

OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

9^e Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1990-1991

(70^e SÉANCE)

COMpte RENDU INTÉGRAL

LuraTech

1^{re} séance du lundi 3 juin 1991

www.luratech.com



SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. GEORGES HAGE

1. Rappel au règlement (p. 2647).

MM. Pierre Mazeaud, le président.

2. Accord entre la France et la Tchécoslovaquie sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements. - Discussion d'un projet de loi (p. 2647).

Mme Michèle Alliot-Marie, rapporteur de la commission des affaires étrangères.

Discussion générale : M. Alain Lamassoure.

Clôture de la discussion générale.

Passage à la discussion de l'article unique.

Mme Elisabeth Guigou, ministre délégué aux affaires européennes.

Article unique. - Adoption (p. 2651)

3. Convention d'application de l'accord de Schengen. - Adhésion de l'Italie à cette convention. - Discussion de deux projets de loi (p. 2651).

M. François Loncle, rapporteur de la commission des affaires étrangères, pour les deux projets de loi.

Rappel au règlement (p. 2653)

MM. Pierre Mazeaud, le rapporteur.

Reprise de la discussion (p. 2653)

MM. Michel Pezet, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour le projet de loi autorisant l'approbation de la convention d'application de l'accord de Schengen : Pierre Mazeaud, Robert Pandraud, Alain Lamassoure.

Mme Elisabeth Guigou, ministre délégué aux affaires européennes.

M. Bernard Pons.

Suspension et reprise de la séance (p. 2662)

Exception d'irrecevabilité de M. Mazeaud sur le projet autorisant l'approbation de la convention d'application de l'accord de Schengen : MM. Pierre Mazeaud, le rapporteur pour avis.

Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.

4. Ordre du jour (p. 2672).

LuraTech

www.luratech.com

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. GEORGES HAGE,

vice-président

La séance est ouverte à quinze heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

RAPPEL AU RÈGLEMENT

M. Pierre Mazeaud. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. Pierre Mazeaud pour un rappel au règlement. Fondé sur quel article ?

M. Pierre Mazeaud. Sur l'article 55, monsieur le président.

Je m'autorise ce rappel au règlement, avant que nous n'abordions, cet après-midi, la discussion sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord de Schengen, laquelle constituera l'un des débats les plus importants de cette législature.

Or la conférence des présidents chargée de fixer l'ordre du jour de l'Assemblée - je m'incline devant sa décision - a prévu que cet examen aurait lieu un lundi après-midi, alors qu'elle a inscrit à l'ordre du jour de demain un texte relatif à la réglementation des télécommunications rendu nécessaire par l'annulation des dispositions que je m'honore d'avoir fait « tomber » devant le Conseil constitutionnel. Pourtant ce projet ne présente - et Mme le ministre délégué aux affaires européennes pourra faire connaître mon opinion à son collègue, chargé des postes et télécommunications - qu'un intérêt tout à fait secondaire par rapport à celui relatif à l'accord de Schengen.

Je souhaiterais, monsieur le président, que vous fassiez part à la conférence des présidents de mon souhait selon lequel tout débat aussi fondamental que celui d'aujourd'hui devrait être placé au lundi, jour où les députés sont encore dans leur circonscription mais plutôt un jour où ils sont présents.

Il aurait été préférable d'inscrire cette discussion demain, à la place de l'examen du texte secondaire relatif aux télécommunications et tendant à remplacer des dispositions que, je le répète, je m'honore d'avoir fait « tomber » devant le Conseil constitutionnel, bien que le ministre compétent, M. Quilès, m'ait répondu à l'époque qu'en aucun cas cette haute juridiction ne sanctionnerait son projet.

M. Michel Pozet. Il ne voulait pas faire pression !

M. Pierre Mazeaud. Est-ce de bon augure pour le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord de Schengen ? Je n'ai qu'un souhait : c'est que sa décision soit identique.

Mme Michèle Alliot-Marie. Très bien !

M. le président. Monsieur Mazeaud, je ferai part de votre observation à la conférence des présidents, mais vous demanderez au président de votre groupe de faire de même.

M. Pierre Mazeaud. Nous verrons !

2

ACCORD ENTRE LA FRANCE ET LA TCHÉCOSLOVAQUIE SUR L'ENCOURAGEMENT ET LA PROTECTION RÉCIPROQUES DES INVESTISSEMENTS

Discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérative tchèque et slovaque sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (nos 1941, 2018).

La parole est à Mme Michèle Alliot-Marie, rapporteur de la commission des affaires étrangères.

Mme Michèle Alliot-Marie, rapporteur. Monsieur le président, madame le ministre délégué aux affaires européennes, mes chers collègues, jusqu'à ces dernières années l'économie de la Tchécoslovaquie était essentiellement tournée vers les pays à économie dirigée et centralisée. Elle exportait vers nos marchés des biens qui étaient inadaptes, peu compétitifs, puisqu'ils étaient produits dans un contexte qui n'était pas celui de l'économie concurrentielle.

Les choses ont changé et l'économie tchécoslovaque s'ouvre, ce qui concerne la France.

Il convient néanmoins de souligner que les rapports économiques entre la France et la Tchécoslovaquie sont encore limités puisque nous ne sommes que le quatrième client et le quatrième fournisseur de ce pays qui se situe à la cinquante-cinquième place de nos clients et à la cinquante-huitième de nos fournisseurs, pour un volume représentant moins de 0,15 p. 100 de l'ensemble de nos échanges.

Certes ces échanges ont augmenté régulièrement, mais il s'est instauré un système déséquilibré en notre faveur puisque leur taux de couverture qui était de 93 p. 100 en 1987 n'est plus, aujourd'hui, que de 82 p. 100. La conclusion est évidente : il convient de consentir un effort d'autant plus nécessaire que nous nous trouvons désormais dans un système concurrentiel, notamment par rapport à l'Allemagne dont les parts de marché sont quatre fois supérieures à celle de la France et à l'Italie qui joue un rôle de plus en plus important en Tchécoslovaquie.

Cela tient certes à des raisons historiques, culturelles ou commerciales, mais il est évident que les liens historiques que nous pouvons avoir la Tchécoslovaquie et l'intérêt même de notre économie exigent que nous manifestations mieux notre volonté de ne pas être écartés de ce marché. Il convient donc de savoir intervenir, et à bon escient, sur le marché tchécoslovaque. De ce point de vue, l'échec de l'opération Renault en Tchécoslovaquie doit être médité.

Il faut également souligner qu'en dehors des efforts accomplis par les grandes entreprises, nous avons tout intérêt à développer le rôle des P.M.E. dans les échanges commerciaux entre nos deux pays parce que cela correspond tant à la demande de la Tchécoslovaquie qu'à l'intérêt de notre économie. Cependant les P.M.E. doivent comprendre que pour conquérir un marché dans ces conditions persévérance et continuité sont indispensables.

Il est également nécessaire que nos P.M.E. soient accompagnées, dans leur efforts, par un volontarisme nettement exprimé en actes, et pas seulement en paroles, par le Gouvernement. C'est dans ce cadre que se situe l'accord que nous

avons à examiner aujourd'hui. Il constitue une condition nécessaire, même si elle n'est pas suffisante, du développement des échanges commerciaux entre la France et la Tchécoslovaquie.

Dans son contenu cet accord est des plus classiques et il s'intègre parfaitement dans le plan de réforme engagé par la Tchécoslovaquie.

Il est classique d'abord au niveau de ses définitions. Les termes « investissements », « investisseurs », « revenus » y sont explicités clairement. J'appelle toutefois votre attention, madame le ministre, sur le fait qu'il peut subsister une certaine ambiguïté en matière de propriété littéraire et artistique. Il serait bon que ce sujet soit approfondi.

Les principes contenus dans cet accord sont tout à fait habituels : interdiction de toute mesure injuste et discriminatoire, qui figure à l'article 3 de l'accord, respect de la clause de la nation la plus favorisée, qui fait l'objet de l'article 4 ; limitations des cas d'expropriation et de nationalisation, qui devront donner lieu au paiement d'une indemnité juste, adéquate et prompte, libre transfert des moyens financiers relatifs aux investissements garantie des investissements par le pays concerné, à condition d'avoir obtenu un agrément préalable.

Les difficultés éventuelles sont réglées selon les usages habituels au plan international. Ainsi sont prévues les situations exceptionnelles de guerre, de cataclysme et il est précisé que les différends seront réglés soit à l'amiable, soit par arbitrage devant un tribunal *ad hoc* jusqu'à ce que la Tchécoslovaquie soit devenue partie contractante à la « convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre Etats et ressortissants d'autres Etat » ; le C.I.R.D.I. règlera alors les problèmes.

L'accord est conclu pour une durée de quinze ans et il restera en vigueur sauf si l'une des parties contractantes le dénonçait avec un préavis d'un an.

Les dispositions de cet accord s'intègrent dans un plan de réforme qui a déjà été largement et bien engagé par la République fédérative tchèque et slovaque. Elles concernent en effet trois domaines : les privatisations afin de déterminer l'étendue des futurs investissements étrangers, la réforme des prix et la rénovation du système bancaire.

Le processus de privatisation repose essentiellement sur quatre lois : deux portant sur la restitution à leurs anciens propriétaires de biens confisqués soit après 1955, soit de 1948 à 1955 ; deux autres relatives à ce que l'on appelle la « petite » et la « grande » privatisation.

La petite privatisation, qui a débuté il y a plus d'un mois, vise essentiellement les entreprises artisanales et de commerce qui n'auraient pas été restituées à leurs propriétaires d'origine. Elle est effectuée par des ventes aux enchères et réservée en priorité aux citoyens tchécoslovaques.

La grande privatisation, au contraire, porte sur les avoirs de l'Etat, notamment dans le secteur industriel. Les conditions de cette privatisation se feront selon des procédures plus lourdes : mise sur le marché d'une partie du capital, cession directe aux salariés ou cession des blocs de participation à des investisseurs locaux ou étrangers. En raison même de la lourdeur de ces procédures, ce n'est que dans le courant des années 1992 et 1993 que ces privatisations seront engagées et pourront servir de base à des investissements français en Tchécoslovaquie.

Quant à la libération des prix, qui devrait avoir pour conséquence la suppression des subventions, elle a été engagée dès le 1^{er} janvier 1991. Ce retour à la vérité des prix nous paraît essentiel dans la mesure où il est à la base de tout calcul économique rationnel.

Cette libération des prix s'est traduite dans un premier temps par un accroissement considérable de l'inflation dans ce pays, en particulier en ce qui concerne les produits alimentaires dont les prix ont augmenté de 25 à 60 p. 100. Cette progression devrait connaître, selon le ministre des finances, une stagnation dans quelques mois et être suivie d'une baisse dès la fin de l'année.

Enfin, la troisième réforme, celle du système bancaire, apparaît tout aussi importante car elle est nécessaire au démarrage des activités des entrepreneurs privés tchécoslovaques. La nouvelle structure bancaire, mise en place au 1^{er} janvier 1990 comprend une banque centrale et huit banques qui peuvent désormais exercer des activités financières classiques. Cependant des dispositions complémen-

taires devront être adoptées en matière de garanties bancaires et d'hypothèques pour rendre l'ensemble de ce dispositif totalement efficace.

Avec ces trois réformes principales, le contexte général de la réalisation d'un accord sur les garanties aux investissements est effectivement réalisé.

Ces réformes apparaissent tout à fait cohérentes avec la politique suivie par le F.M.I. lequel a, dès le mois de janvier 1991, accordé une ligne de 1,8 milliard de dollars à la Tchécoslovaquie, de façon à l'aider à financer son programme de réformes.

La B.E.R.D., quant à elle, définira dans les prochains mois son programme d'action en Tchécoslovaquie. Celui-ci, qui n'est pas encore précisé, comprendra pour 60 p. 100 au moins, des concours au secteur privé.

L'environnement dans lequel intervient cet accord paraît donc encourageant et de nature à favoriser des investissements. C'est la raison pour laquelle nous avons tout intérêt à essayer au maximum de développer nos échanges commerciaux avec ce pays lesquels, actuellement, restent très modestes.

Cet accord nous paraît en effet nécessaire - bien que non suffisant - pour assurer le décollage des échanges franco-tchécoslovaques.

Ces échanges se développent aujourd'hui harmonieusement, sinon efficacement, en matière culturelle. Ils doivent être l'exemple à suivre en matière économique. En effet, la coopération culturelle s'est développée selon des formules, qui, à mon sens, pourraient d'ailleurs être améliorées.

Un programme, qui trace les grandes lignes de la coopération bilatérale, a été défini lors de la première session de la commission mixte culturelle, éducative, scientifique et technique, qui s'est tenue à Paris du 28 au 31 janvier 1991. Il prévoit notamment la création à Prague, dès cette année, d'un centre français de recherches pluridisciplinaires en sciences sociales et humaines et l'ouverture de deux nouveaux lycées bilingues, en Bohême et en Slovaquie orientale. Certaines de ses dispositions spécifiques aux universités devraient permettre une relance de l'enseignement du français en Tchécoslovaquie.

Permettez-moi néanmoins, madame le ministre, d'insister sur la nécessité de ne pas simplement développer des échanges culturels et un enseignement général et linguistique. Il me paraît en effet essentiel, si nous voulons encourager un véritable développement de nos échanges économiques, d'assurer en français un enseignement technique et technologique.

Nous savons très bien que nos chances de vendre nos propres matériels dépendent de la formation technique qui a été dispensée aux jeunes. Il faut donc bien insister, lorsque de tels accords sont mis en place, sur l'enseignement technique et technologique.

M. Jean-Marie Daillet. Très bien !

Mme Michèle Alliot-Marie, rapporteur. Parallèlement, il faut aujourd'hui avoir le même dynamisme en ce qui concerne nos échanges en matière économique et celui-ci viendra essentiellement des efforts que nous ferons en faveur des P.M.E. pour les inciter à investir en Tchécoslovaquie. Non seulement les P.M.E. françaises y trouveraient de nouveaux débouchés, mais le gouvernement tchécoslovaque est prêt à réaliser des échanges à un niveau régional qui permettrait une meilleure osmose et probablement une plus grande compréhension entre les entreprises et les entrepreneurs de nos deux pays.

La Tchécoslovaquie est sans doute aujourd'hui le pays d'Europe centrale le plus fiable pour les P.M.E. françaises. Les occasions d'affaires y sont multiples ; les capitaux à investir ne sont pas forcément très élevés, contrairement à d'autres pays.

C'est essentiellement du dynamisme de nos P.M.E. et du support qu'elles trouveront auprès du Gouvernement que dépendra en grande partie le développement des échanges franco-tchécoslovaques.

La « révolution de velours », comme on l'a appelée, a suscité de grands espoirs. Après l'enthousiasme initial, les difficultés ont conduit à davantage de réalisme. Au romantisme a fait place aujourd'hui le pragmatisme qui est aussi une façon d'avancer concrètement. Si l'économie tchécoslovaque traverse aujourd'hui une passe difficile, du fait de la montée de

l'inflation et du chômage, cette période de transition est sans doute inévitable, mais elle est probablement aussi l'annonce d'une période plus positive.

La Tchécoslovaquie est devenue membre du Conseil de l'Europe : c'est la conséquence des progrès indiscutables accomplis en matière de démocratisation et de respect des droits de l'homme. Ses rapports avec la Communauté seront sans doute plus difficiles à préciser, même si l'on s'oriente aujourd'hui vers un statut d'affiliation plutôt que d'association.

C'est dans ce contexte, où les contraintes économiques réapparaissent, c'est vrai, qu'il convient d'apprécier l'accord que la France vient de signer avec la République fédérative tchèque et slovaque sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements.

Il faut, en la matière, faire preuve de réalisme, de mesure et envisager tous les cas de figure qui pourraient apparaître, sans sous-estimer - ni surestimer d'ailleurs - les éventuelles difficultés. Un tel accord est nécessaire, mais il n'est pas suffisant si l'on ne tire pas parti de toutes les synergies possibles.

Au total, la commission et moi-même concluons à l'adoption du présent projet de loi. (*Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française, de l'Union du centre et du groupe socialiste.*)

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Alain Lamassoure.

M. Alain Lamassoure. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, le groupe U.D.F. soutient les conclusions de la commission telles qu'elles ont été présentées par Mme Alliot-Marie.

Nous approuvons ce projet d'accord international relatif à l'encouragement et à la protection des investissements entre la République française et la République fédérative tchèque et slovaque pour les raisons excellemment développées par le rapporteur.

Nous pensons que, à ce stade des réformes et du développement de la République tchèque et slovaque, il est bon que, à la fois au niveau national, la France, et au niveau communautaire, l'Europe, aident par des accords financiers, économiques et commerciaux les efforts de cette république comme ceux des républiques voisines nouvellement libérées.

Je voudrais, au nom de mon groupe, ajouter deux commentaires sur l'esprit dans lequel, à notre sens, la France et la Communauté européenne doivent développer leur aide à l'Europe de l'Est.

En premier lieu, il faut continuer de lier notre politique d'aide aux conditions économiques et politiques qui ont été courageusement inscrites dans ce que l'on appelle le programme PHARE, selon lequel l'aide est liée non seulement à la réforme économique, et notamment au passage de ces pays à une véritable économie de marché, mais aussi à des conditions politiques : le choix, dans les textes de droit et dans les faits, de la démocratie pluraliste. Tels sont les principes qui s'appliquent dans le programme PHARE ; ils ne s'appliquent pas, pour le moment, dans nos relations avec l'Union soviétique et nous le regrettons.

Il n'est pas normal que le Conseil européen de Rome, en décembre dernier, ait décidé tout un système d'aides à l'Union soviétique sans l'assortir d'aucune condition. (*Protestations sur les bancs du groupe communiste.*)

Il n'est pas normal - et il est même assez ridicule - que la Communauté ait décidé en début d'année d'apporter une aide alimentaire à un pays que l'on nous présentait à l'époque comme au bord de la disette, voire de la famine, dans les grandes villes et dont on s'aperçoit ensuite qu'il a très bien passé l'hiver. Ainsi, cette aide alimentaire qui, pour des raisons diverses, n'est pas parvenue à ses destinataires pendant l'hiver, se révèle aujourd'hui parfaitement inutile.

Mme Muguette Jacquaint. Vous êtes un nostalgique de la famine, monsieur Lamassoure !

M. Alain Lamassoure. Il n'est pas normal que les répressions sanglantes qui ont eu lieu dans les Etats baltes et dans certaines républiques caucasiennes n'aient suscité aucune réaction ni de la part du Gouvernement français, ni de la part des autorités communautaires. J'indique à l'avance que nos groupes, ici, comme au parlement de Strasbourg, exigeront non pas un régime spécifique pour l'Union soviétique,

mais tout simplement l'application à ce pays des règles que l'on applique aux pays d'Europe centrale dans le cadre du programme PHARE.

Nous souhaitons que ce principe, qui figure à l'article 1^{er} des statuts de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, s'applique également à l'action de celle-ci en Union soviétique.

En second lieu, il serait temps, madame le ministre, de commencer à réfléchir aux moyens d'encourager des pays à se grouper pour traiter ensemble une partie de leurs problèmes et pour qu'ils « multilatéralisent » ou « communautarisent » leurs relations avec nous. Il est temps d'envisager la création d'une Communauté économique de l'Europe centrale. Une telle institution présenterait pour eux, et donc indirectement pour nous, des avantages économiques, monétaires et politiques.

Les avantages économiques : il est un peu absurde que ces pays, qui découvrent ensemble, hélas ! tardivement, l'économie de marché, commencent par se cloisonner derrière des barrières douanières, après avoir supprimé le Comecon, et en introduisant des entraves à leurs relations commerciales réciproques. Il faut les encourager à bénéficier au contraire de l'avantage d'un grand espace de consommation, de l'avantage de la réduction des coûts liée aux économies d'échelle, et de tous les avantages dont nous avons bénéficié, nous, grâce au traité de Rome, plutôt que de les laisser rétablir des barrières artificielles entre eux.

Les avantages monétaires : ces pays se heurtent à une très grande difficulté pour commercer avec le reste du monde et d'abord avec nous : ils n'ont pas de devises ; difficulté qui les empêche aussi de continuer à commercer entre eux.

Nous avons réussi, dans les années 50, à résoudre cette difficulté qui gênait le commerce entre la France, l'Allemagne et l'Italie, grâce à l'union européenne des paiements, système qui, en multilatéralisant les paiements, permettait de contrebalancer l'absence de devises fortes, de dollars, dont nous souffrions à l'époque. Les mêmes maux peuvent appeler les mêmes remèdes. De même que, dans les années 50, les États-Unis, avec une très grande prescience de l'avenir, avaient incité les pays d'Europe de l'Ouest à se grouper pour traiter ensemble une partie de leurs problèmes et pour gérer leurs relations commerciales et financières avec eux, de même nous trouverions aujourd'hui intérêt à inciter ces pays à se grouper pour traiter ensemble leurs problèmes et négocier avec nous, plutôt que de se faire une inutile surenchère dans leurs relations avec nous.

Ils y trouveraient aussi des avantages politiques. Il est extraordinaire, merveilleux que, après trente ans de Marché commun, lorsqu'on pose par sondage cette question aux Français : « Quel est le pays le plus ami de la France ? », une très large partie d'entre eux répondent : « l'Allemagne ». Inversement, quand on demande aux Allemands quel est le plus grand ami de l'Allemagne, ils répondent : « la France ». La Communauté européenne est en grande partie, pas uniquement bien sûr, responsable de ce résultat prodigieux. Pourquoi ? Parce que, grâce au Marché commun, à la Communauté européenne, chaque semaine, des ministres, des fonctionnaires, des hommes d'affaires se rencontrent pour essayer de traiter ensemble les problèmes mutuels et pour dissoudre, au fur et à mesure qu'ils apparaissent, les malentendus qui peuvent naître entre nous. De même que l'Alsace, qui a été pendant cent ans, au moins, la pomme de discorde entre la France et l'Allemagne, est devenue aujourd'hui, à travers Strasbourg, le symbole de la réconciliation franco-allemande et la capitale de la Communauté européenne, le même phénomène peut, d'ici quelques années ou quelques décennies, faire de la Transylvanie, non pas la pomme de discorde éternelle entre la Hongrie et la Roumanie, mais un symbole de la réconciliation entre ces pays.

Nous pensons à l'U.D.F. que la création d'une communauté économique de l'Europe centrale peut avoir des avantages économiques : se substituer au Comecon pour inciter ces pays à développer leurs relations mutuelles, et en même temps des avantages politiques : apprendre à ces Etats à traiter les problèmes, y compris les problèmes politiques délicats, y compris les problèmes de minorités transfrontalières, qui aujourd'hui, parfois, les divisent.

C'est un langage que tous ces pays ne sont pas encore en mesure d'entendre. Nous comprenons bien qu'ils sont dans une phase où chacun doit d'abord bâtir ses propres institutions, traiter ses problèmes internes avant d'envisager ses

relations avec ses voisins, mais la Communauté européenne, et en particulier la France, trouverait avantage et s'honorerait à faire des propositions de ce genre.

C'est dans cet esprit, madame le ministre, mes chers collègues, que le groupe U.D.F. votera la ratification de l'accord international qui nous est présenté. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Union pour la démocratie française et sur plusieurs bancs des groupes du Rassemblement pour la République et de l'Union du centre.*)

M. le président. La discussion générale est close.

Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion de l'article unique du projet de loi dans le texte du Gouvernement est de droit.

La parole est à Mme le ministre délégué aux affaires européennes.

Mme Elisabeth Guigou, ministre délégué aux affaires européennes. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, l'accord sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements que la France a signé avec la Tchécoslovaquie le 13 septembre 1990 constitue - comme vous venez de le souligner, madame le rapporteur - un instrument important pour le développement futur de nos relations avec ce pays.

Il intervient à un moment où la Tchécoslovaquie s'est engagée dans un processus de libéralisation et de modernisation de son économie auquel la France apporte son appui et qui ouvre de nouvelles perspectives pour nos entreprises.

