

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

10^e Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993-1994

(49^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

1^{re} séance du vendredi 20 mai 1994



SOMMAIRE

PRÉSIDENTICE DE M. PIERRE-ANDRÉ WILTZER

1. **Accord avec les Communautés européennes portant sur le transfert de droits à pension.** - Discussion, selon la procédure d'adoption simplifiée, d'un projet de loi adopté par le Sénat (p. 2016).

Article unique. - Adoption (p. 2016)

2. **Convention sur la délivrance de brevets européens.** - Discussion, selon la procédure d'adoption simplifiée, d'un projet de loi (p. 2016).

Article unique. - Adoption (p. 2016)

3. **Convention avec l'Autriche en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune.** - Discussion, selon la procédure d'adoption simplifiée, d'un projet de loi adopté par le Sénat (p. 2016).

Article unique. - Adoption (p. 2016)

4. **Convention fiscale avec l'Autriche en matière d'impôts sur les successions et sur les donations.** - Discussion, selon la procédure d'adoption simplifiée, d'un projet de loi adopté par le Sénat (p. 2017).

Article unique. - Adoption (p. 2017)

5. **Accord avec le Chili sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements.** - Discussion, selon la procédure d'adoption simplifiée, d'un projet de loi adopté par le Sénat (p. 2017).

Article unique (p. 2017)

MM. Michel Fromet, le président.

Adoption de l'article unique.

6. **Accord international sur le jute et les articles en jute.** - Discussion d'un projet de loi (p. 2018).

M. Roger Romani, ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés.

M. François Guillaumé, rapporteur de la commission des affaires étrangères.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 2019)

M. Jean-Gilles Berthommier.

Clôture de la discussion générale.

Article unique. - Adoption (p. 2020)

7. **Traité d'amitié, d'entente et de coopération entre la France et le Kazakhstan.** - Discussion d'un projet de loi (p. 2020).

M. Roger Romani, ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés.

M. Ayméri de Montesquiou, rapporteur de la commission des affaires étrangères.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 2022)

MM. Jean-Gilles Berthommier,
Michel Fromet.

M. le ministre.

Clôture de la discussion générale.

Article unique. - Adoption (p. 2023)

8. **Accord avec le Viet-Nam sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements.** - Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat (p. 2023).

M. Roger Romani, ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés.

M. Etienne Pinte, rapporteur de la commission des affaires étrangères.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 2026)

MM. Claude Goasguen,
Michel Fromet.

M. le ministre.

Clôture de la discussion générale.

Article unique. - Adoption (p. 2028)

9. **Protocole avec la Belgique relatif aux allocations de naissance.** - Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat (p. 2028).

M. Roger Romani, ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés.

M. Etienne Pinte, rapporteur de la commission des affaires étrangères.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 2029)

MM. Claude Pringalle,
Claude Goasguen.

M. le ministre.

Clôture de la discussion générale.

Article unique. - Adoption (p. 2029)

Suspension et reprise de la séance (p. 2029)

10. **Renouvellement des conseillers municipaux.** - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 2030).

DISCUSSION DES ARTICLES (*suite*) (p. 2030)

Article 2 (p. 2030)

MM. Claude Bartolone, Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

Amendement de suppression n° 5 de M. Floch : MM. Jacques Floch, Philippe Bonnacarrère, rapporteur de la commission des lois ; le ministre. - Rejet.

Amendement n° 1 de la commission des lois : MM. le rapporteur, le ministre, Michel Fromet. - Adoption.

L'amendement n° 2 de M. Ceccaldi-Raynaud n'est pas soutenu.

Adoption de l'article 2 modifié.

Après l'article 2 (p. 2034)

Amendement n° 4202 de M. Balkany : MM. Patrick Balkany, le rapporteur, Jacques Limouzy, vice-président de la commission des lois ; le ministre, Robert Pandraud, Christian Bergelin, Jacques Floch. - Retrait.

Amendements n° 4203 et 4204 de M. Balkany : M. Patrick Balkany. - Retraits.

L'amendement n° 3 de M. Philibert n'est pas soutenu.

Amendement n° 4205 de M. Balkany: M. Patrick Balkany. - Retrait.

M. Jacques Floch.

Suspension et reprise de la séance (p. 2037)

Article 3 (p. 2037)

MM. Claude Bartolone, le rapporteur, le ministre, Jean-Jacques Hyster.

Amendement de suppression n° 6 de M. Floch: MM. Jacques Floch, le rapporteur, le ministre. - Rejet.

Adoption de l'article 3.

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

11. **Ordre du jour** (p. 2039).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTICE DE M. PIERRE-ANDRÉ WILTZER,
vice-président

La séance est ouverte à neuf heures trente.

M. le président. La séance est ouverte.

1

ACCORD AVEC LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES SUR LE TRANSFERT DE DROITS À PENSION

Discussion, selon la procédure d'adoption simplifiée,
d'un projet de loi adopté par le Sénat

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et les Communautés européennes portant sur le transfert de droits à pension (ensemble quatre annexes) (n^{os} 871, 1231).

Je rappelle que ce texte est examiné selon la procédure d'adoption simplifiée.

Article unique

M. le président. « *Article unique.* - Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et les Communautés européennes portant sur le transfert de droits à pension (ensemble quatre annexes) signé à Bruxelles le 27 juillet 1992 et dont le texte est annexé à la présente loi. »

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

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

2

CONVENTION SUR LA DÉLIVRANCE DE BREVETS EUROPÉENS

Discussion, selon la procédure d'adoption simplifiée,
d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi autorisant la ratification de l'acte portant révision de l'article 63 de la convention sur la délivrance de brevets européens (convention sur le brevet européen) du 5 octobre 1973, fait à Munich le 17 décembre 1991 (n^{os} 1012, 1228).

Je rappelle que ce texte est examiné selon la procédure d'adoption simplifiée.

Article unique

M. le président. « *Article unique.* - Est autorisée la ratification de l'acte portant révision de l'article 63 de la convention sur la délivrance de brevets européens (convention sur le brevet européen) du 5 octobre 1973, fait à Munich le 17 décembre 1991 et dont le texte est annexé à la présente loi. »

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

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

3

CONVENTION AVEC L'AUTRICHE EN MATIÈRE D'IMPÔTS SUR LE REVENU ET SUR LA FORTUNE

Discussion, selon la procédure d'adoption simplifiée,
d'un projet de loi adopté par le Sénat

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification de la convention entre la République française et la République d'Autriche en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (ensemble un protocole) (n^{os} 1131, 1227).

Je rappelle que ce texte est examiné selon la procédure d'adoption simplifiée.

Article unique

M. le président. « *Article unique.* - Est autorisée la ratification de la convention entre la République française et la République d'Autriche en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (ensemble un protocole), signée à Vienne le 26 mars 1993 et dont le texte est annexé à la présente loi. »

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

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

4

CONVENTION FISCALE AVEC L'AUTRICHE EN MATIÈRE D'IMPÔTS SUR LES SUCCESSIONS ET SUR LES DONATIONS

Discussion, selon la procédure d'adoption simplifiée,
d'un projet de loi adopté par le Sénat

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification de la convention entre la République française et la République d'Autriche en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur les successions et sur les donations (n^{os} 1132, 1227).

Je rappelle que ce texte est examiné selon la procédure d'adoption simplifiée.

Article unique

M. le président. « *Article unique.* - Est autorisée la ratification de la convention entre la République française et la République d'Autriche en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur les successions et sur les donations, signée à Vienne le 26 mars 1993 et dont le texte est annexé à la présente loi. »

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

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

5

ACCORD AVEC LE CHILI SUR L'ENCOURAGEMENT ET LA PROTECTION RÉCIPROQUES DES INVESTISSEMENTS

Discussion, selon la procédure simplifiée,
d'un projet de loi adopté par le Sénat

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Chili sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (n^{os} 1134, 1225).

Je rappelle que ce texte est examiné selon la procédure d'adoption simplifiée.

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 du Chili sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements, signé à Paris le 14 juillet 1992 et dont le texte est annexé à la présente loi. »

M. Michel Fromet. Monsieur le président, je demande la parole.

M. le président. En principe, la procédure d'adoption simplifiée exclut débat.

M. Michel Fromet. Pour une brève explication de vote, monsieur le président !

M. le président. Vous avez la parole.

M. Michel Fromet. Monsieur le président, monsieur le ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés, mes chers collègues, je souhaite exposer la position du groupe socialiste sur ce projet de ratification.

Le Chili est un pays exemplaire. La mise à jour démocratique, sociale et économique opérée par les nouvelles autorités démocratiques peut être avantageusement comparée aux ruptures constatées dans les pays de l'ancienne Europe communiste. Le droit et les libertés, sauvagement réprimés par un régime dictatorial pendant seize ans, ont imposé leur logique. La menace d'un retour en arrière s'éloigne avec la consolidation du nouveau régime, qui, récemment, a été massivement soutenu par l'opinion.

Cette rupture est d'autant plus remarquable que le Chili - on l'oublie souvent en France - progresse économiquement au rythme des nouveaux pays industriels d'Asie. Le nouveau président, M. Frei, qui a pris ses fonctions il y a quelques semaines, a confirmé le choix démocratique et social et l'ouverture économique voulue par son prédécesseur. Le traité que nous examinons a d'ailleurs été signé au moment de la visite officielle effectuée en France par le président Aylwin en juillet 1992.

La France a donc signé cet accord. Elle va le ratifier. Elle doit aller plus loin. En coopérant davantage avec le Chili, nous pourrions marquer des points en termes de coopération et d'échanges économiques avec ce pays.

Elle manifesterait une solidarité démocratique, et elle pourrait certainement, avec un suivi effectif des engagements signés, y trouver son compte.

Il convient, en effet, de ne pas oublier l'Amérique latine. Le faible nombre de visites ministérielles sur un continent où la France est encore attendue signale un repli sournois, que le groupe socialiste n'accepte pas. L'Amérique latine, le Chili et la France ont certainement encore un bout de chemin à faire ensemble. Il y va de notre intérêt, de notre image et de la stabilité démocratique d'un continent.

C'est pour toutes ces raisons que nous souhaitons manifester publiquement notre approbation à ces accords, en souhaitant qu'ils aillent plus loin.

Mme Louise Moreau. Très bien !

M. le président. Monsieur Fromet, je n'ai pas voulu vous interrompre, mais c'est par une interprétation extrêmement indulgente de nos dispositions réglementaires que je vous ai laissé parler, car la procédure d'adoption simplifiée a été décidée en conférence des présidents sur proposition de la commission des affaires étrangères et avec l'accord de votre président de groupe. Si ce dernier avait voulu que vous puissiez vous exprimer, il eût été souhaitable qu'il le manifestât à ce moment-là.

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

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

ACCORD INTERNATIONAL SUR LE JUTE ET LES ARTICLES EN JUTE

Discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord international de 1989 sur le jute et les articles en jute (n^{os} 932, 1230).

La parole est à M. le ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés.

M. Roger Romani, ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés. Monsieur le président, monsieur le rapporteur de la commission des affaires étrangères, mesdames, messieurs les députés, le projet de loi que le Gouvernement soumet aujourd'hui à l'Assemblée nationale a pour objet d'autoriser l'approbation de l'accord international sur le jute et les articles en jute.

Cet accord a été négocié sous l'égide de la Conférence des Nations unies pour la coopération et le développement du 30 octobre au 3 novembre 1989 à Genève. Il a été signé par la Communauté économique européenne et ses Etats membres et remplace l'accord venu à échéance en janvier 1991. Il est entré en vigueur à titre provisoire le 1^{er} janvier 1991.

Quelle en est la finalité ?

Comme celui qui l'a précédé, il s'agit d'un accord à clauses administratives, c'est-à-dire sans contenu économique. La mission essentielle de l'Organisation internationale du jute, dont le siège est à Dacca, est de conduire des projets dans le domaine de la recherche agricole et industrielle, de la promotion commerciale et de la réduction des coûts, afin d'améliorer la compétitivité du jute et des articles en jute. Le financement de tels projets est assuré par des contributions volontaires ou soumis au fonds commun pour les produits de base.

Par rapport à l'accord de 1982, le nouvel accord a été amélioré et complété par l'inclusion de la notion de ressources humaines ainsi que d'une référence au problème de l'environnement.

Notre pays est un tout petit importateur de jute - 27 000 tonnes en 1992, contre 1,35 million de tonnes à l'échelle mondiale -, mais l'approbation de l'accord international sur le jute est, pour la France, l'occasion de réaffirmer le soutien qu'elle a toujours apporté à la coopération internationale dans le domaine des produits de base.

Alors que, pour certains autres produits, on a évolué vers la formule de simples groupes d'études, l'Organisation internationale du jute représentait, malgré la légèreté de ses structures et ses missions exclusivement administratives, un symbole très important pour les pays producteurs dont le jute est la ressource vitale. C'est tout particulièrement vrai pour le Bangladesh, principal producteur, qui accueille le siège de l'Organisation.

Le Gouvernement est conscient des difficultés de l'action internationale en ce qui concerne les produits de base, en particulier les accords de produits. Les accords strictement administratifs comme celui qui vous est soumis ont des limites évidentes. Les accords à clauses économiques, comme les accords sur le cacao et le café, souffrent des difficultés de gestion des stocks régulateurs et des problèmes engendrés par le système de contingentement.

C'est pourquoi nous avons proposé à nos partenaires, lors du dernier sommet des pays industrialisés de Tokyo, de mener une analyse sur les voies possibles pour rénover notre approche sur les produits de base.

Conjointement, la France et le Japon feront, au sommet de Naples, en juillet prochain, un rapport proposant des lignes directrices d'une coopération entre producteurs et consommateurs jouant à la fois sur le fonctionnement des mécanismes de marché et le nécessaire maintien d'une coopération, du fait de l'importance vitale des produits de base pour certains pays en voie de développement.

Il ne faut pas se résigner - le Gouvernement en est convaincu - à maintenir systématiquement en l'état des formules qui pourraient être adaptées et améliorées. Si la France s'emploie à chercher des voies efficaces de coopération dans un domaine difficile, il n'en est pas moins important qu'elle puisse approuver les accords négociés et apporter, ce faisant, le signe de son appui à la coopération internationale pour les produits de base et aux pays en voie de développement pour lesquels ils constituent une ressource essentielle.

Telles sont, mesdames, messieurs les députés, les principales dispositions de l'accord qui fait l'objet du projet de loi aujourd'hui proposé à votre approbation.

M. le président. La parole est à M. François Guillaume, rapporteur de la commission des affaires étrangères.

M. François Guillaume, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le nouvel accord international sur le jute, dont le Gouvernement nous propose la ratification, aurait peut-être justifié d'une procédure d'adoption simplifiée plutôt que d'une présentation en séance publique.

En effet, les intérêts en cause ne sont pas considérables. Les producteurs sont peu nombreux, même s'ils sont importants : le Bangladesh, l'Inde, la Chine, la Thaïlande. L'Afrique elle-même a réduit très sensiblement sa production.

Mais l'accord sur le jute est l'exemple type de ces accords internationaux sur les matières premières qui sont vides de contenu et dépourvus de moyens réels pour atteindre les objectifs pourtant très limités qu'ils se proposent.

Aussi l'occasion nous sera-t-elle donnée, en examinant les termes de l'accord, de prolonger notre réflexion sur la désastreuse situation des marchés et des prix des matières premières, qui a conduit à l'appauvrissement dramatique de l'hémisphère sud, dans la plus grande indifférence de l'hémisphère nord.

Comme vous l'avez rappelé, monsieur le ministre, l'accord signé en 1989 remplace celui de 1982 et il lui ressemble, en quelque sorte, comme un frère. Dans l'intervalle est intervenue, en 1991, à titre provisoire, l'application de l'accord de 1989, avant qu'il ne soit signé par l'ensemble des pays producteurs et consommateurs concernés.

Les objectifs fondamentaux sont les mêmes : renforcer la compétitivité du jute et des articles en jute, préserver et élargir les marchés existants, établir de nouveaux marchés, mettre au point de nouvelles utilisations finales du jute, favoriser l'expansion et la diversification du commerce international du jute et des articles en jute, mais aussi améliorer les rendements et la qualité dans la culture du jute, améliorer la qualité des articles en jute et réduire leurs coûts de production, et enfin promouvoir les préoccupations d'ordre environnemental, en renforçant l'utilisation du jute en tant que produit naturel.

Comme dans l'accord de 1982, ces objectifs doivent être atteints au moyen de projets de recherche-développement, de promotion des ventes et de réduction des coûts. A part cela, aucune clause économique n'est prévue. Comme celui de 1982, le nouvel accord ne comporte pas la moindre mesure de stabilisation des prix et d'organisation des marchés ; il se contente d'assurer la transparence par une meilleure connaissance statistique.

D'ailleurs, depuis quatre ans, les prix ne cessent de diminuer : de 450 dollars la tonne en 1990, ils sont passés à 250 dollars la tonne en 1994. En outre, la production mondiale a diminué de manière sensible : pour la dernière campagne, elle s'établit à moins de 3,15 millions de tonnes. Pour l'heure, le marché stagne.

