



DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

9^e Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

(115^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

1^{re} séance du mercredi 21 décembre 1988

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. ANDRÉ BILLARDON

1. **Services extérieurs de l'Etat et fonction publique territoriale.** - Communication relative à la désignation d'une commission mixte paritaire (p. 3969).
2. **Nomination à des organismes extraparlimentaires** (p. 3969).
3. **Accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave.** - Vote sans débat d'un projet de loi adopté par le Sénat (p. 3969).

Article unique. - Adoption (p. 3969)

4. **Convention fiscale entre la République française et les Etats-Unis d'Amérique en matière d'impôts sur le revenu et la fortune.** - Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat (p. 3969).

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

M. Thierry de Beaucé, secrétaire d'Etat auprès du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, chargé des relations culturelles internationales.

Passage à la discussion de l'article unique.

Article unique. - Adoption (p. 3971)

5. **Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes.** - Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat (p. 3971).

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

M. Thierry de Beaucé, secrétaire d'Etat auprès du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, chargé des relations culturelles internationales.

Passage à la discussion de l'article unique.

Article unique. - Adoption (p. 3973)

6. **Accord sur la coopération culturelle, scientifique et technique entre la République française et la République populaire du Bangladesh.** - Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat (p. 3973).

M. Jean-Marie Daillet, rapporteur de la commission des affaires étrangères.

M. Thierry de Beaucé, secrétaire d'Etat auprès du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, chargé des relations culturelles internationales.

Passage à la discussion de l'article unique.

Article unique. - Adoption (p. 3974)

7. **Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.** - Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat (p. 3974).

M. Charles Pistre, rapporteur de la commission des affaires étrangères.

M. Thierry de Beaucé, secrétaire d'Etat auprès du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, chargé des relations culturelles internationales.

Discussion générale : M. Daniel Le Meur.

Clôture de la discussion générale.

Passage à la discussion de l'article unique.

Article unique. - Adoption (p. 3976)

8. **Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique.** - Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat (p. 3976).

M. Michel Bérégovoy, rapporteur de la commission des affaires étrangères.

M. Thierry de Beaucé, secrétaire d'Etat auprès du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, chargé des relations culturelles internationales.

Passage à la discussion de l'article unique.

Article unique. - Adoption (p. 3978)

9. **Ordre du jour** (p. 3978).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. ANDRÉ BILLARDON, vice-président

La séance est ouverte à neuf heures trente.

M. le président. La séance est ouverte.

1

SERVICES EXTÉRIEURS DE L'ÉTAT ET FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Communication relative à la désignation d'une commission mixte paritaire

M. le président. M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :

Paris, le 20 décembre 1988.

« Monsieur le président,

« Conformément à l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, j'ai l'honneur de vous faire connaître que j'ai décidé de convoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif au délai de réorganisation des services extérieurs de l'Etat, à la composition paritaire du conseil d'administration du centre national de la fonction publique territoriale et aux fonctionnaires territoriaux à temps non complet.

« Je vous serais obligé de bien vouloir, en conséquence, inviter l'Assemblée nationale à désigner ses représentants à cet organisme.

« J'adresse ce jour à M. le président du Sénat une demande tendant aux mêmes fins.

« Veuillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération. »

Cette communication a été notifiée à M. le président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Les candidatures devront parvenir à la présidence le mercredi 21 décembre 1988 avant douze heures.

A l'expiration de ce délai, elles seront affichées.

Si le nombre des candidats n'est pas supérieur au nombre de sièges à pourvoir, la nomination prendra effet immédiatement.

Dans le cas contraire, elle aura lieu par scrutin.

La commission mixte paritaire se réunira au Sénat le mercredi 21 décembre à seize heures trente.

2

NOMINATIONS A DES ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES

M. le président. Les nominations de représentants de l'Assemblée nationale au sein d'organismes extraparlamentaires sont publiées au *Journal officiel* de ce matin.

3

ACCORD ENTRE LE GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE ET LE CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE SUR L'ASSISTANCE MUTUELLE EN CAS DE CATASTROPHE OU D'ACCIDENT GRAVE

Vote sans débat d'un projet de loi adopté par le Sénat

M. le président. L'ordre du jour appelle le vote sans débat du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave (nos 322, 423).

Je donne lecture de l'article unique du projet de loi :

« Article unique. - Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave signé à Berne, le 14 janvier 1987, 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 ENTRE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE ET LES ÉTATS-UNIS D'AMÉ- RIQUE EN MATIÈRE D'IMPÔTS SUR LE REVENU ET LA FORTUNE

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 de l'avenant d'une convention fiscale du 28 juillet 1967 entre la République française et les Etats-Unis d'Amérique en matière d'impôts sur le revenu et la fortune, fait à Paris le 16 juin 1988 (nos 439, 480).