Je ne reviendrai pas sur les principes posés par cet accord ; vous les avez d'ailleurs vous-même rappelés, madame le rapporteur. Ce texte est d'ailleurs très semblable à ceux que nous avons déjà conclus avec une quarantaine de pays en vue de favoriser le développement des investissements français à l'étranger. Il complète utilement le réseau de nos accords de protection des investissements avec certains pays d'Europe centrale et orientale. Cet accord devrait encourager nos entreprises, et spécialement les petites et moyennes, à s'intéresser encore plus activement aux possibilités qu'offre la Tchécoslovaquie.

Tel est bien l'objectif du Gouvernement.

Nous observons que, alors que nos relations politiques avec la Tchécoslovaquie sont très étroites et très confiantes, nos relations sur le plan économique partent d'un niveau extrêmement bas que nous devons très rapidement élever. Nos flux d'investissements sont encore trop faibles, même si leur niveau a sensiblement augmenté en 1990. C'est pourquoi il nous a paru important, au moment où la Tchécoslovaquie s'était engagée dans une vaste réforme économique qui l'oriente vers l'économie de marché et la modernisation de son appareil productif, que le Gouvernement s'emploie à créer des conditions favorables à l'implantation des entreprises françaises.

Permettez-moi de rappeler brièvement quelques aspects de l'action que le Gouvernement a entreprise avec la Tchécoslovaquie, afin que se réalise cette synergie, que vous avez, madame le rapporteur, appelée de vos vœux.

Sur le plan commercial d'abord, nous avons mis en place l'an dernier un dispositif de soutien à l'exportation et à l'investissement en faveur des pays d'Europe centrale et orientale. Je note que la Tchécoslovaquie bénéficie d'un régime particulièrement favorable puisqu'elle est le seul pays pour lequel il n'a pas été fixé de plafonds aux crédits-garantis délivrés par la COFACE, notamment pour les crédits à moyen terme.

Nous nous sommes surtout attachés à renforcer notre présence pour faire connaître les capacités de nos entreprises, nos technologies, et pour inciter les responsables tchécoslovaques à se tourner davantage vers la France pour la mise en œuvre de ces réformes, à la fois économiques et juridiques, auxquelles vous avez fait allusion.

Parallèlement à cette action commerciale, nous avons signé, le 13 septembre 1990, un accord de coopération en matière de formation, et nous nous sommes attachés à ce que ces opérations de formation et d'assistance technique interviennent dans des domaines très variés, comme la réorganisation du secteur bancaire et des institutions financières, la conduite des privatisations, la restructuration de différents ensembles industriels, la modernisation de secteurs prioritaires tels que les télécommunications, l'énergie, les transports, l'agriculture ou le tourisme.

Ce programme est mis en œuvre à la fois avec nos administrations, des instituts de gestion, des chambres de commerce, des entreprises dont nous utilisons les capacités d'expertise et de conseil, ainsi que nos collectivités locales. Cette action s'est traduite ces derniers mois par l'envoi de nombreuses missions d'experts et par l'accueil en France de responsables tchécoslovaques venus y effectuer des stages. Bien entendu, toutes ces actions se développent sur la base d'un enseignement accru de notre langue, spécialement dans les domaines de la technologie et des affaires. Elles sont donc en même temps une façon pour nous de développer l'usage du français dans ce pays.

Nous avons, en effet, décidé d'asseoir notre coopération économique et technologique sur une présence culturelle plus large que nous entendons mettre au service, ainsi que vous l'avez souhaité, madame le rapporteur, de nos productions scientifiques et technologiques. Nous aurons donc, en même temps que ces accords de protection des investissements et de formation, un accord sur les centres culturels qui sera bientôt présenté au Parlement et qui nous permettra de multiplier nos implantations et d'en élargir l'action. Nous avons également signé un accord sur les échanges de jeunes, car c'est bien par le brassage des populations, en particulier des jeunes générations, que nous arriverons à créer entre les deux parties, occidentale et orientale, de l'Europe l'unité à laquelle nous aspirons tous.

Ces actions n'auront pas d'effets spectaculaires dans l'imédiat ; ceux-ci ne se feront sentir que progressivement. Mais nous souhaitons que les entreprises françaises, et spécialement les petites et moyennes entreprises, y voient un signal les incitant à renforcer leurs propres efforts en direction de la Tchécoslovaquie.

C'est en tout cas ce que souhaite le Gouvernement, et c'est dans cet esprit qu'il vous demande, mesdames et messieurs les députés, de bien vouloir autoriser l'approbation de cet accord avec la Tchécoslovaquie sur la protection et l'encouragement réciproques des investissements.

Permettez-moi pour terminer de répondre brièvement à l'intervention de M. Lamassoure qui a également évoqué notre coopération avec l'Union soviétique.

Si l'aide alimentaire de la Communauté à l'Union soviétique n'a pas encore été versée, c'est parce qu'il faut encore définir les besoins et examiner les circuits de distribution. Par ailleurs, l'Union soviétique ne fait pas partie du programme PHARE. Nos partenaires occidentaux ne le souhaitent pas et convient, comme nous, d'ailleurs, qu'il est temps de tenir compte de la spécificité de ce grand pays.

La position du Gouvernement est qu'il faut envisager d'aider l'Union soviétique à poursuivre le processus de réformes engagé par M. Gorbatchev. Notre aide s'appuie sur les réformes qui doivent intervenir en Union soviétique. Aussi attendons-nous la définition par l'Union soviétique de ce processus de réformes et son approbation par les parties qui la composent et par les responsables soviétiques.

Il n'est pas exact de dire que nous n'avons pas réagi lors des incidents qui se sont produits dans les Pays baltes. La France a réagi immédiatement, en liaison avec la République fédérale d'Allemagne. La Communauté européenne, à la suite de la France et de l'Allemagne, a, bien entendu, vigoureusement condamné la répression et la violence.

S'agissant, enfin, du regroupement des efforts de réforme des pays d'Europe centrale et orientale, on peut considérer, comme M. Lamassoure, que celui-ci serait souhaitable. Mais il se trouve que les pays d'Europe centrale et orientale ont encore quelques mauvais souvenirs du COMECON et n'envisagent pas, en tout cas à brève échéance, de se retrouver dans une organisation.

Compte tenu de cet état de fait, et parce qu'il faut éviter la tentation de nous poser en donneurs de leçons à l'égard de pays qui fournissent un effort considérable et qui demandent à leur population des sacrifices très durs,...

M. Jean-Claude Lefort. C'est vrai !

Mme le ministre délégué aux affaires européennes. ... ce que nous avons de mieux à faire, c'est de poursuivre dans la voie où nous nous sommes engagés, c'est-à-dire la négociation par la Communauté européenne d'accords d'association avec chacun de ces pays et, bien entendu, la mise en place de la confédération que le Président de la République a proposée à la fin de l'année 1989, afin, précisément que se crée un cadre à l'intérieur duquel puissent se retrouver

tous les pays d'Europe pour mettre en place aussi bien un dialogue politique que des actions de coopération précises et concrètes dans des domaines qui requièrent un traitement paneuropéen comme l'environnement, l'énergie, les transports et les communications, les questions culturelles et les mouvements de personnes. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste. - M. Jean-Marie Daillet et M. Charles Ehrmann applaudissent également.*)

Article unique

M. le président. « Article unique. - Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérative tchèque et slovaque sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements, signé à Prague le 13 septembre 1990 et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Personne ne demande la parole ?...

Sur l'article unique, je ne suis saisi d'aucune demande de scrutin public ?...

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

(*L'article unique du projet de loi est adopté.*)

3

CONVENTION D'APPLICATION DE L'ACCORD DE SCHENGEN. - ADHÉSION DE L'ITALIE A CETTE CONVENTION

Discussion de deux projets de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion :

Du projet de loi autorisant l'approbation de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes (nos 2028, 2055, 2058) ;

Et du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord d'adhésion de la République italienne à la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée à Schengen le 19 juin 1990 (nos 2029, 2055).

La conférence des présidents a décidé que ces deux textes donneraient lieu à une discussion générale commune.

La parole est à M. François Loncle, rapporteur de la commission des affaires étrangères pour les deux projets.

M. François Loncle, rapporteur. Monsieur le président, madame le ministre délégué aux affaires européennes, mes chers collègues, Schengen, modeste village luxembourgeois, est désormais au sommet de la notoriété.

Schengen est le lieu d'un accord intergouvernemental conclu le 14 juin 1985 entre la France, l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg, accord auquel l'Italie a ensuite souscrit et par lequel les six pays fondateurs du Marché commun ont instauré l'« espace Schengen » un régime de libre circulation des personnes. C'est cet accord qui a abouti, au terme de cinq années de négociations délicates, âpres et minutieuses, à une convention signée le 19 juin 1990. Cette convention, que nous sommes appelés à ratifier aujourd'hui, définit les conditions concrètes d'application et les garanties qui permettent de mettre en œuvre la liberté de circuler sans remettre en cause la sécurité des citoyens.

J'ai essayé, dans mon rapport écrit au nom de la commission des affaires étrangères, de revenir sur cette notion de frontière. Fernand Braudel, dans *Identité de la France*, en donne de lumineuses définitions. Il est vrai que nous touchons, avec l'accord de Schengen, au cœur de notre histoire et de notre géographie, tant il est vrai que la géographie fait souvent l'Histoire.

A l'exemple de ce que John Kennedy avait imaginé en proposant à ses concitoyens le grand dessein d'une « nouvelle frontière », comment ne pas situer la convention de Schengen dans le contexte de la construction européenne,

dans le fil conducteur d'une longue marche, celle qui nous mène collectivement du traité de Rome à l'Acte unique, voté par une large majorité de la précédente assemblée, au grand marché du 1^{er} janvier 1993, à l'union politique, économique et monétaire, objet de conférences en cours, bref à une « nouvelle frontière européenne », à cet espace européen, meilleur lieu possible de création de nouveaux rapports entre les peuples, de nouvelles réponses aux grands défis démographiques, écologiques, scientifiques, culturels et humains ?

Oui, le 1^{er} janvier 1993, dans dix-huit mois, l'Europe ne connaîtra plus de frontières intérieures entre les douze pays de la Communauté. Nous entrerons dans un grand espace où circuleront librement les biens, les capitaux et les personnes - 340 millions d'êtres humains constituant potentiellement la première puissance commerciale du monde.

J'ai le souvenir très présent de l'adoption par notre assemblée de l'Acte unique. Notre collègue, Bernard Bosson, était au banc du Gouvernement. J'étais avec Charles Josselin, aujourd'hui président de la délégation de l'Assemblée nationale pour les communautés européennes, le porte-parole de mon groupe. Nous avons décidé, et les onze autres pays de la Communauté avec nous, de supprimer toutes les barrières et tous les obstacles pour permettre aux marchandises et aux services de circuler librement en Europe. Nous pouvons désormais franchir une étape non moins décisive, celle de la dimension humaine, celle qui consiste à rapprocher l'Europe des Européens, en leur donnant le sentiment qu'un monde plus ouvert s'offre à eux. C'est une bonne occasion de passer de ce que certains ressentent encore, à tort ou à raison, comme une Europe techno-bureaucratique à une Europe des citoyens.

Comment progresser dans l'Europe sociale, dans l'espace social européen, dans l'Europe culturelle, dans l'Europe des universités, des transports et des communications, de l'environnement, sans ouvrir les frontières aux femmes et aux hommes qui habitent la Communauté ? Voilà pourquoi, à partir du sommet de Fontainebleau en 1984 et d'une initiative franco-allemande, un nouvel élan a été donné pour la construction de l'Europe des citoyens.

Je n'en referai pas la chronologie. Elle appartient désormais à notre patrimoine commun, depuis le premier congrès européen qui se tint à La Haye en mai 1948, il y a quarante-trois ans, où 800 délégués venus de vingt-cinq pays ont permis, par une approche lucide et courageuse, l'élaboration de ce qui nous rassemble encore aujourd'hui.

Europe des Six en 1957, des Neuf en 1972, des Dix en 1981, des Douze en 1986, aujourd'hui, mes chers collègues, l'Europe s'étend des îles Shetland aux rivages de l'Asie mineure, du Skagerrak à Gibraltar. L'Europe s'est ainsi façonnée. Il convient de l'organiser de telle sorte qu'elle ne soit, comme l'indique notre rapport, ni une passoire ni une forteresse.

Quant à la négociation très longue et très délicate qui a abouti à la convention de juin 1990, d'aucuns ont déploré le secret et l'absence de concertation qui l'auraient caractérisée. Plusieurs gouvernements, de nombreux ministères ont mis, si j'ose m'exprimer ainsi, la main à la pâte. Mais on peut, en effet, regretter que certaines organisations non gouvernementales à vocation humanitaire, en charge des droits de l'homme, n'aient pas été consultées.

Mes chers collègues, la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française, puis de l'Italie, relatif à la suppression graduelle - j'insiste sur ce mot - des contrôles aux frontières communes, définit en son article 1^{er} une série de notions concrètes, harmonise en quelque sorte la terminologie. Les articles 2 et 3 posent les principes de libre circulation à l'intérieur et du contrôle à l'extérieur. Tout ce qui suit - 142 articles au total, plus l'acte final - organise précisément cette liberté et ce contrôle.

Permettez-moi d'insister sur certains aspects essentiels, à la lumière des entretiens que nous avons eus avec des organisations non gouvernementales aussi représentatives qu'Amnesty International, la commission de sauvegarde du droit d'asile qui comprend trente-cinq organisations dont la Ligue des droits de l'homme et France, terre d'asile ; des entretiens également avec les ministères concernés par ces textes, ou encore Commission nationale de l'informatique et des libertés. J'ai longuement cité ces organisations dans mon rapport.

M. Robert Pandraud. Elles ne se situent pas sur le même plan !

M. François Loncle, rapporteur. Mais il fallait entendre tout le monde ! Nous avons fait, je crois, correctement notre travail, cher collègue.

Le texte est intergouvernemental. Or, on pouvait imaginer, en la circonstance, un texte communautaire. Nombreux sont ceux qui se sont interrogés sur ce choix. L'aspect intergouvernemental du projet de convention a, certes, entraîné la négociation dans une voie parcellaire, progressive, puisque vous savez que chaque adhésion nouvelle d'un Etat exigera une ratification complémentaire des parlements et gouvernements nationaux. Mais cette méthode a permis incontestablement d'avancer, de donner l'exemple en quelque sorte, de façon que le caractère contagieux de l'accord aboutisse - le plus tôt sera le mieux - à l'étendre à l'ensemble de la Communauté des Douze.

D'autres que moi pourront certainement, au cours du débat, déplorer ou au contraire approuver cette voie intergouvernementale. Je vous rappellerai simplement que l'Acte unique pose le principe de la réalisation d'un espace sans frontières intérieures, dans lequel est assurée la libre circulation des personnes. Celle-ci reste bien, comme le soulignait récemment Charles Josselin devant la délégation de notre assemblée, un défi à l'échelle de la Communauté.

L'Europe politique est en équilibre entre deux légitimités : la légitimité des Etats et la légitimité des peuples. Nous devons y veiller chacun à notre place.

M. Pierre Mazeaud. Et y veiller au plus haut point !

M. François Loncle, rapporteur. Mes chers collègues, puisque cette convention concerne au plus haut point les valeurs de liberté, et maints aspects de la sécurité des citoyens, je souhaite aborder quelques points concrets. Impossible d'énoncer l'ensemble des dispositions contenues dans les 142 articles du projet. Je n'évoquerai que cinq points, probablement les plus sensibles, ceux qui appellent des précisions, des mises au point, et même, nous l'espérons, madame le ministre, des engagements de votre part, c'est-à-dire de la part du Gouvernement de la République.

S'agissant de l'attribution des visas, l'objectif est, à terme, d'obtenir une liste commune des pays dont les ressortissants doivent être munis de visas. Actuellement, la liste commune comprend cent-dix pays dont les ressortissants sont soumis à un visa de court séjour. Ainsi, l'Italie et l'Espagne ont imposé le visa pour les ressortissants du Maghreb, afin de se rapprocher de la liste des cinq autres membres du groupe. L'effet a joué récemment dans l'autre sens : l'Allemagne a consulté ses partenaires du groupe de Schengen avant de supprimer les visas pour les Polonais ; la décision a finalement été prise à cinq. Une harmonisation des conditions de délivrance des visas de moins de trois mois est prévue. Enfin, les ressortissants des pays tiers devront obligatoirement se déclarer lorsqu'ils passeront d'un Etat signataire à un autre.

En ce qui concerne le droit d'asile, élément fondamental du dispositif car, je le répète, il touche au cœur de ce qui fait notre identité, la vocation universelle de la France et, nous l'espérons, de l'Europe telle que nous la concevons, la convention définit celui des Etats du groupe qui sera responsable d'une demande d'asile, un seul devant l'être. Il s'agira de l'Etat où résident déjà en qualité de réfugiés des membres de la famille du demandeur, de l'Etat qui lui a délivré un titre de séjour ou un visa, de celui qui a autorisé l'entrée sur son territoire sans exiger de visa, ou encore du premier pays où le demandeur a pénétré, même irrégulièrement.

Tout doit être clair afin que les règles d'attribution du statut de réfugié continuent de relever de la convention de Genève de 1951, du protocole de New York et des droits nationaux. Dois-je rappeler que c'est l'un de nos compatriotes, Pierre-Henri Teitgen, qui est à l'origine de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée le 4 novembre 1950 ? Le combat des droits de l'homme a été longtemps un combat pour des textes. Aujourd'hui que les textes nationaux et internationaux existent, c'est un combat pour leur application, un combat pour que nul ne soit exclu de leur bénéfice, qui porte notre exigence démocratique.

Cette question sensible du droit d'asile, des réfugiés politiques, de ces critères qu'il convient de ne pas dévoyer au risque, sinon, de tout confondre, de tout admettre et, par là-même, de porter atteinte aux valeurs que nous voulons intan-

gibles, est indissociable à mon sens d'une politique de vérité et de responsabilité en matière d'immigration. Le renforcement des moyens de l'O.F.P.R.A., les déclarations récentes du nouveau ministre des affaires sociales et de l'intégration, M. Jean-Louis Bianco, sur le problème des déboutés et des illégaux sont des éléments positifs pour sortir enfin d'une situation confuse, d'un à peu-près qui a nourri bien des campagnes et entraîné bien des échecs depuis une trentaine d'années.

Il faut une politique active de l'immigration et de l'intégration, plutôt que de laisser fonctionner les seuls réseaux clandestins et d'accueillir les plus chanceux ou les plus débrouillards.

Directement lié au droit d'asile est le problème de la responsabilité des transporteurs, qu'il conviendra de régler en légiférant au plan national. Oui, il faudra - pouvez-vous nous le confirmer, madame le ministre ? - une loi pour traiter de ce problème délicat des sanctions à l'encontre des transporteurs en cas d'infraction, c'est-à-dire en cas de transport de personnes en situation illégale. C'est le troisième point que je souhaitais soulever.

Si l'entrée d'un territoire est refusée à un étranger, le transporteur qui l'a amené sera tenu de le reprendre en charge. Cette disposition devra être régie par les différents droits nationaux. La France, je le répète, devra donc se doter d'une législation en ce sens. C'est là l'une des préoccupations d'Amnesty international, qui cite l'exemple de trois Sri-Lankais renvoyés de Londres dans leur pays par une compagnie aérienne, en avril 1990, alors qu'ils comptaient demander l'asile politique en Grande-Bretagne, où les compagnies aériennes sont condamnées à 1 000 livres d'amende pour transport de passagers sans visa.

Quatrième point : Schengen suppose une coopération judiciaire et une coopération policière dont on est en droit d'exiger que les critères soient qualitativement les plus élevés.

S'agissant de la coopération des polices, la police d'un Etat signataire pourra se rendre sur le territoire d'un autre Etat signataire pour « observation » lors de filatures concernant des enquêtes sur des infractions importantes et pour « poursuite » en cas de flagrant délit. La convention énumère treize infractions à la suite desquelles le droit de poursuite sera autorisé. Ce droit s'exercera de manière différente dans chacun des six Etats. En France, il sera illimité dans l'espace, mais la police d'un autre Etat ne pourra pas procéder à une interpellation. En Italie, en revanche, la police française ne pourra poursuivre que sur dix kilomètres, mais pourra interpellé.

A propos de cette coopération policière, je souhaite insister, comme beaucoup l'ont fait ou le feront à juste titre sur tous les bancs de notre assemblée, sur le problème posé par la législation néerlandaise en matière de stupéfiants.

Dans cette affaire, compte tenu des risques encourus, il me paraît indispensable - et possible - que l'accord de Schengen soit pour notre partenaire hollandais un facteur d'incitation à modifier sa législation ou à prendre, en tout état de cause, des mesures administratives et pénales à l'encontre des trafiquants, et que, en attendant, les contrôles prévus par l'Accord, notamment avant le 1^{er} janvier 1993, soient efficacement assurés.

Enfin, s'agissant des échanges de données informatisées, la convention a prévu l'instauration d'un fichier informatisé commun aux pays signataires, baptisé « système d'information Schengen », ou S.I.S. Ce fichier est en cours d'installation à Strasbourg. Y figureront, notamment, « les personnes impliquées dans la grande criminalité » et « les étrangers devant faire l'objet d'un refus d'admission pour des motifs d'ordre public et de sécurité ». Chaque Etat signataire devra, dans la perspective de la protection du citoyen, se doter de l'équivalent de la C.N.I.L. française, la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

M. Pierre Mazeaud. Il n'y a pas d'équivalent dans les autres pays !

M. François Loncle, rapporteur. Souhaitons à la fois que nos partenaires se dotent rapidement d'un tel dispositif...

M. Pierre Mazeaud. Ah ! Voilà une correction nécessaire !

M. François Loncle, rapporteur. ... et que les moyens de la C.N.I.L. répondent aux nouvelles nécessités nées de l'« espace Schengen ».

M. Pierre Mazeaud. C'est un aveu ! Reprenons le texte une fois que nos partenaires se seront dotés d'un dispositif comparable au nôtre !

M. François Loncle, rapporteur. Mes chers collègues, en dépit des protestations de M. Mazeaud, je souhaite conclure.

Toute construction nouvelle, toute ouverture, toute « nouvelle frontière », devrais-je répéter, éveille, en particulier chez certains, des craintes, des appréhensions (« Non ! Non ! » sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République) parfois des fantômes.

M. Pierre Mazeaud. Oh !

M. François Loncle, rapporteur. En ce sens, Schengen comporte certes des risques. C'est un cadre qu'il convient de remplir avec le maximum de précautions, de garanties...

M. Pierre Mazeaud et M. Bernard Pons. Oui !

M. François Loncle, rapporteur. ... pour la sécurité de nos concitoyens, mais avant tout pour préserver les valeurs universelles, ces valeurs qui ont fait notre république, ces valeurs contenues dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dont le préambule indique, dès le 26 août 1789 : « L'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'homme sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des gouvernements. »

M. Jean-Marie Daillet. Très bien !

M. François Loncle, rapporteur. En vous demandant, mes chers collègues, d'adopter après débat et dans les conditions prévues à l'article 128 du règlement de notre assemblée et au titre VI de notre constitution, articles 52 à 55...

M. Pierre Mazeaud. Merci, monsieur le rapporteur !

M. François Loncle, rapporteur. ... les projets de loi autorisant l'approbation de la convention d'application de l'accord de Schengen ainsi que l'adhésion de la République italienne à cette convention, permettez-moi de conclure par trois citations empruntées à un Président de la République, à un historien et à un géographe.

M. Pierre Mazeaud. J'espère que c'est le bon président que vous avez choisi !

M. François Loncle, rapporteur. Vous serez parfaitement satisfait, monsieur Mazeaud, puisque c'est le président Mitterrand. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Pierre Mazeaud. Vous allez un peu vite !

M. François Loncle, rapporteur. ... qui s'adressait en ces termes au Parlement européen de Strasbourg le 25 octobre 1989, l'année du Bicentenaire.

M. Bernard Pons. Comme il fait le contraire de ce qu'il dit...

M. François Loncle, rapporteur. « L'Europe des citoyens se réalisera d'abord avec des mesures pratiques dont le bénéfice sera ressenti par tous. Citons, péle-mêle, quelques-unes de ces mesures actuellement en train : la reconnaissance mutuelle des cartes nationales d'assuré social, l'extension de la carte Jeune, le rapprochement de nos politiques sur les visas et sur le droit d'asile, ... »

M. Pierre Mazeaud. Les cartes grises des voitures !

M. François Loncle, rapporteur. ... la coopération judiciaire et policière - il faut savoir éliminer tous les obstacles - la mise au net des directives du droit de séjour des étudiants et des retraités, la suppression dans les plus brefs délais possibles des contrôles aux frontières ».

