rend inutile que j'entre en détail dans son contenu ; je me contenterai de souligner ce que le texte proposé apporte de nouveau par rapport à l'ordonnance de 1958.

D'abord, notre projet complète la liste des activités privées incompatibles avec le mandat parlementaire ;

Ensuite, il organise un régime particulier d'autorisation pour l'acquisition en cours de mandat d'activités professionnelles de caractère économique ;

Enfin, il renforce le contrôle des incompatibilités par un système de déclaration des activités ne relevant pas de la procédure d'autorisation et que le parlementaire veut conserver ou acquérir au cours de son mandat.

Cela étant rappelé, je tiens, pour répondre aux questions posées par les orateurs, à vous montrer pourquoi, à mon avis, ce texte est nécessaire ; pourquoi il est souple, et donc adaptable aux situations de demain ; enfin, pourquoi il est juste parce que modéré.

D'abord, le texte proposé est nécessaire.

Depuis 1958 — c'est un truisme — la vie économique et financière, le droit lui-même ont évolué. De nouvelles formes d'entreprises sont apparues, de nouvelles activités aussi.

Est-il possible, aujourd'hui, je vous le demande, d'ignorer pour ce qui est de la forme des sociétés, les sociétés à directoire inscrites dans notre code de commerce, et les sociétés à filiales dont le nombre va toujours croissant ?

Peut-on aussi ignorer les sociétés civiles dont l'objet est la gestion d'un patrimoine immobilier locatif et qui font appel à l'épargne et au crédit ?

Est-il permis de considérer comme sans importance et sans risques, pour un parlementaire, les sociétés de promotion immobilière ou de construction d'immeubles en vue de leur vente ?

Nous savons tous que c'est impossible et cela justifie les quelques additions que le projet fait à l'article 15 de l'ordonnance de 1958 qui contient ce que l'on peut appeler la liste des incompatibilités absolues.

Aux fonctions de direction, interdites dans certaines sociétés visées par cet article, sont naturellement ajoutées celles de président et de membre de directoire.

Aux trois catégories d'entreprises privées dans lesquelles le même article 15 de l'ordonnance interdit au parlementaire de conserver après son élection ou d'accepter en cours de mandat des fonctions de direction, sont ajoutées les sociétés civiles immobilières autorisées à faire publiquement appel à l'épargne, les sociétés à but lucratif, de promotion immobilière ou de construction d'immeubles en vue de leur vente.

Ces incompatibilités devront en outre s'appliquer aux filiales des entreprises énumérées par le texte ainsi complété.

Cette mise à jour faite par le projet est un rajout nécessaire, je pourrais presque dire indispensable, de l'ordonnance de 1958.

A la constatation banale que notre vie économique et notre droit ont évolué, j'ajoute que les interventions de l'Etat dans notre économie se multiplient.

Ces interventions sont devenues constantes, revêtent les formes les plus variées, se produisent dans des domaines de plus en plus nombreux, pour assurer le développement économique, l'équilibre social et, d'une manière générale, le progrès.

Elles rendent nécessaire une séparation plus nette que celle de l'ordonnance de 1958 entre les mandats électifs qui confèrent la puissance publique et certaines activités privées.

Il s'agit du secteur, qui s'est agrandi, où risque de se produire, selon la vieille formule, la collusion de la politique et de l'argent. C'est celui des entreprises qui appellent dans leurs conseils des personnalités choisies moins pour leur compétence qu'en considération du crédit que leurs mandats électifs sont supposés leur donner.

Le cumul dans ce secteur est dangereux. A la moindre défaillance il indigné l'opinion, discrédite le Parlement, alimente des campagnes contre les institutions elles-mêmes.

Ce cumul doit être empêché ; une séparation du mandat et de certaines activités s'impose. Pour l'assurer, le texte proposé veut soumettre les activités privées dont l'objet est économique, et que le parlementaire voudrait acquérir en cours de mandat, à l'autorisation du bureau des Assemblées ou du Conseil constitutionnel.

Sur ce point, la commission vous proposera un amendement important qui consiste à faire statuer le Conseil constitutionnel sur toutes les demandes des parlementaires désireux de prendre une occupation nouvelle de caractère économique pendant leur mandat. Le Gouvernement, respectueux de la tradition parlementaire, avait choisi une autre procédure confiant aux bureaux le soin d'apprécier les cas les plus nombreux et les plus simples et ne soumettant que les cas difficiles au Conseil constitutionnel.

Je m'en expliquerai plus longuement lors de la discussion des articles, mais je veux montrer par là que M. Péronnet avait bien tort de nous faire un procès d'intention en prétendant que nous n'accepterions aucun amendement. Je crois que, d'ores et déjà, le Gouvernement est disposé à suivre sur ce point la commission des lois.

M. Michel de Grailly. Très bien !

M. le garde des sceaux. L'autorisation ne sera accordée que si l'activité économique envisagée n'est pas de nature à compromettre l'indépendance du parlementaire. Je tiens à dire que, dans notre esprit, cette autorisation devrait être tout à fait exceptionnelle. En effet, nous n'avons pas voulu bloquer complètement le parlementaire, car une situation familiale inattendue peut toujours surgir. L'intérêt national lui-même peut exiger qu'un parlementaire jouissant d'une très grande compétence technique puisse participer à certaines sociétés ; mais il convient qu'une telle décision soit délibérée.

Cette procédure d'autorisation est complétée — et telle est sans doute la principale originalité de ce texte — par un système de déclaration de toutes les autres activités professionnelles que le parlementaire veut exercer, soit en les conservant après son élection, soit en les acquérant en cours de mandat.