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

Mme Michèle Alliot-Marie, rapporteur. Monsieur le secrétaire d'Etat chargé des relations culturelles internationales, mes chers collègues, le présent accord vise à modifier le dispositif de la convention fiscale entre la France et les Etats-Unis, signée en 1967, pour l'adapter à la nouvelle législation fiscale américaine issue de la réforme de 1986 et pour remédier à certaines imperfections que la pratique avait révélées.

Cet avenant qui concerne 26 000 citoyens américains résidant en France et 125 000 citoyens français aux Etats-Unis, de même que des entreprises en nombre croissant, d'un côté et de l'autre, doit être apprécié à la lumière des relations économiques entre la France et les Etats-Unis.

Nos échanges sont aujourd'hui déficitaires, il faut le constater, même s'ils s'étaient redressés de façon assez spectaculaire en 1985. Ils se dégradent à nouveau depuis 1986 du fait, notamment, de la moindre compétitivité des produits français face à la baisse du dollar.

Cette évolution ne reflète cependant qu'une partie de nos relations, puisque depuis le début de la décennie, les flux d'investissements français vers les Etats-Unis dépassent ceux des Etats-Unis en France.

Les acquisitions d'envergure réalisées par nos sociétés permettent à la France d'occuper aujourd'hui le septième rang des investisseurs étrangers aux Etats-Unis. C'est dans ce contexte qu'est intervenue en 1986 une réforme fiscale aux Etats-Unis qui a modifié les conceptions traditionnelles des systèmes fiscaux.

Cette réforme procède en effet à une large simplification du système fiscal en diminuant le nombre de taux et en élargissant l'assiette.

Cette œuvre de simplification de la fiscalité américaine répond à un souci de neutralité économique. Dans l'esprit de la réforme, toutes les activités, toutes les sources de revenus doivent être taxées de la même façon.

Il faut donc tenir compte de cette réforme. C'est la raison pour laquelle la France et les Etats-Unis ont été amenés à négocier le présent avenant à leur convention fiscale de 1967. Si nous examinons ce texte, nous nous rendons compte que l'ensemble des dispositions ont un caractère technique marqué et présentent des avantages indéniables. Mais elles présentent aussi certains inconvénients.

Au titre des avantages, notons d'abord que certaines dispositions de la convention de 1967 sont clarifiées par cet avenant, qu'il s'agisse, par exemple, de la notion de résident ou de la notion de dividendes. Cette précision et cette clarification étaient l'une et l'autre nécessaires.

Par ailleurs, l'avenant s'efforce également de restreindre les possibilités d'évasion fiscale, qu'il s'agisse des bénéfices des entreprises et des gains en capital en cas de cessation d'activité, des primes de réassurance ou des intérêts et redevances.

Il comporte une clause anti-abus qui vise un cas de figure très précis : celui de sociétés relais qui permettraient aux résidents d'Etats tiers de constituer une société dans l'Etat en question et de faire redistribuer les produits d'exploitation.

Grâce au présent avenant, le bénéfice des dispositions d'exonération ou d'imputation est réservé aux personnes morales ne redistribuant que moins de 50 p. 100 des produits d'exploitation à des résidents d'Etats tiers.

La clause anti-abus ainsi complétée était nécessaire au bon fonctionnement de la convention fiscale. On peut néanmoins regretter que cette disposition, votée par le Congrès américain en 1986, ait d'abord été appliquée unilatéralement par les Etats-Unis, décidant ainsi que leur législation interne prévaudrait sur les textes internationaux.

Mis devant le fait accompli, notre pays a accepté, au demeurant sans objection particulière, d'intégrer, par le présent avenant, cette précision dans la convention de 1967.

Il convient enfin de noter que l'avenant autorise les Etats contractants à prescrire les formalités nécessaires pour obtenir le bénéfice des dispositions conventionnelles.

Ainsi, cet avenant contient un ensemble de dispositions dont les avantages sont indéniables. Cependant, il convient de relever que certaines dispositions présentent des inconvénients.

Il en est ainsi pour la prise en compte de l'impôt de distribution américain créé par la réforme fiscale américaine et assise sur les profits réalisés par les succursales américaines des entreprises étrangères.

En s'alignant sur le taux américain et en étant ainsi obligée d'abaisser son taux d'imposition de 10 à 5 p. 100, la France subit par voie de conséquence une moins-value fiscale qu'il est difficile de chiffrer. On peut néanmoins penser qu'elle sera relativement modérée.

Il en est de même pour l'élimination des doubles impositions. Suite au présent avenant, tous les revenus de source américaine des résidents en France de nationalité américaine sont exonérés d'impôt dans notre pays.

Ainsi, une catégorie entière de résidents va bénéficier d'exemptions fiscales, ce qui constitue une entorse importante au principe, admis par la plupart des pays, de la territorialité de l'impôt.