M. Robert Pandraud. C'est le bazar de l'Hôtel-de-Ville !

M. François Loncle, rapporteur. L'historien Jean Favier - j'espère que vous avez du respect pour les historiens, monsieur Pandraud - ...

M. Bernard Pons. Cela dépend desquels !

M. François Loncle, rapporteur. ... évoquait superbement les notions qui occupent aujourd'hui nos débats en disant : « Ce qui fait l'homme, c'est l'horizon, celui des flots et celui des crêtes, celui qu'on voit et celui qu'on devine, celui du terre à terre et celui du rêve. L'horizon montre à chacun l'échelle et la limite de ses besoins et de ses capacités. »

C'est enfin le géographe Michel Foucher qui évoque cette ratification au niveau où on doit la situer : « Abaisser les frontières en temps de paix après la transgression pacifique du mur de Berlin est à la fois inédit et symboliquement fort dans l'histoire récente de l'Europe. »

Je crois qu'il a raison. Je souhaite que vous le compreniez. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.* - *M. Jean-Marie Daillet applaudit également.*)

Rappel au règlement

M. Pierre Mazeaud. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

M. le président. Fondé sur quel article, monsieur Mazeaud ?

M. Pierre Mazeaud. Sur l'article 55, monsieur le président.

M. le président. La parole est à M. Pierre Mazeaud, pour un rappel au règlement.

M. Pierre Mazeaud. Je veux d'abord, monsieur le président, souligner une nouvelle fois que le débat qui nous occupe est d'une très grande importance et m'insurger contre le fait qu'on l'ait inscrit à l'ordre du jour un lundi après-midi. Il eût été préférable de choisir un autre jour.

M. Robert Pandraud. Très bien !

M. Pierre Mazeaud. Par ce deuxième rappel au règlement, j'entends déplorer que ni le président de la commission des lois ni celui de la commission des affaires étrangères ne soient présents en séance. Méprisent-ils à ce point l'Assemblée nationale, leur assemblée, pour ne pas être présents dans un débat de cette importance qui engage, comme M. Loncle l'a dit très justement, l'avenir de notre pays ?

Je souhaiterais que les présidents de commission assument leurs responsabilités et soient présents lors de tels débats ! (*Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.*)

M. Bernard Pons. Sinon, qu'ils démissionnent ou qu'ils laissent la place à un autre !

M. Mazeaud a été président de commission et il était présent en séance, lui !

M. le président. Monsieur Mazeaud, ce n'est pas à bon droit que vous avez invoqué l'article 55 du règlement. Je ne sais si c'est par facétie ou par ignorance, mais je vous prie de réapprendre le règlement.

M. Pierre Mazeaud. Je crois le connaître, mais on joue avec les articles !

M. le président. La parole est à M. François Loncle.

M. François Loncle, rapporteur. Il est parfaitement discourtis de souligner l'absence momentanée d'un de nos collègues, quelles que soient les circonstances, d'autant que le président de la commission des affaires étrangères sera présent dans quelques instants et interviendra dans le débat.

M. Pierre Mazeaud. Il ne sera pas venu écouter le rapporteur !

M. François Loncle, rapporteur. Vraiment, monsieur Mazeaud, votre état d'esprit n'est pas à la hauteur à laquelle devrait se situer le débat d'aujourd'hui ! (*Applaudissements sur de nombreux bancs du groupe socialiste.*)

Reprise de la discussion

M. le président. La parole est à M. Michel Pezet, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République pour le projet de loi autorisant l'approbation de la convention d'application de l'accord de Schengen, pour quinze minutes.

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Compte tenu du temps indiqué par le document de séance pour l'orateur suivant, il y a sans doute une erreur de plume pour ce qui me concerne : il doit falloir lire 150 minutes, et non quinze !

Pourquoi ce débat un lundi, a demandé M. Mazeaud dans un premier rappel au règlement.

M. Bernard Pons. Oui, pourquoi ?

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Je me suis penché, comme tout un chacun, sur la symbolique du lundi. C'est, chers collègues, le jour consacré à Diane. N'était-il pas normal, dès lors, que ce débat vint aujourd'hui devant notre assemblée ?

M. Pierre Mazeaud. Les voilà, les fantômes !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Mais revenons au débat qui nous occupe et dont chacun souligne à juste titre l'importance.

M. Pierre Mazeaud. Certes !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Nous avons à examiner par « raccroc », si je puis dire, l'un des grands textes de cette session.

M. Pierre Mazeaud. Le plus grand !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Peut-être le plus grand, en effet, et j'observe que celles et ceux qui ont suivi les travaux en commission, c'est-à-dire celles et ceux qui s'intéressent aux textes relatifs à la fois au droit communautaire et au droit national, sont présents aujourd'hui.

M. Pierre Mazeaud. Et demain, nous allons avoir un texte sur les P. et T. ! (*Rires sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Robert Pandraud. Voilà bien les priorités !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. On a pu lire dans la presse que l'accord de Schengen était extrêmement discret, quasiment secret.

J'ai lu notamment, sous la plume d'un éditeur, de taient d'un magazine paraissant le samedi, que personne n'avait jamais été au courant de cet accord.

Avouez que c'est tout de même curieux ! D'abord, c'est mettre le ministère de l'intérieur, quels que soient les ministres qui se sont succédés, dans une situation invraisemblable : des diplomates se réuniraient pendant des jours, quasiment à la frontière, ils travailleraient sur des textes de droit communautaire, de droit pénal, de droit judiciaire, et personne ne serait au courant ? Il serait inquiétant, monsieur le ministre de l'intérieur, que vos services ne vous aient pas informé, vous, votre prédécesseur et aussi M. Pandraud.

M. Alain Griotterey. Ce n'est pas ce qui a été écrit !

M. Pierre Mazeaud. Et le Parlement ?

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Le Parlement ? J'ai fait comme vous, cher collègue : j'ai regardé, j'ai cherché, j'ai travaillé. J'ai ainsi constaté qu'une conférence de presse s'était tenue en 1985 à Schengen, sur le bateau même où a été signé l'accord. Quatre parlementaires y assistaient : M. Rausch, sénateur, et MM. Stasi, Joseph et Malgras, députés.

M. Alain Griotterey. Ce n'est pas la bonne formule !

M. Pierre Mazeaud. Le Parlement, c'est ici, ce n'est pas sur un bateau !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Monsieur Mazeaud, je ne dispose que d'un quart d'heure, vous de trois heures. Si nous entrons dans le jeu des interruptions, croyez que lorsque votre tour viendra, je vais m'amuser !

M. Georges Benedetti. Monsieur le président, veuillez rappeler M. Mazeaud au calme !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Mais revenons à l'essentiel.

M. Robert Pandraud. Au bateau !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. En 1985, donc, quatre parlementaires...

M. Pierre Mazeaud. Nous sommes 577 députés !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. ... étaient présents sur le bateau où l'accord a été signé, et l'on peut regretter que la presse n'ait donné strictement aucun écho à ce qui s'est décidé à l'époque.

M. Bernard Pons. C'est un procès de la presse ?

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. C'est un fait !

M. Alain Griotterey. Le Gouvernement ne pouvait pas le faire savoir !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Quant à la convention d'application, signée en 1990, son élaboration a - heureusement, dirais-je - connu l'alternance politique : Mme Lalumière, M. Bosson et Mme Cresson comme ministres des affaires européennes, M. Joxe, MM. Pasqua et Pandraud, M. Marchand maintenant comme ministres de l'intérieur, y ont successivement participé. Tout le monde a connu la totalité des textes...

M. Bernard Bosson. Très juste !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. ... et tout le monde les a signés.

M. Georges Benedetti. Très bien !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Par conséquent, que l'on ne vienne pas aujourd'hui prétendre dans des articles de presse ou dire à cette tribune qu'il s'agit d'un texte quasiment secret. Non. Il a été longuement travaillé.

Il y entre - c'est l'une des difficultés que soulignait M. Loncle à l'instant - à la fois du droit réglementaire et du droit législatif.

Je ne reprendrai pas - elles ont déjà été développées - les incidences sur notre législation des dispositions relatives à l'entrée en France. Les trois éléments qui existent aujourd'hui dans notre droit sont maintenus. S'y ajoute un élément supplémentaire : un étranger, déclaré indésirable dans un Etat signataire de l'accord, ne pourra pas entrer dans les autres.

Je passe sur le séjour en France pour en venir à un élément important, dont nous savons qu'il va faire l'objet d'interventions longues, soutenues, bâties, orchestrées...

M. François Loncle, rapporteur. Inutiles !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. ... de notre collègue Mazeaud sur le respect de la souveraineté nationale, je veux parler de l'incidence de la convention sur la législation française.

Le texte dont nous sommes invités à autoriser l'approbation aura des répercussions dans notre droit positif, c'est-à-dire nous obligera à voter des lois, d'abord pour ce qui concerne la responsabilité des transporteurs aériens. Le Gouvernement s'exprimera sur ce point, mais je crois qu'il est acquis que la convention de Chicago sera respectée. En tout cas, c'est le texte.

La convention imposera ensuite l'harmonisation de la législation sur les armes à feu. Cette harmonisation me paraît extrêmement positive. Plus on limitera la vente des armes à feu, mieux on se portera !

Quant à la répression du trafic des stupéfiants, le texte va loin puisqu'il permettra, grâce aux dispositions relatives à la police et au pouvoir judiciaire, la poursuite du grand banditisme sur l'ensemble du territoire dit de Schengen.

Je tiens à apaiser les inquiétudes en ce qui concerne les Pays-Bas, qui entendent, quant à eux, maintenir leur législation nationale, en précisant que le texte prévoit un contrôle des autres Etats aux frontières mêmes de ce pays. Il ne devrait donc pas y avoir de difficultés sur ce point.

M. Robert Pandraud. Mais il n'y a pas de contrôle entre les Pays-Bas et la Belgique !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Le texte prévoit la possibilité d'instaurer des contrôles policiers à la sortie des Pays-Bas.

M. Pierre Mazeaud. Et entre l'Autriche et l'Allemagne ?

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. C'est un autre point, que je ne manquerai pas d'évoquer.

Le deuxième thème est relatif à d'éventuels problèmes constitutionnels. Y a-t-il ou non obstacle d'ordre constitutionnel à la ratification de la convention d'application de l'accord de Schengen ?

M. le ministre de l'intérieur nous avait lu l'avis du Conseil d'Etat du 2 mai 1991, en nous précisant qu'il le mettait à la disposition du Parlement. J'ai donc pu le reproduire *in extenso*.

M. Pierre Mazeaud. Onze lignes !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Onze lignes, mais quelles lignes !

M. Pierre Mazeaud. Sur le comité exécutif !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Quelle densité sous la plume de cette assemblée !

M. Pierre Mazeaud. Cet avis n'est pas à son honneur !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Le Conseil d'Etat ne voit, sur l'ensemble du texte, qu'une seule difficulté : le comité exécutif.

M. Pierre Mazeaud. Voilà !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. En effet, la convention d'application de l'accord de Schengen stipule que l'ensemble des pays signataires doivent réunir leurs ministres dans ce comité exécutif pour assurer le suivi et faire des propositions.

Le Conseil d'Etat, à juste titre, s'interroge : y a-t-il, ou non, abandon de souveraineté de la part des Etats ? C'est une des grandes questions de droit qui nous est posée aujourd'hui. Nous y reviendrons ultérieurement.

Si, effectivement, ce comité exécutif était envisagé comme étant intergouvernemental, si des décisions à la majorité pouvaient être prises et s'imposer dans les législations nationales, nous serions dans le cas type du transfert de souveraineté. Ce n'est manifestement pas le cas. Premièrement, les décisions doivent être prises à l'unanimité. Deuxièmement, pour qu'elles soient transcrites dans le droit national, il faut une loi devant le Parlement. Nous ne sommes donc pas en présence d'un transfert de souveraineté nationale.

Et je ne pense pas - mais nous aurons certainement l'occasion d'en reparler - que le texte soit en quoi que ce soit contraire à la Constitution.

Y a-t-il des restrictions au pouvoir d'appréciation de l'Etat ?

M. Bernard Pons. Voilà M. le président de la commission des affaires étrangères ! Tout arrive !

M. Robert Pandraud. Un sur deux !

M. Pierre Mazeaud. Il faut aller chercher Gérard Gouzes dans le Lot-et-Garonne !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Y a-t-il, dans ce texte, des restrictions au pouvoir d'appréciation ? L'ensemble des articles nous montre bien qu'à aucun moment l'Etat ne peut déroger à l'obligation qui est ainsi prévue. A aucun moment, le pouvoir de l'Etat français n'est transmis au comité exécutif ni à quelque structure que ce soit.

Il n'y a donc aucun abandon de l'Etat.

S'agissant de l'intervention d'autorités étrangères sur le territoire national, des problèmes de police et de justice, je dirai que ce texte répond à une grande question d'aujourd'hui : l'internationalisation du grand banditisme...

M. Bernard Pons. Eh oui !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. ... qu'il s'agisse de trafic de stupéfiants, d'attaques à main armée dans les banques, etc.

Le droit pénal et le code de procédure pénale sont-ils adaptés à ce phénomène de grande envergure ?

M. Robert Pandraud. Eh non !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Ils ne le sont pas ! Par conséquent, toute approche visant à accroître les possibilités d'enquête, d'arrestation et de traduction en justice me paraît aller dans le bon sens. Et ce texte permet justement une collaboration entre les polices des différents Etats.

M. Robert Pandraud. Il est un peu insuffisant, mais correct !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. En commission, monsieur Pandraud, vous vous êtes demandé pourquoi l'idée d'une « Europolice » n'avait pas été retenue. La question d'une police européenne se posera certainement le jour où il y aura un droit pénal européen. Aux Etats-Unis, le F.B.I. n'a pu exister que parce qu'il y a un droit pénal à l'échelle de l'ensemble des Etats. Tant que nous n'aurons pas un droit pénal à cette échelle-là, il n'y aura pas de compétences pour une police européenne.

M. Pierre Mazeaud. Monsieur le rapporteur pour avis, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. Pierre Mazeaud, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Jean Auroux. Ce sera défalqué de son intervention !

M. Pierre Mazeaud. J'ai l'autorisation de M. le rapporteur pour avis !

Monsieur Pezet, je connais vos qualités en dehors de cette tribune.

M. Jean Auroux. Il est bien à la tribune aussi !

M. Pierre Mazeaud. Je voulais parler de ses qualités d'avocat. Mais, monsieur Pezet, quand je vous entends parler de droit pénal européen...

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Je dis qu'il n'y en a pas.

M. Pierre Mazeaud. ... je ne puis m'empêcher de souligner que, en vertu de l'article 34 de la Constitution, le droit pénal relève spécifiquement du domaine législatif.

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Bien sûr !

M. Pierre Mazeaud. Quand j'entends un parlementaire de votre qualité envisager l'hypothèse d'un tel abandon de souveraineté nationale, je suis en droit de m'interroger.

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Mon cher collègue, vous m'avez mal suivi.

M. Jean Auroux. Il n'écoute rien !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. J'ai précisément observé qu'il n'existait pas de droit pénal européen et que, par définition, le droit pénal était national. Et c'est parce qu'il n'existe pas de droit pénal européen que nous sommes dans l'impossibilité aujourd'hui d'imaginer une police européenne. Car la police européenne ne pourra exister que le jour où il y aura un droit pénal européen.

M. Pierre Mazeaud. Il n'y en a pas ! C'est l'article 34 de notre Constitution !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Dans l'immédiat, il n'y en a pas - je suis bien d'accord avec vous.

M. Robert Pandraud. Monsieur le rapporteur pour avis, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Bien sûr !

M. le président. La parole est à M. Robert Pandraud, avec l'autorisation de M. le rapporteur pour avis.

M. Robert Pandraud. Contrairement à ce qu'a laissé entendre M. le rapporteur pour avis, je n'ai jamais évoqué la possibilité de créer une police européenne, car je sais bien qu'il faudrait un droit pénal européen - ce qui ne serait pas conforme à nos textes constitutionnels. Mais tel n'est pas le problème de certains mouvements associatifs que je qualifierai de « présubversifs ».

Cela étant, une coopération des polices permettra, dans le strict respect des règles de droit pénal de chaque Etat, une beaucoup plus grande efficacité de leur action. En ce sens, le texte me paraît extrêmement positif. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République et sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française et de l'Union du centre.*)

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Nous sommes donc d'accord pour considérer cette collaboration entre les différentes matières policières comme un élément positif de ce texte.

M. Bernard Pons. Tout à fait !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Autre point important : les textes pourront être communiqués plus rapidement d'un tribunal à un autre et il y aura possibilité de discussion entre les juridictions.

Puisque nous parlons de lutte contre le grand banditisme, un autre point me paraît intéressant : la mise en place du fichier dit S.I.S.

M. Robert Pandraud. Un très bon fichier !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. J'en étais sûr ! (*Sourires.*) Vous l'avez déjà déclaré, monsieur Pandraud.

M. Robert Pandraud. Je persiste et je signe !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Quel sera le contenu de ce fichier ? Jusqu'où iront les renseignements qu'il contiendra ? Risque-t-il de porter atteinte à la liberté individuelle ? Combien de fiches pourrait-il comporter ?
M. Pandraud a déjà répondu qu'il en fallait le maximum.

M. Robert Pandraud. L'informatique le permet !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Bien sûr ! Mais il faut voir, après, comment cela fonctionne.

Il est donc exact que nous nous sommes interrogés.

Sur ce point aussi, les signataires de l'accord sont allés loin. Et ils ont bien fait ! Qu'il s'agisse de la référence à la C.N.I.L., de l'obligation pour les Etats signataires d'avoir des structures identiques ou de la création au niveau européen d'une structure chargée de déterminer jusqu'où peut aller l'informatique, le texte apporte une réponse aux questions que nombre d'entre nous se posaient légitimement quant au respect des libertés individuelles.

Dernier point évoqué : le droit d'asile ? Le texte tel que nous est présenté ne semble pas y porter atteinte. Si le Haut-comité aux réfugiés a donné un avis positif, c'est bien que les différentes législations nationales sont respectées. Les dossiers qui seront présentés à notre pays seront donc étudiés conformément à notre législation nationale. Il n'y a pas, sur ce point, de pénétration d'un droit qui serait extérieur.

M. Robert Pandraud. Sauf s'il a été refusé par un autre Etat !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Bien sûr, sauf s'il a été refusé par un autre Etat ! C'est le point supplémentaire sur le droit d'asile.

M. Robert Pandraud. C'est là un gros progrès !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Mais comme il est fait référence, pour l'ensemble des pays signataires, à la convention que nous avons en commun - qui est la convention de Genève -, on ne voit pas *a priori* pourquoi il y aurait une interprétation plus restrictive.

Et puis - des beautés du droit ! - on a tellement entendu dire que c'étaient les Français qui avaient la meilleure législation sur le droit d'asile que les services du ministre de l'intérieur ont fait des comparaisons avec les autres pays. Eh bien ! nous pouvons être fiers de notre législation en matière de droit d'asile. Cela étant, d'autres pays aussi, tels les Pays-Bas, ont une excellente législation dans ce domaine. N'abusons donc pas du « cocorico » !

M. Robert Pandraud. En Allemagne, ce n'est pas mal !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Pour les territoires et départements d'outre-mer, il est maintenu un contrôle aux frontières. Pourquoi ? Parce qu'il faut, pour s'y rendre, survoler ou traverser d'autres pays. Il paraît logique que les Pays-Bas et la France maintiennent une réglementation. Je ne crois pas que cela puisse poser un quelconque problème d'égalité entre les citoyens français et de conformité à notre Constitution.

Même si nous n'examinons pas la convention article par article, notre débat sera long. Essayons donc de résumer les principaux éléments.

Premier point : si ce texte avait été signé par les Douze, nous n'en aurions jamais discuté, si ce n'est dans la salle des Quatre colonnes ou à l'intérieur de nos groupes politiques, car un texte communautaire n'aurait pas fait l'objet d'un débat en séance publique.

M. Pierre Mazeaud. Pas du tout !

M. Alain Lamassoure. Me permettez-vous de vous interroger, monsieur le rapporteur pour avis ?

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. Alain Lamassoure, avec l'autorisation de M. le rapporteur pour avis.

M. Alain Lamassoure. Monsieur le rapporteur pour avis, si le sujet avait été évoqué au niveau communautaire - et nous espérons tous, ici, qu'il le sera bientôt -, il y aurait eu un véritable contrôle parlementaire *a priori* par un examen du Parlement européen,...

M. Pierre Mazeaud. Bien sûr !

M. Alain Lamassoure. ... avec possibilité d'examiner le texte article par article et de l'amender.

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Au Parlement européen !

M. Alain Lamassoure. Oui ! au niveau du Parlement européen ! Cela aurait assuré un contrôle parlementaire démocratique.

Le Parlement français aurait eu ensuite à se prononcer sur la ratification de cette directive communautaire.

M. Robert Pandraud. Bien sûr !

M. Alain Lamassoure. Pour le Parlement national, cela aurait donc été la même chose.

M. Pierre Mazeaud. Assurément !

M. Alain Lamassoure. Et grâce à l'intervention, dans ce cadre-là, du Parlement européen, nous aurions eu un véritable contrôle démocratique du processus.

Nous espérons - c'est le cas, du moins, des trois groupes de l'opposition - que, le plus tôt possible, les Douze auront à traiter le sujet à leur niveau, avec toutes les garanties de ce contrôle parlementaire. (*Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française, du Rassemblement pour la République et de l'Union du centre.*)

M. Bernard Pons. Voilà !

M. Pierre Mazeaud. Le Parlement n'aurait pas été désaisi pour autant !

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur le rapporteur pour avis.

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Si ce texte avait fait l'objet d'une directive, qu'en aurait-il été de notre compétence ? Nous sommes aujourd'hui saisis d'une convention, à laquelle on peut imaginer que d'autres pays adhéreront : demain l'Espagne et le Portugal, après-demain peut-être d'autres pays.

M. Pierre Mazeaud. Monsieur Pezet, m'autorisez-vous, de nouveau, à vous interrompre ?

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Je suis d'une bonté totale ! (*Sourires.*)

M. Pierre Mazeaud. Je vous en remercie.

M. le président. La parole est à M. Pierre Mazeaud, avec l'autorisation de M. le rapporteur pour avis.

M. Pierre Mazeaud. Ce texte ne peut pas faire l'objet d'une directive dans la mesure où il s'agit de dispositions à caractère législatif de droit interne.

Et je me tourne vers Mme le ministre, qui, un jour, s'était déclarée favorable à une proposition de loi que j'avais déposée - et qui a d'ailleurs été reprise par M. le président de l'Assemblée nationale lui-même -, prévoyant que tout projet de directive comme de règlement soit soumis au parlement français pour examen, comme c'est le cas à la Chambre des Communes.

M. Alain Gricteray. Exactement !

M. Pierre Mazeaud. Il serait d'ailleurs souhaitable que le Gouvernement, quel qu'il soit, recueille le point de vue du parlement français avant d'aller à Bruxelles discuter d'une future directive.

M. Robert Pandraud. Très bien !

M. Pierre Mazeaud. Je souhaiterais qu'une réponse concrète soit apportée à cette préoccupation, car, encore une fois, il en va de toute la question du droit communautaire dans son rapport au droit interne. (*Applaudissements sur plusieurs bancs des groupes du Rassemblement pour la République et de l'Union du centre, Union pour la démocratie française.*)

M. le président. Poursuivez, monsieur le rapporteur pour avis.

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Quel est l'intérêt majeur de ce texte.

L'Acte unique prévoit, au 1^{er} janvier 1993, la libre circulation. Mais, s'il n'y avait pas Schengen, à quelle réalité correspondraient les frontières extérieures de la Communauté ? Qu'y aurait-il comme garde-fous à l'intérieur du territoire dit de Schengen ? Rien ! L'avantage de Schengen est d'avoir mis sur pied toute une série de procédures qui - même si, nous en avons bien conscience, il faudra peut-être aller plus loin

dans certains domaines - permettront de conforter les frontières. Et je renvoie sur ce point, au développement de M. Loncle sur la notion de frontière.