Le remplacement du jute par les fibres synthétiques semble un processus irréversible. En effet, le transport en vrac et le stockage en silo des céréales, mais aussi des produits tropicaux tels le café et le sucre, limitent l'utilisation des sacs de jute.

Toutefois, tout espoir n'est pas encore perdu puisque la biodégradabilité des fibres naturelles s'inscrit dans la politique actuelle de protection de l'environnement. Certains pays ont déjà commencé à limiter l'utilisation des sacs en polypropylène. Mais cela suffira-t-il ? Certes, non ! C'est la raison pour laquelle les pays producteurs devraient consentir un effort supplémentaire, aidés en cela par les pays consommateurs. Quoi qu'il en soit, les moyens du fonds commun semblent trop limités pour rechercher d'autres utilisations du jute.

Selon le Gouvernement, l'approbation de l'accord international sur les jutes et les produits du jute est pour la France l'occasion de réaffirmer le soutien qu'elle a toujours apporté à la coopération internationale dans le domaine des produits de base. Malheureusement, les positions adoptées à ce jour par les autorités françaises en la matière se sont révélées infructueuses pour les pays producteurs du tiers monde et peu suivies par les pays industrialisés.

Depuis dix ans, on assiste à une détérioration inexorable des termes de l'échange. Le problème de la chute des cours des matières premières tropicales est réel. Cette chute ne cesse de se poursuivre sans que les grandes nations s'attaquent à cette difficulté. Si elle était réglée, il pourrait s'ensuivre une amélioration du pouvoir d'achat des pays en voie de développement.

Il est clair aujourd'hui que les difficultés de fonctionnement des accords multilatéraux portant sur les produits traditionnels ont fait naître un doute profond sur la capacité des pays consommateurs et des pays producteurs à s'entendre pour négocier de vrais accords de nature à stabiliser les prix des matières premières.

Dès lors, il convient de réfléchir à une autre stratégie. Celle que je défends depuis plusieurs années consiste à créer des ententes entre pays en voie de développement producteurs d'un même produit, décidés à rééquilibrer le pouvoir économique et à établir un autre rapport de forces avec les pays consommateurs. Ces ententes, qui s'appuieraient sur une politique commune de stockage, une recherche commune sur l'utilisation des produits agricoles, une meilleure répartition géographique des marchés internationaux et une certaine maîtrise concertée de la production, permettraient à ces pays en voie de développement d'obtenir une meilleure rémunération de leurs productions.

Bien entendu, cela n'est pas simple dans la mesure où les pays consommateurs détiennent le pouvoir économique. Or ceux-ci cèdent à la tentation d'user de ce pouvoir pour obtenir ces matières premières au meilleur prix,

quitte à engager éventuellement des politiques de développement à titre de compensation ? Toutefois, ne serait-il pas plus juste de payer les matières premières à un prix normal ? Cette façon de procéder serait peut-être plus efficace que toutes celles que l'on a connues jusqu'à présent !

L'amélioration relèvement du pouvoir d'achat des pays en voie de développement grâce à une meilleure rémunération des matières premières conduirait à un désendettement qui, incontestablement, permettrait à tous ces pays de retrouver une certaine prospérité. Au reste, certains producteurs nous ont entendus : les producteurs de café et ceux de cacao plus récemment ont constitué une sorte d'entente pour réguler les apports sur le marché, et déjà certains cours sont remontés dans certains cas de près de 50 p. 100.

Je vous ai entendu avec plaisir, monsieur le ministre, indiquer que, lors du sommet de Naples, la France allait prendre l'initiative d'une réflexion plus approfondie sur ce problème des matières premières et tenter de promouvoir cette organisation des marchés, qui est la seule chance pour les pays en voie de développement de bénéficier d'une amélioration de leur situation grâce à une vente plus rémunératrice de leurs productions de base.

Dans cette attente, et considérant que l'accord sur le jute n'est peut-être qu'une étape vers des accords plus élaborés et plus efficaces, la commission vous recommande, mes chers collègues, d'adopter ce projet de loi, sans perdre de vue que le problème majeur pour les pays en voie de développement est celui de la remise en ordre des marchés des produits tropicaux afin qu'ils bénéficient de prix plus rémunérateurs. Finalement, c'est peut-être cela qui favorisera la justice et la paix dans le monde !

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Jean-Gilles Berthommier.

M. Jean-Gilles Berthommier. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, comme l'a souligné M. le rapporteur, l'accord conclu en 1989 diffère peu de celui de 1982. Ce dernier avait institué l'OIJ dont l'efficacité semble, compte tenu des résultats, mitigée. Je ne rappellerai pas les réserves évoquées dans l'excellent rapport de M. Guillaume, sauf pour regretter l'absence de clause économique.

Cet accord de moyenne importance pose en fait le problème de la coopération internationale dans le domaine des produits agricoles de base. En effet, le marché du jute, qui se caractérise par la dépression des prix et la diminution régulière des recettes d'exportation, renvoie aux dysfonctionnements des marchés d'autres productions de matières premières agricoles.

Les chiffres évoqués dans le rapport - les prix agricoles à l'exportation ont chuté de 26 p. 100 en termes réels entre 1980 et 1992 - autorisent à se poser la question du maintien d'une logique inefficace et peu productive.

En outre, ce type d'accord recèle des effets pervers. Les initiatives internationales telles que les financements compensatoires, les systèmes de préférence et les accords de produits, contribuent souvent à geler la structure nationale de production de la matière première concernée, car elles poussent les gouvernements des pays producteurs à favoriser les produits bénéficiant d'un soutien et découragent bien souvent les activités de transformation de ces matières. Ainsi, les pays très pauvres fonctionnent comme des ghettos déconnectés de l'économie mondiale, hors de la sphère de la valeur ajoutée et donc du profit.

Il est donc indispensable de mettre l'accent sur la diversification de l'appareil productif des pays en voie de développement, d'insister sur le fait qu'il faut responsabiliser ces pays tout en les aidant, de contribuer à les libérer d'un développement qui est tributaire d'une économie assise sur leurs seules matières premières.

Les propositions du rapporteur en ce qui concerne l'organisation des marchés de matières premières me paraissent très intéressantes, dans la mesure où elles visent à favoriser des alliances entre les pays producteurs, sur un modèle proche de celui de l'OPEP, dans une perspective dynamique de marché et dans un esprit d'autonomie et non d'assistance.

Cependant, ces propositions gagneraient, je crois, à être complétées par des moyens permettant d'agir sur les droits de douane qui pénalisent les produits transformés originaires des pays en voie de développement et freinent ainsi l'installation d'activités de première et de seconde transformation.

Par ailleurs, des aides au développement sur le long terme, en vue d'agir sur l'environnement économique et administratif, influeraient avantageusement sur les conditions du développement de ces pays. Ainsi, un encouragement de l'épargne intérieure rassurerait les investisseurs éventuels. De même, des incitations à un développement rural cohérent fondé sur de petites unités économiques équilibrées optimiseraient les conditions de vie des populations et freineraient par là même l'exode vers les grands ensembles urbains incapables d'absorber et d'intégrer un trop grand nombre de personnes.

Notre fin de siècle, pleine d'incertitudes, ne doit pas nous disposer à trop d'attentisme. Il nous faut montrer la volonté que nous avons de venir en aide à des pays qui bien souvent semblent livrés à eux-mêmes. C'est la vocation particulière de la France que de lancer des initiatives en ce sens.

Le groupe UDF votera la ratification de cet accord en formant le vœu que la communauté des pays développés persévèrent dans des aides qui doivent, pour le bien de tous, se tourner vers la responsabilisation des pays les plus pauvres plutôt que vers une insuffisante gestion du quotidien. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La discussion générale est close.

Article unique

M. le président. « *Article unique.* - Est autorisée l'approbation de l'accord international sur le jute et les articles en jute (ensemble deux annexes), fait à Genève le 3 novembre 1989, signé par la France le 20 décembre 1990 et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Personne ne demande la parole?...

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

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

TRAITÉ D'AMITIÉ, D'ENTENTE ET DE COOPÉRATION ENTRE LA FRANCE ET LE KAZAKHSTAN

Discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi autorisant la ratification du traité d'amitié, d'entente et de coopération entre la République française et la République du Kazakhstan (ensemble un protocole de coopération économique) (n^{os} 974, 1229).

La parole est à M. le ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés.

M. Roger Romani, ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, conformément à l'article 53 de la Constitution, j'ai l'honneur de vous soumettre pour adoption le projet de loi de ratification du traité d'amitié, d'entente et de coopération entre la France et le Kazakhstan signé à Paris le 23 septembre 1992.

Avant d'évoquer les différentes dispositions de ce texte, je rappellerai brièvement l'historique des relations bilatérales franco-kazakhes ainsi que la situation actuelle au Kazakhstan.

Situé à la charnière de l'Europe et de l'Asie, le Kazakhstan est un immense territoire de 2 700 000 kilomètres carrés, peuplé de 17 millions d'habitants. Il a accédé à l'indépendance en décembre 1991 à la suite de la dissolution de l'URSS.

Le Kazakhstan dispose de richesses naturelles considérables, en particulier dans le domaine énergétique et minéral. C'est également un important producteur de céréales.

Les performances économiques du pays sont assez satisfaisantes, dans la mesure où ses résultats ont été dans l'ensemble moins négatifs que ceux de la moyenne des Etats de l'ex-URSS. En outre, les dirigeants du Kazakhstan se sont clairement engagés dans un véritable programme de réformes économiques en liaison avec le FMI. L'une des dernières mesures méritant d'être notée à cet égard est l'introduction en novembre dernier d'une monnaie nationale, le tengue, qui doit permettre au Kazakhstan de consolider son indépendance économique et financière envers ses principaux partenaires, la Russie en premier lieu.

La République du Kazakhstan a un régime à prédominance présidentielle. Son président a été élu au suffrage universel direct en décembre 1991 pour cinq ans et des élections législatives anticipées se sont déroulées le 7 mars dernier. Le Parlement, monocaméral, a été réduit à 177 députés. Le Président nomme des gouverneurs de région et le peuple élit des assemblées locales.

Si le Premier ministre, M. Teretchenko, n'a pas présenté la démission de son Gouvernement à l'issue de ce renouvellement du Parlement, le Président, M. Nazarbaev, a procédé à de nombreux changements de portefeuilles au sein du Gouvernement.

Almaty est parvenue rapidement à une large reconnaissance sur la scène internationale pour des raisons évidentes : importance géostratégique du pays, présence de grandes richesses naturelles et, surtout, d'armements stratégiques et de sites militaires tels le cosmodrome de Baïkonour ou le polygone nucléaire de Semipalatinsk, fermé d'ailleurs sur décision du Président kazakh dès août 1991.

Le Kazakhstan entretient désormais des relations suivies avec les membres permanents du Conseil de sécurité, ainsi qu'avec des puissances régionales comme la Turquie, l'Iran et l'Inde, mais aussi avec l'Allemagne et le Japon.

Membre de l'ONU, de la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe, du Conseil de coopération Nord-Atlantique, du FMI et de la BERD, le Kazakhstan a adhéré au traité de non-prolifération des armes nucléaires en tant qu'Etat non doté d'armes nucléaires le 13 décembre dernier et a déposé ses instruments de ratification auprès des Etats-Unis d'Amérique au mois de février.

Nos relations politiques sont substantielles, comme en témoignent les quatre rencontres intervenues en vingt mois entre le Président de la République française et le Président kazakh, dont deux visites d'Etat. Une ambassade de France au Kazakhstan a été ouverte à l'été 1992 et le Kazakhstan dispose d'une implantation équivalente. Nos relations prennent place dans le cadre du traité qui est soumis aujourd'hui à votre ratification et qui prend en compte : la perspective d'édification de l'Union européenne ; le fait que le Kazakhstan est un Etat successeur de l'URSS ; la décision de ce pays d'être un Etat non nucléaire ; la volonté des deux Etats de définir un cadre pour l'avenir de leurs relations.

Est annexé à ce traité un protocole de coopération économique, qui institue un groupe de travail intergouvernemental pour la coopération économique et industrielle.

Le traité prévoit des consultations sur les questions bilatérales et internationales d'intérêt commun, en particulier dans le domaine de la sécurité en Europe. Il énonce également les principaux domaines de coopération bilatérale : économie, culture, science et technique.

Nos relations économiques ont connu un développement substantiel, de nombreux investisseurs s'étant portés vers ce pays comme Elf, Bouygues et Thomson. Un encours de 300 millions de francs de crédits garantis à moyen terme a été mis en place en septembre dernier et de nombreuses délégations économiques se rencontrent régulièrement.

Enfin, notre coopération culturelle, scientifique et technique a pris son rythme de croisière avec une enveloppe budgétaire de 6 millions de francs, en hausse de 30 p. 100 par rapport à l'an dernier.

Telles sont, monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, les principales observations qu'appelle le traité d'amitié, d'entente et de coopération entre la France et le Kazakhstan qui fait l'objet du projet de loi qui vous est soumis. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La parole est à M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur de la commission des affaires étrangères.

M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la nation kazakhe apparaît comme une nation spécifique, distincte des autres nations d'Asie centrale par son histoire et par sa situation intérieure : la présence d'une importante communauté russe est son principal problème de politique intérieure ; en revanche, l'influence de l'intégrisme musulman est très marginale et le régime kazakh est sur la voie de la démocratie.

Le Kazakhstan doit être un facteur de stabilité en Asie centrale. Son ouverture vers l'Orient a atteint ses limites : certes, les relations du Kazakhstan avec la Chine, l'Iran et

la Turquie se sont développées - ces trois Etats ont intérêt à conforter la stabilité du régime kazakh -, mais cette politique ne peut à l'évidence constituer un substitut à la recherche d'une nécessaire coexistence avec la Russie.

Dès l'indépendance, et en dépit des contentieux historiques, le président Nazarbaev a entrepris de sauvegarder les liens entre l'Asie centrale et la Russie. Les raisons de fond de cette attitude sont le poids de la communauté russe, mais aussi la dépendance économique du Kazakhstan et la recherche de garanties de sécurité.

Néanmoins, le Kazakhstan n'a pas encore établi une relation équilibrée avec la Russie ; leur relations demeurent difficiles et ont même tendance à se dégrader :

La question de la frontière Nord demeure mais, surtout, Moscou est de plus en plus exigeante quant au traitement des Russes du Kazakhstan. Ceux-ci représentent une forte minorité : 33 p. 100 de la population.

Le Kazakhstan a quitté la zone rouble car il ne pouvait accepter les exigences de Moscou, et certains contentieux économiques ne sont pas réglés ou ont connu un règlement tardif, comme celui du statut de la base de Baïkour.

Ce pays a ratifié START I et le traité de non-prolifération mais n'a pas obtenu de garanties formelles de sécurité. En conséquence, le Kazakhstan cherche à diversifier ses partenaires.

Les Etats-Unis ont fortement augmenté leur aide afin de récompenser le comportement kazakh à propos de l'armement stratégique. Cependant, il ne souhaitent pas distendre les liens entre le Kazakhstan et la Russie et ont freiné le rapprochement entre le Kazakhstan et la Turquie.

Outre le souci de préserver la stabilité de l'Asie centrale, la politique des Occidentaux est justifiée par le potentiel économique de ce pays. Celui-ci est immense mais encore mal exploité.

Le Kazakhstan pourrait devenir un nouveau Koweït, mais il doit encore augmenter sa production, développer ses capacités de raffinage et construire un nouvel oléoduc. Ce dernier projet est un enjeu fondamental de son émancipation économique à l'égard de la Russie. Bien que le tracé passant par la Russie soit aujourd'hui privilégié, il n'est pas encore arrêté car une solution alternative demeure : un tracé passant par l'Iran, auquel la Russie est hostile, de même que le sont, par conséquent, les Etats-Unis.

D'autres potentialités existent : des ressources minérales, un secteur agricole et alimentaire qui demande d'importants investissements, de même que la reconversion du secteur militaro-industriel.

La crise économique est profonde car l'économie a subi de plein fouet les conséquences de l'indépendance des républiques d'Union soviétique. Le président Nazarbaev défend la Communauté des Etats indépendants pour rétablir les liens et entend développer la capacité exportatrice du Kazakhstan. Les réformes économiques progressent lentement, mais elles progressent.

Les investissements étrangers sont encore faibles en dehors du secteur pétrolier. L'inflation et la dépréciation de la monnaie rendent nécessaires des garanties en devises fortes et en exportations de matières premières. Or ces devises sont rares et les exportations sont limitées par l'enclavement du pays.

La coopération franco-kazakhe dans le domaine économique repose principalement sur trois accords : le contrat Elf-Aquitaine, une ligne de crédit de 300 millions de

francs mise en place en septembre 1993 et un accord de protection des investissements, dont la procédure de ratification est toujours en souffrance du fait des Kazakhs.