Sans doute, on peut noter que la moins-value fiscale résultant de cette exonération sera relativement modérée. Toutefois, il s'agit là d'une entorse à un principe essentiel bien établi dans notre droit interne qu'on ne peut accepter qu'à condition qu'elle soit justifiée par des motifs impérieux. Ces motifs existent dans la mesure où, si nous ne prenions pas une telle disposition, la France serait en quelque sorte pénalisée par rapport à d'autres pays européens.

En effet, la France ne peut prendre le risque de voir les entreprises américaines s'implanter de préférence dans des pays où leurs cadres bénéficieraient jusqu'à aujourd'hui de régimes plus favorables d'imposition.

La convention de 1967, ainsi modifiée et complétée par le présent avenant, constitue un dispositif relativement élaboré d'élimination des doubles impositions et de lutte contre l'évasion fiscale.

Sa portée excède la simple amélioration des relations fiscales. Malgré quelques dispositions dérogeant au droit commun des textes analogues, le projet de loi contribuera sans doute au développement des échanges économiques entre nos deux pays.

C'est la raison pour laquelle la commission des affaires étrangères a conclu à l'adoption du présent projet de loi.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, chargé des relations culturelles internationales.

M. Thierry de Braucé, secrétaire d'Etat. Madame le rapporteur, mesdames et messieurs les députés, l'importance des relations entre la France et les Etats-Unis implique que la convention fiscale entre les deux pays soit régulièrement adaptée pour rester un instrument efficace. C'est ainsi que l'avenant qui vous est aujourd'hui soumis est le quatrième qui modifie depuis vingt ans la convention fiscale franco-américaine.

Cet avenant est motivé par la réforme fiscale intervenue en 1986 aux Etats-Unis et qui a profondément modifié la législation fiscale de cet Etat. Il convenait d'en tirer les conséquences conventionnelles de façon à ne pas pénaliser fiscalement les relations franco-américaines.

Cet avenant a en outre donné l'occasion de résoudre des difficultés d'interprétation qui étaient survenues et de modifier partiellement les règles d'élimination des doubles impositions applicables aux citoyens américains qui résident en France.

L'avenant actualise la convention en prenant en compte les modifications apportées par la réforme fiscale américaine de 1986.

Il s'agit principalement des dispositions suivantes :

La convention autorisait la France à prélever un impôt sur les distributions des succursales au taux de 10 p. 100 et prévoyait que les Etats-Unis pourraient opérer un prélèvement similaire au cas où il serait introduit dans leur législation interne, ce qui est à présent le cas. L'article 8 de l'avenant en tire les conséquences conventionnelles, mais limite le taux d'imposition à 5 p. 100. Ce taux de 5 p. 100 a été retenu afin de réduire la charge du nouvel impôt américain sur les entreprises françaises implantées aux Etats-Unis. Il correspond en outre au taux applicable aux distributions de dividendes : les succursales seront ainsi traitées comme des filiales. La perte pour le Trésor français devrait être faible car les activités américaines les plus importantes en France sont exercées par l'intermédiaire de filiales. De surcroît, la perte de cinq points de retenue à la source est contrebalancée par le gain de cinq points de crédit d'impôt imputable sur l'impôt français.

Une nouvelle disposition visant à éviter une utilisation abusive de la convention a été introduite dans l'avenant. Pour bénéficier de cette convention, les personnes morales percevant des revenus de l'autre Etat contractant ne devront pas redistribuer plus de 50 p. 100 de leurs propres produits d'exploitation à des résidents d'Etats tiers. Cette disposition permettra d'éviter l'interposition de sociétés relais à seule fin de bénéficier des avantages de la convention. Elle ne s'appliquera que si l'objectif recherché est un objectif d'évasion fiscale.

Des précisions sont apportées sur plusieurs points de la convention.

Il en est ainsi notamment de la notion de bénéficiaire effectif pour l'application des prélèvements à la source en matière de redevance, ainsi que de la notion de source elle-même, qui sont redéfinies dans l'avenant conformément au modèle de l'O.C.D.E. ; de l'application de l'article relatif aux dividendes qui est clarifiée grâce à l'insertion dans cet article d'une définition de cette catégorie de revenus. Cette définition est conforme à la législation interne française. Par ailleurs, l'avenant comble une lacune en donnant explicitement aux autorités fiscales des deux Etats la faculté d'imposer des formalités particulières pour l'application de la convention. C'est ainsi, par exemple, que l'Etat de la source des rede-

vances pourra continuer à exiger des attestations certifiées par l'autre Etat afin de s'assurer de la résidence du bénéficiaire de ces redevances.

Les nouvelles règles d'élimination des doubles impositions prévoient l'exonération en France des dividendes, intérêts, redevances et gains en capital de source américaine perçus à partir du 1^{er} janvier 1988 par les ressortissants américains qui résident en France.

En application de l'article 9 de l'avenant, ces revenus et gains ne seront désormais imposables qu'aux Etats-Unis. Cette règle ne concernait auparavant que les revenus immobiliers, les bénéfices industriels et commerciaux, les salaires et les pensions, pour la part correspondant à une activité exercée outre-Atlantique.