S'il n'y avait pas Schengen, que se passerait-il en 1993 ? Peut-être y aurait-il une collaboration entre les polices des différents Etats, mais sans aucun cadre législatif ou réglementaire. En ce qui concerne le droit d'asile, ce serait le vide juridique le plus complet. Sans cette convention, nous serions dans des difficultés sans nom à partir de 1993.

M. Pierre Mazeaud. Sur le droit d'asile, il y a les accords de Dublin !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Sur ce point aussi, monsieur Mazeaud, Schengen a permis de modifier des législations nationales. Je pense à la législation italienne, qui a mis en place un système de visas, lequel a mis fin à certaines filières, notamment à la filière tunisienne.

Il y a donc eu un effort au niveau des législations nationales, qui permettra une mise en pratique de l'Acte unique pour ce qui concerne la libre circulation en Europe. C'est un point important.

M. Robert Pandraud. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur le rapporteur pour avis ?

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. Robert Pandraud, avec l'autorisation de M. le rapporteur pour avis.

M. Robert Pandraud. Vous avez parlé, monsieur le rapporteur pour avis, des visas instaurés par l'Italie. L'application de l'accord de Schengen va-t-elle nous obliger à modifier les accords internationaux que nous avons signés avec certains pays d'Afrique pour lesquels les visas sont maintenant supprimés ? Devrons-nous modifier ces accords eux-mêmes ou vivrons-nous sur un droit coutumier ?

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Je pense pouvoir répondre à cette question, monsieur Pandraud, que vous posez à juste titre.

Il est prévu dans l'accord de Schengen - je parle sous le contrôle du ministre - que tous les accords bilatéraux devront être respectés et maintenus. Il n'y a pas de difficulté sur ce point.

M. Pierre Mazeaud. C'est une atteinte à la liberté !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Jamais de la vie ! Il s'agit des accords que la France a déjà signés avec tel ou tel pays. Avec un contrat de droit international, il n'y a pas atteinte à la souveraineté !

M. Pierre Mazeaud. Nous verrons !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Les conventions et les traités que nous avons déjà signés seront maintenus, je le répète. Les choses sont claires !

M. Robert Pandraud. L'Italie sera-t-elle dans le même cas ?

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Certainement, mais elle sera dans l'obligation de soumettre à la délivrance d'un visa les ressortissants des 110 pays déjà évoqués.

M. Robert Pandraud. L'Algérie, par exemple ?

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Vous interrogerez Mme le ministre tout à l'heure. Ainsi, nous gagnerons du temps. Quant à moi, je voudrais rester dans la limite des minutes qui me sont imparties.

L'application de l'Acte unique en 1993 poserait un problème s'il n'y avait pas ce que certains ont appelé le « laboratoire ». Le terme, qui peut gêner, renvoie à l'idée d'expérimentation : expérimentation d'une législation cohérente à l'intérieur du territoire de Schengen, expérimentation d'une législation sur les frontières cohérente.

Qu'en est-il, madame le ministre - la question a été posée en commission -, des assurances relativement à ce que l'on appelle la « porosité » des frontières entre l'ancienne R.D.A. et les pays de l'Est ? Qu'en est-il du statut de l'aéroport ? Qu'en est-il des difficultés avec l'Autriche - le risque existe que ne se constitue un pôle par lequel ceux qui sont en général fichés au grand banditisme circuleront un peu trop librement ?

Les réponses qui se trouvent dans le texte devraient très certainement servir systématiquement de référence lorsque sera ouvert le marché unique. Sinon, nous connaîtrions, à partir du 1^{er} janvier 1993, des difficultés sans nom.

Ce texte est protecteur contre le grand banditisme. C'est aussi un texte de régulation pour ce qui concerne l'immigration ou le droit d'asile avec, comme c'est normal, l'obligation d'une vérification. C'est enfin un grand texte qui instaure une coopération très forte entre les administrations. A cet égard, l'actualité nous fournit de temps en temps l'exemple de difficultés surgissant entre les services d'un même Etat - je pense à la police et aux douanes. Une coopération sera effective entre les services des douanes et de police sur les frontières extérieures, ce qui aboutira à un renforcement des contrôles à ces frontières.

Tout cela montre qu'un pas important est accompli.

Je relèverai cependant la contradiction existant entre l'article 22 et l'article 45.

Dans les quelques jours qui suivent son entrée en France, l'étranger sera-t-il tenu de faire une déclaration - on ne sait d'ailleurs pas très bien à qui, pas très bien comment, ni s'il y aura une sanction ? Faudra-t-il une loi ? Mais *quid* de l'article 45 ? Implique-t-il le rétablissement des fiches de police dans les hôtels ?

M. Pierre Mazeaud. On retrouve les fantômes !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Nous sommes aujourd'hui réunis un lundi, alors que commence une semaine importante. Je dirai presque que c'est un jour d'augure.

Nous discutons d'un texte important pour l'Europe, d'un texte qui permet l'expérimentation d'une véritable coopération - et, à cet égard, il va loin -, d'un texte qui servira obligatoirement de référence à partir du 1^{er} janvier 1993, d'un texte qui pose de façon concrète, normale, des problèmes européens pour - enfin ! - les individus.

Nous sentons bien, car nous lisons tous la presse, que ce texte dérange parfois.

Je souhaite qu'à l'occasion de ce débat on arrive à résoudre les problèmes de droit qui peuvent, à juste titre, nous interpeller, afin qu'entre en vigueur ce grand texte européen qui a été suivi et élaboré par divers gouvernements et diverses majorités, mais dont la vocation était, au fond même, d'être un texte européen sur la liberté des personnes.

Schengen ! Nous avons tous au départ cherché où cette petite ville. C'est, paraît-il, une très jolie ville, baignée par la Moselle.

Je terminerai mon propos par un trait d'emphase - il faut bien en faire de temps en temps !

Il existe un délicieux petit dessin du château de Schengen, dû à Victor Hugo, dont je ne reprendrai pas les grandes déclarations sur l'Europe. Aujourd'hui, si nous descendons au fond de nous-mêmes et que nous considérons les intérêts que présente le texte - j'ai évoqué sciemment des contradictions qu'il peut contenir, mais rien ni nul n'est parfait -, les aspects positifs, je crois, l'emportent, et l'avis favorable émis par la commission des lois devrait être suivi ici par une large majorité. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et sur quelques bancs des groupes Union pour la démocratie française et de l'Union du centre.*)

M. le président. La parole est à Mme le ministre délégué aux affaires européennes.

Mme Elisabeth Guigou, ministre délégué aux affaires européennes. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, au nom du Gouvernement, j'ai l'honneur de soumettre au vote de votre assemblée deux projets de loi qui viennent de faire l'objet de rapports remarquables de M. Loncle et de M. Pezet qui ont considérablement facilité ma tâche.

Le premier de ces textes concerne l'approbation de la convention d'application de l'accord de Schengen, conclue le 19 juin 1990 entre la France, l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg.

Le second projet de la loi autorise l'approbation de l'accord d'adhésion de l'Italie à la convention, signé à Paris le 27 novembre 1990.

Il m'est particulièrement agréable d'être celle qui a l'honneur de vous présenter aujourd'hui ces deux textes. Ils sont en effet l'aboutissement d'un long processus engagé en 1984,

marqué par des négociations complexes mais visant un objectif qui me paraît fondamental pour la construction européenne.

L'enjeu des textes qui vous sont soumis est la libre circulation des personnes. Au fond, il s'agit de créer une Europe humaine, une Europe vivante, une Europe concrète, cette Europe que je ne cesse, pour ma part, avec quelques autres, d'appeler de mes vœux, afin que nos concitoyens prennent conscience que la construction européenne, à laquelle nous travaillons depuis de longues années, a, pour chacun d'entre eux, des implications bénéfiques.

Face à ces deux textes, il ne faut être ni morose, ni inquiet, ni même soupçonneux.

M. François Loncle, rapporteur. Ni nerveux !

Mme le ministre délégué aux affaires européennes. Il faut être confiant dans notre capacité à introduire la libre circulation des personnes, en respectant le droit et en garantissant la sécurité. Ce faisant, nous accomplirons un pas décisif pour l'Europe des citoyens et nous franchirons une étape essentielle vers cette Europe sans frontières que nous avons décidé de réaliser. Dois-je rappeler ici que l'Assemblée nationale a ratifié l'Acte unique ?

M. Jean Auroux. Très juste !

Mme le ministre délégué aux affaires européennes. La convention de Schengen, comme l'on dit vos deux excellents rapporteurs, est un texte fondamental pour la construction européenne. J'estime qu'il s'inscrit dans la ligne du traité de Rome et de l'Acte unique. Ne nous y trompons pas : vous allez aujourd'hui, je l'espère, adopter un texte qui fera date dans l'histoire de l'Europe ! *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et sur plusieurs bancs des groupes Union pour la démocratie française et de l'Union du centre.)*

L'idée de la libre circulation des personnes est simple : elle consiste à permettre aux citoyens européens de circuler entre leurs différents pays de la même manière qu'ils circulent à l'intérieur de leur propre territoire national. C'est pouvoir se rendre de Liège à Milan comme on se rend aujourd'hui de Lille à Marseille ou de Rennes à Grenoble.

Cette idée, parce qu'elle est simple, est une idée forte. Elle ancrera dans l'esprit de notre peuple la conscience de l'appartenance à une même communauté, en développant précisément cette Europe du quotidien qui sera compréhensible au plus grand nombre.

Permettez-moi, avant d'aborder les aspects plus concrets de la convention, de rappeler comment nous avons mis en place l'accord de Schengen.

Le cheminement a été long et la France y a joué un rôle capital dès l'origine. C'est en effet au Conseil européen de Fontainebleau, en juin 1984, que les chefs d'Etat et de gouvernement de la Communauté européenne se sont fixé pour objectif de supprimer les formalités de police et de douane aux frontières intérieures. Ce n'est pas là une simple coïncidence : le Conseil européen de Fontainebleau a été celui de la relance de l'Europe après plusieurs années de contentieux graves, et c'est lui qui a ouvert la voie à l'instauration d'un certain nombre de symboles - je pense que les symboles sont nécessaires à la construction de l'Europe, et nous n'en avons pas assez - et qui a lancé des chantiers, dont Schengen n'est pas le moins important. Je rappelle en outre que c'est au Conseil européen de Fontainebleau qu'a été adopté le passeport européen, ce petit document bordeaux que nous possédons tous maintenant, et que l'on a commencé de réfléchir à la création d'un drapeau et d'un hymne européens, que chacun a désormais présents à l'esprit.

M. Robert Pandraud. Ça, c'est capital ! Vous devriez nous le chanter !

Mme le ministre délégué aux affaires européennes. Je n'y tiens pas vraiment ! *(Sourires.)*

M. le président. Monsieur Pandraud, je souhaite que vous n'interrompiez pas aussi souvent Mme le ministre.

M. Robert Pandraud. Ce n'est pas méchant ! En tout cas cela ne voulait pas l'être !

Mme le ministre délégué aux affaires européennes. Ce n'était pas méchant, en effet !

M. Eric Raoult. Cela partait d'un bon fond !

Mme le ministre délégué aux affaires européennes. Je me contente d'écouter cet *Hymne à la joie* avec joie, justement. Je le trouve très beau.

Moins d'un mois après le Conseil européen de Fontainebleau, la France et l'Allemagne décidaient à Sarrebrück au mois de juillet 1984, de prendre les premières mesures pour rendre effectif l'objectif de Fontainebleau. Un an plus tard, les trois pays du Benelux rejoignaient la France et l'Allemagne pour conclure, le 14 juin 1985, l'accord de Schengen. Cet accord était important. Il constituait une déclaration d'intention qui définissait des objectifs et délimitait un programme de travail.

L'accord de Schengen énonce le principe de base de la suppression des contrôles aux frontières intérieures de l'« espace Schengen » et leur transfert aux frontières externes.

Le texte de 1985 prévoyait quelques mesures pratiques qui sont entrées en vigueur dès la conclusion de l'accord pour mettre fin aux attentes excessivement longues des usagers lors des passages aux frontières terrestres.

A partir du mois de juin 1985 se sont déroulées une série de négociations pour mettre en place les conditions pratiques d'application de cet accord, dont j'ai rappelé qu'il était un accord d'intention. C'est au terme de cinq ans de négociations qu'a été conclue la convention signée le 19 juin 1990. Cette convention est donc l'aboutissement d'un processus de cinq années. Elle organise en 142 articles la mise en œuvre concrète et pratique du principe de libre circulation des personnes.

Je rappelle, après vos rapporteurs, que ce texte ne concerne que le franchissement des frontières et le séjour pendant trois mois au maximum dans un pays. Son article 2 dispose d'ailleurs clairement que « les frontières intérieures peuvent être franchies en tout lieu sans qu'un contrôle des personnes soit effectué ». La convention ne porte pas, en revanche, sur les conditions de long séjour - au-delà de trois mois - qui demeurent de la compétence de chacun des Etats.

Concrètement, qu'apporte cette convention par rapport aux dispositions en vigueur ?

Pour les citoyens de la Communauté européenne, elle établit désormais un espace de liberté sans aucune entrave administrative. Les ressortissants des six pays signataires de l'accord de Schengen pourront désormais aller et venir sans être soumis à une quelconque formalité de contrôle. Mais cette liberté de mouvement, pour être totale, ne pouvait être limitée aux Européens. Dès lors qu'on instaure un tel espace de liberté, force est de prendre en compte tous ceux qui y circulent ou envisagent d'y circuler. Il a donc fallu établir un régime pour les citoyens des pays tiers afin de régler leur entrée sur le territoire de l'un des Etats de l'accord de Schengen et de leur permettre ensuite de circuler librement parmi les autres Etats.

Ainsi un Algérien entré régulièrement en Italie, ou un Polonais entré dans les mêmes conditions en Allemagne, ou encore un Turc bénéficiant d'un titre de séjour en Belgique, peuvent, pendant trois mois au plus, circuler sur le territoire des autres Etats signataires de l'accord de Schengen. Mais, bien entendu, nous ne pourrions pas ignorer la différence de situation entre les citoyens européens et ceux des pays tiers, et c'est la raison pour laquelle nous avons décidé de soumettre ces derniers à une obligation de déclaration afin que l'on puisse s'assurer qu'ils ne dépassent pas la durée du séjour autorisé et vérifier, le cas échéant, la régularité de leur situation.

Le résultat de cette démarche est qu'un modèle Schengen s'est progressivement mis en place au fur et à mesure de l'examen des questions que nous avons voulu résoudre, et qu'il constitue une méthode pragmatique et concrète qui a fait ses preuves. De fait, on a vu, depuis le mois de juin 1990, l'Italie adhérer à la convention en novembre dernier, puis l'Espagne et le Portugal demander à être admis à titre d'observateurs, ce qui a été accepté sous la présidence française l'an dernier. Comme vous le savez, depuis lors, la Grèce et le Danemark ont manifesté, à leur tour, leur intérêt pour Schengen.

Cette méthode de Schengen a donc fait ses preuves. En quoi consiste-t-elle ?

Dès lors que l'instauration d'un régime de libre circulation des personnes soulève des difficultés d'ordre politique et juridique, que nul ne songerait à nier, il nous a fallu procéder avec rigueur et précision. Les négociations ont donc été longues. Elles ont été menées avec continuité et efficacité par

l'ensemble des ministres concernés durant toute cette période. Je souhaite ici rendre hommage à tous ceux qui, à l'exemple de M. Bosson et de M. Pandraud, qui s'est malheureusement absenté...

M. Bernard Pons et M. Eric Raoult. Il revient !

Mme le ministre délégué aux affaires européennes. ... ont joué un rôle dans ce processus.

M. Adrien Zeller. Très bien !

Mme le ministre délégué aux affaires européennes. Ces négociations, au cours de ces cinq années, ont été inspirées par trois considérations principales.

D'abord, il convenait de respecter les engagements internationaux qui régissent les matières en cause. Nous avons eu ainsi particulièrement à cœur de respecter le droit international des réfugiés.

Ensuite, il fallait tenir compte des législations nationales, ce qui nous a conduit à privilégier la coordination des règles nationales plutôt qu'à procéder à une harmonisation. Nous n'avons en effet eu recours à cette dernière que lorsqu'elle était impérativement nécessaire et qu'elle apparaissait possible - tel est le cas en matière de visas.

Enfin, il a paru essentiel de veiller au respect de la souveraineté des États qui ont souscrit à l'accord de Schengen. C'est la raison pour laquelle, à de nombreuses reprises, des dispositions de la convention prévoient la possibilité pour un État de prendre des mesures qui dérogent aux principes généraux de l'accord. Cela vaut, en particulier, vos rapporteurs l'ont souligné, pour le cas où l'ordre public ou la sécurité nationale exigeraient une action immédiate.

Ces trois principes ont inspiré un dispositif juridique et pratique qui innove à bien des égards. En effet, confrontés à des problèmes nouveaux, les partenaires de Schengen ont fait preuve d'imagination. Ce n'est pas si fréquent, et je me plais à le souligner. Nous avons ainsi abouti à la mise en place de formules nouvelles et modernes que je vais maintenant détailler devant vous en prenant cinq exemples : les visas, la lutte contre l'immigration clandestine, le trafic de drogue, la criminalité, enfin le droit d'asile.

Premier exemple, la politique des visas.

Ouvrir les frontières intérieures, je l'ai déjà souligné tout à l'heure, cela signifie reporter et renforcer les contrôles aux frontières extérieures. Immédiatement se pose alors le problème des visas. A cet égard, une politique cohérente entre les États membres est indispensable. La convention de Schengen met ainsi en place une politique commune des visas qui repose sur trois instruments principaux.

Le premier, qui existe déjà, c'est une liste commune de visas concernant 110 pays et qui doit être respectée par tous les États signataires. C'est ainsi que, avant d'adhérer à Schengen, l'Italie, qui avait choisi le statut d'observateur depuis 1987, a dû soumettre à visa les ressortissants de pays du Maghreb et de Turquie qui, jusqu'à présent, n'y étaient pas soumis. De même, l'Espagne, qui a obtenu le statut d'observateur, soumet depuis le 15 mai dernier ces mêmes pays à l'obligation de visa, cela afin de témoigner de sa bonne volonté et de son réel désir d'adhérer à l'accord de Schengen.

Les deux autres instruments sont, quant à eux, en cours d'élaboration : il s'agit, d'une part, d'un visa uniforme qui sera délivré par les postes consulaires des États signataires et, d'autre part - vous voyez à quel degré de détail nous n'avons pas eu peur de descendre, conscients que nous étions de travailler des matières importantes - d'une circulaire d'instructions communes qui sera adressée à ces postes consulaires.

Deuxième exemple, la lutte contre l'immigration clandestine.

C'est un sujet grave et que nous n'avons pas traité à la légère. Il exige des solutions collectives. La convention de Schengen a prévu, à cet égard, la généralisation d'un instrument nouveau, je veux parler des accords de réadmission qui constituent un apport original pour le traitement de ce problème.

Ces accords de réadmission consistent à obliger le pays responsable de l'entrée d'un étranger à reprendre celui-ci lorsqu'il est passé sur le territoire d'un autre État du système de Schengen dans des conditions irrégulières. C'est ainsi que l'ensemble des pays membres de Schengen ont simultanément, avant de lever les visas de court séjour pour les ressortissants de Pologne, passé un accord de réadmission multilatéral avec ce pays le 8 avril 1991.

Antérieurement à Schengen, il aurait été parfaitement possible à la République fédérale d'Allemagne de lever seule les visas en faveur de la Pologne, et nous nous serions alors trouvés devant ce que nous souhaitons éviter, c'est-à-dire le risque de voir affluer des immigrants polonais chez nous. L'accord de réadmission multilatéral nous prémunit contre ce risque puisque les Polonais qui entreraient de façon irrégulière pourraient être renvoyés chez nos voisins.

M. Pierre Mazeaud. La Pologne a adressé quelques observations à ce sujet !

Mme le ministre délégué aux affaires européennes. Cette formule d'accord de réadmission, Pierre Joxe et moi-même, l'avons proposée à l'ensemble des pays européens réunis le 28 janvier dernier à Vienne pour examiner les problèmes et les risques posés par les mouvements de migration de personnes entre l'est et l'ouest de l'Europe.

Sur le problème de l'Autriche, dont ont parlé M. Pezet et M. Mazeaud, je tiens à redire ici, après l'avoir souligné devant la commission des affaires étrangères et celle des lois, que bien entendu il a été abordé de façon spécifique. Ainsi le procès-verbal annexé à l'accord prévoit que la République fédérale d'Allemagne s'engage à ce que le régime de circulation germano-autrichien soit appliqué compte tenu des impératifs de sécurité et d'immigration des autres États. De la sorte, les facilités mises en œuvre dans ce cadre se limitent en pratique aux ressortissants autrichiens.

J'observe également que l'Autriche, qui ne peut pas adhérer à l'accord de Schengen puisque ce dernier n'est ouvert qu'aux pays de la Communauté...

M. Pierre Mazeaud. Même par dérogation ?

Mme le ministre délégué aux affaires européennes. ... a néanmoins souhaité être informée des dispositions pratiques afin de pouvoir les faire siennes, et déjà des consultations ont été engagées sur ce plan avec ce pays.

Mais, bien entendu, pour lutter efficacement contre l'immigration clandestine, il ne suffit pas d'un dispositif juridique, encore faut-il disposer de mesures pratiques. C'est pourquoi nous avons décidé de rédiger un manuel de contrôle commun qui devront appliquer tous les policiers et douaniers dans l'espace Schengen, quelle que soit leur nationalité, et des missions d'inspection plurinationales seront chargées de vérifier la bonne application de ce manuel.

N'oublions pas enfin que, sur impulsion française, il a été décidé au Conseil européen de Strasbourg, en 1989, de mettre en place une politique des Douze en matière d'immigration.

Troisième exemple, la lutte contre le trafic de drogue.

La réalisation d'un espace ouvert comporte des risques, et notamment celui de devenir une aubaine pour les trafiquants et les criminels. Nous avons donc été particulièrement vigilants sur ce point.

Nous avons d'abord voulu renforcer la coopération entre les États. A cet effet, un groupe de travail permanent, qui siège actuellement, a pour mission de mettre en œuvre une harmonisation des politiques nationales en matière de lutte contre le trafic de drogue.

La convention comporte en outre un engagement de prendre, en conformité avec les conventions existantes des Nations Unies, toutes les mesures administratives ou pénales nécessaires à la prévention et à la répression du trafic illicite des stupéfiants, qu'il s'agisse de la cession directe ou indirecte de ces produits ou de leur détention. Dans ce but, les États renforceront les contrôles de la circulation des personnes et des marchandises ainsi que des moyens de transports aux frontières extérieures.

Il est vrai que des différences existent déjà dans nos législations qui risquent d'atténuer la portée de ces engagements. C'est le cas bien connu des Pays-Bas ou de l'Espagne si celle-ci adhère à la convention. Nous en avons tenu compte. Les Cinq se sont, en effet, réservé le droit, afin de prévenir l'importation et l'exportation illicite des stupéfiants vers le territoire des autres États membres, d'effectuer des contrôles de sûreté particulièrement vigilants autour des pays qui ne respecteraient pas leurs engagements.

Je tiens à souligner à cet égard, après vos rapporteurs, que les deux plus importantes saisies de drogue réalisées au cours du premier semestre de cette année l'ont été avec la collabo-

ration active des Pays-Bas, qui nous ont également aidés à démanteler une filière d'importation de cannabis en provenance de Turquie.

Il ne faut pas perdre de vue que la lutte contre les stupéfiants se porte aujourd'hui sur d'autres terrains que les simples contrôles aux frontières. De plus en plus, les spécialistes le savent bien, c'est en amont de ces contrôles qu'il convient d'agir. Vous connaissez tous, pour l'avoir récemment adoptée, la législation contre le blanchiment de l'argent sale qu'un certain nombre d'Etats industrialisés ont décidé d'adopter en commun pour s'attaquer à la source du mal, car la drogue, c'est d'abord l'argent.