Le projet prescrit ces déclarations et les organise d'une façon très simple : elles sont envoyées au bureau qui, pour celles qui

étaient acquises avant le commencement du mandat, vérifie seulement si elles ne tombent pas sous le coup des incompatibilités de droit strict édictées par les articles 15 et 16 nouveaux de l'ordonnance ; en cas de doute, il y a saisine du Conseil constitutionnel, qui apprécie souverainement si l'auteur de la déclaration se trouve dans un cas d'incompatibilité.

Par ces deux procédés de l'autorisation pour les fonctions acquises en cours de mandat et de la déclaration pour celles qui étaient occupées antérieurement au début du mandat, un contrôle sera exercé qui permettra d'éviter les activités incompatibles et les activités économiques qui risqueraient d'être compromettantes. L'expérience démontre que ce contrôle est indispensable.

Le texte, qui met à jour la liste des incompatibilités absolues et qui organise ce contrôle, est donc bien un texte nécessaire.

En second lieu, le texte qui vous est proposé est souple et convient à une société en évolution.

J'ajoute à ma première observation que le système prévu par le projet devrait permettre de faire face aux situations futures.

Les bureaux des Assemblées, le Conseil constitutionnel, saisis des déclarations des activités que l'élu veut conserver après son élection ou acquérir en cours de mandat, apprécieront en fonction de textes stricts.

Ils appliqueront la loi.

En revanche, saisis de demandes d'autorisation pour des activités économiques, les bureaux ou, selon l'amendement qui vous est proposé par votre commission des lois, le Conseil constitutionnel devront apprécier en fait pour chaque cas particulier. Telle fonction ou tel emploi sont-ils de nature à compromettre l'indépendance du parlementaire ?

Les critères se fixeront peu à peu, une déontologie — ce que plusieurs orateurs ont appelé un code d'honneur — s'élaborera progressivement. Il y aura, avec le requérant, discussion sur l'interprétation des textes, explication de certaines situations particulières.

Une jurisprudence se précisera.

Cette jurisprudence ne sera pas immuable : comme celle de toutes les juridictions, elle évoluera inévitablement, en même temps qu'évolueront les formes des activités et les conditions mêmes de la vie.

Un texte qui organise un contrôle des incompatibilités parlementaires, soit en les confiant essentiellement aux bureaux des chambres, c'est-à-dire au Parlement lui-même, soit au juge constitutionnel avec une procédure ouverte à la discussion et qui permettra de tenir compte des situations particulières ou bien nouvelles est indiscutablement un texte souple qui sera longtemps bénéfique et j'en ai fini avec ma deuxième observation.

J'en arrive à la troisième et dernière observation que je désire vous présenter : le texte proposé est juste. Il est juste parce qu'il respecte les droits des électeurs. Il l'est aussi parce qu'il respecte le droit de tout citoyen de briguer un mandat parlementaire.

D'abord, il respecte les droits des électeurs.

C'est un principe de la démocratie que celui de la liberté des choix de l'électeur. Cependant, nous avons vu que, très tôt, en France et dans les démocraties étrangères, le même problème s'est posé, il a été impossible de laisser sans limites les choix du suffrage universel.

Il a fallu créer des incompatibilités entre le mandat législatif et les fonctions publiques pour assurer l'indépendance du parlementaire.

Il a fallu également créer des incompatibilités entre le mandat et certaines activités privées pour atteindre le même but et pour le bon renom du Parlement.

Il est donc inévitable de limiter le choix de l'électeur, mais, pour être juste, la limitation doit être aussi modérée que possible.

Souvent les propositions antérieures d'initiative parlementaire ont échoué parce qu'elles comportaient des solutions trop extrêmes.

La solution que nous vous proposons est raisonnable. Elle évite de réduire exagérément le choix de l'électeur et, même dans l'hypothèse d'une autorisation refusée, lui donne le dernier mot.

Imaginons, en effet, un parlementaire voulant acquérir en cours de mandat une activité nouvelle. Il s'est heurté à un refus d'autorisation. Il peut soit s'incliner et rester député, soit démissionner de son mandat et prendre l'activité nouvelle.

N'étant pas inéligible, en vertu de l'article 4 du projet, il pourra se présenter à nouveau devant ses électeurs.

S'il est réélu, il pourra donc conserver l'activité qu'il a prise et ne sera tenu que de la déclarer.

Dans ce cas, qui peut ne pas être uniquement hypothèse d'école, c'est le corps électoral et non pas le Conseil constitutionnel qui aura souverainement décidé.

Deuxièmement, le texte proposé respecte le droit de tout citoyen de briguer un mandat parlementaire quelle que soit sa profession.

Les situations acquises avant l'élection, sauf dans les cas peu nombreux et limitativement énumérés dans l'article 1^{er} du projet, seront conservées. Les électeurs les ont connues ou pouvaient les connaître. En envoyant celui qui les exerce au Parlement, ils ont marqué qu'ils jugeaient qu'elles pouvaient être exercées conjointement avec le mandat.

Les situations envisagées en cours de mandat et d'ordre économique, sauf dans le cas où par leur nature elles feraient courir un risque à l'indépendance, seront autorisées.

Enfin, les situations envisagées en cours de mandat, extérieures au domaine économique, seront non moins évidemment permises. Il suffira de les déclarer.

D'ailleurs, la très grande majorité des activités ne peuvent aucunement être suspectées, ne présentant aucun risque de compromission.