Le régime fiscal en vigueur jusqu'à présent obligeait les intéressés à satisfaire à de multiples formalités et entraînait trois impositions successives assorties de crédits d'impôt pour éliminer les doubles impositions.

Les sociétés américaines étaient incitées à s'implanter hors de France, car cette situation complexe et parfois pénalisante constituait sans doute un frein à l'installation de leurs cadres en France.

Cet effet dissuasif était accentué par le fait que plusieurs autres pays européens prévoient soit en droit interne, soit dans la convention qui les lie aux Etats-Unis, une exonération des revenus en question.

La modification proposée devrait donc avoir des effets positifs pour notre pays.

Avant de conclure, je souhaite apporter quelques éléments de réponse aux questions que pose Mme Alliot-Marie en ce qui concerne la taxation des succursales et le régime fiscal des citoyens américains.

Au sujet de l'impôt sur les succursales, contrairement à ce qui est indiqué dans le rapport, la France ne s'est pas alignée sur les régimes américains. Ce sont les Américains qui ont créé une taxe analogue à la taxe française préexistante. Et si le taux conventionnel a été fixé à 5 p. 100, ce n'est pas le résultat d'une concession unilatérale, mais d'une réflexion raisonnée.

En effet, comme je l'ai déjà indiqué, ce taux présente deux avantages : il réduit la charge de l'impôt américain sur les entreprises françaises et il supprime une distorsion entre les succursales et les filiales dont les bénéfices distribués sont aussi imposés à 5 p. 100.

Le régime fiscal des Américains en France n'est pas fondamentalement nouveau : il a existé en France dans un passé récent et il existe, sous une forme ou sous une autre, dans plusieurs pays européens.

En outre, deux points importants sont à signaler.

Premièrement, il ne s'agit pas d'une exonération pure et simple, car les citoyens américains n'en bénéficieront que s'ils peuvent justifier de l'imposition des revenus en cause aux Etats-Unis. Deuxièmement, l'exemption en France n'empêchera pas notre pays de prendre en compte les revenus exonérés pour calculer le taux d'imposition applicable aux revenus qui restent taxables en France. Il s'agit là de la règle dite du « taux effectif », communément admise par les pays de l'O.C.D.E.

Telles sont donc, monsieur le président, madame le rapporteur, mesdames, messieurs les députés, les principales dispositions de l'avenant du 16 juin 1988 aujourd'hui soumis à votre approbation.

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

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

Article unique

M. le président. « Article unique. - Est autorisée l'approbation de l'avenant à la convention fiscale du 28 juillet 1967 entre la République française et les Etats-Unis d'Amérique en matière d'impôts sur le revenu et la fortune, signée à Paris le 16 juin 1988 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.)

CONVENTION EUROPÉENNE RELATIVE AU DÉDOMMAGEMENT DES VICTIMES D'INFRACTIONS VIOLENTES

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'une convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes (nos 172, 476).

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

Mme Michèle Alliot-Marie, rapporteur. Monsieur le secrétaire d'Etat chargé des relations culturelles internationales, mes chers collègues, il s'agit là d'un texte relativement important à la fois sur le plan du droit et sur celui de l'équité. Il tend en effet à autoriser l'approbation d'une convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes.

L'indemnisation de telles victimes en France est organisée par deux lois du 3 janvier 1977 et du 8 juillet 1983.

Ces textes prévoient qu'en cas d'absence de réparation effective et suffisante de la victime, et lorsque l'agression a entraîné une incapacité permanente ou une incapacité totale de travail personnel de plus d'un mois occasionnant « un trouble grave dans les conditions de la vie de la victime », une indemnisation est assurée par la collectivité.

L'indemnisation n'est possible à l'heure actuelle pour les étrangers que s'ils sont ressortissants de pays ayant signé avec la France un accord de réciprocité ou s'ils sont titulaires d'une carte de résident.

La présente convention élaborée dans le cadre du Conseil de l'Europe permet de mieux organiser cette réciprocité.

Ce texte est donc doublement symbolique. D'une part, il améliore le droit des citoyens, il ajoute dans un Etat de droit ce que j'appellerai un dispositif de morale juridique et de bon sens. D'autre part, il est la manifestation tangible de la coopération européenne tant au niveau des Etats qu'à celui des organisations internationales auxquelles ils appartiennent.

L'objet de la convention est précis : il s'agit d'organiser le dédommagement des victimes d'infractions violentes « par l'Etat sur le territoire duquel de telles infractions ont été commises, notamment pour les cas où l'auteur de l'infraction est inconnu ou sans ressources ».

Les personnes concernées sont, d'une part, les ressortissants des Etats parties à la présente convention et, d'autre part, les ressortissants de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe qui résident en permanence dans l'Etat sur le territoire duquel l'infraction a été commise.