Vous savez également que nombre de batailles contre les trafiquants de drogue se gagnent, toujours en amont, par l'échange d'informations entre services spécialisés et que les saisies opérées aux frontières ne sont que la pointe de l'iceberg, le point final d'une opération menée souvent dans la plus grande discrétion et depuis longtemps.

Enfin, la suppression des contrôles aux frontières ne signifie pas la suppression de tout contrôle ; au contraire, les contrôles mobiles seront renforcés...

M. Adrien Zeller. Très bien !

Mme le ministre délégué aux affaires européennes. ... et les partenaires de Schengen ont à cœur précisément de rechercher des méthodes toujours plus performantes pour lutter contre ce fléau qu'est le trafic de drogue.

Quatrième exemple, la lutte contre la criminalité.

Elle repose sur une idée essentielle, celle de la coopération et des échanges. Il était en effet indispensable de mettre en place une coopération opérationnelle entre les Etats membres afin de ne pas laisser se constituer une Europe du crime, là encore en mettant en œuvre des méthodes novatrices mais soigneusement encadrées. Je citerai à cet égard les deux dispositions mises au point en matière de coopération entre les polices.

Il s'agit, d'abord, de l'échange de fonctionnaires de liaison. Des agents de sécurité seront placés, pour une durée déterminée, auprès des services d'un autre Etat afin d'assurer des missions d'information, d'assistance et de conseil dans les services centraux.

Il s'agit, ensuite, de l'instauration des droits d'observation et de poursuite transfrontalières. En effet, en contrepartie de l'allègement des contrôles aux frontières communes, il devient utile de rendre plus aisés les déplacements des policiers d'un territoire à l'autre.

Je précise tout de suite, s'agissant du droit de poursuite, que celui-ci ne peut s'appliquer qu'aux situations de flagrant délit concernant des faits graves, limitativement énumérés. Dans ce cas, la police, suivant l'auteur d'un flagrant délit, pourra pénétrer sans autorisation sur le territoire d'un autre Etat partie, afin d'éviter que le malfaiteur ne s'échappe à la faveur de la disparition des contrôles frontaliers.

Les compétences des agents chargés de la poursuite, leurs droits et obligations sont définis rigoureusement dans la convention, afin d'éviter les abus et les atteintes à la souveraineté nationale ou aux garanties judiciaires. S'agissant plus spécialement de la France, nous avons demandé et obtenu de nos partenaires que les agents de police étrangère habilités à poursuivre ne puissent pas procéder eux-mêmes à l'arrestation du malfaiteur : ils devront passer le relais à la police française, qui seule dispose de ce pouvoir.

Pour ce qui est des échanges de données informatisées, le système d'information Schengen - le fameux S.I.S. - obéit à des normes de protection exigées par les autorités de contrôle, telle, chez nous, la Commission nationale de l'informatique et des libertés, qui édicte des règles très précises s'agissant de l'utilisation des données à caractère personnel.

Pour ne pas prolonger mon intervention sur ce point, je vous rappellerai seulement que les catégories de données susceptibles d'être intégrées dans le système sont limitativement énumérées, que leur accès est réservé aux seules autorités compétentes pour les contrôles frontaliers, que le droit d'accès de toute personne aux données la concernant ainsi que le droit d'action en rectification sont prévus, et qu'enfin un contrôle est établi, au niveau national, par la C.N.I.L. ou ses correspondants, un contrôle semblable étant effectué, au niveau de l'ensemble de l'espace Schengen, par ce que je qualifierai, pour simplifier ma description, de C.N.I.L. européenne.

Ainsi sera assuré un niveau de protection des personnes au moins équivalent à celui qui résulte de la législation française, à savoir la loi du 6 janvier 1978, dite Informatique et libertés. De plus, et c'est un point essentiel, les pays parties à la convention de Schengen qui ne disposeraient pas d'une législation protectrice des données personnelles se sont engagés à s'en doter. C'est le cas de la Belgique et de l'Italie.

M. Pierre Mazeaud. Ce n'est qu'un engagement !

Mme le ministre délégué aux affaires européennes. Ce n'est pas qu'un engagement, monsieur Mazeaud, puisque le Parlement belge vient d'adopter une loi en ce sens.

M. Pierre Mazeaud. Ce n'est pour autant qu'un engagement ! Je suis désolé d'insister !

Mme le ministre délégué aux affaires européennes. Mais un engagement respecté ! Nous avons là la preuve que les engagements pris par les Etats parties à la convention de Schengen ne le sont pas à la légère.

M. Jean Auroux. Très bien !

Mme le ministre délégué aux affaires européennes. Cinquième exemple, l'asile.

Nous sommes particulièrement attachés, et nous en sommes fiers, à la protection du droit d'asile. La France est traditionnellement une terre d'asile et elle a bien l'intention de le rester. Aussi avons-nous veillé avec un soin tout particulier à ce que la convention ne porte pas atteinte aux droits des réfugiés.

Nous avons prévu que notre législation nationale ne soit pas modifiée, mais aussi que les mesures fixées par la convention le soient en conformité avec les conventions internationales intervenues dans ce domaine ; nous avons enfin prévu que l'harmonisation, lorsqu'elle serait nécessaire, se fasse par le haut.

Nous avons également soumis les dispositions de la convention relatives au droit d'asile au Haut commissariat pour les réfugiés et tenu compte des observations de celui-ci.

Par conséquent, ceux qui craignent des atteintes au droit d'asile - et ils ont raison d'être vigilants - doivent se rassurer. L'Europe de la libre circulation restera solidaire et accueillante à l'égard des pays tiers.

M. François Loncle, rapporteur. Très bien !

M. Bernard Pons. Un coup à droite, un coup à gauche !

Mme le ministre délégué aux affaires européennes. Votre rapporteur a détaillé les dispositions de l'accord sur ce point, mais laissez-moi vous rappeler que, par rapport à la situation actuelle, elles apportent une garantie nouvelle : celle que toute demande d'asile présentée devant un ou plusieurs Etats membres sera étudiée par au moins un de ces Etats, qui prendra en charge le demandeur. C'est ainsi que nous éviterons ce que l'on voit trop souvent aujourd'hui, c'est-à-dire la « mise sur orbite » de demandeurs d'asile ou de candidats réfugiés qui ne trouvent dans aucun pays réponse à leur demande, les uns et les autres se renvoyant mutuellement ces personnes qui sont ainsi ballottées d'un pays à l'autre.

Mais, en désignant un Etat responsable, nous évitons également les demandes d'asile multiples, et par conséquent les demandes abusives.

Nous avons, en outre, fixé des critères précis pour identifier l'Etat responsable d'une demande d'asile, et je pense pouvoir dire que nous avons veillé à ce qu'il ne soit pas porté atteinte au droit des réfugiés potentiels.

Il est vrai - et vous vous en êtes fait l'écho, monsieur le rapporteur - que certaines organisations non gouvernementales s'inquiètent des dispositions de l'article 26, qui prévoit l'édition de sanctions contre les transporteurs qui ne procéderaient pas à des contrôles de régularité avant d'embarquer des candidats au statut de réfugié. Elles redoutent que les obligations imposées n'aboutissent à restreindre le droit d'asile et n'empêchent certaines personnes de quitter leur pays alors qu'elles y encourent le risque d'une répression.

Le Gouvernement est conscient de ces risques et je prends ici l'engagement que la plus grande vigilance sera apportée à l'élaboration de la loi qu'exige l'édition de ces sanctions. Le débat parlementaire qui aura lieu, puisqu'il s'agit d'une loi, vous permettra de vérifier la pertinence des solutions retenues et les garanties qu'elles procurent. Je prends également l'engagement que dans le processus d'élaboration même

de la loi, nous continuerons à nous concerter avec les organisations non gouvernementales concernées. Nous le faisons depuis deux ans et nous avons bien l'intention de poursuivre.

Ces quelques exemples montrent que nous avons essayé, et je crois que nous y avons réussi, de mettre au point un dispositif qui concilie également les impératifs de sécurité et de liberté.

Mais je voudrais revenir sur quelques questions à propos desquelles vos rapporteurs et certains d'entre vous se sont interrogés.

On a pu regretter, par exemple, que l'accord de Schengen n'ait pas été conclu entre les douze Etats membres de la Communauté. Croyez bien que je suis la première à déplorer cet état de fait, et je voudrais être plus précise, spécialement à l'intention de M. Lamassoure qui est intervenu tout à l'heure à ce sujet.

Votre rapporteur a justement souligné que de nombreuses questions soulevées par l'accord de Schengen n'entrent pas aujourd'hui dans le domaine de compétence de la Communauté mais relèvent du champ intergouvernemental, c'est-à-dire de la négociation classique. Donc, que Schengen existe ou pas, il serait nécessaire, de toute façon, de passer par une procédure d'où seraient absents la Commission de Bruxelles et le Parlement européen. C'est un fait, c'est comme ça...

M. François Loncle, rapporteur. Eh oui !

Mme le ministre délégué aux affaires européennes. D'autre part, un examen rapide de la situation actuelle conduit à constater que les travaux identiques menées à douze sur les mêmes questions relatives au contrôle des frontières externes de la Communauté connaissent souvent un enlèvement préoccupant, en dépit des efforts déployés précisément par les Six de Schengen pour faire partager leur expérience. Alors, je pose la question devant l'Assemblée nationale, fallait-il arrêter le train de Schengen pour attendre nos six autres partenaires, au risque de ne rien faire et de perdre l'élan qui s'était créé depuis 1985 ?

M. François Loncle, rapporteur. Bien sûr que non !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Ça aurait été la pire des décisions !

Mme le ministre délégué aux affaires européennes. Ou bien, et vous comprendrez sans peine que nous avons fait ce choix, ne valait-il pas mieux mettre en place Schengen... (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe de l'Union du centre.)

M. Michel Vauzelle, président de la commission des affaires étrangères. Très bien !

Mme le ministre aux affaires européennes. ... et créer un effet d'entraînement dont on mesure déjà le succès avec les discussions en cours pour l'adhésion de l'Espagne ou du Portugal, en attendant demain le Danemark et la Grèce ?

M. Pierre Mazeaud. Le Danemark ne viendra jamais !

Mme le ministre délégué aux affaires européennes. Il ne faut jamais dire « jamais », monsieur Mazeaud ! J'ai une très courte expérience des affaires européennes, cinq ou six ans tout au plus - j'y suis venue sur le tard, comme vous voyez (Sourires) - mais j'ai appris à ne jamais désespérer. (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe de l'Union du centre.)

M. Pierre Mazeaud. Autrement dit, j'ai bon espoir de vous convaincre ! (Sourires.)

Mme le ministre délégué aux affaires européennes. Je note aussi que la Communauté européenne, dès aujourd'hui, n'hésite pas à reprendre à son compte les formules inventées par les partenaires de Schengen : c'est notamment le cas avec l'adoption par les Douze, en juin 1990, de la convention de Dublin sur le droit d'asile.

Enfin, comme l'a rappelé M. Loncle, les pays membres de Schengen ont pris soin de ne pas préjuger de l'avenir ; ils ont prévu dès maintenant que la règle communautaire, si elle doit être un jour instaurée dans les domaines actuellement couverts par Schengen, se substituera aux dispositions de la convention. Par conséquent, il ne peut pas y avoir d'incohérence entre la convention et la règle communautaire. L'osmose est déjà forte et nous avons là le moyen d'une pédagogie pour entraîner nos autres partenaires de la Communauté là où nous souhaitons qu'ils nous rejoignent.

Autre critique entendue : la convention de Schengen marquerait une régression par rapport à la défense des libertés individuelles ou à la protection de la sécurité publique. Je crois au contraire que Schengen, par ses innovations, et j'en ai détaillé quelques-unes, constitue une réelle amélioration sur ces deux plans.

En matière de libertés individuelles, la mise en place du guichet unique pour l'examen des demande d'asile empêchera les Etats de fuir leurs responsabilités. De plus, pour la protection des renseignements individuels mis sur ordinateur, nous avons obtenu, nous Français - et nous devrions nous en réjouir - la généralisation à tous nos partenaires des dispositions législatives en vigueur dans notre pays.

Quant aux considérations de sécurité, doit-on vraiment craindre un recul quand la convention de Schengen aboutit à harmoniser les régimes de visas, à développer la coopération policière ou encore à établir des missions de contrôle entre les pays signataires ?

Il me semble que, là encore, il faut dissiper les malentendus et écarter certaines craintes qui me paraissent malheureusement - quelquefois, pas toujours - nourries par de mauvaises intentions.

M. Pierre Mazeaud. Mais non !

Mme le ministre délégué aux affaires européennes. Quelquefois ! Mais après tout, pourquoi pas ? C'est le jeu !

M. Pierre Mazeaud. Ce n'est pas le cas !

Mme le ministre délégué aux affaires européennes. Je veux bien l'admettre, car je considère qu'un certain nombre de textes doivent encore être adoptés pour permettre l'entrée en vigueur de la convention.

M. Pierre Mazeaud. Très bien !

Mme le ministre délégué aux affaires européennes. Ils en compléteront utilement de nombreux aspects, notamment en matière de lutte contre le trafic de drogue ou encore contre l'immigration clandestine. Sur ces textes futurs, il y aura, comme c'est normal, une large consultation entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale, ainsi qu'avec toutes les associations concernées. C'est à la lumière de l'ensemble de ces dispositions qu'il sera possible de porter un jugement équilibré.

M. Bernard Pons et M. Pierre Mazeaud. Très bien !

Mme le ministre délégué aux affaires européennes. Cette interprétation des conditions préalables à la mise en œuvre de la convention est conforme, à mes yeux, à celle qui est faite par les groupes politiques, et notamment par ceux de l'opposition, ainsi que Mme Cresson l'a d'ailleurs indiqué dans sa lettre de réponse à M. Charles Millon.

Soyez sûrs, par conséquent, que nous examinerons les modalités de cette information avec le plus grand soin, car l'objectif du Gouvernement n'est pas de cacher quoi que ce soit. Au contraire, nous avons la volonté d'assurer la transparence de l'information.

J'en viens ainsi à une troisième et dernière série de critiques, qui concerne le manque d'information dont la représentation parlementaire aurait eu à souffrir. Sans vouloir épiloguer sur le passé, je rappellerai simplement que l'accord de Schengen de 1985 a été publié au *Journal officiel* ; que M. Pierre Joxe a fait le point de l'état d'avancement du texte en 1989, lors de la présentation du projet de loi relatif aux étrangers ; qu'il y a eu des conférences de presse à l'occasion de chaque réunion ministérielle de Schengen, c'est-à-dire deux fois par an depuis l'accord ; que Mme Cresson, alors ministre des affaires européennes, a fait un point identique à celui de M. Pierre Joxe, mais devant le Sénat, lors du débat de politique étrangère ; que les fonctionnaires compétents - certains sont ici et je veux les remercier de nous avoir permis d'élaborer un texte comportant toutes ces garanties - ont été autorisés à se rendre devant les commissions d'enquête parlementaires sur l'immigration ou devant la délégation parlementaire pour les Communautés européennes. (Applaudissements sur divers bancs.) Je crois pouvoir dire qu'ils ont répondu avec une très grande compétence et une très grande précision aux questions approfondies qui leur étaient posées sur la convention de Schengen. Enfin, à partir de juillet 1989, toutes les organisations non gouvernementales qui l'ont souhaité ont été reçues et écoutées ; un dialogue approfondi s'est institué entre elles, l'administration et le Gouvernement.

Mais je crois plus intéressant aujourd'hui de me tourner vers l'avenir et de répéter solennellement ici l'engagement que j'ai déjà eu l'occasion de prendre devant la commission des affaires étrangères et dont tous ceux qui ont eu la patience de m'écouter se souviendront certainement. J'ai, en effet, clairement indiqué que j'étais disposée à fournir au Parlement une information régulière sur la mise en œuvre de la convention de Schengen, selon les modalités qu'il vous appartiendra de définir dans le cadre des procédures existantes. A vous de vous organiser en conséquence. Soyez sûrs que le Gouvernement n'y fera pas obstacle, au contraire.

Ne nous y trompons pas : avec cette convention, c'est de l'avenir de l'Europe qu'il s'agit parce qu'elle traite de ce qu'il y a de plus important dans la construction européenne : l'Europe des personnes.

M. Edmond Alphandéry. Très bien !

Mme le ministre délégué aux affaires européennes. Elle représente un saut qualitatif considérable par rapport à ce qui a déjà été réalisé et qui n'est pourtant pas mince. En approuvant ce texte, vous approuverez aussi une méthode, celle d'une Europe qui se bâtit de manière pragmatique et évolutive - aujourd'hui à six, demain à huit, après-demain, je l'espère vivement et sincèrement, à douze - dans un des domaines auxquels nos concitoyens sont le plus sensibles parce qu'ils souhaitent pouvoir circuler sans entrave et que, déjà, ils en ont pris l'habitude.

C'est un grand texte européen qui est soumis aujourd'hui à l'Assemblée nationale. Certains ont proposé que son examen soit reporté à l'automne ou au-delà, au motif que nous ne serions pas prêts ou que nos partenaires de Schengen auraient pris du retard. Mais reporter, pour quoi faire ?

M. François Loncle, rapporteur. Pour trainer !

Mme le ministre délégué aux affaires européennes. La convention de Schengen, qui vous est soumise aujourd'hui, ne changera pas. La négociation est achevée à ce stade. Quant à nos partenaires, s'ils n'ont pas encore procédé à la ratification, ils le doivent pour l'essentiel à la nécessité de mettre en place des législations que nous, Français, possédons déjà.

M. Pierre Mazeaud. On peut revenir sur les dérogations !

Mme le ministre délégué aux affaires européennes. Nous-mêmes avons encore du travail à faire pour adopter les textes nécessaires à la mise en vigueur de la convention, car les ratifications ne sont pas la seule condition de son application, mais les dispositions et les mesures concrètes que j'ai énumérées sont également des préalables. Je considère par conséquent que tout retard dans la ratification ne pourrait que provoquer, par ricochet, un retard dans la mise en place des mesures d'application.

En fin de compte, ceux qui prônent l'ajournement du vote ne cherchent-ils pas de fausses excuses ? Car l'accord de Schengen est désormais bien connu de tous. Il a été soigneusement étudié par les experts du Conseil d'Etat et par les membres de vos commissions, au premier rang desquels vos deux rapporteurs. Tous ont conclu que c'est un bon accord, qui tient la part égale entre les considérations de liberté et les préoccupations de sécurité. Tous ont reconnu que c'est un accord qui apporte des solutions originales à des problèmes nouveaux. Tous, enfin, ont souligné que cet accord vient à son heure pour offrir aux citoyens de notre pays cette part de liberté qui fera de l'Europe de 1993 une communauté réellement chaleureuse et humaine.

Je souhaite sincèrement, mesdames et messieurs les députés, que vous partagiez aujourd'hui ma confiance dans la convention de Schengen et que vous manifestiez, en votant ce soir la ratification des deux textes qui vous sont soumis, votre propre confiance dans la poursuite de la construction européenne.

Je vous remercie de votre patience et de votre attention. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe de l'Union du centre.)*

M. le président. La parole est à M. Bernard Pons.

Bernard Pons. Comme Mme le ministre vient de l'indiquer, l'intergroupe de l'opposition avait écrit à Mme le Premier ministre pour obtenir un certain nombre de précisions. Mme Cresson nous a répondu ; Mme Guigou vient de nous donner des précisions supplémentaires. Au nom de l'inter-

groupe de l'opposition, je souhaite, monsieur le président, que vous nous accordiez une suspension de séance d'une vingtaine de minutes pour qu'il puisse se réunir.

M. le président. La suspension est de droit.

Suspension et : reprise de la séance

Le président. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-sept heures trente-cinq, est reprise à dix-huit heures cinq.)

M. le président. La séance est reprise.

En application de l'article 91, alinéa 4, du règlement, M. Pierre Mazeaud soulève une exception d'irrecevabilité sur le projet de loi autorisant l'approbation de la convention d'application de l'accord de Schengen.

Avant de donner la parole à M. Mazeaud, je tiens à rappeler que cette motion sera discutée dans les conditions prévues par l'article 91 alinéa 4 du règlement dans sa nouvelle rédaction. Je le précise pour prévenir des réactions ou des comportements un peu insolites, comme cela a été le cas la dernière fois. Je rappelle donc que peuvent seuls intervenir, après l'auteur, le Gouvernement et le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond ainsi que, éventuellement, un orateur par groupe pour cinq minutes chacun.

Par ailleurs, monsieur Mazeaud, vous avez indiqué que votre intervention durerait deux heures.

M. Bernard Pons. Au minimum !

M. le président. Si elle devait se prolonger au-delà de cette durée, je me verrais dans l'obligation d'en interrompre le cours et de vous redonner la parole au début de la séance du soir.

M. Pierre Mazeaud. Il y a eu des précédents, monsieur le président, notamment, pour ce qui me concerne, lors du débat sur la Corse !

M. le président. Vous avez donc la parole, monsieur Pierre Mazeaud.

M. Pierre Mazeaud. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, la procédure est quelque peu inhabituelle, puisque je défends cette exception d'irrecevabilité à titre tout à fait personnel.

M. Franck Porotra. Non, vous nous représentez !

M. Alain Griotteray. Nous sommes nombreux avec vous !

M. Pierre Mazeaud. Cela ne signifie nullement, contrairement à ce que certains ont cru pouvoir affirmer, que le fait de soulever, sur ce texte, une exception d'irrecevabilité - ou d'inconstitutionnalité, pour reprendre les termes du Président de la République - serait faire preuve d'un sectarisme à l'égard de l'Europe. Pas du tout ! Je considère seulement que les dispositions de l'accord - et je m'efforcerai, madame le ministre, de le démontrer - sont profondément contraires à notre loi fondamentale. Or il est normal que le Parlement français saisisse le Conseil constitutionnel lorsqu'il considère qu'il y a une difficulté en la matière. D'ailleurs, madame le ministre, je vous indique, afin que les choses soient claires, notamment pour certains groupes, de la majorité comme de l'opposition, que je souhaiterais que le Gouvernement, à savoir le Premier ministre, saisisse lui-même le Conseil constitutionnel.

M. Alain Griotteray. Très bonne idée !

M. Pierre Mazeaud. A défaut, cela pourrait être fait par M. le président de l'Assemblée nationale.

Cela m'éviterait de présenter personnellement ce recours, ce qui est une tâche parfois difficile. Surtout, il serait souhaitable que, sur un sujet aussi difficile que celui-ci, et à propos duquel - veuillez m'excuser de le souligner - vous n'avez pas répondu sur le plan strictement juridique, c'est-à-dire au regard de la Constitution, le Gouvernement interroge le Conseil constitutionnel.

Vous auriez ainsi évité les difficultés que je me plaisais à rappeler en début de séance, en indiquant qu'il était tout à fait scandaleux que l'on discute des accords de Schengen un lundi après-midi, alors que la matinée de demain a été réservée à un texte sur les télécommunications, tout à fait secondaire par rapport à celui-ci, et dont nous ne sommes saisis que parce que le Conseil constitutionnel a annulé des dispositions du projet adopté par l'Assemblée sur ce sujet.

Je me permets également de rappeler que j'ai eu raison sur la notion de peuple corse - j'y reviendrai en m'exprimant sur celle de citoyenneté européenne -, alors que l'on estimait, sur les bancs socialistes, que je me rendais coupable d'un véritable crime de lèse-majesté, dans la mesure où je m'adressais au Président de la République lui-même, en affirmant qu'il n'existait pas de peuple corse.

Madame le ministre il n'y a pas plus de citoyens européens que de citoyens corses.

M. Alain Griotteray. Très bien !

M. Pierre Mazeaud. Il s'agit d'un problème grave et difficile, car nous abordons, dans le cadre d'un débat essentiellement juridique, des questions touchant à la fois au droit communautaire - je reviendrai sur ce sujet car je ne partage pas tout à fait les analyses de MM. les rapporteurs - au droit international, à notre droit interne, notamment à notre loi fondamentale, à savoir la Constitution.