Comme vous le constatez, le Kazakhstan est un pays au fort potentiel économique, ayant besoin de la technologie française et représentant un marché de 20 millions de consommateurs.

L'aspect politique n'est pas moins important. Ce pays est situé à l'épicentre de diverses lignes de partage géopolitique, ethnique et religieuse ; sa stabilité est indispensable à celle de l'ensemble de la région.

C'est pourquoi je vous demande d'autoriser la ratification du traité entre le Kazakhstan et la France. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Jean-Gilles Berthommier.

M. Jean-Gilles Berthommier. Monsieur le président, monsieur le ministre, pour montrer tout l'intérêt qu'il y a à soutenir la ratification de ce traité d'amitié et de coopération avec le Kazakhstan, j'analyserai les atouts de ce vaste pays multi-ethnique, issu de l'empire soviétique, aux confins du monde musulman et chinois, ainsi que les défis auxquels il est confronté.

Cinq fois grand comme la France : cette taille peut être un atout, mais également être un handicap. Le handicap, c'est, bien sûr, pour un vaste pays, les problèmes de mise en valeur et de communication. Mais, comparés aux handicaps, les atouts sont beaucoup plus importants.

Tout d'abord, ce vaste pays possède des terres agricoles extrêmement riches, les fameuses terres noires, le tchernozem ; c'est un atout agricole remarquable.

Toutefois, le Kazakhstan est confronté à deux problèmes liés à l'eau. D'abord, une pluviosité irrégulière entraîne une variation des récoltes d'une année sur l'autre. Il y a des possibilités de coopération avec la France dans ce domaine. Ensuite, le niveau de la mer d'Aral a baissé de 14 mètres et, aujourd'hui, certains ports se retrouvent à 80 kilomètres de la côte. Ce pays a donc manifestement besoin d'une aide environnementale.

Il possède de vastes terres agricoles très riches, mais aussi de vastes steppes semi-arides. Cela peut être aussi un avantage si l'on veut construire des installations exigeant une certaine tranquillité. Je veux parler, bien sûr, de la base de Baïkonour. Nous avons donc des possibilités de coopération dans le domaine spatial. Ces vastes steppes ont également permis de construire le site d'expérimentation de Semipalatinsk, où l'on testait les armes atomiques, biologiques et chimiques, ce qui nécessitait une relative discrétion.

Que le Kazakhstan ait renoncé à être une puissance nucléaire est pour nous extrêmement intéressant, d'autant plus que cela est confirmé dans le traité. On ne peut néanmoins manquer d'être inquiet devant la disparition ou la vente d'un certain nombre d'armes nucléaires aujourd'hui disséminées dans divers pays qui sont des puissances régionales, pour ne pas parler de l'Iran.

L'article 9 de ce traité est donc le bienvenu puisqu'il précise que la France et le Kazakhstan s'efforceront d'éviter la prolifération des armes de destruction massive.

La coopération dans le nucléaire civil, telle que la prévoit l'article 11, me paraît également extrêmement intéressante parce qu'elle permettra de lutter contre la pollu-

tion dramatique de certaines régions du Kazakhstan, où l'on a considéré les déchets nucléaires comme des déchets banals. L'article 11 sur le nucléaire civil et l'article 16 sur l'environnement permettront de coopérer dans ce domaine.

Je dirai maintenant un mot des immenses ressources du sous-sol kazakh : ressources minérales et ressources énergétiques. Ce pays possède quasiment tous les métaux précieux, il a les plus grandes réserves de chrome du monde, extrait des métaux stratégiques comme l'uranium, le strontium, ou le vanadium, par exemple. N'oublions pas les mines de charbon de Karaganda et des réserves de pétrole faramineuses – 35 milliards de barils – qu'on compare à celles du Koweït ou de l'Arabie.

L'article 11 prévoit et encourage la coopération franco-kazakhe dans le domaine énergétique et minier ; c'est une très bonne chose. Néanmoins, il reste à dresser un inventaire plus précis des ressources, à en améliorer le transport, l'exploitation et la transformation.

Dans les domaines liés au sol, au sous-sol et à l'espace, les possibilités de coopération entre la France et le Kazakhstan sont extrêmement variées. Cela seul justifierait d'autoriser la rectification de ce traité.

Mais le Kazakhstan occupe en outre une position géostratégique remarquable. En effet, il constitue une sorte d'interface entre les aires culturelles asiatique, musulmane et occidentale. Cela a parfois des inconvénients, notamment lorsque se produisent les contestations de frontières dont nous avons parlé tout à l'heure, mais c'est aussi un atout pour les échanges que le Kazakhstan souhaite développer avec la Chine, le Japon et la Corée, de même qu'avec l'Iran et la Turquie, ainsi qu'avec l'Europe. On peut se féliciter que la France ait été le premier pays occidental à signer un traité de coopération avec le Kazakhstan.

Avec ses énormes ressources potentielles et sa position géographique, ce pays peut devenir une des grandes puissances mondiales ; il était donc légitime que la France signât un traité avec lui.

Cependant, la survie du Kazakhstan dépend en grande partie de ses relations avec la Russie, car c'est un Etat multi-ethnique issu de l'ancien empire soviétique. Au dernier recensement, il comptait 17 millions d'habitants, mais 90 groupes ethniques et 9 nationalités principales, surtout des Kazakhs, qui représentent 40 p. 100 de la population, et des Russes, qui en représentent 38 p. 100, du fait de la colonisation lancée par Staline et poursuivie par Khrouchtchev.

La croissance démographique des Kazakhs est supérieure à celle des Russes et on pense que, vers l'an 2000, ils représenteront la majorité absolue de la population. Néanmoins, les Russes resteront majoritaires dans le nord-est du pays.

Il y a donc des tensions entre les deux communautés, qui ont commencé dès 1986 et ont débouché sur un nationalisme qui s'est traduit par l'apparition d'un mouvement kazakh nationaliste, le mouvement Azat, dans le même temps où Soljenitsyne réclamait publiquement la partition du Kazakhstan et de l'intégration de sa frange nord-est à la Russie. Le président Nazarbaïev est conscient que la survie de son pays dépend avant tout des relations entre les deux populations et que la nation kazakhe ne peut être fondée sur la seule identité ethnique. Pour fonder la nation kazakhe, il joue la carte du développement économique, seule façon d'éviter la sécession des Russes du Kazakhstan.

Par ce traité, la France soutient clairement le nouvel Etat kazakh tout en encourageant les relations entre la Russie et le Kazakhstan, facteur de stabilité dans la région.

Mes chers collègues, nous devons autoriser la ratification de ce traité pour trois raisons.

D'abord, par son action quotidienne, la France a toujours démontré sa volonté de défendre la paix dans le monde. Ce traité est un traité d'amitié, qui favorise le désarmement et la coopération au sein de la CSCE. On ne peut qu'y souscrire.

Par ailleurs, berceau des droits de l'homme, la France ne peut qu'encourager et soutenir les pays qui émergent du totalitarisme pour se tourner vers la démocratie. Le pluripartisme et la liberté d'expression sont désormais reconnus au Kazakhstan, qui est un Etat laïque. Cela est d'autant plus remarquable que la population est majoritairement musulmane et à proximité immédiate de l'intégrisme iranien.

Enfin, ce traité favorise les échanges culturels par son article 15 et les échanges économiques par ses articles 11, 12 et 13. Les entreprises françaises qui travaillent dans le domaine pétrolier, de l'équipement, des transports, de l'agro-alimentaire ou des télécommunications ont compris tout l'intérêt de ce partenariat, qui offre aussi au Kazakhstan l'avantage d'émanciper son économie de la tutelle russe.

Pour toutes ces raisons, mes chers collègues, avec le groupe UDF, je vous invite à adopter ce projet de loi autorisant la ratification du traité d'amitié, d'entente et de coopération avec le Kazakhstan. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Michel Fromet.

M. Michel Fromet. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, notre assemblée va, ce matin, autoriser la ratification du traité d'amitié, d'entente et de coopération signé par la France, le 23 septembre 1992, avec la République du Kazakhstan. Cette autorisation est acquise, cela ne fait de doute pour personne. La commission des affaires étrangères a examiné le projet mercredi 11 mai. Elle l'a adopté à l'unanimité. Pourquoi avoir inscrit à notre ordre du jour l'examen d'un texte qui a recueilli l'assentiment de tous les groupes ?

Le groupe socialiste voulait manifester publiquement son approbation. Il souhaitait que l'autorisation de ratification bénéficie d'un caractère solennel et d'un certain éclat. Cet accord, en effet, constitue en soi une première. Jamais notre pays n'avait signé de traité avec ce grand pays d'Asie centrale. Cet accord-cadre a été suivi d'un second sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements, signé le 25 septembre 1992.

Ce traité est aussi le premier signé par le Kazakhstan avec un pays occidental. La France avait également reconnu la première l'indépendance kazakhe. Le ministre des affaires étrangères s'était rendu à Alma-Ata dès le 25 janvier 1992, quelques semaines après l'indépendance, proclamée le 16 décembre 1991. Le secrétaire d'Etat aux affaires étrangères, M. Alain Vivien, avait lui aussi effectué un voyage, les 4 et 5 mars 1992. Notre ambassade a été ouverte dès le 5 juin 1992. Le président Nazerbaïev a été reçu en France le 23 septembre 1992 et, un an plus tard, le président Mitterrand a visité le Kazakhstan.

Ces rappels, loin d'être anecdotiques, prétendent simplement mettre en perspective le projet que nous examinons. Le Kazakhstan, issu de l'ancien empire soviétique,

est peu connu, géographiquement lointain, étranger aux préoccupations et aux stratégies internationales. Cet Etat est pourtant, à bien des égards, un des enjeux importants pour l'avenir, notamment pour la France ; il est en particulier doté de richesses potentielles nombreuses et variées, les précédents orateurs l'ont souligné et je n'y reviens pas.

Le Président de la République a voulu, très tôt et très vite, établir des liens d'amitié et de coopération avec le Kazakhstan. Un cadre a donc été défini. Des liens personnels au plus haut niveau ont confirmé avec éclat la qualité des engagements pris.

Il convient maintenant de donner les impulsions nécessaires, notamment sur les plans économique, industriel et agricole, et de nourrir les traités et les accords signés. Le rapporteur a signalé que, de ce point de vue, la France était encore en deçà de ses ambitions ; il reste donc encore beaucoup de chemin à parcourir.

Sans doute convient-il, comme le rappelait le Président de la République au chef de l'Etat kazakh le 23 septembre 1992, de conclure cette ratification sur une note d'optimisme. Un poète kazakh a écrit en effet : « Le bonheur ne tient pas longtemps, le malheur ne s'use jamais, la seule chose fragile mais constante, c'est l'espoir. » Tel est le vœu que je forme en signalant, bien sûr, le vote favorable du groupe socialiste pour la ratification de ce traité d'entente et de coopération.

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

M. le ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés. Je tiens à dire à M. Berthommier que rien ne permet aujourd'hui d'affirmer que des engins nucléaires aient été cédés par le Kazakhstan à des puissances régionales.

Je souhaitais que cela fût dit.

M. le président. La discussion générale est close.

Article unique

M. le président. « *Article unique.* - Est autorisée la ratification du traité d'amitié, d'entente et de coopération entre la République française et la République du Kazakhstan (ensemble un protocole de coopération économique), signé à Paris le 23 septembre 1992 et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Personne ne demande la parole ?...

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

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

8

ACCORD AVEC LE VIET-NAM SUR L'ENCOURAGEMENT ET LA PROTECTION RÉCIPROQUES DES INVESTISSEMENTS

Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République socialiste du Viet-Nam sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (ensemble un échange de lettres interprétatif) (n^{os} 1133, 1226).

La parole est à M. le ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés.

M. Roger Romani, ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, l'objet de l'accord sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements, signé à Paris le 26 mai 1992 par la France et la République socialiste du Viet-Nam, est d'établir un cadre juridique sûr, de nature à favoriser l'activité déjà significative de nos entreprises au Viet-Nam.

Le texte ainsi soumis à votre approbation reprend les grands principes qui figurent habituellement dans les accords de ce type.

Ainsi, les principaux traits de l'accord consistent dans :

- l'octroi aux investisseurs d'un traitement juste et équitable, conforme au droit international et au moins égal au traitement accordé aux nationaux ou à celui de la nation la plus favorisée, à l'exclusion des avantages consentis à un Etat tiers en raison de l'appartenance à une organisation économique régionale ;

- une garantie de libre transfert des revenus et du produit de la liquidation des investissements ainsi que d'une partie des rémunérations des nationaux de l'une des parties contractantes ;

- le versement, en cas de dépossession, d'une indemnisation prompte et adéquate, dont les modalités de calcul sont précisées dans l'accord ;

- la faculté de recourir à une procédure d'arbitrage international en cas de différend entre l'investisseur et le pays d'accueil ;

- la possibilité, pour le Gouvernement français, d'accorder sa garantie aux investissements que réaliseront à l'avenir nos entreprises dans ce pays, conformément aux dispositions de la loi de finances rectificative pour 1971, qui subordonne l'octroi de cette garantie à l'existence d'un tel accord.

Comme vous le voyez, l'essentiel des principes auxquels nous sommes attachés et qui fondent la protection des investissements est inscrit dans le texte que nous avons signé avec le Viet-Nam.

Je crois également utile de souligner l'intérêt que présente l'accord dans nos rapports avec le Viet-Nam.

Cet accord s'inscrit dans un processus de renforcement régulier des relations bilatérales avec un pays auquel nous lie une histoire commune et dans lequel la France dispose, de ce fait, d'atouts considérables, qu'il convient de mettre en valeur. A cet égard, la présence économique française au Viet-Nam - plus spécifiquement celle de nos investisseurs - mérite d'être soulignée. Le stock d'investissements français, estimé à près de 2 milliards de francs, place notre pays au troisième rang des investisseurs étrangers au Viet-Nam, derrière deux nations asiatiques, Taïwan et Hong-kong.

Les secteurs où la présence de nos investisseurs est déjà solide sont, à l'évidence, des domaines de développement prioritaires de l'économie du Viet-Nam.

L'activité de nos grands groupes pétroliers dans ce pays correspond à une perspective de stratégie régionale et vise ainsi à conforter leurs positions en Asie, face à leurs principaux concurrents.

En outre, il est tout à fait probable que le tourisme constituera, dans un avenir proche, un secteur de plus en plus important de l'économie vietnamienne.

Depuis quelques années, les résultats économiques enregistrés portent la marque d'une sensible amélioration, alors même que l'aide internationale dont le Viet-Nam bénéficiait de la part de l'URSS et de ses alliés lui faisait brutalement défaut.

Conscient de la nécessité de s'intégrer pleinement à son environnement économique régional, et donc d'attirer les capitaux, le Viet-Nam a récemment assoupli sa législation fixant le régime d'accueil des investissements étrangers.

Ce type d'évolution témoigne bien de l'orientation résolue des autorités vietnamiennes, dans le sens de l'ouverture de leur économie. Il importe en conséquence que la France, qui figure au premier rang des partenaires occidentaux du Viet-Nam, soit aussi l'une des nations dont les entreprises soient les plus actives dans ce pays. Cet impératif est renforcé du fait de la levée de l'embargo américain à l'égard du Viet-Nam et des perspectives nouvelles qu'elle ouvre.

Telles sont, monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les députés, les principales observations qu'appelle cet accord avec la République socialiste du Viet-Nam sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements, qui fait l'objet du projet de loi qui vous est soumis. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La parole est à M. Etienne Pinte, rapporteur de la commission des affaires étrangères.

M. Etienne Pinte, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République socialiste du Viet-Nam sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements s'inscrit dans un contexte d'ouverture du Viet-Nam à la communauté économique et financière mondiale.

Deux faits importants et récents permettent au Viet-Nam cette ouverture : il s'agit, d'une part, du règlement, auquel la France et la communauté internationale ont beaucoup participé, de ses arriérés vis-à-vis du Fonds monétaire international et, d'autre part, de la levée de l'embargo américain, intervenue le 2 février dernier.

Je ne reviendrai pas sur le texte qui nous est soumis puisque M. le ministre l'a très bien décrit. Ce texte est d'ailleurs un texte type. Il sera beaucoup plus intéressant pour vous que je vous retrace l'évolution qu'a connue le Viet-Nam depuis deux ans et demi. J'ai en effet eu la chance de me rendre, durant cette période, trois fois dans ce pays et j'ai pu observer sur place la manière dont il s'ouvrait au monde extérieur.

A cet égard, je rappellerai trois faits significatifs.

En 1992, le Viet-Nam est redevenu exportateur de riz.

En 1993, son taux d'inflation a été ramené à 5 p. 100, alors qu'il était en 1988 de 394 p. 100. Vous imaginez l'effort extraordinaire qu'a dû accomplir ce pays pour passer en cinq ans d'un taux d'inflation aussi élevé à un taux d'inflation « normal », si je puis dire, comparable à ceux que nous connaissons dans nos démocraties occidentales.