Dans tous les cas, notons qu'il s'agit des victimes d'infractions intentionnelles de violence qui ont subi des atteintes au corps ou à la santé mais qu'il peut s'agir également des personnes à la charge de victimes décédées à la suite de telles infractions.

Le dédommagement auquel doit contribuer l'Etat concerné est accordé même - et je dirai surtout - si l'auteur ne peut pas être poursuivi ou puni.

Le dédommagement, qui pourra s'appliquer à partir d'un seuil minimum et ne pourra pas dépasser une limite maximale, est conçu de manière large. Il couvre, en effet, la perte de revenus, les frais médicaux et d'hospitalisation, les frais funéraires et, en ce qui concerne les personnes à charge, les pertes d'aliments. Il s'agit d'ailleurs là d'un dispositif bien connu du droit français.

Ce dédommagement pourra être cependant réduit ou supprimé dans quatre cas :

Premièrement, si la situation financière du requérant ne le justifie pas - et c'est là l'un des problèmes de cette convention ;

Deuxièmement, en raison du comportement de la victime ou du requérant ;

Troisièmement, si la victime ou le requérant est impliqué dans la criminalité organisée ou appartient à une organisation qui se livre à des infractions de violence ;

Quatrièmement, dans le cas où une réparation totale ou partielle serait contraire au sens de la justice ou à l'ordre public.

La commission des affaires étrangères s'est demandé dans quelle mesure il était justifié de réduire ou de supprimer le dédommagement des victimes en fonction de leur situation financière.

En effet, teille n'est pas la tradition du droit français. Il est en outre à craindre que certaines difficultés d'application n'interviennent dans des pays où le revenu moyen est beaucoup plus bas que dans le nôtre.

Monsieur le secrétaire d'Etat, quels apaisements ou quels éclaircissements pouvez-vous donner à l'Assemblée nationale sur ce point ?

Par ailleurs, la convention tend à éviter un double dédommagement.

Enfin, elle prévoit l'information des requérants potentiels et celle du Comité européen pour les problèmes criminels du Conseil de l'Europe.

A cette fin, chaque Etat est appelé à désigner une autorité centrale chargée de recevoir les demandes d'assistance et d'y donner suite.

Afin d'harmoniser les dispositions de la Convention et celles du code de procédure pénale et de maintenir le principe de réciprocité auquel nous sommes attachés, la France a émis une réserve qui dispose : « Lorsque la victime ressortissant d'un Etat partie à la présente convention ne peut invoquer le bénéfice de dispositions du droit français plus favorables, la France ne s'engage à lui accorder une indemnité que si cet Etat assure, dans les mêmes circonstances de fait, l'indemnisation effective des ressortissants français. »

La France a déclaré, par ailleurs, que seront considérées comme résidant en France les étrangers titulaires d'une carte de résident ou d'un titre de séjour considéré comme équivalent. Cela paraît tout à fait normal.

Le Gouvernement français, par une déclaration, désigne enfin le bureau de la protection des victimes et de la prévention du ministère de la justice en tant qu'autorité centrale chargée de recevoir et de traiter les demandes d'assistance.

Les demandes d'indemnité présentées en application de la présente convention seront examinées par la commission prévue à l'article 706-4 du code français de procédure pénale, conformément aux dispositions des articles 706-3 à 706-12 dudit code.

Cette commission peut accorder une indemnité allant jusqu'à 400 000 francs. Sur le passé, le dédommagement moyen accordé s'est élevé, en 1977 par exemple, à 43 916 francs, ce qui est relativement peu.

Ce texte, qui devrait concerner une dizaine de personnes par an s'insère sans difficultés majeures dans le cadre juridique français.

La commission des affaires vous demande de l'adopter.

M. Jean-Marie Daillet. Très bien !

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, chargé des relations culturelles internationales.

M. Thierry de Beaucé, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, madame le rapporteur, mesdames, messieurs les députés, le projet de loi que j'ai maintenant l'honneur de vous présenter tend à autoriser l'approbation de la convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes, signée à Strasbourg le 24 novembre 1983.

L'objet de cette convention est, comme son titre l'indique, d'assurer une indemnisation aux victimes d'infractions intentionnelles de violence lorsque ces personnes n'ont pu obtenir réparation de leur préjudice par les moyens de droit usuels.

Je voudrais à cet égard souligner le courant novateur dans lequel s'inscrit cette convention. En effet, alors que, pendant longtemps, l'intérêt des responsables de la politique criminelle se concentrait essentiellement sur les questions ayant trait à la peine ou au traitement du condamné, ce n'est que plus récemment que sont apparus le souci de mieux s'occuper du sort des victimes et la nécessité de leur restituer l'aide et la considération auxquelles elles ont droit. Ces préoccupations ont conduit les Etats à compléter progressivement leur législation dans ce sens, comme l'a fait la France. J'y reviendrai.