Dans la mesure où il s'agit de préciser notre droit dans ce domaine, car la jurisprudence du Conseil constitutionnel, évolutive, laisse encore subsister un certain flou juridique en la matière, le Gouvernement avait l'occasion, madame le ministre, de le saisir pour lui demander de déterminer définitivement le cadre juridique de la souveraineté nationale au regard des traités, accords, conventions internationales, y compris européennes, ainsi que face aux directives et règlements communautaires.

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. C'est l'Assemblée qui représente la souveraineté nationale, monsieur Mazeaud !

M. Pierre Mazeaud. J'ai entendu d'« excellents » rapports et vous avez vous-même, madame le ministre, tenu à utiliser ce qualificatif à l'égard de nos collègues, M. Loncle et M. Pezet. Je les ai certes écoutés avec beaucoup d'attention, mais, hormis le fait qu'ils ne m'ont pas convaincu, ils n'ont guère traité du problème de fond. Pourtant avant d'aborder l'examen des 142 articles de l'accord - que vous avez présenté d'une façon également excellente - il faut se poser des questions beaucoup plus fondamentales, notamment celle de savoir s'il est compatible avec la Constitution.

Je suis de ceux qui considèrent qu'il faut faire prévaloir, plus particulièrement au sein du Parlement, la primauté de la Constitution. Or les rapporteurs - ils m'excuseront de le préciser - n'ont apporté d'éclairage nouveau, ni sur le problème de la souveraineté nationale, ni sur celui des libertés individuelles, ni sur celui de sa conformité et de sa complémentarité avec la base légale, contraignante pour l'accord de Schengen, que constitue l'article 189 du traité de Rome.

En 1985, madame le ministre, le Gouvernement n'a pas soumis l'accord au Parlement et il a eu raison car il ne modifiait en rien la loi française. Alors que l'on a estimé, sur divers bancs, qu'il aurait été souhaitable que le Gouvernement nous saisisse, je suis à vos côtés pour répondre qu'il n'y a pas à saisir le Parlement lorsque la loi interne française n'est pas modifiée.

M. Michel Pezet a voulu nous démontrer que le contenu de cet accord n'avait rien de secret en indiquant que quatre parlementaires se trouvaient sur un bateau, sur la Moselle, aux environs de Schengen ! Mais nous sommes ici cinq cent soixante-dix-sept !

M. Franck Borotra. On les a menés en bateau !

M. Pierre Mazeaud. Vous nous avez indiqué, madame le ministre, qu'il y a eu des conférences de presse mais cela ne nous concerne pas : nous sommes la représentation nationale et c'est d'abord devant nous que tout ministre doit venir s'expliquer.

M. Robert Pandraud. Très bien !

M. Pierre Mazeaud. Sinon il faut dire clairement que le Parlement ne sert plus à rien et se borner aux déclarations dans la salle des Quatre colonnes.

J'ai d'ailleurs trouvé curieux que Mme le Premier ministre agisse de même alors que c'est ici que se joue la démocratie.

M. Alain Griotteray. Même si elle se joue mal !

M. Pierre Mazeaud. Il aurait été souhaitable que la question de la complémentarité de l'accord, de la convention, soit soumise au Parlement.

Si je vous accorde qu'il est excessif de parler d'accord secret ou de convention secrète, il serait judicieux, madame le ministre, que vous vous prononciez définitivement sur ce sujet. Je vous rappelle d'ailleurs que M. le président de l'Assemblée nationale, dont je crois savoir qu'il appartient au groupe socialiste, partage mon avis - exprimé dans mes propositions de loi - sur la nécessité de demander au Parlement français, à l'Assemblée et au Sénat, de faire connaître leur sentiment sur tous les projets de directive et de règlement communautaires. Si tel avait été le cas pour l'accord de Schengen et la convention complémentaire, cela vous aurait rendu grandement service.

D'abord, il est plus facile de négocier avec les autres pays lorsque l'on a derrière soi, sinon le soutien, du moins l'avis du Parlement. Le pouvoir exécutif en est conforté. Pour l'instant il y a, selon une expression qui n'est pas de moi, un véritable « déficit démocratique » que ne connaissent pas les Anglais, comme je vous l'ai rappelé tout à l'heure.

Puisque vous m'avez fait l'honneur de réserver un bon accueil à ma proposition, madame le ministre, je vous demande de faire connaître à Mme le Premier ministre notre désir de la voir inscrite à notre ordre du jour. (*Applaudissements sur plusieurs bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.*)

L'adoption de cette procédure permettrait au Gouvernement d'éviter des difficultés éventuelles lors de l'examen de projets de loi de ratification ainsi que les problèmes qui ne manqueront pas d'apparaître avec les conséquences directes des accords que vous nous proposez.

Madame le ministre, vous avez indiqué qu'en acceptant l'Acte unique, notre pays s'était engagé à réaliser un espace sans frontières intérieures dans lequel serait assurée la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux. Or on nous propose aujourd'hui un espace de liberté - je reprends l'expression commune à ce sujet - beaucoup plus vaste, puisque le principe de Schengen est celui de la libre circulation pour toutes les personnes, indépendamment de leur nationalité.

Et quelle complexité dans ce système, puisqu'il concerne à la fois les ressortissants des six Etats ayant signé l'accord, ceux des autres pays membres de la Communauté européenne et ceux des pays tiers. En matière de convention internationale, il s'agit d'une simplification tout à fait remarquable puisque l'accord place dans une situation juridique identique des catégories de personnes différentes.

Certes, vous n'avez pas fait connaître le point de vue du Gouvernement à ce sujet, mais vous avez rappelé dans vos propos que des dérogations étaient prévues, ce qui va encore ajouter à la complexité du système. Je ne traiterai pas de leur justification au fond, certains de mes amis étant mieux à même que moi d'en parler, et je me limiterai au plan juridique.

Ces dérogations, notamment celle relative à l'accord germano-autrichien, vont aggraver la complexité que je me permettais de souligner. Elles jettent incontestablement quelques doutes sur le système. Surtout au regard du problème de l'immigration, sur lequel je reviendrai longuement, notamment pour celle en provenance des pays de l'Est. Je vous rappelle d'ailleurs, car vous le savez mieux que moi, que la démolition du mur de Berlin et ses conséquences sont postérieures à l'accord, c'est-à-dire que ces nouveaux problèmes du monde de l'Est n'ont nullement été pris en considération dans l'accord de Schengen.

M. François Loncle, rapporteur. Postérieures à la convention !

M. Pierre Mazeaud. Je vous l'accorde, monsieur le rapporteur.

Par ailleurs, j'en ferai la démonstration en prenant mon temps, nous sommes directement - et j'ai cru comprendre que Mme le ministre partageait cet avis - liés par l'article 189 du traité de Rome et par l'Acte unique qui, l'un comme l'autre, sont antérieurs, et de loin, à la disparition du mur de Berlin.

M. François Loncle, rapporteur. On le sait bien !

M. Pierre Mazeaud. D'autres doutes, et j'ai cru, madame le ministre, sentir chez vous-même quelque hésitation, ont pour objet certains de nos partenaires. Vous avez en effet

innové en disant devant le Parlement français que l'on accepterait, sous conditions, des engagements respectés de nos partenaires.

C'est une assez curieuse façon de légiférer que de demander au Parlement français d'accepter des dispositions « sous conditions ». C'est comme si, madame le ministre, le Gouvernement, pour un texte interne, nous disait : « Acceptez-le sous condition de tel ou tel décret d'application ! » Quelle confusion entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif ! Libre au pouvoir exécutif de prendre ses décrets d'application ! Libre au Parlement de ne jamais voter sous condition, qu'elle soit résolutoire ou suspensive, car alors nous n'aurions plus de rôle !

M. Alain Griotteray. Evidemment !

M. Pierre Mazeaud. Déjà objet de discrédit dans l'opinion politique tout entière, que nous renforçons, mes chers collègues, en siégeant un lundi après-midi pour traiter des sujets aussi difficiles, qu'en serait-il du Parlement si, désormais, la loi - et l'on modifierait la Constitution - devenait un texte sous condition suspensive ou résolutive ! (*Applaudissements sur quelques bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française*). Quoi qu'il en soit, je partage vos doutes relatifs à un signataire, l'Italie, à propos duquel un autre projet de loi nous est soumis.

Entrons, maintenant, dans le débat juridique.

Madame le ministre, on nous dit : « Nous ne sommes pas dans l'Acte unique, d'ailleurs l'accord le précède. » Quant à la convention complémentaire du 19 juin 1990, je vous fais observer - et vous n'avez pas soutenu le contraire - qu'elle entre bien dans le cadre de l'Acte unique et, de par sa surface - si vous me permettez ce terme -, y déroge quelque peu. Certes, on dit volontiers : « Qui peut le plus, peut le moins », mais celui qui peut le moins ne peut pas nécessairement le plus. En admettant même, madame le ministre, que l'accord de Schengen, tout en étant intergouvernemental, découle des traités tant de Rome que de l'Acte unique, il me paraît nécessaire et important que le Conseil constitutionnel en apprécie la constitutionnalité, donnant - si vous me permettez l'expression - une base institutionnelle au principe dit de subsidiarité de façon à protéger nos institutions contre les empiètements abusifs d'un pouvoir supranational, et reconnaissant par là même un véritable droit communautaire dans le domaine du seul article 37 de notre Constitution, c'est-à-dire le domaine réglementaire. A ce propos, je souhaiterais - c'est une parenthèse et les européens les plus convaincus de cette assemblée vont me trouver proche d'eux-mêmes - que le droit communautaire soit de la seule compétence du Parlement de Strasbourg et non pas, madame le ministre, de la commission où ne siègent que des fonctionnaires qui ne sont que des exécutants. C'est bien le Parlement de Strasbourg, et lui seul, qui devrait se saisir de ces domaines. J'espère que nous y arriverons et je compte sur le Gouvernement et sur vous-même, madame le ministre, pour que l'on fasse bien cette distinction qui aurait, à mon sens, quelque intérêt dans l'avenir pour les directives et les règlements qui, vous le savez très bien, émanent directement de fonctionnaires, lesquels, je le répète, ne sont que des exécutants, alors que dans les pays démocratiques, c'est aux assemblées de faire les lois, *a fortiori* pour les textes qui s'imposent comme tels dans les pays ressortissants.

Même si nous ne sommes pas en matière communautaire - je vous montrerai tout à l'heure qu'il peut y avoir discussion -, autrement dit même si les résolutions du Parlement de Strasbourg, que j'ai lues avec beaucoup d'intérêt, sur ces dispositions ne sont que des souhaits, dans la mesure où cette convention découle de l'Acte unique, en l'aggravant, l'exception d'inconstitutionnalité doit s'appliquer ici.

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Pourquoi ?

M. Pierre Mazeaud. Pour moi - on le sait bien - on ne saurait reconnaître au droit communautaire une supériorité absolue sur les règles du droit interne. C'est vrai même pour les accords, les traités et conventions à caractère intergouvernemental, qui se situent dans le domaine du traité de Rome et de l'Acte unique, et relèvent beaucoup plus des institutions communautaires que des seuls Etats membres.

Je suis d'accord, madame le ministre - et j'espère que vous le lui direz -, avec le Président de la République, qui évoquait le 14 juillet dernier, il y a presque un an, l'instauration

d'une exception d'inconstitutionnalité, c'est-à-dire qui préconisait de donner compétence au Conseil constitutionnel pour trancher en dernier ressort ce type de problème. Oui, je suis d'accord avec M. le Président de la République.

M. Franck Borotra. Cela n'arrive pas souvent !

M. Pierre Mazeaud. Ce n'est pas fréquent, mais, sur le plan juridique, il a raison.

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Il fallait voter la réforme, monsieur Mazeaud !

M. Pierre Mazeaud. Mon cher collègue, erreur ! La réforme du Conseil constitutionnel - je vous le rappelle, même si ça allonge le débat -...

M. Jean-Paul Bachy. Nous ne sommes pas pressés !

M. Pierre Mazeaud. ... portait sur la saisine, mais non sur la compétence *ratione materiae*. Or je ne veux pas qu'on modifie en quoi que ce soit la saisine.

M. François Loncle, rapporteur. Quel dommage !

M. Pierre Mazeaud. Je ne veux pas faire du Conseil constitutionnel une juridiction de droit commun devant laquelle les avocats s'efforceraient de faire aller toutes les procédures pour les faire durer !

En revanche, augmenter la compétence du Conseil constitutionnel *ratione materiae*, oui ! Le Président de la République est d'accord et je crois savoir - mais je le dis doucement, madame le ministre, vous ne lui répétez pas (*Sourires.*) - que M. le président du Conseil constitutionnel, que je connais bien, le souhaite lui-même.

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Ce n'est pas évident !

M. Pierre Mazeaud. Le Conseil constitutionnel se doit de trancher sur ces problèmes de souveraineté nationale, sur les libertés individuelles et sur la notion plus délicate de la base légale des traités de Rome et de l'Acte unique.

Certes, je sais bien - on l'a répété - que les traités, une fois ratifiés, ont une force supérieure au droit interne. C'est dans la Constitution. « Une fois ratifiés » ! Précisément, nous n'en sommes pas encore là, car ce que nous soumettons, vous le savez bien, c'est la loi autorisant la ratification. Le législateur doit donc respecter le traité au-delà de la loi interne lorsqu'il est ratifié. Mais cela ne veut pas dire - et voilà, madame le ministre, le fond du débat - que le droit des traités l'emporte sur le droit constitutionnel des Etats.

Comme je vais le démontrer longuement sur la base de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, il existe une différence juridique, qui a été soulevée ici-même, par un ancien grand président de la commission des lois, M. Jean Foyer, et reprise aujourd'hui par l'ensemble des constitutionnalistes français, qui considèrent que l'article 55 de la Constitution n'exclut pas la notion de droit des traités, donc ni le traité lui-même ni les mesures d'application.

Certes, cette primauté du droit constitutionnel national - français pour nous - est niée par la Cour de justice des Communautés européennes et par - ô ! combien je le regrette, madame le ministre - depuis 1975, la Cour de cassation qui affirme qu'il ne lui appartient pas, en conséquence, de contrôler la conformité de la loi avec les traités et qu'un juge pourrait très bien écarter l'application d'une loi contraire aux dispositions d'un traité. Hélas ! le Conseil d'Etat à son tour a également sombré !

M. Franck Borotra. Il était dans le bateau !

M. Pierre Mazeaud. Mais - et vous le savez bien, madame le ministre - il arrive au Conseil constitutionnel lui-même de connaître quelques revirements.

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Mon cher collègue, puis-je vous interrompre ?

M. Pierre Mazeaud. Je termine, mon cher collègue.

Il vient d'en apporter la preuve tout à fait exceptionnelle - même si personnellement je le regrette - dans la dernière décision, qu'il a rendue, sur la notion de peuple corse et la création de certains statuts particuliers. Mais je ne désespère pas que le Conseil constitutionnel, prenant une position nette et précise, ramène la Cour de cassation et le Conseil d'Etat à - si vous me permettez l'expression - une plus grande sagesse.

Mon cher collègue, je vous en prie !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Merci !

M. le président. La parole est à M. Michel Pezet, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Au risque de prolonger le débat,...

M. Pierre Mazeaud. Il ne fait que commencer !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Nous en avons tous conscience !

...j'aimerais, monsieur Mazeaud, que vous nous précisiez ce que vous entendez par « droit des traités ».

M. Pierre Mazeaud. Le droit des traités est l'interprétation du rapport existant entre le traité lui-même et le droit constitutionnel national. Les constitutionnalistes - je vais y revenir longuement - démontrent bien que le droit constitutionnel interne, national, et pour nous Français, doit l'emporter sur le traité lui-même.

Vous avez touché le fond du débat. Je vais y revenir longuement.

M. François Loncle, rapporteur. Pourquoi ajoutez-vous toujours « longuement » ?

M. Pierre Mazeaud. Mon cher collègue, il est vrai que vous disposiez pour votre rapport oral d'un temps plus court que celui que j'ai l'intention de consacrer à la défense de cette exception d'irrecevabilité. Mais nous ne sommes pas là pour nous battre sur le temps de parole. On vient de modifier l'article 91 du règlement - vous l'avez voulu comme nous - mais on n'a pas prévu de limiter le temps de parole pour les motions de procédure !

M. François Loncle, rapporteur. Ce n'est pas la peine d'en rajouter !

M. Pierre Mazeaud. Le Conseil constitutionnel est certes compétent pour se prononcer sur la constitutionnalité de la loi autorisant la ratification, sur le point de savoir - Mme le ministre le sait bien - si Schengen comporte ou ne comporte pas, non point de limitation, mais un transfert de souveraineté nationale. Il doit l'être aussi pour nous dire que le droit des traités ne l'emporte pas sur notre droit constitutionnel interne et pour affirmer que le droit communautaire n'a pas de supériorité absolue sur les règles de droit interne.

A la veille de 1993 - tout le monde cite cette date comme tombant du ciel, mais on me permettra d'exprimer un certain scepticisme, car je ne suis pas certain qu'en 1993 tout ce qui a été demandé soit fait ! - je souhaite que le Conseil constitutionnel, qui a souvent confirmé le caractère positif du principe de la souveraineté, affirmé dans la Constitution, principe qui, selon lui, comporte certaines exigences en matière financière, fiscale, précise de façon plus parfaite les contours de cette notion même de souveraineté nationale eu égard aux traités, conventions, accords, et - je me répète - directives et règlements. C'est l'objet de l'exception d'irrecevabilité.

Le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958, notre loi fondamentale actuelle, dispose : « Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789 » - on nous le rappelait tout à l'heure - « confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946 ».

De fait, la souveraineté nationale est affirmée par l'article 3 de la Déclaration des droits de 1789 en des termes nets : « Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. » Il faut rapprocher une telle disposition de l'article 3 de la Constitution selon lequel « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice ».

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. L'orateur devrait se sentir visé !

M. Pierre Mazeaud. Quant au préambule de la Constitution de 1946, il dispose dans son quinzième alinéa : « Sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix. » « Limitation » et non « transfert ». Et l'alinéa précédent précise : « La République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international. »

Ces formules, madame le ministre, mes chers collègues, signifient que l'appropriation de la souveraineté par le peuple qui exerce ainsi la compétence première dans l'ordre juridique interne, soit par lui-même, soit par ses représentants, est opposable aux engagements internationaux de la France, qui ne peuvent, en conséquence, comporter aucun transfert de cette même compétence première à des instances internationales.

Les deux aspects de la souveraineté nationale sont ainsi étroitement mêlés - si vous me permettez cette expression - : le droit interne qui place la souveraineté dans le peuple et la nation ; le droit international qui s'oppose à un transfert de cette compétence première hors des institutions nationales.

Son caractère positif et son fondement dans la Constitution actuelle ne font pas de doute, et le Conseil constitutionnel s'y est référé à de très nombreuses reprises. Mais il faut bien constater - je vous l'avoue, madame le ministre - que le texte même de la Constitution qui en pose le principe n'en précise ni les contours et le contenu. C'est la raison pour laquelle je veux que le Conseil se prononce. La consultation des travaux préparatoires ne donne aucun éclairage, je vous l'accorde.

Certes, on m'opposera l'article 55 de la Constitution : « Les traités ou accords régulièrement ratifiés... » Mais, madame le ministre, nous n'en sommes pas encore au traité ratifié. Vous en êtes à votre examen de passage. Il le sera peut-être à la sortie. La question demeure : l'accord de Schengen peut-il, en fonction de notre droit interne et de sa loi fondamentale, être ratifié ? Oui, s'il ne porte pas atteinte à la souveraineté nationale ou s'il n'y a que des limitations à cette souveraineté. Non, s'il y a atteinte à la souveraineté nationale, dans le cadre de transferts de la souveraineté nationale.

C'est ce que je vais m'efforcer de vous démontrer. Je maintiens qu'il n'y a pas limitation et que nous ne sommes pas là dans le cadre d'une possibilité offerte par la Constitution, mais qu'il y a en réalité un véritable transfert, c'est-à-dire abandon de souveraineté nationale. Je vais apporter cette démonstration, madame le ministre, en m'appuyant sur toute l'évolution de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel sur la procédure d'insertion des engagements internationaux dans l'ordre juridique interne s'est essentiellement développé sous l'angle précisément du respect du principe de cette même souveraineté nationale. A ce propos, quelques décisions marquantes jalonnent la jurisprudence du Conseil constitutionnel, lesquelles touchent presque toutes à la construction européenne. En relation avec l'accord de Schengen, dont il est question à l'heure actuelle, il paraît opportun d'en rappeler les principes et d'en identifier en quelque sorte les principaux apports qui me conduiront à vous dire que cet accord traduit bien un abandon et un transfert de souveraineté.

C'est tout d'abord la décision du 19 juin 1970, rendue à propos de la création d'un système de ressources propres au profit des Communautés européennes, décision dans laquelle le Conseil constitutionnel pose pour principe que tout engagement international en voie d'insertion dans l'ordre juridique national, doit, sous peine d'être déclaré contraire à la Constitution, respecter les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale.

C'est ensuite une décision de 1976. Se prononçant sur l'engagement par lequel les Etats membres de la Communauté avaient décidé le principe de l'élection de l'assemblée des Communautés européennes au suffrage universel direct. Le Conseil constitutionnel a clairement tracé la limite au-delà de laquelle un traité ou accord international serait inévitablement déclaré violer la souveraineté nationale française, posant le principe, pour la première fois, de la distinction entre la limitation de la souveraineté, autorisée moyennant l'accord du Parlement, et le transfert de la souveraineté qui est interdit sauf - je vous l'accorde - révision préalable de la Constitution.

Le juge constitutionnel, par sa décision de 1976, s'est montré décidé à défendre coûte que coûte ce qu'il considère comme autant d'éléments et de manifestations incompressibles de la souveraineté nationale.

Quels sont ces éléments ? Dans quels domaines ont-ils vocation à s'appliquer ? Le Conseil, madame - je vais m'efforcer de vous conduire à le saisir vous-même (*Sourires*) - a donné un début de réponse à ces questions. Il a précisé les domaines dans lesquels la souveraineté nationale est appelée

à s'exercer. Mais on ne peut considérer qu'il l'a fait de manière définitive et encore moins exhaustive. Nous nous trouvons, je l'ai dit au début de mon propos, dans le flou. Pour en sortir, je souhaite que le Conseil soit saisi et précise ces notions.

La souveraineté nationale s'exerce dans les domaines les plus sensibles comme celui de la monnaie - décision du Conseil bien connue -, en matière judiciaire et en matière pénale. La souveraineté détermine les limites de la participation de la France aux organisations internationales d'intégration, notamment en interdisant les transferts de compétences en matière fiscale, en prohibant la création tant d'une souveraineté que d'institutions dont la nature serait incompatible avec le respect de cette souveraineté. Elle exige enfin que soit évitée toute mise en cause des pouvoirs et attributions des institutions de la République.

Quant à son fondement, son contenu et sa portée, le Conseil constitutionnel s'est également attaché à en préciser les contours. Il en ressort un certain nombre d'enseignements, qui m'apparaissent décisifs.

Seul le peuple français est habilité à exercer la souveraineté. Dans son fondement comme dans son exercice, elle ne peut être que nationale.

En matière monétaire, le respect de la souveraineté nationale passe par la compétence exclusive des autorités nationales compétentes de choisir, en toute liberté et indépendance, leur propre système de change. Cette décision existe, je ne l'invente pas.

Enfin, en matière judiciaire, le respect de la souveraineté nationale implique que seules les autorités judiciaires françaises, telles qu'elles sont définies par la loi française, sont reconnues compétentes pour accomplir en France, dans les formes prescrites par cette même loi, les actes qui peuvent être demandés par une autorité étrangère au titre notamment de l'entraide judiciaire conclue à cet effet. Elles doivent se préserver de toute atteinte à leur indépendance telle qu'elle est garantie par la Constitution. Ce principe est considéré comme l'un des aspects essentiels du respect dû par ailleurs au principe de la souveraineté nationale.

En matière pénale, enfin, et plus particulièrement - nous y reviendrons à propos de l'accord de Schengen - dans le domaine de la détermination des peines applicables dans les matières délictuelles et criminelles, le Conseil constitutionnel prend bien soin de préciser qu'au nombre des conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale figurent celles qui imposent à l'Etat le devoir d'assurer le respect des institutions de la République, la continuité de la vie de la nation, ainsi que la garantie des droits et libertés des citoyens.