Enfin, le taux de croissance du Viet-Nam sera, en 1994, d'environ 8 p. 100. Voilà un taux à faire rêver un pays comme le nôtre, comme d'ailleurs beaucoup d'autres pays occidentaux !

Comment le Viet-Nam en est-il arrivé là ? D'abord grâce à une situation politique nouvelle. L'effondrement de l'URSS en 1989 et les difficultés de la Chine ont convaincu les Vietnamiens de passer à l'économie de marché. Pour ce faire, ils devaient créer ce qu'on appelle dans le monde occidental un « Etat de droit », ce qui supposait la modification de leur Constitution. En 1992, ils ont

donc introduit dans leur Constitution les règles permettant de passer d'une économie très étatisée, très centralisée, à une économie de marché.

L'adoption de la nouvelle Constitution s'est accompagnée de la tenue d'élections. Ce n'était pas encore des élections démocratiques au sens occidental du terme, car on ne passe pas du jour au lendemain d'un Etat très centralisateur à un Etat très démocratique. Mais il s'agit d'une première étape qui laisse augurer d'autres progrès sur la voie de la démocratie.

L'adoption de la nouvelle Constitution a permis de mettre en place un nouveau cadre juridique, qu'il s'agisse du droit civil, du droit pénal, ou de la création d'un droit commercial, d'un droit des assurances et d'un droit bancaire, indispensables à l'accueil des investisseurs étrangers.

Mais ces premières réformes politiques n'ont pas eu que des conséquences positives : s'il y a eu des améliorations, certains équilibres ont été mis en cause. Ainsi, l'écart entre le développement du nord du pays et celui du sud s'est accru. Je rappelle que 2 000 kilomètres séparent Hanoï de Saïgon et que le sud du pays accueille encore 60 p. 100 des investissements, en particulier étrangers.

Les premières réformes ont aussi provoqué des déséquilibres entre les villes et les campagnes. Comme dans beaucoup de pays en voie de développement, le développement des villes attire les gens des campagnes. Cette évolution s'étant faite souvent dans l'anarchie, les agriculteurs, plus généralement les ruraux, n'ont pas tous trouvé à s'employer dans les villes.

Des déséquilibres sont également apparus dans les domaines de la santé et de l'éducation.

Je n'oublie pas l'apparition d'une certaine corruption, malheureusement inévitable lorsque l'on passe aussi rapidement d'un système à un autre.

Si l'évolution positive du Viet-Nam s'explique par des facteurs politiques, elle est aussi la conséquence de facteurs économiques.

Le Viet-Nam a des atouts, le premier étant sa population extrêmement jeune, très dynamique, très adaptable, très travailleuse.

L'environnement régional est très porteur. Le Viet-Nam a signé toute une série d'accords avec les pays de l'ASEAN, et la diaspora chinoise de Taïwan, de Hong-kong et de Singapour est dans ce pays extrêmement dynamique.

Mais des handicaps subsistent, il faut le reconnaître : les contrôles sont encore souvent étatiques et tatillons, la restructuration du secteur public est en panne, la vétusté des infrastructures est importante, il y a beaucoup de chômage, beaucoup de sous-emploi et le manque de qualifications se fait sentir.

Le Viet-Nam reste un pays pauvre. A l'heure actuelle, le revenu par habitant s'établit à 250 dollars par an environ. Multipliez ce chiffre par six, et vous obtenez le chiffre français !

Comment la coopération française s'inscrit-elle dans ce nouveau cadre ?

Cette coopération s'est développée à partir de 1989. Pourquoi pas avant ? Parce qu'elle était handicapée par le problème cambodgien, qui a été réglé en 1991 par les accords de Paris. C'est à partir de ce moment-là que la coopération entre la France et le Viet-Nam a pu se développer sur le plan politique, sur le plan économique, sur les plans culturel, scientifique et technique.

Sur le plan politique d'abord : la France a beaucoup aidé le Viet-Nam à apurer sa dette vis-à-vis du Fonds monétaire international. Sur les 55 millions de dollars de dons de la communauté internationale, 15 millions étaient d'origine française.

Sur le plan économique ensuite : l'aide bilatérale publique a doublé de 1992 à 1993, passant de 180 millions à 360 millions de francs.

Sur les plans culturel, technique et scientifique enfin : notre aide, qui était de 20 millions en 1989, atteint 81 millions en 1994. *Grosso modo*, l'aide publique française économique, scientifique, culturelle et technique a représenté 550 millions de francs en 1993. Le chiffre de 1994 sera équivalent.

Toujours sur les plans culturel, scientifique et technique, nos efforts sont principalement axés sur la francophonie, l'assistance technique et la formation des cadres.

De tous ces efforts, quel bilan la France peut-elle tirer ?

Nous avons doublé nos exportations au Viet-Nam, puisqu'elles représentent 10 p. 100 des importations totales de ce pays.

Nous sommes, comme l'a rappelé le ministre, le troisième investisseur après Hong-kong et Taïwan, ce qui est un résultat remarquable, unique en Asie. Actuellement, nos investissements ne sont pas aussi importants dans les « Dragons », que sont Singapour, Taïwan et Hong-kong.

Trois entreprises françaises ont percé sur le marché vietnamien : Alcatel, qui a remis en route l'ensemble du réseau téléphonique du Viet-Nam, a signé un accord au début de cette année ; Air France a signé un accord de partenariat avec Air Viet-Nam, ce qui a permis la livraison de cinq Airbus, qui fonctionnent ; Thomson met en place la couverture radar du pays.

Mais ne nous faisons pas d'illusions ! Avec l'ouverture du Viet-Nam à la suite de la fin de l'embargo américain, la concurrence et la compétition vont être très fortes pour nos entreprises.

Je voudrais également insister sur l'accord de coopération interparlementaire que j'ai négocié et signé au mois de décembre 1992 au Viet-Nam.

Cet accord avait pour objet d'aider l'Assemblée populaire de la République du Viet-Nam à fonctionner selon des principes aussi démocratiques que possible. Cet accord est quinquennal. J'ai pu donc faire le point de sa première année d'application, pour laquelle le résultat est satisfaisant.

Les fonctionnaires de l'Assemblée nationale que nous avons envoyés là-bas, au printemps dernier, ont animé des séminaires de formation des administrateurs de l'Assemblée populaire.

Les Vietnamiens nous ont, quant à eux, envoyé une délégation de huit personnes à la fin de l'année dernière, afin qu'ici, et au Sénat en particulier, on puisse les former et leur faire voir comment fonctionne un parlement occidental. Nous leur avons livré des codes et des manuels afin qu'ils puissent s'inspirer de notre arsenal juridique pour constituer leur propre arsenal juridique, commercial et judiciaire qui leur convienne.

A la fin de 1994, nous recevons une délégation mixte, composée de deux fonctionnaires et de deux parlementaires, qui viendra s'initier à nos modes de gestion parlementaire.

J'ai beaucoup insisté auprès des intéressés pour qu'ils consentent cet effort important car, comme les Vietnamiens souhaitent accueillir en 1997 le sommet de la francophonie, il est évident qu'il sera très difficile pour les parlementaires et les fonctionnaires de l'Assemblée

populaire de dialoguer avec les centaines de parlementaires francophones venus des quatre coins du monde s'ils ne parlent pas français.

Pour terminer, monsieur le ministre, je formulerai trois observations.

D'abord, je regrette beaucoup le retard avec lequel le ministère des affaires étrangères nous a transmis l'accord pour approbation. Celui-ci a été signé le 26 mai 1992 et nous sommes le 20 mai 1994 : deux ans se sont écoulés. Ce n'est pas normal ! On ne peut pas dans le même temps demander aux chefs d'entreprise de consentir des efforts d'investissement au Viet-Nam et faire en sorte que l'accord qui en garantit la sécurité soit si tardivement adopté par le Parlement.

Ensuite, cet accord prouve la volonté du Viet-Nam de s'ouvrir aux investissements étrangers, ce qui est une bonne chose.

Enfin, je pense que les entreprises françaises devraient se servir de ce pays comme d'une plate-forme pour renforcer leur présence sur les marchés de l'Asie du Sud-Est, comme ils le font de l'Allemagne orientale pour toute l'Europe centrale.

En conclusion, je renouvelle, à l'intention du Quai d'Orsay, mon souhait qu'un accord de protection de nos ressortissants soit rapidement négocié et signé, de façon que ceux qui travaillent au Viet-Nam, notamment les binationaux qui, chaque année, sont de plus en plus nombreux à retourner dans leur pays d'origine, soient sécurisés et protégés.

Sous réserve de ces réflexions et de ces observations, je vous demande, mes chers collègues, de bien vouloir adopter le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Claude Goasguen, pour dix minutes.

M. Claude Goasguen. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le présent projet de loi, qui tend à soumettre à l'approbation de notre assemblée un accord franco-vietnamien destiné à encourager et à protéger les investissements représente à nos yeux une étape importante dans les relations entre notre pays et le Viet-Nam.

Pour m'être rendu à plusieurs reprises au Viet-Nam, en tant qu'adjoint au maire de Paris chargé des relations internationales, j'ai pu constater, en quelques années, la réelle volonté d'ouverture de la République socialiste du Viet-Nam, si longtemps hostile à l'Occident, et percevoir les premiers éléments de son décollage économique.

Bien sûr, nous espérons que ce démarrage économique aura pour conséquence non seulement l'amélioration de la vie au Viet-nam, mais aussi l'amélioration de son cadre politique, dans le sens d'une démocratie plus affirmée. Vous l'avez dit tout à l'heure, monsieur le rapporteur, mais le groupe de l'UDF tient à insister sur ce point : le décollage économique devra entraîner une évolution dans le sens d'une démocratie politique. Cette évolution est d'ailleurs prévisible, et elle est d'ailleurs dans la logique des choses.

Côtoyant tous les jours, dans le XIII^e arrondissement de Paris, les Vietnamiens de la capitale, je ne cesse d'admirer l'intégration réussie de cette population. Paradoxe intéressant, sa réelle capacité d'adaptation au mode de vie

occidental va de pair avec un attachement et une fidélité non moins réelles à sa culture d'origine et à des traditions qui sont perpétuées au sein des familles.

Enfin, en tant que très récent président du groupe d'amitié France-Viet-Nam de l'Assemblée nationale, je me réjouis de ce que représente l'approbation de l'accord.

En adoptant une nouvelle constitution en 1992, nos interlocuteurs vietnamiens ont voulu se doter des structures étatiques qui permettraient d'adopter des réformes économiques indispensables.

Ainsi, le secteur privé se voit reconnaître une large place et l'article 25 du texte constitutionnel vietnamien encourage l'investissement privé et multiplie déjà les garanties aux investisseurs : reconnaissance du droit de propriété et restriction du pouvoir de nationalisation. Il nous faudra, bien entendu, encourager les Vietnamiens à aller dans ce sens.

L'accord, une fois approuvé, y contribuera sur le plan des investissements.

Je me joins à M. le rapporteur de la commission des affaires étrangères pour dire combien il est important que le droit évolue dans cette région dans le sens d'un retour aux sources de la tradition juridique vietnamienne, qui sont aussi celles de la tradition juridique française, et combien il est important de ce point de vue que nous assistions ce pays dans son évolution juridique. Ce n'est pas seulement un problème de droit, mais aussi un problème d'évolution de nos investissements à terme. Et je pense notamment à l'importance pour les investissements français d'un retour à la tradition juridique française en matière de droit de propriété.

Je ne reviendrai pas dans le détail sur les différents articles de cette convention qui contiennent des dispositions traditionnellement inscrites dans ce type de texte. Ils posent le principe d'un traitement juste et équitable des investissements effectués par les Français au Viet-Nam et réciproquement. Les investisseurs français bénéficieront d'un traitement comparable à celui dont bénéficieront les investisseurs vietnamiens dans leur propre pays. Une protection pleine et entière des investissements opérés au Viet-Nam est instaurée contre toute mesure de nationalisation, d'expropriation, et contre toute autre volonté de dépossession, sauf bien sûr si elle est motivée par une raison d'utilité publique. Enfin, la Convention prévoit le recours à l'arbitrage international en cas de litige. Tels sont les principaux aspects de cet accord.

Si les Vietnamiens installés en France participent déjà fort activement à notre économie, la France contribue également au développement du Viet-Nam. Avec une aide publique de 350 millions de francs, notre pays est actuellement le deuxième bailleur de fonds et le deuxième investisseur occidental en capitaux. Il a contribué politiquement à lever l'un des principaux obstacles à la réintégration du Viet-Nam dans la communauté économique et financière internationale.

En effet, les arriérés auprès du FMI, qui atteignaient 140 millions de dollars et qui empêchaient l'attribution de tout concours nouveau, ont définitivement été réglés en septembre 1993, la contribution de la France atteignant 15 millions de dollars. Cet effort, comparable à celui du Japon, méritait d'être signalé.

Outre la reprise de la coopération avec le FMI, l'accès aux autres sources de financements internationaux est désormais ouvert au Viet-Nam. Ainsi, un prêt de 350 millions de dollars a été annoncé par la Banque mondiale. Mais le développement des investissements étrangers constitue une autre priorité pour le pays. Les autorités vietnamiennes ont pour objectif d'accueillir environ

40 milliards d'investissements directs étrangers d'ici à l'an 2000, soit environ 6 milliards par an. C'est dire l'importance du marché d'investissements pour nos entreprises.

De ce point de vue, nous ne devons pas cacher que les entreprises françaises vont devoir affronter une concurrence très sévère et désormais renforcée sur le marché vietnamien dont l'ouverture récente suscite, bien entendu, des convoitises de la part du Japon, proche géographiquement, et des Etats-Unis. En effet, malgré le handicap politique incontestable, les Etats-Unis redoublent d'efforts pour reconquérir le marché vietnamien. Il est donc important pour nos entreprises de créer un contexte diplomatique et juridique favorable. Cet accord va dans ce sens, même si sa ratification est un peu tardive.

Plus généralement, c'est l'influence française dans son ensemble qu'il convient de renforcer dans un pays avec lequel nous avons des liens si forts et dont la moitié de la population a moins de vingt ans. La coopération, le développement de la francophonie, l'assistance technique, la formation de cadres sont autant de moyens d'y parvenir. Dans cette région en pleine évolution, en plein développement, le Viet-Nam est une vraie chance pour notre économie, pour nos entreprises et pour notre culture francophone.

Enfin, comment ignorer l'affection, au sens étymologique du terme, qui nous lie à ce pays ? Et ce n'est pas vous, monsieur le ministre, qui êtes originaire de Corse, laquelle a tant donné à l'Indochine, qui me démentirez.

C'est dans le contexte de notre relation traditionnelle qu'il faut comprendre cet accord avec le Viet-Nam. Nous voterions donc pour son approbation car il sera un pas de plus dans la voie de nos retrouvailles. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.)*

M. le président. La parole est à M. Michel Fromet, pour cinq minutes.

M. Michel Fromet. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le groupe socialiste, comme tous les autres, va confirmer le vote qu'il a émis à la commission des affaires étrangères en approuvant l'accord sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements avec le Viet-Nam.

Ce débat n'était certes pas obligatoire puisque nous sommes tous favorables à l'adoption de ce texte. Il était néanmoins nécessaire de lui donner un certain éclat, soulignant ainsi l'importance que la France accorde à ses relations avec le Viet-Nam. L'histoire, en effet, est souvent sollicitée quand il s'agit de la France et du Viet-Nam. Je n'insisterai pas ici sur cet aspect des choses. Il est suffisamment connu. Le passé et ses ambivalences douloureuses ont laissé une curiosité mutuelle. Une certaine connaissance qui demandent à être revivifiés dans l'intérêt bien compris de nos deux pays.

Le Viet-Nam a décidé depuis quelques années de s'ouvrir au monde pour accéder plus rapidement à un développement nécessaire. Il a pour cela pris certaines mesures accordant une place plus grande à l'économie de marché. Un Etat de droit, encore trop timide mais prometteur, s'ébauche. Les orateurs précédents ont souligné que de nombreux partenaires se bousculaient déjà à Hanoï, les Etats-Unis et Taïwan, notamment... Mais la France constitue, pour les Vietnamiens, une alternative importante, un moyen de « ne pas garder tous ses œufs dans le même panier », pour employer une expression familière.

La France, encore très absente du Sud-Est asiatique, cherche une plate-forme pour ses investissements et ses entreprises. Pourquoi pas au Viet-Nam ? Le pays constitue en lui-même un espace prometteur avec une population importante et un taux de croissance qui fait rêver dans nos pays occidentaux. Et il y a encore une génération marquée par une histoire partagée. Des Vietnamiens pratiquent le français, des Franco-Vietnamiens parlent la langue de leurs parents ou grands-parents.

Le Président de la République a suivi avec attention les évolutions vietnamiennes et les a accompagnées dès 1989. La coopération s'est progressivement installée sans pour autant que soit passée sous silence la question des droits de l'homme. La visite effectuée au Viet-Nam par le chef de l'Etat, en février 1993, a concrétisé ce nouveau cours de même que l'élan pris par les relations bilatérales dans tous les domaines, élan dont témoigne le projet de loi sur l'encouragement réciproque des investissements.