J'ai retrouvé dans les débats parlementaires d'autrefois une réflexion pleine de bonne humeur faite par un député du Doubs, M. Viète, qui disait : « Jamais, messieurs, vous ne verrez un malade choisir pour se faire couper la jambe un médecin parce qu'il est député ». (*Sourires.*)

Respectueux du suffrage universel, le projet évite d'appauvrir le Parlement en le privant des connaissances acquises dans la pratique des affaires et qui sont précieuses. Certains ont parlé, parce que nous voulions faire voter ce texte, d'un Parlement de fonctionnaires, de permanents syndicaux, de retraités, de ratés. A mon avis, ils se trompent. Il n'en sera rien et je m'en réjouis car un Parlement d'où serait banni quiconque joue un rôle de quelque importance dans la vie économique serait un Parlement incomplet qui ne serait pas pleinement représentatif de la nation. (*Applaudissements.*)

M. Pierre-Bernard Cousté. Très bien !

M. le garde des sceaux. Par sa modération même, le projet sera efficace et contribuera à garantir la dignité du Parlement !

J'ajoute, mesdames, messieurs, que, dans une matière aussi difficile, la loi qui n'embrasse jamais la diversité presque infinie des situations présentera toujours quelques lacunes.

Si ces lacunes sont inévitables, elles peuvent être sans conséquences à condition que deux garanties supplémentaires s'ajoutent à celles qui résultent de la loi.

La première est le soin que les formations politiques doivent apporter à n'accorder leur investiture qu'à des candidats de réputation irréprochable et dont elles savent que les moyens d'existence et le train de vie sont en harmonie. (*Applaudissements sur de nombreux bancs du groupe Progrès et démocratie moderne et de l'union des démocrates pour la République.*)

M. Jean Poudevigne. Très bien !

M. le garde des sceaux. La deuxième garantie, et nous avons voulu le souligner dans l'exposé des motifs de ce projet, c'est la conscience de l'élu, qui doit avoir de son mandat une idée très élevée. Je dois dire que j'ai entendu avec beaucoup de plaisir les observations qui ont été présentées par un des jeunes députés de cette Assemblée il y a quelques instants, j'ai cité M. Stasi. Je pense que le parlementaire doit s'astreindre dans le choix de ses fréquentations, dans celui de ses amis à des règles de prudence qui s'apparentent à celles qui s'imposent aux magistrats.

M. Eugène Claudius-Petit. Ce serait souhaitable !

M. le garde des sceaux. Et ces astreintes sont la contrepartie de l'honneur de représenter la nation.

M. Eugène Claudius-Petit. Comme vous avez raison !

M. le garde des sceaux. Le projet qui vous est soumis sera appliqué et je tiens sur ce point à répondre aux inquiétudes qui se sont manifestées par la voix des orateurs qui m'ont précédé.

Je peux vous donner l'assurance que le Gouvernement y veillera mais, je le dis en particulier pour M. Ducoloné, et aussi pour M. Lagorce, ce n'est pas à ceux qui ont aujourd'hui les responsabilités du pouvoir qu'on peut reprocher d'avoir voulu couvrir : qui que ce soit ou d'avoir voulu étouffer quelque scandale que ce soit.

Comme je l'ai déjà dit dans un précédent débat, c'est le Gouvernement qui a découvert les délits et je défie qui que ce soit de pouvoir prétendre qu'il aurait gêné en quoi que ce soit la justice : celle-ci passera ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne, de l'union des démocrates pour la République et des républicains indépendants.*)

M. Guy Ducoloné. Qui d'autre que le Gouvernement, qui en a seul les moyens, pouvait découvrir les scandales ? Ceux-ci seraient encore plus grands si le Gouvernement ne le faisait pas.

M. le garde des sceaux. Je comprends que ce que je viens de vous dire vous gêne.

M. Guy Ducoloné. Cela ne me gêne pas !

M. le garde des sceaux. Si cela ne vous gênait pas, vous ne protesteriez pas si fort. (*Applaudissements sur les mêmes bancs.*)

Le projet qui vous est soumis, je le répète, marque la volonté du Gouvernement, au-delà et au-dessus de toute situation particulière, de protéger l'indépendance et la liberté des parlementaires — indépendance et liberté qui doivent être totales — et dont l'intégrité ne doit pas faire l'objet de suspicion. M. Lagorce a rappelé le fameux mot de Montesquieu dans *L'Esprit des lois*, selon lequel « l'Etat populaire est celui qui se passe le moins aisément de vertu ».

Vous aviez raison de faire cette citation, monsieur Lagorce. En dépit de son style un peu archaïque, cette maxime exprime une vérité de toujours. Nous voulons, nous aussi, que l'Etat populaire soit celui qui donne l'exemple de la vertu. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne, de l'union des démocrates pour la République et des républicains indépendants.*)

M. le président. Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion des articles du projet de loi organique dans le texte du Gouvernement est de droit.

Je rappelle qu'à partir de maintenant peuvent seuls être déposés les amendements répondant aux conditions prévues aux alinéas 4 et suivants de l'article 99 du règlement.

La commission estime-t-elle qu'elle doit se réunir comme le prévoit l'article 91 du règlement ou pouvons-nous poursuivre la discussion ?

M. Jean Foyer, président de la commission. Monsieur le président, cinq amendements ont été déposés que la commission n'a pas examinés. L'un est un succédané d'un amendement précédemment rejeté ; nous pourrions l'examiner tout à l'heure. Les autres se rapportent aux articles 3, 4 et 5 du projet de loi organique.

Je propose donc que nous commençons l'examen des articles jusqu'à l'article 3. La séance serait ensuite levée et la commission se réunirait avant la séance de ce soir.