Certes, au fil des décisions du Conseil constitutionnel de 1970, 1976, 1978 et 1985, je sens une évolution sans doute due à celle de la doctrine des constitutionnalistes, au premier rang desquels M. Bruno Genevois, qui jugeait la décision de 1978 trop restrictive. Ce qui a conduit à celle de 1985 dans laquelle le Conseil constitutionnel admet que la ratification du protocole n° 6 à la Convention européenne des droits de l'homme, relatif à la prohibition de la peine de mort, n'est pas contraire au principe de la souveraineté nationale reconnu par la Constitution. Dès lors que cet engagement n'est pas incompatible avec le devoir pour l'Etat d'assurer le respect des institutions de la République, la continuité de la vie de la nation, la garantie des droits et libertés des citoyens, il ne porte pas atteinte aux conditions essentielles à l'exercice de la souveraineté nationale.

Je vais vous démontrer que nous nous trouvons aujourd'hui dans la situation inverse et que nous pouvons raisonner *a contrario*.

C'est sans doute d'ailleurs en fonction de ce qui constitue pour le Conseil constitutionnel l'exercice minimum de la souveraineté, que doivent être appréciés désormais les limitations et les transferts, car tout le débat porte sur ces deux notions.

Toute disposition d'un traité international qui aurait pour objet, ou pour effet, de priver l'Etat - c'est-à-dire l'un des pouvoirs publics consacrés par la Constitution - des compétences nécessaires à l'exercice de ce qui a été appelé « la réserve de souveraineté » serait analysée comme un transfert de souveraineté nécessitant une modification préalable de la Constitution.

Vous noterez sans doute, avec raison, que ni les décisions de 1978 ni celles de 1985 ne font référence au préambule de la Constitution de 1946, dont les formules étaient au

contraire reprises dans la décision de 1976. Il n'est pas interdit d'y voir la volonté du Conseil de s'affranchir de la distinction posée par ce texte et de la relayer par une détermination positive des conditions essentielles de la souveraineté.

Au regard des principes ainsi posés, j'arrive au premier point. (*Sourires.*)

Les accords dits de Schengen, et spécialement la convention complémentaire en date du 19 juin 1990, apparaissent, dans nombre de leurs dispositions, radicalement contraires aux exigences du respect de la souveraineté nationale.

M. Alain Griotteray. Très bien !

M. Pierre Mazeaud. J'ai tenté, au moyen des textes constitutionnels et au travers de la jurisprudence du Conseil, de délimiter les contours de la notion de souveraineté. Je montrerai maintenant en trois points que les accords de Schengen font échec à nos textes et à la jurisprudence.

M. Alain Griotteray. Absolument !

M. Pierre Mazeaud. Il en va ainsi, madame le ministre, tant pour ce qui touche au principe de la suppression des contrôles aux frontières nationales que pour ce qui concerne les mesures d'accompagnement destinées à compenser, voire à encadrer, le principe de libre circulation à l'intérieur de l'espace dit de Schengen.

Le titre II des accords, relatif à la suppression des contrôles aux frontières intérieures et à la circulation des personnes, porte atteinte aux conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté nationale. Je souhaite que mes propos vous permettent d'alimenter le recours que le Gouvernement ne manquera pas, à la suite de ma démonstration, de déposer devant le Conseil constitutionnel. Ce qui m'éviterait de le faire moi-même !

Je considérerai, en premier lieu, qu'il y a atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale et en second lieu que ces atteintes fondamentales ont pour conséquence un véritable transfert - et non une limitation - de souveraineté.

D'une manière générale, nous l'avons vu, le juge constitutionnel, lorsqu'il statue sur la conformité d'un accord international à la Constitution, apprécie si cet accord ne porte pas atteinte aux conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté. Dégagée très tôt par le Conseil, cette jurisprudence a toujours été confirmée par la suite. Qu'entendons-nous par « conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté » ? En d'autres termes, quelles sont les atteintes à l'exercice de la souveraineté nationale ?

En réalité, il est assez difficile de répondre à cette question, car le juge constitutionnel statue d'une façon discrétionnaire, souveraine. Mais cela ne nous empêche pas de dégager le domaine d'exercice de la souveraineté nationale, ce qui me permettra dans un second temps d'apprécier - et de vous en convaincre, madame le ministre - dans quelle mesure l'accord de Schengen empiète sur celui-ci.

Si l'on se réfère à la jurisprudence, et notamment à la décision de mai 1985, on distingue trois devoirs fondamentaux de l'Etat, le devoir, pour l'Etat, d'assurer le respect des institutions de la République, la continuité de la vie de la nation, la garantie des droits et libertés des citoyens. Ce domaine, assez flou, va s'éclairer à la lumière de l'accord de Schengen dont vous nous soumettez la ratification.

On peut soutenir que l'accord de Schengen, tant de principe que d'application, c'est-à-dire accord et convention complémentaire, porte atteinte à ces trois conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté nationale.

Il ne permet plus à l'Etat d'assurer son devoir de respect des institutions nationales. Pourquoi ? La réponse est simple. Le respect des institutions nationales suppose un cadre dans lequel les institutions disposent d'un pouvoir suprême et inconditionnel. Ce cadre - on le conçoit aisément - est constitué par les frontières géographiques de l'Etat. Or, l'accord prévoit, en son article 2 : « Les frontières intérieures peuvent être franchies en tout lieu sans qu'un contrôle des personnes soit effectué. » Cela constitue, à mon sens, la suppression des frontières en matière de circulation des personnes. C'est dire que, si l'on suit les dispositions de l'article 2 de l'accord de Schengen, le cadre du fonctionnement des institutions de la République est irrémédiablement détruit. On voit mal comment les institutions de la République pour-

raient fonctionner correctement alors que les limites de leur compétence territoriale deviennent, de ce fait, confuses et incertaines.

S'agissant de la continuité de la vie de la nation, l'Histoire montre - bien sûr, on peut en discuter - que la survie des nations sur le plan culturel mais aussi politique passe nécessairement par la maîtrise de la démographie, donc des flux migratoires. Depuis très longtemps, une distinction s'opère entre le national et l'étranger. A long terme, si l'on ratifie les accords de Schengen, cette distinction entre le national et l'étranger risque d'être mise à mal car le droit de la nationalité est mis en cause. Si l'on se réfère à ce dernier, il est possible d'acquérir la nationalité française par le *jus soli* - j'ai quelque compétence en la matière, puisque je suis l'auteur du code de la nationalité de 1973 - selon lequel tout enfant né sur le territoire français automatiquement la nationalité française, sauf s'il fait un choix contraire lorsqu'il atteint l'âge de la majorité. Le principe se concevait aisément lorsque les autorités françaises étaient maîtres du contrôle des entrées et des sorties du territoire. Il en sera tout autrement avec l'accord de Schengen.

Il existe donc un véritable danger pour la vie de la nation au sens où l'entend le Conseil constitutionnel puisque n'importe qui pourra acquérir la nationalité française. Quelle sera désormais l'utilité de la procédure de naturalisation ? J'aimerais, madame le ministre, que vous répondiez ce soir à cette question.

Le danger pour la vie nationale réside encore dans l'absence de contrôle des mouvements migratoires. L'accord me semble ajouter des difficultés à celles que rencontre déjà notre pays avec son immigration, comme en témoigne le rapport récemment déposé sur ce sujet à l'Assemblée nationale. Les autorités françaises n'étant plus maîtres du contrôle des flux migratoires, on risque de voir - vous l'avez d'ailleurs souligné dans votre propos, madame le ministre - une masse d'étrangers affluer et plus particulièrement, demain, en provenance des pays de l'Est, dont les populations sont attirées par notre système social qui est beaucoup plus protecteur que celui des autres pays de la Communauté.

M. François Loncle, rapporteur. C'est un fantôme !

M. Pierre Mazaud. Comment faire face à un tel afflux alors que notre capacité d'accueil est déjà saturée ? Pour la deuxième fois, je me déclare d'accord avec le Président de la République - c'est suffisamment exceptionnel pour être noté - qui parle de « seuil de tolérance ». Il a raison !

Quant aux droits et garanties du citoyen, ne sont-ils pas menacés par plusieurs dispositions de l'accord ? Vous avez prétendu tout à l'heure qu'il n'y avait aucune inquiétude à avoir à ce propos. Permettez-moi de vous dire que la perméabilité des frontières constitue, pour les raisons que je viens d'invoquer, un réel danger pour notre système de protection sociale qui ne pourrait pas survivre.

A cet égard - et j'insiste - l'accord est contraire au préambule de la Constitution de 1946, dans son alinéa 11 : « Elle - la nation - garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. » L'afflux d'immigrés que notre protection sociale plus favorable nous vaudra et que permettra l'absence de contrôle aux frontières l'en empêchera. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Je vois votre impatience, monsieur le rapporteur, mais j'irai au bout de mon raisonnement, sauf bien sûr si la présidence souhaitait que je m'interrompe, auquel cas je reprendrais ce soir.

Sur la Corse, j'ai parlé quatre heures et demie, et j'ai gagné.

M. François Loncle, rapporteur. Alors, si vous parlez six heures aujourd'hui, vous allez sûrement gagner !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Non ! C'est trois jours qu'il vous faudrait !

M. Pierre Mazaud. Celui qui avait répondu à la question préalable et qui appartenait au groupe socialiste n'avait parlé lui, que cinq minutes. Le Conseil constitutionnel a sans doute pas considéré que ce n'était pas suffisant car, pour ce qui était de la compétence, elle était manifeste. (*Rires et applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

L'accord porte atteinte à la sûreté des personnes, proclamée par les articles 7, 8 et 9 de la Déclaration des droits de l'homme du 26 août 1789, à laquelle M. Pezet a fait allusion tout à l'heure.

Et puis, madame le ministre - je sais combien vous êtes sensible à cette question -, pouvez-vous m'assurer que des informations relatives aux opinions politiques des citoyens ne circuleront pas dans tous les Etats parties au système de Schengen ?

Pour toutes ces raisons, nous considérons qu'il y a atteint aux conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté nationale, c'est-à-dire que l'accord de Schengen doit s'entendre comme un véritable transfert de souveraineté et non point comme une simple limitation qui entrerait dans le cadre institutionnel.

Je vais montrer en quoi ce transfert est réel.

Madame le ministre, vous l'avez dit tout à l'heure et j'ai noté avec intérêt votre déclaration, l'un des attributs essentiels de la souveraineté réside dans les pouvoirs de police qui constituent, à mon avis, l'expression essentielle de cette souveraineté.

A cet égard, l'article 2 de l'accord, en ce qu'il supprime tout contrôle des autorités françaises, emporte nécessairement un transfert de souveraineté au profit de l'Etat dans lequel l'étranger sera admis et dont les autorités décideront du sort pour tout le territoire dit de « l'espace » ou du « système de Schengen ».

Enfin, il y a un réel danger, qui se situe au niveau du contrôle de la situation des migrants. En effet, le système favorise le développement de l'immigration clandestine en ce qu'un étranger titulaire d'un titre de séjour à durée limitée pourra circuler à travers les différents Etats alors même que son permis de séjour est expiré.

Il y a encore transfert de souveraineté nationale en ce que notre pays se verra imposer les conséquences d'accords bilatéraux auxquels nous n'avons jamais consenti. Voilà, cher monsieur Pezet, ce que je voulais vous dire tout à l'heure en m'autorisant à vous interrompre quelque peu. En effet, l'article 20 de l'accord prévoit que les séjours des étrangers peuvent être prolongés au-delà du délai normal de trois mois par application des dispositions d'un accord bilatéral conclu antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente convention. C'est dire qu'en la matière, les droits du Parlement national sont véritablement bafoués !

Il y a de plus, madame le ministre, véritable transfert de souveraineté nationale en ce que des autorités de police étrangères pourront, sans aucun droit de regard des autorités nationales, procéder - j'y reviendrai, parce que je vois votre interrogation -, à des activités de police judiciaire à l'intérieur même de nos frontières.

Diverses mesures d'accompagnement des dispositions visant au renforcement de la coopération en matière policière et judiciaire ont certes été prévues, en quelque sorte à titre compensatoire. Elles sont destinées, pour l'essentiel, à éviter que le nouvel espace de liberté résultant du système de Schengen ne se bâtisse au détriment des exigences imposées par le respect de la sécurité et des droits des citoyens. Mais, à l'examen, ces mesures d'accompagnement, tout en entraînant dans certains cas un risque d'atteinte directe aux libertés et droits fondamentaux de la personne, portent encore plus directement atteinte aux principes essentiels qui résultent de la notion de souveraineté nationale.

Confrontées à la jurisprudence du Conseil, ces dispositions ne paraissent pas, en l'état tout au moins - vous nous avez dit, madame le ministre, qu'aucune négociation n'était possible, ce dont je ne suis pas convaincu - en mesure de passer le cap d'un éventuel contrôle de constitutionnalité. Or ce que je demande, c'est justement ce contrôle.

Il en va ainsi tout spécialement des dispositions destinées à renforcer la coopération policière entre les Etats parties à l'accord de Schengen.

Deux séries de mesures, que vous avez d'ailleurs mêlées dans votre propos, doivent être contestées à mon sens, toujours sous l'angle du respect de la souveraineté nationale.

Première mesure, celle qui organise au profit des agents de police d'un Etat partie un droit que j'appellerai, reprenant les termes de l'Accord, d'« observation » sur le territoire d'une autre partie contractante, par exemple en France. C'est ainsi qu'en cas d'urgence, des policiers étrangers pourront, sans

l'accord des autorités françaises compétentes opérer un franchissement de nos frontières nationales et poursuivre toutes leurs investigations sur notre territoire.

Une deuxième série de mesures organise un véritable droit de « poursuite », et non plus seulement d'« observation ». Des officiers de police étrangers pourront poursuivre des malfaiteurs sur notre territoire nonobstant toute autorisation préalable des autorités françaises compétentes. Cette possibilité est alarmante, madame le ministre, car il est de plus précise que la poursuite, contrairement à ce que j'ai entendu, pourra s'effectuer « sans limitation dans l'espace et dans le temps ».

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Mais non ! Cela dépend des accords, monsieur Mazeaud !

M. Pierre Mazeaud. De telles dispositions méconnaissent à l'évidence les exigences du respect de la souveraineté telle qu'elle résulte, je le répète, de nos textes fondamentaux et de la jurisprudence.

C'est ainsi que, dans sa décision de 1980, le Conseil a défini très précisément les conditions auxquelles une demande d'entraide judiciaire classique entre deux pays devait répondre afin de ne pas remettre en cause le principe du respect de la souveraineté. Il a indiqué à ce propos que seules les autorités judiciaires françaises sont compétentes pour accomplir en France et dans les formes prescrites par la loi les actes qui peuvent être demandés par une autorité étrangère au titre de l'entraide judiciaire et que les garanties d'indépendance des autorités doivent demeurer pour l'accomplissement même de ces actes.

Ce qui vaut pour l'entraide judiciaire doit, du moins à mon sens, valoir *a fortiori* pour la coopération en matière policière dans la mesure où l'exercice de leurs compétences par des agents de police relève, à l'évidence, des prérogatives essentielles d'une puissance étatique.

Tel n'est pas le cas des dispositions, que je critique, prises pour l'application de l'accord de Schengen. Les policiers étrangers sont autorisés, vous l'avez dit, madame le ministre, à pénétrer sur le territoire national en dehors de toute autorisation des autorités françaises compétentes, à y accomplir de leur propre chef et sans limitation dans l'espace et dans le temps - nous verrons plus tard le problème du flagrant délit - toute action en relation avec la poursuite d'un malfaiteur à la seule exception de son arrestation, vous avez eu raison de le rappeler.

De plus, et alors même que leur intervention se situerait dans le cadre d'une opération de police judiciaire - et j'aimerais que mon collègue Robert Pandraud soit là pour m'entendre -...

M. Franck Borotra. On lui dira !

M. Pierre Mazeaud. ... il n'est ni prévu qu'une telle opération doive nécessairement se dérouler sous le contrôle des autorités judiciaires nationales, ni spécifié que les actes accomplis au cours de ces opérations doivent l'être par des agents spécialement investis de compétences en matière de police judiciaire.

S'agissant du Grand-duché de Luxembourg, par exemple, les agents investis du droit de poursuite sont, selon le texte, sans autre précision, les agents de la gendarmerie et de la police.

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Et alors ?

M. Pierre Mazeaud. Pourtant, dans une décision retentissante de 1977 - Dieu sait si ceux qui siègent à gauche de cet hémicycle en ont été satisfaits ! - Le Conseil constitutionnel, dans l'affaire dite « Fouille des véhicules », a clairement condamné le risque de confusion créé en l'espèce par le législateur entre l'exercice d'activités de police administrative et l'exercice d'activités de police judiciaire.

Cette décision vous a donné raison, messieurs. Or, pareille confusion entre activités de police administrative et activités de police judiciaire est d'autant plus apparente en l'espèce qu'on ne voit pas ce qui pourrait faire obstacle à ce que, par exemple, des agents de police administrative luxembourgeois puissent accomplir, en toute autonomie et sans contrôle, des actes de police judiciaire sur le territoire français.

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Mais, monsieur Mazeaud, ce n'est que dans la filature qu'ils peuvent agir. Il ne peuvent pas faire d'actes de police judiciaire. Tout votre raisonnement s'écroule !

M. Pierre Mazeaud. Le Conseil constitutionnel nous le dira, mais je maintiens mon point de vue. Je maintiens que le droit d'observation ne nécessite aucune décision d'une autorité compétente française, de même que la poursuite sauf - je vous l'accorde, madame le ministre - pour ce qui concerne l'arrestation, encore que le texte, si on l'examine dans le détail, ne précise pas que les policiers étrangers ne pourront pas y procéder. Simplement, ils seront aux côtés de la police judiciaire française. Cela pose tout de même des problèmes ! Mais le Conseil constitutionnel tranchera.

Pour être complet sur cette notion d'abandon, de transfert de souveraineté, je dirai deux mots, d'abord sur l'impossibilité de se désengager de l'accord et ensuite - je répondrai par la même occasion à M. Pezet - sur le comité exécutif chargé de régler les problèmes d'application de la convention.

En ce qui concerne, d'abord, le désengagement, dans quelles conditions la France pourrait-elle - j'espère que vous me répondrez, madame le ministre - dénoncer la convention de Schengen dès lors qu'elle estimerait que le système mis en place ne correspond plus à ses propres vues ou à ses intérêts ? Cela peut très bien se produire, dans cinq ans, dans dix ans ou peut-être dans vingt.

Vous me répondrez sans doute que la question de la dénonciation d'un traité ou d'un accord multilatéral qui ne contient pas en lui-même de dispositions relatives à son extinction ou à sa dénonciation a toujours été difficile en droit international. C'est une question controversée. Je vous répliquerai que, pour difficile qu'elle soit, la doctrine n'hésite pourtant pas à y répondre. Vous me permettez de me situer aux côtés de ces professeurs de droit public international : le désengagement d'un traité qui ne contient pas de clause de dénonciation n'est *a priori* pas possible. Nous serons donc liés, comme nous le sommes avec le traité de Rome.

Mme Nicole Catala. Eh oui !

M. Pierre Mazeaud. N'est-ce pas une atteinte à la souveraineté que d'envisager qu'on ne puisse pas se dégager le jour où le traité ne correspond plus à l'intérêt fondamental de notre pays ? On est en droit de s'interroger !

Quant au comité exécutif, même si chaque Etat signataire y est représenté par un ministre, on est là encore en droit de s'interroger.

J'ai lu avec beaucoup d'intérêt le rapport de M. Pezet qui cite *in extenso* la note du Conseil d'Etat à ce sujet.

Je ne partage pas tout à fait le point de vue du Conseil d'Etat, donc pas tout à fait celui du Gouvernement, même si, comme de hauts fonctionnaires aujourd'hui présents comme commissaires du Gouvernement, j'appartiens moi aussi à cette grande maison. Le Conseil d'Etat semble ne traiter de la souveraineté nationale qu'au seul regard du comité exécutif. Alors qu'en d'autres circonstances, il se prononce sur l'ensemble du texte et donne des notes plus longues, là - on m'a assuré qu'il n'avait rendu que cette seule note - il n'a retenu que le comité exécutif.

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. C'est qu'il est d'accord sur le reste !

M. Pierre Mazeaud. Je ne suis pas, je le répète, tout à fait d'accord avec le Conseil d'Etat. D'ailleurs - je parle bien sûr de ses notes, et non de décisions administratives définitives, notamment au contentieux - il se voit souvent sanctionné par le Conseil constitutionnel, saisi en application de l'article 61 de la Constitution. Que le Conseil constitutionnel ait pour secrétaire général - un secrétaire de qualité - un membre du Conseil d'Etat n'empêche pas qu'il y ait entre les deux des jurisprudences contraires.

La règle de l'unanimité prévue pour le comité n'est pas suffisante à mes yeux. On ne saurait en aucun cas dire que, parce que l'unanimité considère qu'il en est ainsi, il n'y aurait pas atteinte à la souveraineté. La note du Conseil d'Etat me paraît donc quelque peu curieuse. Là encore, on est en droit de s'interroger.

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Tu oublies - pardon, vous oubliez - l'adaptabilité en droit interne !

M. Pierre Mazeaud. Vous le voyez, madame le ministre, les grands débats juridiques nous conduisent même au tutoiement ! C'est assez exceptionnel, mais je m'en réjouis. (*Sourires.*) Cela prouve qu'il y a quand même un consensus sur le caractère purement juridique du débat. Car ce n'est pas un débat politique. Je ne me battra pas avec mes amis de l'op-

position nationale, M. Bosson par exemple, lui aussi juriste, qui pense sur le plan politique absolument l'inverse de ce que je pense moi-même, ce qui n'empêche pas que, sur le plan juridique, j'arrive peu à peu à le convaincre. *(Sourires.)*

Pour me résumer, j'ai dit que la souveraineté nationale était présentée comme un pouvoir originaire et suprême. Pour reprendre l'expression de M. Burdeau, « est souverain celui qui détient l'idée de droit valable dans la société ». La souveraineté nationale implique, d'après le même auteur, qu'en tout état de cause la nation, s'exprimant par les institutions de la République, demeure maîtresse des choix fondamentaux réglant son destin national et international.

Sans qu'il soit nécessaire d'ouvrir ici le débat sur le caractère supraconstitutionnel ou non du principe de souveraineté nationale - c'est un autre débat autrement plus complexe, sur lequel je demanderai cinq heures de temps de parole - je peux affirmer qu'aucun engagement international ne saurait, sous l'empire du texte constitutionnel actuel, conduire à une situation qui ôterait la maîtrise de ses choix fondamentaux à la nation française ou l'amputerait d'une des conditions essentielles de sa propre souveraineté.

D'ailleurs, madame le ministre, une réponse ministérielle récente, émanant d'un de vos collègues resté au Gouvernement...

M. Franck Borotra. Ils sont tous restés ! On retrouve partout les mêmes !

M. Pierre Mazeaud. ... confirme tout à fait cette analyse pour le cas particulier qui nous intéresse, celui des traités communautaires. Je la lis : « Toute extension de ce champ » - celui du droit communautaire - « dont les limites sont tracées par le traité de Rome qui porterait atteinte à un principe de valeur constitutionnelle, notamment au principe de la souveraineté nationale, pourrait être critiquée devant le Conseil constitutionnel ».

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. De qui est-ce ?

M. Pierre Mazeaud. Cette réponse à la question écrite n° 32542, parue au *Journal officiel*, « Débats de l'Assemblée nationale » du 24 septembre 1990, page 4454, émane, madame le ministre, d'un de vos très grands collègues du Gouvernement, celui dont vous êtes ministre délégué, j'ai cité M. Dumas.

Pour moi, cette mise en cause de la souveraineté touche aux problèmes de sécurité, laquelle sécurité - c'est un autre débat - n'est pas qu'un simple élément de la souveraineté nationale. C'est l'un de ses attributs, au même titre que le judiciaire. Or quelle est la finalité de la sécurité ? Elle assure - et je sais combien vous êtes attachée à cette notion, madame le ministre - la liberté !