Avec ce texte, monsieur le ministre, le renforcement de nos échanges culturels, économiques, industriels sera désormais sur les rails. Il sera, j'en suis sûr, profitable à nos deux peuples. Le groupe socialiste approuve cette orientation et votera donc l'accord qui est soumis ce matin à l'approbation de notre assemblée.

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

M. le ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés. Je souhaitais en premier lieu remercier M. le rapporteur. En effet, non seulement son rapport écrit était excellent, mais surtout son intervention nous a permis à tous de redécouvrir, en quelque sorte, le Viet-Nam, son peuple et ses potentialités. Elle a montré la nécessité pour notre pays de nouer des relations cordiales et fructueuses.

Vous vous êtes inquiété, à juste titre, monsieur le rapporteur, du très long délai qui s'est écoulé entre l'établissement de cette convention et son approbation. Je vous rappelle simplement que l'article 72 de la Constitution nous impose de consulter préalablement toutes les assemblées territoriales des territoires d'outre-mer ; or ces assemblées, sans doute parce qu'elles sont surchargées de dossiers, méritent en général beaucoup de temps à rendre leur avis. Je puis vous indiquer en particulier qu'un éminent sénateur de la Polynésie française, M. Daniel Millaud, intervient sur chacune des conventions présentées devant la Haute assemblée pour faire part des observations de l'Assemblée territoriale de la Polynésie française.

Ce circuit requiert donc un allongement considérable des délais ; mais j'interviendrai auprès du ministre des affaires étrangères afin qu'il demande aux assemblées territoriales d'examiner plus rapidement ces conventions, surtout lorsqu'elles présentent l'intérêt de celle qui vous est soumise aujourd'hui.

Il fait ensuite relever que ce projet a été déposé au Sénat lors de la session d'automne 1993 et le volume des travaux de la Haute Assemblée, dont vous connaissez l'importance, n'a pas permis de l'examiner avant la fin de la session ordinaire. Ainsi, le Sénat ne l'a adopté que le 14 avril 1994. On peut déplorer une petite erreur d'aiguillage, au départ : sans doute eût-on mieux fait de déposer ce projet devant l'Assemblée nationale.

En tout état de cause, vos remarques amèneront le Gouvernement à veiller à ce que les assemblées territoriales examinent ces conventions dans des délais plus raisonnables.

Vous avez également, monsieur le rapporteur, évoqué avec raison l'accord de protection des ressortissants dans nos différents pays. C'est une question très importante.

Comme vous-même, le Quai d'Orsay souhaite vivement parvenir à un tel accord avec la République socialiste du Viet-Nam. Le dossier est actuellement à l'étude et fait l'objet de négociations ; la France désire en particulier conclure une convention de transfèrement.

Vous avez insisté avec beaucoup de talent, monsieur le rapporteur, sur la nécessité de prêter, en quelque sorte, notre coopération juridique au Viet-Nam. Les systèmes juridiques et législatif vietnamien doivent en effet progresser et des adaptations avec nos propres structures juridiques sont nécessaires. Les différences actuelles ne facilitent pas la négociation mais je vous confirme que le Gouvernement souhaite néanmoins la mener activement.

M. le président. La discussion générale est close.

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 socialiste du Viet-Nam sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (ensemble un échange de lettres interprétatif), signé à Paris le 26 mai 1992 et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Personne ne demande la parole ?...

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

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

9

PROTOCOLE AVEC LA BELGIQUE RELATIF AUX ALLOCATIONS DE NAISSANCE

Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation du protocole du 26 avril 1993 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Belgique relatif aux allocations de naissance (n^{os} 1135, 1224).

La parole est à M. le ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés.

M. Roger Romani, ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, la France et la Belgique ont signé, le 26 avril 1993, un protocole relatif aux allocations de naissance. Cet accord abroge et remplace le protocole du 3 octobre 1977.

En effet, compte tenu de l'évolution de la législation française et des modifications des règlements communautaires en matière de prestations familiales, le protocole de 1977 est devenu inapplicable. Il visait les allocations pré et postnatales, aujourd'hui supprimées et remplacées par l'allocation pour jeune enfant. Par ailleurs, un règlement communautaire de 1989 relatif aux prestations familiales a retenu le principe du versement des prestations familiales par le pays où est exercée l'activité professionnelle, même si la famille réside dans un autre Etat, alors même que la législation française ne connaît que le critère de la résidence en France des enfants.

Le protocole qui nous intéresse aujourd'hui, posant le principe du versement des allocations de naissance par le régime et selon la législation du pays sur le territoire

duquel se trouvent les enfants de l'allocataire, reprend ainsi les dispositions législatives françaises et donc ne crée aucune obligation nouvelle pour nos caisses d'allocations familiales.

Par ailleurs, comme le règlement CEE qu'il vise, le texte étend le bénéfice de ces allocations à tous les assurés sociaux - travailleurs salariés ou non salariés, chômeurs indemnisés, pensionnés, préretraités, orphelins - quelle que soit leur nationalité.

Enfin, les modalités d'application du protocole seront déterminées par un arrangement administratif.

L'entrée en vigueur de cet accord est subordonnée à l'accomplissement des procédures constitutionnelles requises par la France et la Belgique. Il prend toutefois effet à compter du 1^{er} janvier 1992. Le protocole de 1977 continuant à produire ses effets puisqu'il n'avait été ni abrogé ni dénoncé alors même qu'il n'était plus applicable du côté français, les autorités compétentes françaises et belges ont décidé conjointement de fixer cette date en deçà de laquelle les comptes entre institutions étaient définitivement apurés et à partir de laquelle les nouvelles dispositions devenaient applicables.

Telles sont, monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les députés, les principales dispositions du protocole entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Belgique relatif aux allocations de naissance qui fait l'objet du projet de loi aujourd'hui proposé à votre approbation.

M. le président. La parole est à M. Etienne Pinte, rapporteur de la commission des affaires étrangères.

M. Etienne Pinte, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je n'ai pas grand-chose à ajouter à ce que vient de dire M. le ministre. J'apporterai simplement quelques précisions.

D'abord, je tiens à souligner combien ce protocole est original par rapport aux règlements communautaires dont l'application sur notre territoire est à l'origine d'une situation d'ébullition permanente.

Le règlement de 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté vise toutes les prestations - maladie, vieillesse et prestations familiales en général - à l'exception des allocations de naissance.

Pourquoi la Communauté a-t-elle exclu, en quelque sorte, ces dispositions ? Parce qu'elle a considéré qu'il s'agissait de décisions à caractère démographique relevant de la seule initiative des Etats. Nous avons là un exemple typique de subsidiarité. En d'autres termes, la Communauté ne souhaite pas légiférer en cette matière qui relève des droits internes des membres de la Communauté.

La seconde précision concerne le versement et le montant de ces allocations de naissance. Les régimes en France et en Belgique sont différents. En France, on verse cette allocation de naissance pendant neuf mois, du quatrième mois de la grossesse jusqu'au troisième mois de la naissance de l'enfant, alors qu'en Belgique cette allocation est versée au moment de la naissance en une seule fois. Elle représente en France, à compter du 1^{er} janvier 1994, une somme de 944 francs par mois ; en Belgique, une somme équivalente à 652 francs pour le premier enfant, et à 490 francs à partir du deuxième.

Telles sont les deux précisions que j'avais à ajouter. La commission a adopté ce protocole d'accord et je vous demande, bien entendu, mes chers collègues, de l'adopter également.

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Claude Pringalle.

M. Claude Pringalle. Monsieur le ministre, mes chers collègues, l'adoption par le Parlement des conventions et des protocoles internationaux se caractérise le plus souvent par un large consensus. L'utilité juridique de tels instruments se vérifie chaque jour, notamment auprès de nos ressortissants vivant et travaillant à l'étranger. Ainsi, lorsqu'une convention fiscale n'aboutit pas, lorsqu'elle tarde ou qu'elle s'enlise, les conséquences sont parfois dramatiques, en particulier à notre époque où la mobilité des travailleurs se développe considérablement.

Je voudrais donc profiter de cette discussion sur le protocole entre la France et la Belgique en ce qui concerne les allocations de naissance pour appeler l'attention du Gouvernement sur la situation particulièrement délicate de certains frontaliers du fait des retards successifs dans la conclusion d'un accord fiscal entre la France et la Belgique relatif aux doubles impositions. En effet, lorsqu'une entreprise française emploie des salariés qui accomplissent une large part de leur activité en Belgique, ces derniers sont imposables en Belgique selon la législation belge. Mais ils le sont également en France en tant que salariés d'une entreprise française basée en France. Il en est de même des frontaliers français qui travaillent dans des entreprises en Belgique, où 30 p. 100 de leur salaire sont prélevés au titre des impôts dont ils sont redevables envers le gouvernement belge, alors qu'ils sont en même temps imposés en France sur le revenu des personnes physiques.

Certains frontaliers se voient donc réclamer plus de 50 p. 100 de leur salaire par les administrations fiscales française et belge. La situation, absurde, ne semble pas émouvoir ces administrations et je ne compte plus les commandements de payer, les menaces de saisie dont sont victimes ces frontaliers.

En l'absence de tout dispositif susceptible de régler ce problème, on se borne à conseiller aux intéressés de souscrire à une demande de procédure amiable auprès des services du ministère du budget français. Malheureusement, cette procédure est longue et quelquefois n'aboutit pas ; de plus, elle n'adoucit pas toujours le zèle des services fiscaux français !

Je suis choqué de constater que, à quelques semaines des élections européennes, de tels problèmes administratifs persistent à l'intérieur même de la CEE. Aussi, je vous serais reconnaissant, monsieur le ministre, de bien vouloir m'indiquer quels sont vos projets précis et immédiats en la matière.

M. Jacques Limouzy. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Claude Goasguen.

M. Claude Goasguen. L'ordre du jour de l'Assemblée et le grand nombre des amendements qui doivent être examinés tout à l'heure me conduisent à abréger mon intervention, d'autant que le contenu du protocole technique soumis à notre approbation n'appelle de ma part aucune remarque supplémentaire, sinon que le nombre important de familles belges et françaises concernées ne peut qu'inciter le groupe UDF à voter en sa faveur.

Le caractère dérogatoire de l'accord repose sur la qualité et la densité des relations qui unissent nos deux pays. Les liens sont, bien sûr, historiques et économiques, mais ils sont d'abord d'ordre humain, et c'est ce qui explique le contenu positif du le protocole puisque la communauté française en Belgique, forte de 170 000 personnes, consti-

tue la deuxième communauté française au monde : 4 millions de francophones sur 10 millions d'habitants font, en outre, jouer à la Belgique un rôle tout à fait actif dans la francophonie.

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés.

M. le ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés. Je remercie de nouveau M. le rapporteur, ainsi que les orateurs qui sont intervenus dans la discussion générale. Avec nos voisins belges, il y a plus que de l'amitié, il y a une sorte de fraternité.

Je voudrais répondre à la question bien précise posée par M. Pringalle. Dans le cadre de la procédure amiable prévue par la convention fiscale franco-belge, il appartient à ceux qui estiment subir une double imposition de saisir à titre individuel le service de la législation fiscale du ministère du budget. Actuellement, cent dossiers sont à l'étude et je précise - vos informations étaient peut-être erronées - que certains aboutissent favorablement, ce dont nous nous réjouissons.

En outre, je puis vous annoncer que le ministre français du budget, conscient des difficultés que rencontrent certains frontaliers - vous les avez évoquées à juste titre -, a adressé à son homologue belge une lettre par laquelle il lui demande de suspendre les recouvrements dans l'attente d'un règlement amiable entre les deux administrations fiscales concernées.

Pour l'instant, les recouvrements par l'administration fiscale belge sont suspendus. Le dossier est suivi de très près tant par le ministre du budget que par le ministre des affaires européennes, mais je dois vous dire aussi tout à fait loyalement qu'en dépit de plusieurs relances du Gouvernement français le Gouvernement belge ne souhaite pas donner suite à la convention fiscale. Mais nous souhaitons continuer à le relancer pour parvenir, espérons-le, à un accord.

M. le président. La discussion générale est close.

Article unique

M. le président. « Article unique. - Est autorisée l'approbation du protocole entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Belgique relatif aux allocations de naissance, signé à Bruxelles le 26 avril 1993 et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Personne ne demande la parole ?...

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

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

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à onze heures vingt, est reprise à onze heures vingt-cinq.)

M. le président. La séance est reprise.

RENOUVELLEMENT DES CONSEILLERS MUNICIPAUX

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi relatif à la date du renouvellement des conseillers municipaux (nos 1086, 1166).

Discussion des articles (suite)

M. le président. Mercredi dernier, l'Assemblée a commencé l'examen des articles et s'est arrêtée à l'article 2.

Article 2

M. le président. « Art. 2. – Pour l'élection mentionnée au premier alinéa de l'article précédent, la durée de la période pendant laquelle les candidats peuvent avoir recueilli des fonds dans les conditions prévues par l'article 52-4 du code électoral est portée de douze à quinze mois. »

La parole est à M. Claude Bartolone, inscrit sur l'article.

M. Claude Bartolone. Monsieur le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, je vais à la fois résumer les chapitres précédents (*Sourires*) et vous poser quelques questions qui me semblent extrêmement importantes pour l'ensemble des futurs candidats.

Tout ce qui touche à la vie politique de notre pays est sensible. De tout temps, les Français se sont passionnés pour deux échéances qu'ils considèrent comme majeures, les élections municipales et les élections législatives. Depuis 1965, une autre échéance mobilise leur attention : les élections présidentielles.

C'est dire si le projet de votre gouvernement touche au cœur de notre vie démocratique, car il interfère avec deux de ces scrutins et même peut-être trois, car rien n'exclut des législatives pour l'année prochaine.

Votre projet est techniquement marqué par deux aspects pour le moins préoccupants : son impréparation et sa présentation tardive devant notre Assemblée.

Oui, il y a impréparation puisque ce texte a été rédigé sans tenir compte – ignorance pour le moins surprenante – de ses conséquences pour l'application de la loi du 15 janvier 1990 relative au financement des campagnes électorales. A tel point que la commission des lois a cru bon de mettre les points sur les « i » – comme M. le ministre d'Etat le relevait lors de la présentation de ce projet à la séance de mardi matin – en adoptant l'amendement de M. Bonnacarrère.

Oui, il y a présentation tardive devant notre Assemblée. Quand cessera-t-on de modifier les dates ou les règles d'un scrutin dans l'année qui le précède ? N'oublions pas que tant que le Parlement ne s'est pas prononcé, les textes s'appliquent toujours à une élection municipale prévue pour mars 1995. Cela n'est pas sans conséquence juridique, nous le verrons.

Politiquement, votre projet n'est qu'une manœuvre électorale, témoignant d'un mépris de la vie démocratique française.

Oui, il y a manœuvre électorale, car à qui fera-t-on croire que le but avoué de ce report de mars 1995 à juin 1995 n'est pas de favoriser l'élection de maires majoritairement proches du nouveau Président de la République élu quelques semaines plus tôt, au cas où vous l'emporteriez ?

Oui, il y a mépris de la vie démocratique française, car qui peut dire aujourd'hui que le débat municipal, auquel les Français sont légitimement attachés, pourra avoir lieu dans de bonnes conditions entre le 7 mai, date de l'élection du Président de la République, et le 11 juin, date probable du premier tour des municipales, si, bien sûr, vous maintenez ce projet ?

Monsieur le ministre d'Etat, ce report ne serait-il pas un tour de passe-passe relevant plus de la politique que de la technique électorale ?

Imaginons que le nouveau Président de la République décide, de surcroît, de dissoudre notre assemblée. Le débat municipal auquel, je le répète, les Françaises et les Français sont très attachés, se réléscoperait alors avec l'élection de la majorité parlementaire que réclamerait le Président fraîchement élu. Les enjeux nationaux prendraient le pas d'une manière encore plus forte sur les enjeux locaux. A qui profiterait la polinisation du scrutin municipal ? N'assisterait-on pas alors à une sorte « d'aménagement du territoire électoral français » ?

Passons sur ces considérations qui démontrent clairement le caractère éminemment politicien du projet de loi et venons-en à ses incohérences juridiques. Après avoir fait le résumé des épisodes précédents, je veux maintenant vous poser quelques questions sur les difficultés d'application de ce texte.

J'observe d'abord qu'il n'est pas sans incidence sur les conditions d'établissement des comptes de campagne prévus par la loi du 15 janvier 1990. Ainsi, pour les recettes possibles dans l'année qui précède le scrutin, certains candidats avaient, dès mars 1994, désigné un mandataire financier chargé de recueillir des dons. C'est pourquoi l'article 2 de ce projet porte la période de recueil des dons de douze à quinze mois.