Mais ce qui est plus nouveau et ce qui marque un incontestable progrès en matière de solidarité nationale, c'est que les Etats se montrent disposés à dépasser le cadre national lorsqu'il s'agit de ceux que le sort a frappés et qui n'ont pu obtenir réparation, en les traitant dans ce cas comme leurs propres ressortissants.

Tel est bien le mérite de cette convention par laquelle les Etats, dans le cadre du Conseil de l'Europe, s'obligent à étendre aux ressortissants des autres Etats membres leurs systèmes d'indemnisation nationaux financés sur des fonds publics.

Quelles sont les caractéristiques de ce dispositif ?

Mme le rapporteur les a présentées de façon très complète et je me bornerai à en souligner les principaux traits.

Ce système est fondé sur le principe de la territorialité, c'est-à-dire que l'Etat qui indemnise est celui sur le territoire duquel s'est produite l'infraction ; il bénéficie aux ressortissants des Etats parties à la convention et, sous condition d'une résidence permanente, aux ressortissants des Etats membres du Conseil de l'Europe.

En second lieu, il concerne les victimes d'actes intentionnels de violence constitutifs d'une infraction, dont il résulte des lésions graves, soit corporelles soit psychiques. Il concerne également ceux qui étaient à la charge de la victime décédée à la suite d'une telle infraction. La convention précise par ailleurs les éléments du préjudice qui doivent être indemnisés.

En troisième lieu, il faut encore préciser que ce dispositif n'est naturellement appelé à jouer que dans certaines limites. Ainsi, chaque Etat peut instaurer un plafond ou une franchise pour ce dédommagement. En outre, la victime peut être tenue de déposer sa requête en indemnisation dans un certain délai.

La convention prévoit également des cas de suppression ou de réduction du dédommagement - il en est ainsi, par exemple, s'il s'avère que le requérant appartient à un réseau criminel ou terroriste - et elle comporte des dispositions visant à éviter les fraudes au dédommagement.

Enfin, la mise en œuvre de ces dispositions implique naturellement une nécessaire coopération entre les Etats. Ainsi, ceux-ci s'engagent à s'informer mutuellement de leurs lois et règlements en matière d'indemnisation et à désigner une autorité centrale chargée de traiter les demandes d'assistance. Pour la France, c'est le « Bureau de la protection des victimes et de la prévention », créé en 1982 au ministère de la justice, qui remplira cette fonction.

Au regard des exigences posées par cette convention, le droit français actuel n'appelle pas l'adoption de texte nouveau.

En effet, dès 1977, le titre XIV du code de procédure pénale, relatif au « recours en indemnité ouvert à certaines victimes de dommages résultant d'une infraction », a instauré un régime d'indemnisation par l'Etat. Depuis, cette indemnisation a été élargie, notamment en 1981 et en 1983. Quant au dédommagement des victimes d'actes de terrorisme, il a été définitivement fixé par la loi du 9 septembre 1986.

Il convient toutefois de noter que, pour prévenir tout risque d'une interprétation non conforme au droit français, à propos des termes utilisés dans la convention pour qualifier les bénéficiaires - il s'agit de l'article 3 b - le Gouvernement entend effectuer une déclaration qui aura pour effet de mettre parfaitement en concordance le texte de la convention et l'article 706-15 du code de procédure pénale.

D'autre part, afin d'éviter que les Français victimes d'infractions violentes à l'étranger ne perçoivent une indemnisation symbolique alors que le régime français permettrait un dédommagement de l'ordre de 400 000 francs au profit des étrangers, le Gouvernement entend émettre une réserve de réciprocité conforme à la pratique internationale et au droit constitutionnel français.

Le fait est que ce texte est, en quelque sorte, en avance par rapport à beaucoup de législations nationales, mais il n'en garde pas moins son caractère exemplaire et l'on peut penser que, les voyages au-delà des frontières allant en s'accroissant, un effet d'entraînement jouera et que, progressivement, tous les Etats, ou du moins un très grand nombre, deviendraient partie à ce texte.

Dans cette perspective, on peut penser aussi que ce texte donnera progressivement lieu à des arrangements bilatéraux ou multilatéraux afin que l'élément de réciprocité joue de

façon à assurer à la victime une indemnisation qui ne soit pas fonction du plus faible taux d'indemnisation accordé par l'autre partie mais qui constitue une réparation en rapport avec le préjudice subi.

C'est en tout cas l'évolution que nous souhaitons voir se réaliser dans l'intérêt même de nos propres ressortissants.

Telles sont, monsieur le président, madame le rapporteur, mesdames, messieurs les députés, les principales observations qu'appelle cette convention. On pourrait sans doute montrer que - comme beaucoup de conventions multilatérales et surtout lorsqu'elles visent à l'amélioration de la situation des personnes - cet instrument n'est pas parfait, mais il traduit assurément une notable volonté des Etats de rapprocher leurs législations et de contribuer au développement d'une véritable solidarité au niveau européen. C'est pourquoi le Gouvernement vous demande de bien vouloir autoriser l'approbation de cette convention.