M. Pierre Mazeaud, rapporteur. Ce serait la meilleure solution.

M. Jean Foyer, président de la commission. De cette manière, nous gagnerions du temps.

M. le président. Monsieur le président de la commission, il y a un problème que je livre à vos réflexions.

Bien entendu, je ne veux pas écarter les débats. Je ne crois pas d'ailleurs en avoir donné l'impression.

M. Jean Foyer, président de la commission. Assurément non !

M. le président. Mais s'il était possible d'éviter de siéger ce soir, je pense que chacun en serait satisfait.

La question se pose alors de savoir si la commission peut examiner les amendements rapidement quoique avec toute l'attention qui s'impose, ou s'il lui faut beaucoup de temps. Dans le premier cas, elle pourrait se réunir dès maintenant et nous reprendrions ensuite le débat, évitant ainsi de siéger ce soir. Dans le cas contraire, il faudrait renoncer à l'espoir de supprimer la séance du soir et nous adopterions la solution que vous proposez.

M. Jean Foyer, président de la commission. Il ne serait pas réaliste, me semble-t-il, d'envisager que la réunion de la commission puisse durer moins de quinze minutes. Dans ces conditions, mieux vaudrait que nous abordions la discussion des articles jusqu'à l'article 3.

M. le président. En conséquence, nous abordons la discussion des articles.

Avant l'article 1^{er}.

M. le président. M. Boudet a présenté un amendement n° 8 ainsi rédigé :

« Avant l'article 1^{er}, insérer le nouvel article suivant :

« Dans l'article 6 de l'ordonnance n° 58-998 du 24 octobre 1958, il est inséré, entre le quatrième et le cinquième alinéa, un nouvel alinéa rédigé comme suit :

« Ne peuvent être élues, dans quelque circonscription que ce soit, les personnes qui exercent ou ont exercé depuis moins d'un an des fonctions soit au cabinet du Président de la République ou du président de l'une ou l'autre assemblée parlementaire, soit dans un cabinet ministériel. »

La parole est à M. Boudet.

M. Roland Boudet. Mes chers collègues, si nous voulons mettre de la morale dans la vie politique, il serait peut-être bon de commencer par le commencement, c'est-à-dire par les élections.

L'article 6 de l'ordonnance du 24 octobre 1958 comporte la liste des catégories de personnes qui sont inéligibles dans une circonscription donnée, du fait qu'elles exercent ou ont exercé

depuis moins d'un certain temps des fonctions se rattachant à l'exercice du pouvoir exécutif.

C'est dans le même esprit que nous proposons de considérer comme inéligibles, dans l'ensemble du pays, les personnes qui exercent ou ont exercé depuis moins d'un an des fonctions soit au cabinet du Président de la République, soit du président de l'une des assemblées, soit dans un cabinet ministériel.

Il est en effet indéniable que, par l'exercice de telles fonctions, ces personnes participent d'une certaine manière aux prérogatives du pouvoir exécutif, ce qui les met dans une situation privilégiée par rapport aux autres candidats lors des élections législatives.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean Foyer, président de la commission. M. Mazeaud, rapporteur, s'est expliqué sur ce point dans son exposé liminaire.

Les raisons invoquées par M. Boudet vont ou trop loin ou pas assez, car son argumentation devrait conduire à la conclusion que les ministres seraient inéligibles dans tout le pays, conclusion parfaitement inacceptable.

S'agissant des cabinets ministériels, je crois que la proposition de M. Boudet est très fâcheuse. L'institution du cabinet ministériel s'est développée en France au fur et à mesure que les fonctionnaires des services sont devenus indépendants. Le cabinet est l'instrument d'action politique du ministre sur ses services. Nous constatons aujourd'hui une évolution qui, à mon avis, est regrettable.

M. Eugène Claudius-Petit. Oh oui !

M. Jean Foyer, président de la commission. Les cabinets sont de plus en plus composés de techniciens qui proviennent des services et qui se conduisent à l'égard du ministre beaucoup plus en porte-parole de ces services qu'en instrument d'action du ministre sur sa propre administration.

L'adoption de l'amendement n° 8 de M. Boudet aboutirait à faire composer les cabinets ministériels uniquement de techniciens et renforcerait le caractère technocratique d'un régime qui est déjà à de nombreux égards beaucoup trop technocratique.

Le cabinet ministériel est l'école même de la vie politique pour des jeunes gens ; décider que les membres d'un cabinet ministériel ne pourront pas briguer un mandat de député est — je ne crains pas de le dire — en contradiction avec le régime parlementaire.

C'est la raison pour laquelle la commission a très fermement rejeté cet amendement, tout en faisant droit aux observations de M. Claudius-Petit qui demandait que M. le Premier ministre adresse à ses collègues des instructions leur conseillant de veiller à ce que les membres de leur cabinet manifestent une grande discrétion dans l'emploi du papier à lettres à en-tête et dans la mention de leur qualité quand ils sont amenés à faire certaines interventions.

M. le président. La parole est à M. Claudius-Petit.

M. Eugène Claudius-Petit. M. le président de la commission des lois vient de faire allusion à la discussion qui s'est déroulée en commission à propos de cet amendement.

S'il est effectivement exact que les cabinets ministériels peuvent être d'excellents creusets pour tester la vocation politique des attachés de façon certaine et sérieuse, il n'en est pas moins vrai que, depuis quelque temps, le titre de membre de cabinet est abusivement employé dans certaines circonscriptions, surtout en matière de correspondance : des lettres sont adressées aux citoyens, lettres qui portent ostensiblement l'en-tête d'un ministre, voire de la Présidence.