Ce n'est pas là l'esprit de la loi de 1990. Avez-vous réalisé, monsieur le ministre d'Etat, que le candidat qui a respecté la loi et créé son association de financement en mars 1994 risque d'être pénalisé ? Le don d'une personne morale est limité à 10 p. 100 du plafond des dépenses électorales sur douze mois. Avec votre système, ceux qui auront respecté la loi auront toujours droit à 10 p. 100, mais sur quinze mois. N'y aurait-il pas là une injustice, une rupture d'égalité entre les candidats ?

D'autre part, alors que vous n'aviez rien prévu en ce qui concerne le chapitre dépenses, la commission des lois a adopté à l'article 2 un amendement présenté par M. Philippe Bonnacarrère, que vous semblez vouloir retenir, ne prenant en compte, dans le cadre de ce report, que les dépenses effectuées dans l'année qui précède le scrutin, soit à compter du 1^{er} juin 1994. La commission a adopté cet amendement, considérant que le plafond de dépenses devait rester inchangé et qu'il convenait de maintenir la période à une année.

Et pourtant, monsieur le ministre d'Etat, en suivant votre logique, vous auriez dû aussi allonger la période des dépenses électorales de douze à quinze mois et augmenter leur plafond dans les mêmes proportions. A défaut – si ce texte était maintenu en l'état – votre loi risquerait, ce qui serait grave, d'engendrer un contentieux électoral sans fin. Vous avez déclaré hier que la commission nationale des comptes ne devrait retenir que les dépenses effectuées après le 1^{er} juin 1994. Mais cette commission émet un

simple avis, que le juge de l'élection peut suivre ou ne pas suivre. La jurisprudence des dernières élections générales de 1992 et de 1993 est là pour nous le rappeler.

M. le président. Veuillez conclure, monsieur Bartolone.

M. Claude Bartolone. Laissez-moi achever ma démonstration, monsieur le président, et je gagnerai beaucoup de temps sur les amendements qui s'y rapportent. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. Je vous en remercie à l'avance.

M. Claude Bartolone. Il convient de raisonner en droit, d'examiner le domaine d'application de la loi avec toute sa rigueur. Ainsi, votre projet, s'il est adopté, n'entrera en vigueur qu'au jour de sa promulgation au *Journal officiel*. Jusqu'à cette date, les dispositions légales s'appliquent par rapport à une élection municipale réputée avoir lieu en mars 1995. Dès lors, il subsiste des doutes qu'il convient d'éclairer ici.

Ainsi, depuis le 1^{er} mars, de nombreuses municipalités continuent de publier un journal d'information dans lequel elle peuvent, par exemple, rendre compte de leur mandat en vantant l'action qu'elles ont conduite. Ce serait alors en rapport direct avec l'élection municipale, vous en conviendrez. Si cette publication est payée sur le budget de communication de la ville, nous pouvons nous trouver, en recettes, dans le cas d'un don, d'un avantage indirect consenti par une personne morale de droit public, ce qui est formellement interdit par la loi. Votre projet portant la période applicable en matière de recettes à quinze mois, toute infraction est considérée par rapport à la législation en vigueur au moment où elle est commise. Ainsi, une telle publication dans un journal municipal avant la promulgation de la loi pourrait bien constituer une infraction pénale, un abus de fonds publics sévèrement puni par la loi.

De même, tout candidat battu lors des élections municipales sera tenté de porter devant les juridictions chargées du contentieux électoral toutes les dépenses effectuées entre le 1^{er} mars 1994 et le 1^{er} juin 1994. Comment le juge de l'élection et le juge pénal apprécieront-ils la situation ? Par rapport au texte applicable le jour de l'infraction ou par rapport au projet de report des élections ? Dois-je vous rappeler à ce propos - je suis sûr que ce n'est pas nécessaire - le principe de la non-rétroactivité de la loi ?

Voilà, monsieur le ministre d'Etat, ce que je tenais à vous dire dans cette première intervention de la matinée pour essayer d'obtenir de vous des réponses qui me semblent attendues par l'ensemble des candidats et pour tenter de lever des incohérences juridiques qui, à elles seules, commanderaient le retrait de ce projet de loi.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Je vois que Mme Ségolène Royal est également inscrite sur l'article 2. Elle n'est pas là ?

M. Claude Bartolone. Je vous en sens désolé. (*Sourires.*)

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. C'est bien dommage, en effet. Mais puisque vous êtes le seul intervenant, monsieur Bartolone, je vais vous répondre.

M. Jacques Limouzy. Il ne le mérite pas ! (*Sourires.*)

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Vous faites preuve d'une belle constance, que j'admire. Vous et M. Floch reprenez

imperturbablement les mêmes arguments, si bien que je pourrais me contenter de vous répondre que je vous ai déjà répondu, et en rester là. Mais j'ai du temps, je vous l'ai dit. Je débattrai avec vous aussi longtemps qu'il le faudra, et si vous souhaitez que nous restions ensemble tout le week-end, j'y suis prêt.

Tout le monde aura compris qu'en réalité il ne s'est pas noué de dialogue entre nous. Vous poursuivez une série de monologues et vous ne tenez aucun compte des explications qui vous sont données par le Gouvernement. Vous partez d'un *a priori*, ce qui est votre droit le plus absolu, et vous persistez imperturbablement dans votre démarche.

J'ai expliqué à l'Assemblée les raisons pour lesquelles nous avons été obligés de reporter la date des élections municipales en rappelant que, dans des circonstances identiques, d'autres reports avaient déjà été décidés, notamment pour les élections cantonales. J'ai précisé en particulier que, à partir du moment où le télescopage entre les élections municipales et les élections présidentielles ne permettrait pas de garantir des conditions équitables de présentation des parrainages, nous étions obligés de déplacer la date des élections municipales. Nous avons le choix, par conséquent, entre deux formules : soit les anticiper, soit les retarder.

Les anticiper ? Il n'y a pas de précédent dans l'histoire de la République d'un mandat qui ait été interrompu.

M. Jacques Floch. Il s'agissait seulement de quinze jours !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Ne s'agirait-il que de cinq jours, sur le plan de la décision éventuelle de la juridiction suprême, il y aurait réduction d'un mandat en cours.

M. Jacques Floch. Le projet de loi le prévoit.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Pour les mandats à venir, monsieur Floch, vous le savez bien ! D'ailleurs, vous souriez vous-même du peu de sérieux de cet argument.

M. Jacques Floch. Vous jouez sur les mots !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Pour cette raison, le Conseil d'Etat, dont nous avons recueilli l'avis, s'est déclaré défavorable à l'anticipation des élections municipales, qu'il estime impossible.

Nous avons envisagé ensuite de reporter la date des élections municipales au mois de septembre, ce qui eût été préférable pour tout le monde. Là, nous nous trouvions devant une autre difficulté : le télescopage avec les élections sénatoriales. Certes, en repoussant plus loin encore les municipales, on aurait pu faire élire les sénateurs par les conseils municipaux existants, mais alors l'esprit, sinon la lettre, de la Constitution eût été violé, puisque les mêmes conseils municipaux auraient renouvelé les trois tiers du Sénat.

Par conséquent, le choix du mois de septembre impliquait de retarder la date des élections sénatoriales. Vous m'objecterez que nous n'aurions pas eu de difficulté à faire adopter une loi organique. Non, mais la difficulté est ailleurs ; elle réside dans la décision éventuelle des instances juridictionnelles suprêmes de notre pays, car nous avons toutes les raisons de penser que ce report n'eût pas été accepté.

Partant de là, nous n'avions plus qu'une solution : organiser les élections municipales au mois de juin.

Voilà. Je crois avoir réfuté vos arguments, mais je ne suis pas sûr d'en avoir fait litière, parce que je fais confiance à votre persévérance pour les employer à nouveau. Enfin... je n'aurai plus qu'à reprendre les miens.

Revenons maintenant à la question des comptes de campagne. Votre tentative de démonstration à ce sujet m'étonne. En effet, le gouvernement précédent, gouvernement socialiste que vous avez soutenu de vos suffrages avec persévérance, ce qui était non seulement votre droit mais votre devoir, a pris exactement les mêmes dispositions sur les comptes de campagne lorsqu'il a fait adopter la loi n° 90-1103 du 11 décembre 1990 tendant à reporter d'un an la date du renouvellement partiel des conseils généraux.

Je ne reprendrai pas tous les arguments que j'ai fait valoir dans mon intervention liminaire pour vous montrer à quel point vous vous trompez. Mais il est clair que vous soulevez de faux problèmes. Celui-ci, par exemple : vous soutenez qu'un maire publiant son bulletin municipal devra le faire figurer dans ses dépenses électorales. Absolument pas ! Ne sont pas pris en compte dans les dépenses de campagne les documents qui font l'objet d'une publication régulière par les conseils municipaux ou par les conseils généraux. Donc, votre argument ne tient pas.

M. Claude Bartolone. Je n'ai pas dit cela. Puis-je vous répondre ?

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Si vous voulez dialoguer, monsieur Bartolone, c'est une bonne nouvelle.

M. le président. La parole est à M. Claude Bartolone, avec l'autorisation de M. le ministre d'Etat.

M. Claude Bartolone. Sur le report des élections municipales, vous avez votre position, nous avons la nôtre. Mais sur les comptes de campagne, nous devons être très clairs. Je n'ai pas parlé d'un journal municipal à caractère régulier rendant compte d'une information municipale « normale ». J'ai évoqué la pratique, employée par bon nombre de maires en période électorale, qui consiste à utiliser ce support pour faire le bilan de l'activité municipale.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Eh bien, ce ne sera pas pris en compte dans les dépenses de campagne. Vous êtes parfaitement libre de faire, dans un journal municipal régulier, le bilan de votre activité !

M. Claude Bartolone. Sauf si...

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Sauf si vous passez d'un tirage de 10 000 à un tirage de 100 000, évidemment ! Mais c'est un autre problème.

Tenez, je vais essayer de vous aider, en vous donnant quelques astuces ou quelques conseils, car j'ai l'impression que ce ne sera pas inutile. (Sourires.)

M. Jacques Floch. C'est toujours utile !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Voici un exemple pratique. Vous savez que je suis président d'un conseil général. Chaque année, j'ai l'habitude d'écrire à tous les citoyens de mon département au lendemain de l'adoption du budget, en leur notifiant ses caractéristiques, ses grandes orientations et les principales actions qu'il permettra de financer. J'ai consulté la commission des comptes de campagne pour savoir si j'avais le droit de publier une telle lettre à quelques semaines des élections. Il m'a été

répondu : « absolument ». Naturellement je n'ai pas écrit dans la lettre : « Votez pour les candidats que je vous recommande ! »

M. Jacques Floch. C'est ce que cela voulait dire !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Ah, je laisse cette découverte à votre sagacité ! Mais tant que le tirage et la nature de la publication ne sont pas modifiés, elle n'est pas prise en considération dans les comptes de campagne.

M. le président. M. Floch et les membres du groupe socialiste ont présenté un amendement, n° 5, ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 2. »

La parole est à M. Jacques Floch.

M. Jacques Floch. Nous ne voulons pas de l'article 2 parce que nous ne voulons pas de l'ensemble de la loi, et je ne reprendrai pas - rassurez-vous, monsieur le ministre d'Etat - les explications de Claude Bartolone.

En revanche, celles que vous venez de donner sur la manière pour les élus locaux d'utiliser les publications, les moyens médiatiques des collectivités, pour présenter normalement leur bilan pendant la période critique - de juin 1994 à juin 1995, si la loi est votée - méritent qu'on s'y arrête. Elles sont évidemment d'un très grand intérêt, mais elles demandent à être confirmées, car elles ne correspondent pas aux échos qui nous reviennent de la commission nationale des comptes.

Au reste, si le président de la commission des lois a proposé la création d'une mission chargée d'étudier les modalités d'application des lois sur le financement des campagnes électorales, c'est bien que des problèmes d'interprétation se posent au sujet de la justification des comptes, problèmes fort gênants pour l'ensemble des candidats. La gravité des conséquences qu'emporte l'application du système de contrôle du financement des élections - et j'en sais quelque chose - montre qu'il est nécessaire d'avoir, dans le pays et au sein du Parlement, une large discussion en vue de préciser l'interprétation des lois adoptées en ce domaine depuis 1988.

Monsieur le ministre de l'intérieur, vous recevrez bientôt quantité de lettres de maires de tous horizons politiques, qui vous demanderont de préciser la position que vous venez de prendre en déclarant que les élus locaux sont autorisés à présenter leur bilan municipal, en période électorale, dans le cadre de bulletins, de brochures, voire d'émissions de radio ou de télévision diffusés par les mairies, pourvu qu'ils présentent un caractère de régularité.

En effet, leurs adversaires ne manqueront pas d'y voir un facteur de déséquilibre, puisqu'ils n'auront pas accès aux mêmes moyens de faire-valoir ou de propagande, si on peut appeler cela de la propagande...

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Dans le monde moderne, on appelle cela la communication.

M. Jacques Floch. Pour ne pas être grossier, monsieur le ministre, je me contenterai de dire que cette réponse me semble quelque peu hypocrite. Vous me ferez la différence entre la communication, la propagande et la publicité...

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. C'est parfaitement faisable.

M. Patrick Balkany. Ajoutez-y la publicité mensongère, pour certains !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Je vous ferai un petit commentaire après la séance, monsieur Floch.

M. Jacques Floch. Merci de l'aide que vous pourrez m'apporter !

M. Jacques Limouzy, *vice-président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.* C'est cela, le dialogue !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Non, c'est de la formation permanente ! (*Sourires.*)

M. Jacques Floch. On en a besoin à tout âge et à tout moment, surtout lorsque le professeur est aussi éminent que vous ! (*Sourires.*)

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Merci !

M. le président. Monsieur Floch, veuillez vous acheminer vers votre conclusion.

M. Jacques Floch. Nous souhaitons donc la suppression de l'article 2 pour l'ensemble des arguments que nous exposons depuis maintenant trois jours et que je ne vais pas répéter. Ils sont en effet suffisamment explicites pour attirer l'attention de nos concitoyens, plus particulièrement des élus et de ceux qui aspirent à l'être, sur les difficultés d'application de la loi que vous nous proposez.

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

M. Philippe Bonnacarrère, *rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.* La commission a bien sûr proposé le rejet de cet amendement. Avant d'en expliquer les raisons, je tiens, monsieur Floch, à préciser, après M. le ministre d'Etat, que le rapporteur et le président de la commission des lois sont également prêts à consacrer tout le temps nécessaire à l'examen de ce projet, très simple, au demeurant. Rien ne sera négligé pour favoriser le dialogue !

La commission a donc repoussé cet amendement qui tend à supprimer un texte reprenant mot pour mot celui de la loi de 1990 que le gouvernement socialiste avait fait voter lorsque avait été prolongé le mandat cantonal pour une durée d'ailleurs beaucoup plus longue puisqu'il s'agissait non pas de trois mois mais d'une année. Or à l'époque, monsieur Floch, vous aviez approuvé. Mais, assister à de tels revirements fait partie des plaisirs de la vie ! (*Sourires.*)

Sur le fond, j'ai le sentiment que notre débat est tout à fait inversé, ce qui en fait d'ailleurs l'originalité. Car, s'il est de tradition qu'une opposition soit pugnace et bombe le torse, nous sommes dans un schéma inverse : l'évocation des résultats de la présidentielle lui fait lancer un cri de désespoir et elle s'inquiète même de ceux des élections municipales. La majorité en est réduite à essayer de lui remonter le moral ! Voilà une situation pour le moins inhabituelle ! Mais, monsieur Floch, comme vous comptez nous laisser le temps de le faire, nous allons nous y employer ! (*Sourires.*)

M. Jacques Floch. Quelle grande bonté !

M. Philippe Bonnacarrère, *rapporteur.* De la même manière, il est de tradition qu'une opposition soit extrêmement vétilleuse quant à l'application de la Constitution. Or vous reprochez précisément dans ce projet l'extrême attention portée aux dispositions constitutionnelles. Ce serait, selon vous, trop technique. L'opposition reproche donc à la majorité et au Gouvernement de respecter trop scrupuleusement la Constitution : voilà qui n'est pas banal ! Personnellement, j'y vois une forme de compliment.

Vous avez également dénoncé l'état d'impréparation de ce texte. Encore une fois, nous sommes à front renversé, puisque les trois orateurs de votre groupe qui ont défendu les trois motions ont chacun proposé une date différente pour les élections municipales. Cela me fait dire que l'état de préparation du texte du Gouvernement et de la majorité est sensiblement supérieur à celui que vous présentez.

Je terminerai sur le contentieux électoral en vous indiquant, monsieur Floch, que les dispositions proposées dans l'article 2 et l'amendement n° 1 sont justement destinées à écarter les difficultés d'interprétation et donc à faciliter la tâche des candidats aux municipales et à éviter le contentieux électoral.

Quant à la définition de ce que sont la « propagande », la « publicité » ou la « communication », c'est une question de fond. La commission des lois, qui a été sensible à ce problème, a décidé la création d'une mission d'information, ce que vous n'ignorez pas puisque vous en êtes membre. Elle vous permettra de vous exprimer largement sur le sujet.