Par conséquent, et conformément à l'article 54 de notre Constitution, l'autorisation de la ratification d'un tel traité ne saurait, car il y a atteinte à la souveraineté, intervenir qu'après révision de notre Constitution.

Certains me diront que nos libertés ne seront pas compromises puisqu'on aura le droit de circuler librement et qu'il ne sera plus nécessaire de présenter son passeport ou sa carte d'identité aux frontières, et ils se figureront que c'est cela la grande Europe de demain.

C'est tout de même une question secondaire à côté du respect de notre loi fondamentale, en particulier de son article 34,...

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Mais il y a toujours des frontières !

M. Pierre Mazeaud. ... qui précise bien que la loi fixe « les règles concernant les droits civiques et les garanties fondamentales accordés aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ». Qu'on ne me dise pas qu'il ne s'agit pas là d'un problème de liberté ! A moins qu'on ne donne à la liberté une dimension ridicule ! Le débat dépasse les problèmes de présentation d'une carte d'identité. Il se situe, selon moi, à un tout autre niveau. *(Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République.)*

J'en arrive à mon deuxième point.

M. Alain Lamessoure. Déjà ?

M. Pierre Mazeaud. J'ai le temps !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur Mazeaud ? *(Sourires.)*

M. Pierre Mazeaud. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Monsieur Mazeaud, vous nous faites une brillante démonstration pour nous expliquer qu'il n'y a plus de frontière. Mais si ! Ce n'est pas parce qu'il n'y a plus de contrôles policiers à la frontière que celle-ci cesse d'exister !

Mme Nicole Catala. Elle devient abstraite !

Mme Marie-France Stirbois. Ce sera une frontière-passoire.

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. La frontière demeure en tant qu'entité juridique de droit public.

Mme Nicole Catala. Elle est dématérialisée !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Dans mon rapport, j'établis une comparaison avec les anciens remparts des villes. Ce n'est pas parce que les remparts ont disparu que le territoire d'une commune a cessé de correspondre à une réalité. Il n'est pas davantage, aujourd'hui, porté atteinte aux frontières.

M. Gabriel Kaspereit. Ce n'est pas comparable !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Par conséquent, votre démonstration sur la disparition des frontières ne tient pas ! *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. Franck Borotra. Monsieur Pezet, vous confondez la nation et le cadastre ! *(Rires sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.)*

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Non !

M. Franck Borotra. Il faut recommencer la démonstration !

Mme Nicole Catala. Il faut reprendre au début de la page 1. M. Pezet n'a pas compris !

M. Pierre Mazeaud. Monsieur Pezet - j'ai failli vous tutoyer, comme vous l'avez fait tout à l'heure...

M. le président. Vous avez raison, monsieur Mazeaud, de ne pas user du tutoiement, qui ne convient pas dans cet hémicycle. Ou alors, vous me donneriez à penser que vous aspirez à un certain type de camaraderie et d'interpellation que vous récusez par ailleurs ! *(Sourires.)*

Dites-vous, monsieur Mazeaud, que les débats n'en seront que plus objectifs - ou, du moins, qu'ils apparaîtront davantage comme tels.

M. Pierre Mazeaud. Vous avez raison, monsieur le président. Mais je faisais cette incidente dans le seul but de montrer que nous entrons dans une discussion difficile, qui nous conduirait peut-être à ne pas toujours respecter les règles qui s'imposent.

Pour moi, cette notion de frontière n'a pas d'importance. Ce qui compte, c'est la notion de souveraineté. Cela n'a rigoureusement rien à voir ! Vous nous dites : « Ce n'est pas parce que les remparts... » - qui étaient d'ailleurs de magnifiques remparts du XI^e - « ... ont disparu que les choses changent. » Je vous l'accorde. Mais là n'est pas le fond du débat ! Le fond du débat, c'est la souveraineté. Y a-t-il oui ou non atteinte à la souveraineté ?

Ce n'est ni vous ni moi qui trancherons ce point - d'autant que nous sommes d'avis diamétralement opposés. C'est le Conseil constitutionnel qui se prononcera. Je ne vous cache pas que j'ai confiance dans sa décision. Quand je dis : « J'ai confiance », je sais que je fais rire certains. Mais il est des fois où cela leur a porté malheur. Par exemple sur la Corse ou sur les P. et T. - on en verra la preuve demain. Quand j'ai cherché à convaincre des députés socialistes de signer le recours devant le Conseil constitutionnel, on m'a renvoyé à mon banc. Pourtant, dans un Etat de droit, on est libre de demander l'avis du Conseil constitutionnel ! *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.)*

J'invite pour la troisième fois le Gouvernement à solliciter l'avis du Conseil constitutionnel : cela m'éviterait de faire un travail qui, il est vrai, est pratiquement achevé.

Mme Nicole Catala. M. Rocard l'avait fait !

M. Pierre Mazeaud. Effectivement, l'ancien Premier ministre l'avait fait !

Mme Nicole Catala. C'était une sage mesure !

M. Franck Borotra. Oui, mais il est au rancart !

M. Pierre Mazeaud. Dans une deuxième partie, madame le ministre, ... (*Murmures sur divers bancs.*)

M. Christian Estrosi. Il faudrait suspendre la séance ! (*Sourires sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Pierre Mazeaud. ... Je voudrais expliquer que l'examen de la convention complémentaire me conduit à quelques interrogations, notamment au niveau du respect des libertés individuelles et du droit d'asile.

Dans ces domaines, en effet, la convention présente des risques majeurs. Je m'étonne que nos collègues socialistes, et notamment les rapporteurs, n'aient pas soulevé ce problème de la liberté individuelle. (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. François Loncle, rapporteur. Comment cela ?

M. Pierre Mazeaud. Je ne l'ai vu ni dans le rapport de M. Loncle, ni dans celui de M. Pezet.

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Cela figure à la page 25 du rapport !

M. Pierre Mazeaud. Les dispositions relatives au traitement des demandes d'asile me semblent comporter plusieurs risques.

Premièrement, le principe suivant lequel un seul des Etats signataires sera responsable de l'examen d'une demande d'asile n'est pas assorti de garanties suffisantes, en ce qui concerne notamment la définition des critères de désignation de l'Etat qui sera responsable de l'examen de la demande.

Deuxièmement, les dispositions proposées ne comportent aucune garantie expresse qu'une information confidentielle concernant une demande d'asile ne parviendrait pas aux autorités du pays d'origine.

Troisièmement, je ferai la même remarque à propos des dispositions qui impliquent, pour l'Etat requis, une obligation d'extrader au profit d'un Etat requérant.

Enfin, madame le ministre, *quid* de la notion de « concurrence » - excusez l'expression - entre les conventions de Dublin et de Schengen ? L'idée selon laquelle on légifère beaucoup est déjà répandue, mais si, en plus, on signe convention sur convention, on risque d'aboutir à un enchevêtrement de dispositions. Le droit d'asile est régi à la fois par la convention de Schengen - six pays signataires - et celle de Dublin - onze Etats signataires, naturellement tous membres de la Communauté. Le problème se posera avec d'autant plus d'acuité que l'un des demandeurs de droit d'asile qui n'aura pas obtenu satisfaction pourra très bien s'adresser à la Cour européenne des droits de l'homme, voire, s'il est de nationalité française, au Conseil d'Etat. Quel accord faudra-t-il retenir ? Vous voudrez bien, madame le ministre, le faire savoir au Conseil d'Etat, éventuellement à la Cour européenne des droits de l'homme.

Les choses ne sont donc pas aussi simples !

Il en va de même pour ce qui est des dispositions visant au renforcement de la coopération judiciaire et policière, ainsi qu'à l'instauration du fameux fichier informatisé « S.I.S. », dont j'ai entendu parler. Des doutes peuvent être émis quant à la compatibilité des dispositions énoncées avec le système des garanties constitutionnelles applicables en France en matière de protection des libertés fondamentales, et spécialement de la liberté individuelle.

En particulier, le mécanisme de compensation au principe de libre circulation, destiné à préserver l'ordre et la sécurité publique, apparaît manifestement disproportionné, au détriment des libertés individuelles. C'est le cas en matière policière, avec l'institution généralisée du droit d'observation, et *a fortiori* de poursuite, au profit des agents de polices étrangères.

C'est le cas aussi en matière informatique. A cet égard, madame le ministre, je ne vous ai pas suivie dans ce que vous avez déclaré tout à l'heure. La convention complémentaire prévoit l'instauration d'un fichier informatisé accessible à tous les Etats signataires -, le Système d'Information Schengen, dit S.I.S. Le problème, je vous l'accorde, ne vient pas du côté de la France, où l'accès aux banques de données

comportant des informations nominatives est placé sous le contrôle de la C.N.I.L. Personne ne conteste, sur quelque banc que ce soit, que la C.N.I.L. assure un contrôle efficace et que cette institution fonctionne bien. Mais les autres Etats parties n'offrent pas toujours les mêmes garanties et n'ont pas d'institution comparable à la C.N.I.L. Nous sommes en droit de nous inquiéter, tant en ce qui concerne l'accès aux données elles-mêmes qu'en ce qui concerne l'utilisation qui en sera faite. On sait combien la C.N.I.L., en France, est vigilante.

Vous nous avez proposé tout à l'heure d'accepter les accords sous conditions. Non ! Qu'on me soumette les accords plus tard, quand les autres pays signataires auront, en matière informatique, des systèmes de protection comparables au nôtre.

Vous avez fait allusion au problème de la drogue. Je regrette de devoir être encore désagréable à l'égard d'un Etat signataire, en l'occurrence l'Italie. Mais vous y avez vous-même fait allusion, madame le ministre. Que se passera-t-il si des policiers italiens viennent sur le territoire français pour suivre des trafiquants de drogue italiens, les ramènent en Italie - alors que ces mêmes policiers seront peut-être liés à quelque mafia - et les relâchent ?

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Ils ne le peuvent pas !

M. Pierre Mazeaud. Ils ne peuvent pas le faire ? Je dis, moi, qu'ils le feront !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Ils ne peuvent pas juridiquement le faire !

M. Pierre Mazeaud. Je dis qu'ils le peuvent, dans la mesure où le droit de poursuite leur permet tout ! Bien sûr, il ne s'agit pas de l'arrestation, puisque celle-ci aura déjà été opérée par les autorités de police judiciaire française.

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Et alors ?

M. Pierre Mazeaud. Je ne veux pas voter un texte à propos duquel on me dit : « Sous conditions, les systèmes de protection des libertés individuelles seront demain les mêmes pour tous. Demain, l'Italie, les Pays-Bas, l'Allemagne auront leur C.N.I.L. » Pour l'instant, il n'y en a pas dans ces pays. Or nous ne connaissons, nous, que ce système de protection des libertés individuelles dans le domaine des fichiers informatisés.

Enfin - en disant cela, je sais que je vais m'opposer à l'un de mes collègues - on peut raisonnablement croire que, en excluant, par son article 138, les départements et territoires d'outre-mer du système dit de Schengen, la convention d'application porte directement atteinte au principe de l'indivisibilité de la République, tel que le définit l'article 2 de la Constitution. Je suis d'ailleurs étonné de ne pas avoir vu trace de ce débat dans les rapports et de ne pas avoir entendu Mme le ministre l'évoquer.

On me répond que l'exclusion des territoires « extérieurs » - c'est le terme employé dans la convention de Schengen - ne porte pas sur les habitants de ces territoires, mais seulement sur la notion de territoire elle-même. Il convient de relever cette ambiguïté.

On me dit : « Cela existe déjà pour le traité de l'Atlantique Nord ». A ma connaissance, celui-ci remonte à 1949. Il est donc antérieur à la Constitution de 1958. Mais peu importe ! La différence essentielle réside dans le fait que le traité de l'Atlantique Nord s'applique à un état de guerre sur les territoires extérieurs de l'Europe, et non à la liberté des personnes ! Si l'on veut me dire par là que l'exclusion de Schengen des départements et territoires d'outre-mer ne touche que la terre et sa superficie, qu'on ne me parle pas de liberté de circulation des personnes !

Or, madame le ministre, vous savez très bien - et je m'en réjouis au nom de l'opposition nationale tout entière - que l'indivisibilité de la République vient d'être rappelée solennellement par le Conseil constitutionnel au sujet de la Corse ! (*Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.*)

M. François Loncle, rapporteur. On a compris !

M. Pierre Mazeaud. Bien sûr, cela n'a pas fait plaisir à tout le monde, et peut-être pas au Président de la République. Mais c'est un fait. Comme nous, comme toute Fran-

çaise et tout Français, il est soumis à la décision du Conseil constitutionnel. Quinze jours après cette décision, vous nous présentez Schengen, qui exclut les territoires extérieurs, c'est-à-dire tous les départements et territoires d'outre-mer. On est quand même en droit de s'interroger !

M. François Loncle, rapporteur. Cela n'a rien à voir !

M. Pierre Mazeaud. Là, il ne s'agit plus de la souveraineté nationale ; il s'agit de l'indivisibilité de la République.

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Mais non !

M. Pierre Mazeaud. Comment les négociateurs, à quelque gouvernement qu'ils appartiennent, ne se sont-ils pas souvenus de l'article 2 de la Constitution ?

J'ignore si vous avez mesuré les implications de la situation que vous créez. Les habitants de ces territoires et départements d'outre-mer, qui sont français, seront mis, du fait de l'accord de Schengen, dans des difficultés plus grandes peut-être que les Russes de Biélorussie, les Roumains ou les Hongrois qui chercheraient à venir chez nous via l'Autriche et l'Allemagne. Le Gouvernement a-t-il réfléchi à ces difficultés ? A vous regarder, madame le ministre, je suis convaincu que vous allez y réfléchir.

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. A l'heure actuelle, il n'y a pas libre circulation des travailleurs dans les territoires et départements d'outre-mer. C'est dans le traité de Rome !

M. Pierre Mazeaud. Là aussi, le Conseil constitutionnel nous dira si cette exclusion porte ou non atteinte à l'indivisibilité de la République.

Certains me diront : « Mais, jusqu'à présent, il y a bien liberté de circulation des travailleurs. »

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Pas dans les territoires d'outre-mer !

M. Pierre Mazeaud. Ce n'est pas parce que le Conseil constitutionnel ne s'est pas encore prononcé sur ce point que je ne vais pas lui demander de faire connaître son sentiment.

Enfin, voyons ! Ce n'est pas parce que des gens ont divorcé sans accord que d'autres ne peuvent pas divorcer avec accord - puisque la loi l'autorise aujourd'hui. C'est comme un conducteur qui, ayant franchi une ligne jaune et s'étant fait prendre par les gendarmes, ferait valoir que d'autres automobilistes avaient fait de même devant lui ! Soyons sérieux ! Nous sommes dans un débat de fond.

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Justement ! Soyons sérieux !

M. Pierre Mazeaud. Je maintiens que l'exclusion des D.O.M.-T.O.M., territoires extérieurs à l'Europe, pose incontestablement un problème qui n'a, j'en suis convaincu, été vu ni par vos gouvernements - si vous me permettez cette expression - ni par les nôtres. Pourtant, cette exclusion pose incontestablement un problème au regard de l'indivisibilité de la République.

J'en arrive, madame le ministre, à la question qui est sans doute la plus délicate : on peut se demander, sur un plan purement procédural, si l'accord de Schengen est parfaitement conforme au droit communautaire. Négociés et conçus en marge des procédures communautaires de droit commun et entre un nombre limité d'Etats - à savoir six -, ces engagements internationaux posent, à l'évidence, un problème de compatibilité formelle avec les deux traités de base eux-mêmes, dans la mesure où - je l'ai dit au début de mon propos - ils en sont en quelque sorte la suite logique, même si leur surface est différente.

Saisi de cette question de la conformité avec les traités de base - je parle, bien sûr, de l'Acte unique et du traité de Rome -, le Conseil constitutionnel pourrait parfaitement appliquer sa jurisprudence du 29 avril 1978 relative à la loi relative à l'augmentation de la quote-part de la France au F.M.I. Il pourrait dès lors entreprendre de vérifier dans quelle mesure les dispositions procédurales du ou des traités de base - sur le F.M.I. il y en avait un, là il y en a deux - ont parfaitement été respectées par les engagements internationaux subséquents, dans la mesure où nous sommes dans la logique - j'allais presque dire dans le tunnel - communautaire, au travers du traité de Rome et de l'Acte unique.

Vous me permettez de rappeler la doctrine - je pense à des juristes aussi éminents que Goguel, Favoreu, Philip, Foyer, et à combien d'autres ! - : on ne saurait reconnaître au droit communautaire une supériorité absolue sur les règles de droit interne.

Il y a donc à cet égard une difficulté, et je ne sais si le Gouvernement l'a perçue. C'est une des raisons supplémentaires qui me pousse à lui demander de saisir, sur un quatrième moyen - nous en sommes au quatrième ! - le Conseil constitutionnel. Au-delà même de cette difficulté, il serait souhaitable de s'interroger sur les notions de directive et de règlement.

Les Français, madame le ministre, ont effectivement un droit fondamental, celui de se gouverner par eux-mêmes ou par l'intermédiaire de leurs représentants. Toutes les limitations de la souveraineté « nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix », autorisées par le préambule de la Constitution de 1946 repris dans le préambule de la Constitution de 1958, ne doivent pas devenir - je vais peut-être encore me faire interrompre car la question est délicate - des transferts de souveraineté au bénéfice d'un « corps ». Je cite là M. Goguel, et je rappelle que l'article III de la Déclaration des droits de l'homme fait expressément mention de « corps ».

Précisément, un transfert de souveraineté s'opère au bénéfice du « corps » que constituent les institutions communautaires lorsque celles-ci méconnaissent une disposition aussi claire que celle de l'article 189 du traité de Rome sur la compétence des instances nationales quant aux moyens, quant à la forme, même s'ils ont été validés par la Cour de justice des communautés.

Avant de conclure, madame le ministre, je voudrais vous poser une question et je souhaiterais que vous y répondiez parce qu'elle est délicate sur le plan du droit.

Imaginons que, pour des raisons internes à la France, nous entendions demain aller au-delà de l'accord de Schengen, et décidions, en droit interne pur, le renforcement des contrôles afin d'éviter les dangers que présente cet accord sur le plan des flux migratoires. Que ferait-on, madame le ministre, si le Conseil d'Etat ou la Cour européenne des droits de l'homme, saisis de recours, annulent des mesures de renforcement résultant de notre droit interne ? Voilà le fond du débat ! Sur ce point, je vous demande une réponse.

Si nous envisageons demain de nous prémunir contre les conséquences néfastes de l'accord de Schengen, n'importe qui aura la possibilité d'aller devant le Conseil d'Etat, voire la Cour européenne des droits de l'homme, aux fins d'annulation de nos mesures de renforcement des contrôles.

De toute façon, je ne manquerai pas, dans mon recours devant le Conseil constitutionnel, de faire état de ce délicat problème de procédure.

On se lie les mains ! (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe du Rassemblement pour la République.* - *Mme Marie-France Stirbois, M. Alain Griotteray applaudissent également.*)

Non seulement, on ne peut pas se désengager, comme nous l'avons montré tout à l'heure, mais on ne peut pas non plus renforcer les mesures !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. On le peut pour le droit de séjour !

M. Pierre Mazeaud. A-t-on réfléchi à ce problème ? A voir votre expression, madame le ministre, je crains que non.

Je souhaite que le Conseil constitutionnel dise le droit.

Je réitère ma supplique, madame le ministre : que ce soit Mme le Premier ministre - comme l'a fait son prédécesseur - qui pose la question au Conseil constitutionnel ! A défaut, que M. le président de l'Assemblée nationale saisisse le Conseil, comme il en a le droit...

M. Alain Griotteray. Et le devoir !

M. Pierre Mazeaud. ... et peut-être le devoir.

Permettez-moi, madame le ministre, une petite incidente (*Sourires*), à propos d'une question qui nous intéresse tous et dont vous-même avez montré l'importance.

J'ai essayé de démontrer, à titre personnel même si mon point de vue est partagé par de nombreux constitutionnalistes, qu'il y avait quelques difficultés et qu'il serait souhaitable que celles-ci soient tranchées par le Conseil constitutionnel. Mais, ne croyez-vous pas que le Parlement français

devrait jouer son rôle ? Je sais bien qu'il est coutume de parler du discrédit des hommes politiques et des parlementaires ! Mais ne croyez-vous pas que l'attitude du Gouvernement ajoute parfois à ce discrédit ? Très franchement, ne pensez-vous pas que, précisément pour des textes comme celui dont nous parlons, il serait bon - et je ne parle pas que de 1985, mais de 1990 - que le Parlement soit informé de leur évolution et joue son rôle ? Cela aurait peut-être évité, en l'occurrence, des débats difficiles qui se termineront inévitablement par la saisine du Conseil constitutionnel.

Tout à l'heure, et je vous ai interrompue car cela m'a fait bondir - on connaît le côté excessif de mon caractère - vous avez parlé d'une « citoyenneté européenne ». Je me demande, mais je ne le crois pas, si c'était de votre part un aveu. Je pense plutôt que c'est votre passion de l'Europe qui vous a conduite à employer ces termes.

Cela signifie-t-il qu'il peut y avoir plusieurs citoyennetés ? Le Conseil constitutionnel vient, je le rappelle, de dire qu'il n'y avait pas de peuple corse, aquitain ou breton, mais qu'il n'y avait qu'un peuple français parce qu'il n'y avait qu'une citoyenneté française.

Je ne veux pas apparaître comme un anti-européen. En tout cas, je ne veux pas de n'importe quelle Europe ! Je ne veux pas d'une Europe supranationale ! Je ne veux pas que, pour y parvenir, on nous impose n'importe quelle disposition qui porte profondément atteinte à cette notion de souveraineté qui se confond avec la République elle-même !

M. Alain Griotteray. Très bien !

M. Pierre Mazeaud. Dix-huit siècles ont été nécessaires pour réaliser notre unité, l'indivisibilité de la République, pour consacrer la notion de souveraineté nationale dans notre constitution !

Si nous pensons ainsi, c'est parce que nous avons la nationalité française, que nous sommes des citoyens français, et non pas parce que, demain, nous pourrions avoir quelque espérance d'être des citoyens européens ! (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe du Rassemblement pour la République. - Mme Marie-France Stirbois et M. Alain Griotteray applaudissent également.*)

J'ai sans doute abusé de votre temps, mais vous me pardonnerez car, pour moi, le sujet est important : il s'agit de la conception que nous nous faisons de l'Europe de demain.

Vous comprendrez que le gaëlliste que je suis, comme l'ensemble des parlementaires, sur quelque banc qu'ils siègent, est attaché à son pays. Et être attaché à son pays, ce n'est pas dire que l'on est contre l'Europe ! Cela implique simplement de préciser les conditions de l'Europe de demain !

Il est important, madame le ministre, et j'en termine, que le Conseil constitutionnel précise bien la notion de souveraineté et qu'il dépasse le cadre juridique nécessaire à la compréhension de la souveraineté nationale au regard des traités, des conventions et des accords, afin qu'en aucun cas on ne porte atteinte à cette souveraineté.

Cette notion de souveraineté nationale, c'est l'affirmation de nos libertés, et je sais que vous êtes tout particulièrement attachée aux libertés, au même titre que l'ensemble des parlementaires français. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe du Rassemblement pour la République. - Mme Marie-France Stirbois et M. Alain Griotteray applaudissent également.*)

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

4

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt et une heures trente, deuxième séance publique :

Suite de la discussion :

Du projet de loi n° 2028 autorisant l'approbation de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes (rapport n° 2055 de M. François Loncle, au nom de la commission des affaires étrangères ; avis n° 2058 de M. Michel Pezet, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République) ;

Et du projet de loi n° 2029 autorisant l'approbation de l'accord d'adhésion de la République italienne à la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée à Schengen le 19 juin 1990 (rapport n° 2055 de M. François Loncle, au nom de la commission des affaires étrangères) ; ces deux textes faisant l'objet d'une discussion générale commune.

La séance est levée.

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

Le Directeur du service du compte rendu sténographique de l'Assemblée nationale,
CLAUDE MERCIER

LuraTech

www.luratech.com