Il est inadmissible que, par ce biais, s'installe en France une sorte de candidature semi-gouvernementale...

M. Marcel Massot. Officielle !

M. Eugène Claudius-Petit. ... qui non seulement risque d'indisposer les parlementaires des régions concernées, mais tend à laisser croire aux citoyens que, en plus, des représentants du peuple, il existe des représentants personnels des ministres, agissant politiquement dans certaines circonscriptions. (Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne et du groupe socialiste.)

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. Le Gouvernement établit une distinction entre l'amendement de M. Boudet et le vœu exprimé en commission par M. Claudius-Petit.

Je suis persuadé que le Premier ministre, à qui je ferai connaître le souhait de M. Claudius-Petit, est tout prêt à rappeler aux ministres que les membres de leur cabinet doivent éviter tout ce qui pourrait apparaître comme une intrusion du pouvoir exécutif dans le domaine parlementaire et dans les circonscriptions.

Toutefois, ayant eu fréquemment l'occasion de consulter des dossiers d'ancienne correspondance, je puis vous assurer que la pratique réprochée par M. Claudius-Petit n'a certainement pas commencé avec l'actuelle législature.

M. Eugène Claudius-Petit. Non, bien sûr.

M. le garde des sceaux. J'ai retrouvé des lettres de chefs de cabinet de Gambetta, de Dubost, de Poincaré. C'est une habitude que les Français ont généralement chérie.

Cela dit, l'observation de M. Claudius-Petit est parfaitement fondée. Tout est question de mesure et j'en ferai part au Premier ministre.

A M. Boudet, je demande de retirer son amendement : je pense, d'ailleurs, qu'en le déposant, il désirait seulement attirer mon attention.

Les dispositions de cet amendement bouleverseraient, en effet, certaines règles fondamentales, au détriment à la fois des citoyens et des électeurs. Un cabinet ministériel comprend pour une part des fonctionnaires — et je ne reprendrai pas le terme de technocrates — et pour une part des éléments qui ne sont pas fonctionnaires, parfois des fils de députés.

Jusqu'à présent, la règle de l'inéligibilité des fonctionnaires s'est toujours limitée aux fonctionnaires qui exercent une compétence territoriale, comme les préfets, les trésoriers-payeurs généraux, les recteurs, les magistrats à l'intérieur du ressort de leur juridiction.

Mais il serait injuste d'interdire à un recteur, par exemple, parce qu'il aurait accepté les fonctions de directeur de cabinet du ministre de l'éducation nationale, d'être tout d'un coup privé d'un droit essentiel des citoyens.

Pour ceux qui n'appartiennent pas à la fonction publique, comme l'a très bien indiqué M. le président de la commission des lois, les cabinets constituent en quelque sorte l'école de la politique. De combien de parlementaires de valeur — l'histoire de la République, peut-être même simplement la composition de la présente législature et de quelques autres le montrent — aurait-on privé le pays, si l'on avait interdit tout recrutement parmi d'anciens membres de cabinets !

J'espère qu'après ces explications M. Boudet voudra bien retirer son amendement.

M. le président. La parole est à M. Boudet.

M. Roland Boudet. Tout ce que je souhaitais entendre ayant été dit et fort bien, je retire mon amendement. (Applaudissements.)

M. le président. L'amendement n° 8 est retiré.

Je suis saisi le deux amendements pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 2 présenté par MM. Mitterrand, Defferre, Pierre Lagorce, Boulay, Chazelle, Spénale et les membres du groupe socialiste, est ainsi rédigé :

« Avant l'article 1^{er}, insérer le nouvel article suivant :
« Les membres du Conseil constitutionnel ne peuvent être candidats à un mandat parlementaire. »

L'amendement n° 10 présenté par M. Mazeaud, rapporteur, et MM. Lagorce et Defferre est ainsi libellé :

« Avant l'article 1^{er}, insérer le nouvel article suivant :
« L'article 6 de l'ordonnance n° 58-998 du 24 octobre 1958 est complété par le nouvel alinéa suivant :

« Les membres du Conseil constitutionnel sont inéligibles à l'Assemblée nationale et au Sénat pendant la durée de leurs fonctions. »

La parole est à M. Lagorce, pour soutenir l'amendement n° 2.

M. Pierre Lagorce. Nous n'avons rien contre les membres du Conseil constitutionnel, mais nous avons voulu, par cet amendement, mettre fin à une anomalie à laquelle on n'avait pas songé sans doute au moment de l'élaboration de la loi organique, de sorte que les membres du Conseil constitutionnel pourraient à la fois être juges et parties.

En effet, un membre du Conseil constitutionnel candidat malheureux à une élection législative sera par la suite appelé à juger la validité de l'élection ; il pourra même présenter une demande d'invalidation contre son adversaire et revenir au Conseil constitutionnel pour se prononcer sur cette demande.

C'est pour mettre fin à cette anomalie que nous avons déposé cet amendement. (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 10 et donner l'avis de la commission sur l'amendement n° 2.

M. Pierre Mazeaud, rapporteur. Ces deux amendements doivent être joints.

M. le président. Ils ont le même objet, mais ne sont pas identiques. C'est pourquoi ils sont soumis à une discussion commune.

M. Pierre Mazeud, rapporteur. La commission a suivi M. Lagorce et je suis moi-même cosignataire de l'amendement n° 10 dans le souci de remédier à une faille technique.

M. le président. Vous ralliez-vous à l'amendement de la commission, monsieur Lagorce ?

M. Pierre Lagorce. Oui, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 2 est retiré. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 10 ?