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

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Le Gouvernement, naturellement, est contre l'amendement n° 5.

J'ajouterai, pour que les choses soient bien claires, que si élu local - un maire, un président de conseil général, ou un président de conseil régional - a le moindre doute quant à l'éventuelle prise en compte, dans le compte de campagne, de documents publiés régulièrement par la collectivité, rien ne l'empêche de consulter la commission des comptes de campagne. Elle lui répondra.

M. Jacques Floch. Monsieur le président, je demande la parole.

M. le président. Cher collègue, tout a été dit sur le sujet. Vous aurez l'occasion de vous exprimer à nouveau dans un instant.

Je mets aux voix l'amendement n° 5.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. M. Bonnacarrère, rapporteur, a présenté un amendement, n° 1, ainsi rédigé :

« Compléter l'article 2 par la phrase suivante :

« Toutefois, les comptes de campagne établis par ces candidats ne retracent que les dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection au cours de la période mentionnée à l'article L. 52-4. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Philippe Bonnacarrère, *rapporteur.* Cet amendement est destiné à prévenir tout contentieux en précisant très exactement la période qui sera prise en compte pour les dépenses électorales.

Il est de fait que la commission nationale des comptes de campagne a admis que le délai était d'une année. Pour éviter tout problème d'interprétation et tout débat sur ce sujet, nous proposons de préciser très exactement que la période sera bien d'une année à compter du mois de juin 1995.

L'amendement n° 1 est donc un amendement de précision, destiné à prévenir tout débat quant à l'interprétation et répond à la préoccupation exprimée par nos collègues d'éviter un contentieux électoral.

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

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. C'est effectivement un amendement de précision dont j'ai parlé dans mon exposé lors de la discussion générale. Je me bornerai donc à résumer brièvement la position du Gouvernement.

Nous sommes dans le cadre d'une loi dérogatoire. En bonne logique juridique, la loi ne doit donc traiter que des règles auxquelles il est dérogé, les autres règles continuant à s'appliquer de plein droit.

L'article 2 déroge à la durée de la période pendant laquelle les candidats peuvent avoir recueilli des fonds en vue de leur campagne. Cette période est portée de douze à quinze mois en amont du scrutin. En revanche, il ne touche pas à la période pendant laquelle les dépenses engagées en vue de l'élection doivent être retracées dans le compte de campagne. Cette période reste donc celle fixée par l'article L. 52-4 du code électoral, c'est-à-dire une année avant le scrutin.

La commission des lois propose de l'écrire explicitement dans le texte de la loi. Je n'ouvrirai pas avec elle une querelle de puristes, puisque, sur le fond, nous sommes d'accord.

M. le président. La parole est à M. Michel Fromet, contre l'amendement.

M. Michel Fromet. Monsieur le ministre, je tiens à revenir sur le problème des publications.

Si la mairie publie un document régulier, les maires sont autorisés à publier un document pendant la période incriminée. Néanmoins, quand un maire présente le bilan des six années de son mandat, le problème n'est plus celui de la régularité mais celui du contenu du bulletin municipal. Il est alors différent des précédents. Ceux-ci portaient sur le bilan de quelques mois, d'un semestre, voire d'une année, alors que le bulletin en question sera celui du bilan des six années de mandat. Cela donnera donc lieu à des interprétations de la part de la commission des comptes qui déboucheront sur une multitude de recours.

Monsieur le ministre, il me semble indispensable d'apporter des précisions.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Les précisions, monsieur Fromet, c'est à la commission des comptes de campagne qu'il faut les demander. Sachez toutefois que si un maire publie régulièrement un bulletin mensuel, celui qu'il publiera pendant la période de la campagne électorale ne sera pas pris en compte dans les comptes de campagne, s'il présente un caractère habituel.

Prenons un exemple précis, ce sera beaucoup plus clair pour tout le monde. Admettons que, habituellement, le maire publie un bulletin municipal de trente pages évoquant toutes sortes de sujets qui concernent sa commune. Si, au cours de la campagne, le bulletin municipal compte quarante-cinq pages parce que trente pages auront conservé leur caractère habituel mais quinze traiteront de son bilan, eh bien, le décompte sera fait et le coût de quinze pages sera intégré dans le compte de campagne. Si les quarante-cinq pages du document ne traitent que du bilan, c'est tout le document qui sera intégré dans le compte de campagne.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 1.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Ceccaldi-Raynaud a présenté un amendement, n° 2, ainsi rédigé :

« Compléter l'article 2 par l'alinéa suivant :

« Par dérogation aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 7 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, la date limite du vote du budget est reportée du 15 avril au 15 juillet 1995. »

Cet amendement n'est pas défendu.

M. le président. Personne ne demande plus la parole?...

Je mets aux voix l'article 2, modifié par l'amendement n° 1.

(L'article 2, ainsi modifié, est adopté.)

Après l'article 2

M. le président. M. Balkany a présenté un amendement, n° 4202, ainsi libellé :

« Après l'article 2, insérer l'article suivant :

« L'article L. 253 du code électoral est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Nul ne peut être candidat au deuxième tour s'il ne s'est présenté au premier tour et s'il n'a obtenu un nombre de suffrages au moins égal à 12,5 p. 100 du nombre des électeurs inscrits. »

La parole est à M. Patrick Balkany.

M. Patrick Balkany. Monsieur le ministre, il me paraît difficile de parler du report des élections municipales sans évoquer comment ce scrutin est ressenti par les populations depuis onze ans. Je souhaiterais que notre débat soit l'occasion de rectifier quelques petites anomalies.

C'est vrai, la loi en vigueur depuis 1983 a contribué à améliorer la démocratie communale en permettant aux minorités de s'exprimer dans le débat communal. Au fil du temps, des listes de tendances très diverses, de tous horizons se sont formées et certains de leurs membres ont pu être élus et siéger au conseil municipal en dépit de scores relativement modestes. C'est une bonne chose.

Malheureusement, le législateur n'avait pas pensé que l'éclosion de listes d'intérêt local de toute sorte fausserait le jeu des élections au second tour du scrutin, lorsqu'une liste n'a pas obtenu la majorité absolue dès le premier tour.

C'est ainsi qu'aujourd'hui fleurissent des triangulaires, voire des quadrangulaires dont le moins qu'on puisse dire est qu'elles faussent le jeu démocratique des élections municipales. C'est d'ailleurs contraire à l'esprit des institutions de la V^e République qui prévoient pour les élections présidentielles la présence de deux candidats au deuxième tour et toujours une majorité franche. Le jeu démocratique est faussé car les listes étant autorisées à se maintenir au second tour si elles ont obtenu 10 p. 100 des suffrages exprimés, certaines se maintiennent, parfois uniquement dans le but de nuire, ou d'empêcher telle ou telle liste de gagner les élections et de diriger la municipalité, au profit de listes minoritaires.

Monsieur le ministre, vous avez pu vous-même mesurer les dangers des triangulaires il y a fort longtemps. Souvenez-vous, vous étiez alors député, le scrutin par triangulaire a fait basculer pendant dix-huit ans Levallois dans le camp d'une équipe que vous ne souteniez pas, c'est le moins qu'on puisse dire !

Alors qu'il a fallu tant d'années pour que la démocratie retrouve ses droits, je ne souhaite pas qu'elle les perde de nouveau à la faveur des prochaines élections. Des élections partielles sont d'ores et déjà prévues le 12 juin dans

notre département. Fatalement, compte tenu du système actuel, plus de deux listes se retrouveront en présence au second tour. Aux dernières élections municipales qui se sont déroulées à Asnières voilà quelques semaines, après la démission d'un certain nombre d'élus, il y avait cinq listes au premier tour, et quatre au second tour. Incontestablement, le débat démocratique est totalement faussé.

C'est pourquoi je souhaite, monsieur le ministre d'Etat, que, profitant de ce débat sur les élections municipales et le report de leur date, le seuil autorisant la participation au deuxième tour soit relevé à 12,5 p. 100 des inscrits, seuil actuellement en vigueur pour les élections législatives et qui, d'ailleurs, n'empêche pas toutes les triangulaires au second tour. Mes chers collègues, je considère que, pour être présent au second tour, une liste doit être véritablement représentative.

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

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. La commission a proposé le rejet de cet amendement, qui change la nature du texte en discussion.

M. le ministre d'Etat a exposé très complètement quelles raisons techniques ont conduit au report des élections municipales. Ce texte ne prévoyant aucun changement du mode d'organisation de l'élection municipale, le scrutin n'est pas modifié dans son déroulement. Or, dès lors qu'il s'agit de revoir le seuil autorisant le maintien au second tour, c'est le fond même de l'organisation de l'élection municipale qui est en cause. Le texte change de nature et devient un texte politique, alors que le souci était de respecter les règles constitutionnelles dans une année où trois élections, au minimum, ont vocation à se dérouler. Pour cette raison technique, la commission souhaite le rejet de l'amendement.

A titre personnel, et sur le plan proprement politique, puisqu'on ne peut plus prétendre éviter cet aspect, je ferai observer qu'il est dans l'esprit de nos institutions de prévoir des seuils autorisant la participation au second tour. Ces seuils sont différents, par exemple, pour les élections municipales et législatives. En effet, par les élections législatives, il s'agit d'élire ceux qui seront détenteurs de la souveraineté nationale, alors que, par les élections municipales, on élit les personnes dont le rôle est certes très important au plan local - nous l'avons tous souligné -, mais dont la compétence est limitée.

Lorsqu'il s'agit de l'expression de la souveraineté nationale, il me semble absolument prioritaire de rechercher la constitution d'une majorité. Et la famille politique à laquelle j'appartiens est très attachée au scrutin majoritaire pour les élections législatives. Mais, lorsqu'il s'agit d'élections municipales, il me paraît normal qu'un consensus local plus large soit recherché, que le nombre de listes participant au second tour soit plus élevé et que la représentation au sein du conseil municipal soit plus diversifiée, sans que soit pour autant compromise la constitution d'une majorité. Il me semble que le seuil actuellement fixé permet un bon exercice de la démocratie locale.

Enfin, le relèvement systématique du seuil reviendrait à changer complètement le dispositif. Car il n'y aurait plus de limite ! On pourrait très bien, par exemple, porter le seuil à 40 p. 100, ce qui reviendrait quasiment à instaurer un scrutin à un seul tour.

A titre personnel, il me paraît intéressant pour tout le monde, notamment pour la majorité municipale, que puissent s'exprimer au sein du conseil des personnes qui, même si elles n'ont recueilli que 10 p. 100 des voix au premier tour, se seront tout de même vu accorder la confiance d'une partie non négligeable de la population.

Je recommande donc à l'Assemblée de rejeter cet amendement, tout comme nous avons fait grief, avant-hier, aux orateurs du groupe socialiste de vouloir compliquer le jeu de la recherche des parrainages pour l'élection présidentielle et de s'être livrés à une véritable chasse aux petites candidatures.

La démocratie locale suppose une large participation. Elle me paraît assurée avec le seuil de 10 p. 100 des suffrages exprimés.

M. le président. La parole est à M. le vice-président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Jacques Limouzy, vice-président de la commission. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, à l'occasion de la discussion de ce premier amendement de la majorité - il n'y en a d'ailleurs pas beaucoup -, je tiens à faire une sorte de déclaration préalable.

Le projet de loi comporte un seul article important. Tout ce qu'on ajoutera à ce projet aura une valeur essentiellement politique, et non plus pratique.

De quoi s'agit-il ? De déplacer une date, non de traiter des modalités du scrutin. C'est un point capital. Le Gouvernement s'est gardé de toute attitude politicienne. Et tous ceux qui défendront des amendements - il y en a 4 000 ! - visant à modifier ces modalités adopteront une attitude politicienne.

Il ne faut donc pas modifier ce texte, sous peine de toucher au fond des élections municipales.

Personnellement, je suis d'accord sur les amendements de M. Balkany. Ils sont bons, et je suis prêt à les voter. Mais dans le cadre d'un autre texte !

Pourquoi « mettre en l'air » la mécanique de ce texte, qui repose essentiellement sur un article ? Si le Gouvernement avait souhaité ajouter quelque chose, il l'aurait fait. Et nous nous serions alors lancés dans une aventure juridique.

Par conséquent, tout amendement à ce texte me paraît condamnable et est forcément politicien.

Cela dit, messieurs les socialistes, vous l'êtes 4 000 fois plus que nous (*Sourires*), puisque vous avez déposé 4 000 amendements.

J'espère que, dans sa sagesse, l'Assemblée comprendra bien qu'il s'agit seulement de déplacer une date. C'est d'ailleurs le sentiment de la majorité de la commission des lois. Et, à part les auteurs des amendements, je ne crois pas que personne ait émis une opinion différente au sein de la commission.

Mes chers collègues, si vous touchez en quoi que ce soit à ce texte, si vous ajoutez un seul amendement, vous ouvrirez la boîte de Pandore, et les débats se poursuivront plusieurs jours !

Aussi, je crois qu'il faut en rester là. Je ne me lancerai pas dans des considérations juridiques. Rappelez-vous simplement ceci : il s'agit de changer une date, non les modalités du scrutin. A cet égard, rien n'a été préparé ni analysé. Alors, je vous en prie : soyons sérieux ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

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

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. L'avis que je vais émettre sera défavorable.

Défavorable aux amendements présentés par M. Balkany, qui sont au nombre de quatre, et à l'amendement présenté par M. Philibert.

Malgré les liens qui m'unissent à M. Balkany, je tiens à lui dire - et il le sait aussi bien que moi - qu'une loi est conçue pour s'appliquer à l'ensemble du territoire national. Et M. Limouzy a bien fait de rappeler que le projet du Gouvernement vise seulement à tirer les conséquences, au niveau de la date du scrutin municipal, du télescopage entre la date de l'élection présidentielle et celle des élections municipales. Il ne s'agit pas de s'engager dans un débat de fond sur les règles relatives au déroulement des élections municipales.

De toute façon, on peut adresser une critique fondamentale à ces amendements : alors que le projet de loi ne ruche pas aux conditions d'exercice du vote lors des élections municipales et se borne à repousser la date, ils tendent à modifier les règles mêmes de l'élection. Si nous étions à l'école, ces amendements seraient considérés comme « hors sujet ».

L'attitude du Conseil constitutionnel devant des amendements « hors sujet » est constante, à savoir l'annulation. Sa jurisprudence est bien établie, notamment dans la décision n° 88-251 du 12 janvier 1989 sur la loi portant diverses dispositions relatives aux collectivités territoriales.

Si, sur le fond, le Parlement désire discuter de la loi électorale municipale, c'est son droit. Mais pas à l'occasion de ce projet !

Je suis donc conduit à demander le rejet de ces amendements. Je le regrette, mais je n'ai pas d'autre possibilité.

Si M. Balkany était raisonnable - ce dont je ne doute pas -, il retirerait ses amendements, quitte à reprendre ce débat ultérieurement.

M. le président. La parole est à M. Robert Pandraud.

M. Robert Pandraud. Je n'ai pas grand-chose à ajouter à ce que viennent de dire le rapporteur, le vice-président de la commission des lois et le ministre d'Etat.

Je lancerai, moi aussi, un appel à M. Balkany et à M. Philibert pour qu'ils retirent leurs amendements.

M. Balkany se rend bien compte que le maintien de ses amendements serait en quelque sorte une complicité objective, bien qu'involontaire, avec le groupe socialiste, lequel serait trop heureux de proclamer que nous avons voulu profiter d'un problème de calendrier pour modifier les règles du scrutin !

Aussi, je souhaite que M. Balkany entende enfin la voix de la sagesse et qu'il comprenne qu'on ne saurait insérer dans un projet de loi n'importe quelle disposition.

M. le président. La parole est à M. Christian Bergelin.

M. Christian Bergelin. Je veux simplement indiquer la position du groupe du Rassemblement pour la République.

Notre groupe n'est pas resté insensible aux arguments de fond présentés par M. Balkany, mais il souhaite que l'on s'en tienne à l'esprit du texte, qui vise uniquement à repousser une échéance électorale. En aucun cas, il ne s'agit de discuter sur le fond.

M. le président. La parole est à M. Jacques Floch.

M. Jacques Floch. Je suis d'accord avec M. le rapporteur et M. le ministre sur le fait que l'on ne peut profiter du présent projet de loi pour introduire une disposition de cet ordre. Mais je voudrais faire quelques observations sur cet amendement.

M. Balkany s'appuie sur quelques cas particuliers. J'ai recherché le nombre de communes dans lesquelles trois ou quatre listes étaient présentes au deuxième tour lors des dernières élections municipales. Il y en a très peu !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Ah ?

M. Patrick Balkany. Il y a eu des triangulaires ou des quadrangulaires dans 62 p. 100 des communes de plus de 20 000 habitants, monsieur Floch ! Vous trouvez que c'est peu ?