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

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

Article unique

M. le président. « Article unique. - Est autorisée l'approbation de la convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes, faite à Strasbourg le 24 novembre 1983 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.)

6

ACCORD SUR LA COOPÉRATION CULTURELLE, SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE ENTRE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE ET LA RÉPUBLIQUE POPULAIRE DU BANGLADESH

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 sur la coopération culturelle, scientifique et technique entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire du Bangladesh (nos 323, 479).

La parole est à M. Jean-Marie Daillet, rapporteur de la commission des affaires étrangères.

M. Jean-Marie Daillet, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, cet accord, adopté par le Sénat le 3 novembre 1987, n'a pu être inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale avant la dissolution. Il a été redéposé le 21 octobre de cette année.

Lors du passage du texte devant la Haute Assemblée, le secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères n'avait pas manqué de souligner combien ce pays ami était périodiquement et très durement touché par des catastrophes naturelles.

Au mois de septembre dernier, les crues habituelles en cette saison se transformèrent en une inondation d'une ampleur sans précédent, affectant plus de trente millions de Bangladeshis, soit un tiers de la population de ce pays, qui compte 108 millions d'habitants, et tuant plus de 2 500 personnes.

Une autre épreuve attendait ce malheureux pays : le 29 novembre un violent cyclone tropical devait dévaster les côtes sud du pays faisant, selon les derniers bilans, plus de mille morts et des milliers de disparus.

Ces épreuves furent l'occasion, pour nos deux pays, de resserrer leurs liens au plus haut niveau et, pour la France, de manifester une solidarité active à l'égard du Bangladesh.

La visite à Paris, début novembre, du Premier ministre bangladeshi, M. Moudud Ahmed, a permis la signature de deux protocoles concrétisant l'aide française de la façon suivante.

Le premier protocole prévoyait l'envoi de plus de 10 000 tonnes d'aide alimentaire supplémentaire, s'ajoutant aux 17 000 tonnes déjà prévues conformément au programme annuel d'aide alimentaire. Ce don, d'un montant d'environ 30 millions de francs, fait l'objet du premier protocole.

Le second protocole, d'un montant de vingt millions de francs, contribuera au programme de reconstruction du pays.

Au-delà des mesures d'assistance ponctuelle, il est tentant d'imaginer des interventions d'une autre envergure.

En visite à Paris le 20 novembre dernier, le Président Ershad s'est entretenu avec le Président de la République française des catastrophes dont est régulièrement victime le Bangladesh. M. Mitterrand a évoqué, comme il l'avait fait à la tribune des Nations unies, l'intérêt, pour le développement, de grands projets d'intérêt mondial. Il avait, en l'occurrence, précisément pris pour exemple la stabilisation des fleuves du Delta du Gange.

Au regard de l'ampleur de ces problèmes, la convention soumise à votre approbation paraît relativement modeste malgré sa grande utilité. Toutefois, le volet technique de la coopération pourrait connaître d'importants développements si les ambitieux projets de régulation du débit des fleuves prenaient corps. On a parlé, en effet, d'un montant de travaux de l'ordre de 50 milliards de dollars.

En 1987, le Bangladesh était le seul pays de l'Asie méridionale avec lequel nous n'avions pas encore conclu d'accord culturel et scientifique. La coopération en ce domaine, au départ fort modeste, s'est progressivement intensifiée, grâce notamment à l'action de nos deux alliances françaises, puis à l'engagement d'un projet dans le domaine de la télédétection.

Déploquant l'absence de cadre juridique à cette coopération, les autorités bangladeshis ont demandé à plusieurs reprises à la France de conclure un accord permettant de normaliser et d'approfondir ces relations. Ce projet s'est concrétisé à l'occasion de la visite en France du Premier ministre, M. Moudud Ahmed, en décembre 1986.

L'accord a été signé le 10 mars 1987 à Dacca, à l'occasion de la visite officielle au Bangladesh de notre secrétaire d'Etat aux affaires étrangères.

La coopération culturelle fait l'objet des neuf premiers articles de l'accord. Ceux-ci traitent de l'apprentissage de la langue française, sanctionné par un diplôme reconnu par les autorités locales, et de la formation des professeurs.

L'action de la France dans le domaine linguistique est assurée par la présence de deux V.S.N.A. : l'un est affecté à l'institut des langues modernes de Dacca et l'autre est professeur à l'université de Chittagong.

Deux alliances françaises, à Dacca et à Chittagong, employant quatre enseignants français, scolarisent en tout 900 élèves.

Le nombre de boursiers bangladeshis en France est actuellement de vingt-trois.