M. le garde des sceaux. Le Gouvernement n'est pas favorable à l'amendement n° 10 — et c'est un euphémisme.

En effet, cet amendement — si j'ai bien compris — tend à éviter qu'un candidat qui, au moment de son élection est membre du Conseil constitutionnel puisse, en cette qualité et tant que le délai d'option d'un mois qui lui est accordé n'est pas écoulé, participer au jugement de la régularité de sa propre élection.

M. Jean Foyer, président de la commission. Ou, s'il a été battu, au jugement de l'élection de celui qui l'a battu.

M. le garde des sceaux. En effet.

J'ai vraiment l'impression qu'on prendrait ainsi un marteau-pilon pour régler une question qui peut l'être de la façon la plus simple. Outre que l'adoption de cet amendement serait extrêmement déplaisante pour le Conseil constitutionnel, il est bien évident que, dans le cas où l'un de ses membres se trouverait dans la situation évoquée par les auteurs de l'amendement, c'est-à-dire celle d'être à la fois juge et partie, il se récuserait conformément à une pratique constante.

Le Conseil d'Etat est appelé tous les jours à statuer sur des litiges d'ordre électoral, et personne n'a jamais songé à interdire à un conseiller d'Etat ou à un maître des requêtes qui, lui-même, est maire ou conseiller général, de participer au jugement de litiges électoraux. Il va de soi que, s'il se trouve de près ou de loin mêlé à l'élection contestée, il s'écarte. C'est ce que l'on fait partout et c'est la règle qui serait suivie au Conseil constitutionnel comme ailleurs.

De plus, cet amendement serait certainement contraire à l'article 57 de la Constitution qui prévoit seulement que les fonctions de membre du Conseil constitutionnel sont incompatibles avec le mandat parlementaire. Aller au-delà et instituer une inéligibilité serait méconnaître l'article 57 de la Constitution.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 10, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 1, présenté par M. Capelle, est ainsi rédigé :

« Avant l'article 1^{er}, insérer le nouvel article suivant :

« Les trois derniers alinéas de l'article 12 de l'ordonnance précitée du 24 octobre 1958 sont abrogés. »

L'amendement n° 25, présenté par M. Capelle, est ainsi libellé :

« Avant l'article 1^{er}, insérer le nouvel article suivant :

« L'article 12 de l'ordonnance précitée du 24 octobre 1958 est complété par l'alinéa suivant :

« Toutefois le cumul des fonctions n'entraîne pas le cumul du traitement avec l'indemnité parlementaire. »

La parole est à M. Capelle, qui voudra sans doute soutenir en même temps les deux amendements.

M. Jean Capelle. Monsieur le président, je retire l'amendement n° 1 au profit de l'amendement n° 25.

M. le président. L'amendement n° 1 est retiré.

M. Jean Capelle. En fait, ces deux amendements visaient le même objet de moralité ; je souhaite d'ailleurs que l'amendement n° 25 soit considéré comme un exemple en vue d'un ensemble de mesures devenues nécessaires, que je justifierai par trois arguments.

Le premier argument concerne le droit au travail de tout adulte.

Nous assistons à une évolution de la situation économique qui provoque une menace de chômage pour un très grand nombre de jeunes, ce qui obligera le Gouvernement à prendre ses responsabilités et à présenter un projet de loi dont les dispositions auront pour effet, mieux que celles qui sont actuellement en vigueur, de juguler ces deux abus : le cumul et le travail noir. Mon amendement, sur un point particulier, très limité, vise à susciter une action qui doit stimuler une opération d'assainissement de plus grande envergure.

Le deuxième argument est fondé sur l'égalité sociale.

La réglementation actuelle sur les cumuls s'applique avec rigueur aux petits revenus. Elle est quelquefois transgressée dans d'autres cas — c'est pourquoi il conviendra de l'améliorer — mais elle établit injustement une exception de principe en faveur de certaines catégories sociales privilégiées.

Le troisième argument est de bon sens.

Comment peut-on admettre qu'une activité de professeur et une activité de parlementaire puissent être intégralement cumulées, alors que l'une et l'autre sont très lourdes ? Comment se présente alors le problème du cumul ?

Le premier amendement que je proposais tendait à empêcher les professeurs titulaires de chaires et les ministres des cultes d'Alsace-Lorraine de cumuler le traitement de la fonction et l'indemnité parlementaire.

Cependant, ce texte présentait un point faible, concernant les professeurs de faculté. En effet, si les conseils universitaires veulent conserver à un professeur devenu député toutes facilités d'accès aux laboratoires, à l'enseignement et à la vie de l'unité d'enseignement et de recherche à laquelle il appartient, ils le peuvent ; mais s'ils voulaient « punir », en quelque sorte, ce collègue qui a pris la responsabilité d'entrer dans la vie politique, dans ce cas — et dans ce cas seulement — ils pourraient faire obstacle à son accès à la communauté universitaire.

Evidemment, je souhaite que cette dernière éventualité ne soit pas rendue possible ; en effet, j'estime indispensable que les professeurs d'université puissent, dans la mesure où ils le veulent, conserver un contact très étroit avec cette communauté universitaire à laquelle ils appartiennent.

Cela est bon d'abord pour les étudiants. Nous devons reconnaître l'éminente qualité de nombreux universitaires devenus parlementaires et il n'y a pas lieu de priver les étudiants de leur enseignement et de leurs conseils.

De plus, les professeurs qui exercent, en particulier, des activités expérimentales — mais pas eux seulement — ont besoin de garder le contact le plus étroit avec la vie scientifique et avec leur laboratoire lorsqu'ils en ont un.