M. Jacques Floch. Laissez-moi finir !

La présence de trois ou quatre listes n'empêche pas que l'une d'elles obtienne la majorité absolue des suffrages.

Vous critiquez le fait que des listes puissent détenir le pouvoir communal en ayant moins de 50 p. 100 des voix.

M. Patrick Balkany. Oui ! J'aime la majorité des suffrages !

M. Jacques Floch. Mais elles représentent un taux nettement inférieur à celui que vous indiquez. C'est moins de 10 p. 100 !

Vous fondant sur ces cas particuliers, vous enlevez à la loi électorale de 1982 son efficacité. L'opposition l'avait alors critiquée avec véhémence, en évoquant la perspective d'une mainmise du parti socialiste et du parti communiste sur les communes ! Aujourd'hui, tout le monde en reconnaît le bien-fondé et admet qu'elle a permis de stabiliser les majorités, et donc d'assurer un bon fonctionnement communal.

M. Patrick Balkany. Tout à fait !

M. Jacques Floch. Certains d'entre vous ont même proposé qu'un système analogue soit appliqué aux élections régionales.

M. Patrick Balkany. Absolument !

M. Jacques Floch. Je ne sais pas si cela peut se faire, mais peut-être avez-vous raison.

Je vous rappellerai qu'aux dernières élections municipales, le taux de participation a été, je crois, de 78 p. 100. Autrement dit, si l'on appliquait votre amendement, il faudrait obtenir près de 17 p. 100 des voix pour accéder au poste de conseiller municipal. C'est un peu abusif !

M. le président. Monsieur Balkany, j'ai cru sentir qu'une amicale pression s'exerçait sur vous pour que vous retiriez votre amendement. (*Sourires.*)

M. Patrick Balkany. Mes chers collègues, tout le monde reconnaît que certaines anomalies de cette loi méritent d'être rectifiées.

M. Jacques Limouzy, vice-président de la commission. Oui !

M. Patrick Balkany. Peut-être n'est-ce pas l'intérêt de la majorité et du Gouvernement d'introduire un tel cavalier dans ce projet, et peut-être le Conseil constitutionnel ne verrait-il pas cela d'un bon œil. Mais, si nous ne discutons pas du scrutin municipal lui-même dans un débat aussi long - du fait de nos collègues socialistes -, à quoi servons-nous ?

Certes, je ne me faisais pas beaucoup d'illusions, monsieur le ministre d'Etat, sur la manière dont vous traiteriez ces amendements, compte tenu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. C'est pourquoi ils ont d'ores et déjà été transformés en proposition de loi, dont il appartient au Gouvernement d'accepter l'inscription à l'ordre du jour.

Nous allons reculer de trois mois le prochain scrutin municipal. Vous avez donc tout loisir de rouvrir la discussion sur le fond, en respectant le principe de ne pas modifier les règles d'un scrutin moins d'un an avant qu'il n'ait lieu. Le rapporteur ne verra sans doute aucun inconvénient à ce que la représentation nationale discute alors au fond de ces modifications, qui intéressent tout le

monde. Le vice-président de la commission s'est d'ailleurs déclaré favorable à ce que je propose, à condition que ce soit dans le cadre d'un autre débat.

M. Jacques Limouzy, vice-président de la commission. Pas aujourd'hui !

M. Patrick Balkany. Je suis donc sûr, monsieur le ministre d'Etat, que, grâce à vous, nous pourrions discuter très prochainement de ces modifications à apporter à la loi socialiste de 1982.

M. Christian Dupuy. Très bien !

M. le président. Je crois comprendre, monsieur Balkany, que vous retirez votre amendement n° 4202 ?

M. Patrick Balkany. Je reconnais bien là votre perspicacité monsieur le président. *(Sourires.)*

M. le président. Je vous en remercie. *(Sourires.)*
(L'amendement n° 4202 est retiré.)

Je suis saisi de trois amendements, n° 4203 et 4204, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 4203, présenté par M. Balkany, est ainsi libellé :

« Après l'article 2, insérer l'article suivant :

« La première phrase du deuxième alinéa de l'article L. 264 du code électoral est ainsi rédigée :

« Seules les deux listes arrivées en tête au premier tour peuvent être candidates au second tour. »

L'amendement n° 4204, présenté par M. Balkany, est ainsi rédigé :

« Après l'article 2, insérer l'article suivant :

« Dans la première phrase du deuxième alinéa de l'article L. 264 du code électoral, les mots : "10 p. 100 du total des suffrages exprimés" sont remplacés par les mots : "12,5 p. 100 du nombre des électeurs inscrits". »

L'amendement n° 3, présenté par M. Philibert et M. Durand, est ainsi rédigé :

« Après l'article 2, insérer l'article suivant :

« A la fin de la première phrase du deuxième alinéa de l'article L. 264 du code électoral, les mots : "du total des suffrages exprimés" sont remplacés par les mots : "du nombre des électeurs inscrits". »

La parole est à M. Patrick Balkany.

M. Patrick Balkany. Je retire les amendements n° 4203 et 4204.

M. le président. Les amendements n° 4203 et 4204 sont retirés.

L'amendement n° 3 n'est pas soutenu.

M. Balkany a présenté un amendement n° 4205, ainsi rédigé :

« Après l'article 2, insérer l'article suivant :

« A la fin de la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article L. 264 du code électoral, le pourcentage "5 p. 100" est remplacé par le pourcentage "10 p. 100". »

La parole est à M. Patrick Balkany.

M. Patrick Balkany. Je retire l'amendement.

M. le président. L'amendement n° 4205 est retiré.

La parole est à M. Jacques Floch.

M. Jacques Floch. Monsieur le président, je souhaiterais une suspension de séance d'une dizaine de minutes.

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à douze heures vingt-cinq, est reprise à douze heures trente-cinq.)

M. le président. La séance est reprise.

Nous abordons l'article 3.

Article 3

M. le président. « Art. 3. - La présente loi est applicable dans les territoires d'outre-mer et dans la collectivité territoriale de Mayotte. »

La parole est à M. Claude Bartolone, inscrit sur l'article.

M. Claude Bartolone. Monsieur le ministre, je voudrais revenir sur le problème des dépenses électorales car j'ai le sentiment qu'il faut être clair sur ce point.

J'ai écouté vos remarques, monsieur le ministre d'Etat, j'ai revu les textes et examiné la façon dont ils ont été appliqués.

M. le président. Permettez-moi de vous faire observer, mon cher collègue, que nous sommes loin du sujet de l'article 3.

M. Claude Bartolone. Mais non, puisqu'il s'agit de l'application du texte dans les DOM-TOM !

M. le président. Certes, mais la question que vous soulevez a déjà été évoquée à l'article 2.

M. Claude Bartolone. Comme les élus de la métropole, ceux des DOM-TOM sont concernés : ils voudront, eux aussi, parler de leur bilan municipal !

M. le président. Je n'en doute pas, mais d'une façon vous reprenez une discussion que nous avons déjà eue.

M. Claude Bartolone. Monsieur le ministre, il est inscrit noir sur blanc à l'article L. 52-8 du code électoral que tout don d'une personne morale de droit public est interdit. Je cite : « Les personnes morales de droit public... ne peuvent effectuer, directement ou indirectement, aucun don en vue du financement de la campagne d'un candidat. »

Avec l'article 2, cette interdiction s'étend sur les quinze mois précédant le scrutin.

L'article L. 52-12 du code électoral, qui porte sur les comptes de campagne, précise que : « Le candidat estime et inclut, en recettes et en dépenses, les avantages directs ou indirects, les prestations de services et dons en nature dont il a bénéficié. » Ainsi, un journal municipal constitue un don, comme il est écrit noir sur blanc il est dans un manuel de droit public.

L'article L. 52-15 prévoit que : « Dans le cas où la commission a relevé des irrégularités de nature à contrevenir aux dispositions des articles L. 52-4 à L. 52-13 et L. 52-16, elle transmet le dossier au parquet. »

L'article L. 113-1, qui vise les infractions pénales, précise que sera puni d'une amende de 360 francs à 15 000 francs et d'un emprisonnement d'un mois à un an, ou de l'une de ces deux peines seulement, tout candidat en cas de scrutin uninominal, ou tout candidat tête de liste en cas de scrutin de liste, qui aura accepté des fonds en violation des dispositions de l'article L. 52-8.

M. Jean-Jacques Hyest. Il s'agit de fonds !

M. Claude Bartolone. Certes, mais je vous ai renvoyé à l'interprétation donnée par un ouvrage de droit public.

La commission nationale des comptes peut donc rejeter les comptes.

Ainsi, la différence avec les autres reports que vous avez mentionnés, monsieur le ministre, c'est le déséquilibre entre la période prise en compte pour les dépenses, qui est de douze mois, et la période considérée pour les recettes, qui, elle, est de quinze mois.

Comment des dons en nature de personnes morales de droit public pourraient-ils être portés en recettes et ne pas être constitutifs de dépenses ? Cette incohérence doit être absolument résolue au cours de ce débat.

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

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. Les observations de notre collègue ne concernent pas le texte. Est demandée en fait au ministre une interprétation sur l'application de l'article L. 52-8. (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Jacques Limouzy, vice-président de la commission. On est déjà sorti du sujet, maintenant on sort de la procédure !

M. Michel Berson. Les éclaircissements que nous fournira le ministre d'Etat permettront d'éviter des procédures inutiles !

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Il est vrai qu'il y a apparemment une certaine contradiction entre le fait que les recettes soient prises en compte durant quinze mois, tandis que les dépenses ne le seront que sur douze mois.

Afin de clarifier tout cela, je vous propose de poser une question écrite à laquelle je vous répondrai de manière très précise.

M. le président. La parole est à M. Jean-Jacques Hyest.

M. Jean-Jacques Hyest. La question de M. Bartolone va bien au-delà de l'affaire des douze et quinze mois et pose le problème des bulletins municipaux d'une manière générale.

M. Michel Berson. Grave problème !

M. Jean-Jacques Hyest. S'agissant des difficultés d'application de la loi de 1990 et des contradictions de la jurisprudence, la commission des lois a créé une mission d'information à laquelle vous participez, chers collègues. Il est vrai qu'il peut être très gênant de se trouver en présence de jurisprudences divergentes, notamment selon les élections.

Au reste, la loi de 1990 avait prévu qu'il serait procédé à une évaluation, afin d'apporter, si cela était nécessaire, des améliorations.

Par conséquent, mon cher collègue, je vous invite fortement à participer à cette mission d'information.

M. le président. La parole est à M. Claude Bartolone.

M. Claude Bartolone. On ne peut pas nous reprocher - c'est une habitude chez M. Limouzy - à la fois de déposer des amendements pour retarder le débat et de rentrer dans la logique du Gouvernement - qui souhaite reporter les élections municipales au mois de juin 1995 - posant des questions suggérées par des problèmes concrets qui seront soulevés si les élections ont lieu à cette date. Reconnaissez tout de même que ce sujet peut soulever quelques difficultés et mérite une réponse dans cet hémicycle.

Comme je vous le disais tout à l'heure en aparté, monsieur le ministre d'Etat, lors des élections législatives de 1988, plusieurs questions écrites ont été posées pour savoir si une même personne pouvait être candidat suppléant à la fois aux législatives et aux sénatoriales. Les

réponses écrites avaient conclu par l'affirmative. Toutefois, saisi du problème, le Conseil constitutionnel a indiqué que seul le débat dans l'hémicycle pouvait permettre d'interpréter la loi - et en aucun cas des réponses à des questions écrites.

M. Michel Berson. Eh oui, rappel utile !

M. Claude Bartolone. Voilà pourquoi, monsieur le ministre d'Etat, j'insiste pour que vous mettiez à profit la pause du déjeuner pour prendre une position plus claire.

M. le président. Le ministre vous a entendu.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. J'ai tellement entendu M. Bartolone que je vais lui répondre une nouvelle fois !

M. le président. La parole est donc à M. le ministre d'Etat.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Sur le fond de l'affaire, la commission de contrôle des comptes de campagne a elle-même considéré que la loi de 1990 devrait être précisée et éventuellement modifiée.

M. Jacques Floch. Tout à fait !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. L'Assemblée ayant elle-même créé une mission sur ce sujet, vous aurez donc l'occasion, monsieur Bartolone, de voir quelles modifications ou précisions doivent être apportées à la loi.

Pour le moment, nous sommes devant un cas précis : les élections municipales qui devaient avoir lieu en mars étant reportées au mois de juin, il est vrai que certains candidats peuvent avoir d'ores et déjà commencé leur campagne en mars. Ils se trouvent donc dans la période « critique » de l'année qui précède les élections.

Mais comme je l'ai indiqué à propos de l'amendement présenté par la commission - je croyais avoir été suffisamment clair -, nous sommes dans le cadre d'une loi dérogatoire et, en bonne logique juridique, nous ne pouvons traiter que des règles auxquelles il est dérogé, les autres règles continuant à s'appliquer de plein droit.

L'article 2 introduit une dérogation pour la période pendant laquelle les candidats peuvent collecter des fonds en vue de leur campagne.

En effet, dans la mesure où les élections municipales auront lieu en juin, au lieu de mars 1995, et que certains candidats ont donc déjà pu commencer à collecter des dons à partir de mars 1994, l'article 2 prévoit que « la période pendant laquelle les candidats peuvent avoir recueilli des fonds... en vue de leur campagne... est portée de douze à quinze mois ». Par conséquent, la difficulté que vous évoquez, monsieur Bartolone, n'existe plus.

En revanche, je l'ai dit également de manière très précise, la période pendant laquelle les dépenses engagées en vue de l'élection doivent être retracées dans le compte de campagne n'est pas modifiée. Cette période reste donc celle fixée par l'article L. 52-4 du code électoral, c'est-à-dire une année avant le scrutin.

Cela veut dire que, si la loi est adoptée, ce que je pense, seules seront retracées dans les comptes de campagne les dépenses qui interviendront entre juin 1994 et juin 1995. Je crois avoir été clair.

M. Jacques Floch. Nous reviendrons sans doute ultérieurement sur le sujet évoqué, monsieur le ministre d'Etat, car vous parlez des dépenses, mais pas des recettes.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Lorsque nous aurons parlé des recettes, vous reparlerez des dépenses. Ça peut durer longtemps !

M. Michel Berson. Ce n'est pas notre genre !

M. Jacques Floch. Ce ne sera pas le cas !

M. le président. M. Floch et les membres du groupe socialiste ont présenté un amendement, n° 6, ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 3. »

La parole est à M. Jacques Floch.

M. Jacques Floch. Avoir demandé la suppression de l'article 1^{er} et de l'article 2, nous demandons, par l'amendement n° 6, celle de l'article 3.

J'aimerais cependant aller plus loin. Il serait peut-être intéressant de connaître l'avis de M. le ministre des départements et territoires d'outre-mer sur les difficultés éventuelles d'application, dans ces départements et territoires, de la loi que M. le ministre de l'intérieur nous propose.

J'aimerais en particulier qu'on puisse confirmer, ou qu'on infirme, l'information qui nous est parvenue selon laquelle les élections provinciales en Nouvelle-Calédonie auraient lieu en juin 1995. Il y aura déjà ce mois-là dans le territoire une série d'élections, comme en métropole, ce qui risque de provoquer un télescopage et des difficultés supplémentaires. Or je ne crois pas - et je pense que ce sentiment est partagé sur nombre de nos bancs - que la Nouvelle-Calédonie ait besoin de cela. Elle a besoin de calme, d'une consultation démocratique qui s'exprime dans les meilleures conditions possible.

Je souhaite donc que le Gouvernement nous dise si la date de juin 1995 a été retenue ou n'a pas été retenue ou non pour les élections provinciales en Nouvelle-Calédonie. Une réponse affirmative justifierait la demande du groupe socialiste de supprimer l'article 3, comme il a demandé celle de l'article 1^{er} et de l'article 2.

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

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. Avis défavorable, comme pour les demandes de suppression des articles 1^{er} et 2.

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

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Défavorable également.

Monsieur Floch, je vous précise que les élections municipales en Nouvelle-Calédonie auront bien lieu au mois de juin 1995.

Pour ce qui est des élections provinciales, je ne peux m'engager à la place de mon collègue, ministre des départements et territoires d'outre-mer, mais je crois savoir qu'elles auront lieu plus tard, probablement en juillet, qui est une période extrêmement favorable en Nouvelle-Calédonie.

M. Jacques Floch. Il y fait effectivement très beau !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 6. *(L'amendement n'est pas adopté.)*

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 3.

(L'article 3 est adopté.)

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

11

ORDRE DU JOUR

M. le président. Cet après-midi, à quinze heures, deuxième séance publique :

Suite de la discussion du projet de loi n° 1086 relatif à la date du renouvellement des conseillers municipaux.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur au nom de la commission des lois (rapport n° 1166).

A vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Suite de l'ordre du jour de la première séance.

La séance est levée.

(La séance est levée à douze heures cinquante-cinq.)

Le Directeur du service du compte rendu intégral de l'Assemblée nationale,

JEAN PINCHOT