Par conséquent, il ne faut pas que, pour des raisons quelconques, la communauté universitaire puisse empêcher certains collègues de participer à la poursuite de tel travail scientifique.

C'est pourquoi j'ai déposé l'amendement n° 25 qui permet aux professeurs qui le désirent de continuer à participer à la vie universitaire, dans la mesure évidemment où leurs activités de parlementaire le leur permettent. Mais je propose — voilà l'élément moralisateur — que cette participation ne soit pas assortie du cumul du traitement de professeur d'université avec l'indemnité parlementaire.

M. le président. Je suis saisi de deux demandes d'intervention. Mais je dois donner la parole à l'orateur contre. De M. Peyrefitte ou de M. Defferre, qui est contre l'amendement ?

M. Gaston Defferre. Je suis contre.

M. Alain Peyrefitte. Moi aussi !

M. le président. Vous répondrez à la commission, monsieur Peyrefitte.

La parole est à M. Defferre.

M. Gaston Defferre. Je n'aurai pas le mauvais esprit d'imaginer que l'amendement de M. Capelle vise certains de nos collègues.

M. Jean Capelle. Non.

M. Gaston Defferre. J'essaierai d'élever le débat.

Selon la tradition, les professeurs de l'enseignement supérieur disposent dans notre pays d'une liberté d'expression absolument totale. Il suffit d'ouvrir certain grand journal du soir pour lire des articles écrits et signés par des professeurs de l'enseignement supérieur qui, tout en conservant leur poste, ne se gênent aucunement pour dire ce qu'ils pensent de l'action gouvernementale, de la majorité et, parfois même, du président de la commission des lois...

Si nous rompons avec cette tradition, mesdames, messieurs, je crois que nous commettrions une grave erreur. Nous sommes en effet des hommes d'action. Il y a certainement dans cette Assemblée beaucoup d'intellectuels. Je n'ai pas la prétention d'en être un. Nous avons besoin de leur concours et il est nécessaire qu'ils puissent accéder au Parlement sans avoir pour autant à renoncer à une profession à laquelle ils sont attachés, et c'est bien naturel, puisqu'ils ont beaucoup travaillé pour obtenir leur titre de professeur agrégé titulaire de chaire.

Si nous suivions M. Capelle, nous tournerions le dos à une tradition française et républicaine de liberté.

J'ai tenu à prendre la parole, estimant qu'il n'était pas mauvais, étant donné les circonstances dans lesquelles se présente cet amendement, que ce soit un député de l'opposition qui se prononce contre cet amendement. (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)

M. le président. C'est sans doute la raison qui m'a incité à vous donner la parole en premier.

M. Raymond Triboulet. Mais il ne s'agit que du traitement !

M. Jean Capelle. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Capelle.

M. Jean Capelle. Il va de soi, monsieur Defferre, que je n'ai voulu viser aucun collègue et que je rends hommage à tous les universitaires qui siègent dans cette Assemblée. Je suis moi-même l'un de ceux qui risquent d'être frappés par les rigueurs de mon amendement, ce qui donne un certain poids moral à mon intervention. (*Applaudissements sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République.*)

Je ferai également remarquer à M. Defferre qui a parlé de la nécessité pour les agrégés de bénéficier du cumul que les agrégés ne profitent pas actuellement de cette disposition, le texte se limitant aux professeurs titulaires d'une chaire.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Mazeaud, rapporteur. Comme vient de le rappeler excellemment M. Defferre, et comme il l'avait déjà fait en commission, c'est une longue tradition qui, depuis 1848, autorise en quelque sorte le cumul de la fonction de professeur titulaire d'une chaire avec le mandat de parlementaire.

Je me suis expliqué sur ce point au cours de la discussion générale en précisant qu'on pouvait difficilement contester l'indépendance de tel professeur de l'enseignement supérieur titulaire d'une chaire, et ce d'autant plus que c'est le conseil supérieur de l'enseignement qui décerne cette chaire. Le Parlement se priverait ainsi d'hommes de qualité alors que, comme nous l'avons dit au cours de la discussion générale, il est souhaitable que toutes les compétences soient réunies dans notre enceinte. Je suis surpris que M. Capelle ait fait appel à la morale et qu'il ait parlé, en quelque sorte, de « travail noir » alors qu'il s'agit de professeurs qui continuent à donner leurs cours, dans l'intérêt du monde universitaire tout entier.

Je suis d'autant plus étonné que M. Capelle, il y a quelques années, a été rapporteur du projet de loi d'orientation universitaire dont l'objet principal était l'ouverture du monde universitaire sur l'extérieur.

Il est donc souhaitable — on doit le comprendre aisément — que certains parlementaires puissent s'exprimer à l'Université et, à l'inverse, que des professeurs titulaires de chaire puissent être membres de notre Parlement.

Quant au deuxième amendement qui porte sur le cumul des indemnités, il est — je tiens à le signaler à M. Capelle — irrecevable dans la mesure où il tend à modifier une autre loi organique, celle qui concerne l'indemnité des membres du Parlement. C'est pourquoi la commission aurait opposé l'irrecevabilité si son auteur ne l'avait pas retiré.

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. le garde des sceaux. Mesdames, messieurs, chacun connaît le respect qu'inspirent aux membres du Gouvernement la personne de M. Capelle, la rigueur de son jugement et le désintéressement qui anime toutes ses interventions. (*Applaudissements sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

Si je demande, dans un instant, à M. Capelle de bien vouloir retirer son amendement, c'est que cet amendement, me semble-t-il, a été sans doute quelque peu improvisé et qu'il mériterait d'être analysé en fonction de l'ordonnance du 13 décembre 1958 dont l'article 4 prévoit, dans l'hypothèse envisagée par le texte en cause, l'application des règles générales de cumul des rémunérations publiques et donc limite les possibilités d'un tel cumul.

Je n'ai pas eu le temps, depuis le dépôt de votre amendement, de vérifier personnellement les dispositions de l'article 4 de l'ordonnance, mais on m'affirme qu'elles s'appliquent intégralement au cas des professeurs titulaires de chaire de l'université qui sont, en même temps, parlementaires.

Dans ces conditions, votre amendement prendrait un caractère discriminatoire à l'égard de ces grands intellectuels dont j'ai été heureux d'entendre M. Defferre reconnaître que rien, dans le régime oppressif qui serait le nôtre (*Sourires*), n'avait limité l'indépendance.

Aussi vous demanderai-je, sous le bénéfice d'une étude ultérieure, de bien vouloir retirer votre amendement.

M. le président. La parole est à M. Peyrefitte, pour répondre à la commission.

M. Alain Peyrefitte. Pour une fois, je ne me sens pas en accord avec mon éminent ami M. le recteur Capelle.

Tout en rendant hommage à son désintéressement, je me demande si, dans ce cas particulier, il ne cède pas à un rigorisme qui le rapproche des Cathares qui illustrèrent le département dont il est l'élu. (*Sourires.*)

Je le remercie d'avoir renoncé à son premier amendement. Mais je me demande si le deuxième ne va pas également au-delà de ce qui est souhaitable.

Nous délibérons d'un projet de loi destiné à éviter certains abus et à mettre les parlementaires à l'abri des tentations que pourrait leur offrir la vie économique et financière.

Or, ce n'est pas le sujet de son amendement.

Une autre ordonnance a prévu les conditions dans lesquelles pouvait s'exercer le cumul du mandat de parlementaire et de la fonction de professeur d'université ou de directeur de recherches d'un rang équivalent.

Il ne semble pas qu'il y ait lieu de revenir sur cette ordonnance et je fais remarquer à M. Capelle que, si l'on devait remettre celle-ci en cause, il faudrait également interdire aux parlementaires médecins ou pharmaciens d'exercer leur profession, sinon on pénaliserait les corps des professeurs d'université et l'on larirait une source non négligeable de formation de notre Assemblée.

M. le président. La parole est à M. Capelle.

M. Jean Capelle. Je crois qu'il est sage de ramener le sens de mon intervention à ses justes limites.

Tout d'abord, je dirai à M. Peyrefitte qu'étant maire d'un village qui a souffert jadis du fait des Cathares, je suis peu enclin à suivre leur exemple. (*Rires.*)

M. Raoul Bayou. Les Cathares ont plutôt été les victimes ! Relisez l'histoire de France !

M. Jean Capelle. Ce n'était pas exactement le cas pour les épisodes que j'ai évoqués.

M. le président. Essayons de demeurer dans le sujet !

M. le garde des sceaux. Ne recommençons pas les guerres de religion !

M. Jean Capelle. Je remercie M. Defferre de l'hommage qu'il a rendu aux universitaires et d'avoir souligné combien il était nécessaire qu'ils conservent la plus grande liberté d'expression. Nous sommes tous convaincus de cette nécessité ; mais cette question-là est étrangère au sens de mon intervention.

A M. Mazeaud je dirai que si j'ai parlé, en termes généraux, du problème du travail noir et de celui des cumuls, ce n'était pas du tout pour insinuer que le travail des universitaires était un travail noir, ni pour viser quiconque dans cette assemblée. J'ai dit simplement qu'il y a en perspective pour nous un problème à traiter, celui des cumuls en général. En effet, dans ce domaine, la réglementation est insuffisante et, d'ailleurs, la loi n'est pas toujours appliquée, j'ai ajouté que le travail noir se trouve lié d'une certaine manière au cumul, mais je n'ai pas voulu dire, de quelque manière que ce soit, que l'activité des professeurs universitaires était une activité noire.

Il ne faut pas me faire dire ce que je n'ai jamais pensé.

Quant à la loi d'orientation, en sens inverse, il ne faut pas lui faire dire trop de choses, comme M. Mazeaud l'a fait.

En conclusion, M. le garde des sceaux m'affirme que les dispositions législatives du droit commun sont applicables sans discrimination aux cas que j'ai évoqués. C'est strictement ce que je souhaite. J'ai demandé simplement que la loi soit la même pour tous et qu'elle soit appliquée. Cela dit, je retire mon amendement.

M. le président. L'amendement n° 25 est retiré.

Le Gouvernement souhaite que nous reportions la suite des débats à vingt et une heures. (*Assentiment.*)

La parole est à M. le président de la commission.

M. Jean Foyer, président de la commission. Je prie les membres de la commission des lois de bien vouloir se réunir aussitôt après la fin de la séance dans la salle réservée à cet effet.

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

— 2 —

ORDRE DU JOUR

Ce soir, à vingt et une heures, deuxième séance publique : Suite de la discussion du projet de loi organique (n° 2054) modifiant certaines dispositions du titre II de l'ordonnance n° 58-998 du 24 octobre 1958 portant loi organique relative aux conditions d'éligibilité et aux incompatibilités parlementaires.

Rapport n° 2068 de M. Mazeaud, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-huit heures cinquante.)

Le Directeur du service du compte rendu sténographique de l'Assemblée nationale,
VINCENT DELBECCHI.