Les articles 10 à 12 de l'accord, relatifs à la coopération scientifique et technique, traitent principalement des échanges d'experts, de l'attribution de bourses, d'organisation de stages, conférences, colloques et visites techniques.

La coopération scientifique et technique concerne les secteurs suivants :

La télédétection, qui est extrêmement importante puisqu'elle a pour but de faire l'inventaire des ressources naturelles au Bangladesh et ainsi, peut-être, de prévenir ces fameuses catastrophes qui se produisent trop fréquemment et qui provoquent de trop nombreuses victimes ;

Les sciences agro-alimentaires, qui portent sur l'élevage, la production laitière et le développement agricole ;

L'administration publique : il s'agit de former des diplomates bangladeshis francophones. En 1988, six personnes ont bénéficié d'une bourse dans ce domaine ;

La médecine : le programme prévu pour 1988 concerne la cardiologie, la production pharmaceutique, les recherches sur certaines maladies locales et l'ophtalmologie ;

Enfin, plus de 700 000 francs sont consacrés à des opérations ponctuelles qui concernent notamment la promotion de la technologie française.

La troisième partie de l'accord traite principalement du statut des coopérants. Il est prévu des facilités de séjour et de déplacement pour les experts, des franchises pour les véhicules, mobiliers et effets personnels, l'immunité de juridiction

pour les coopérateurs dans l'exercice de leurs fonctions. Le régime fiscal de ces derniers est déterminé conformément aux règles de la convention fiscale conclue entre les deux pays.

Le coût de cette coopération culturelle, scientifique et technique s'élève, pour 1988, à un peu plus de 7 millions de francs, ce qui, au regard du chiffre élevé de la population du Bangladesh et de l'importance de ce pays, est une somme modeste.

Cette convention n'induit pas, je le précise, de dépenses supplémentaires.

La commission des affaires étrangères a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du jeudi 15 décembre 1988 et s'est prononcée en faveur de son adoption. Je vous demande donc, mes chers collègues, d'adopter le projet de loi qui vous est présenté. Ce texte, s'il ne revêtira au début qu'une importance symbolique, sera, n'en doutons pas, essentiel pour le développement de la présence culturelle, scientifique et technique française au Bangladesh.

M. Joseph-Henri Moujoudan du Gasset. Très bien !

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, chargé des relations culturelles internationales.

M. Thierry de Beaucé, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les députés, le hasard du calendrier veut que ce soit juste quelques semaines après que des inondations dramatiques ont affecté le Bangladesh que vient en examen devant votre assemblée l'accord sur la coopération culturelle, scientifique et technique signé avec ce pays à Dacca le 10 mars 1987.

Ces circonstances font qu'il est d'autant plus utile de disposer d'un cadre dans lequel peut plus efficacement s'exercer notre coopération avec ce pays.

S'agissant des principales dispositions de cet accord, il y a lieu de noter, d'une part, le statut plus favorable qu'il accorde à la langue française, dont l'étude au niveau universitaire sera encouragée et sanctionnée par un diplôme et, d'autre part, la reconnaissance qui y est faite de l'existence de nos deux alliances françaises, dont M. le rapporteur a souligné la qualité.

Par ailleurs, ce texte organise la coopération scientifique et technique, tant en ce qui concerne le choix des projets et les modalités de leur mise en œuvre, que les conditions de mise à la disposition du Bangladesh d'experts français et l'octroi de bourses à des étudiants bengalais.

Enfin, il comporte des dispositions visant à assurer à nos coopérateurs des garanties d'ordre administratif et fiscal, ainsi que des facilités de séjour pour les experts, diverses franchises fiscales et l'immunité de juridiction dans les conditions habituelles.

Certes, notre coopération avec le Bangladesh est encore modeste, mais je crois qu'on peut dire que cet accord traduit l'intérêt que la France porte à ce jeune Etat depuis sa création et l'attachement du Gouvernement à contribuer au développement culturel, économique et social d'un pays qui parvient à s'engager dans la voie d'une démocratisation et dont la population souffre de carences énormes, aggravées dramatiquement par les calamités naturelles.

J'ajouterais, pour conclure, que l'actualité à laquelle je faisais allusion il y a quelques minutes fournit une excellente illustration des possibilités de coopération offertes par cet accord, puisque c'est dans son cadre que seront mises en œuvre les contributions de la France aux efforts engagés par le Bangladesh et la communauté internationale pour prévenir de nouvelles catastrophes dues aux inondations.

Telles sont, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les députés, les principales observations qu'appelle l'accord de coopération culturelle, scientifique et technique avec le Bangladesh qui fait l'objet du projet de loi aujourd'hui proposé à votre approbation.

Vous avez également abordé, monsieur le rapporteur, le problème de l'aide dans les circonstances dramatiques que nous vivons et dans la perspective du moyen et du long terme. A cet égard, je voudrais vous apporter quelques précisions.

L'aide d'urgence de la France dans les dernières semaines a pris la forme de l'envoi de 10 000 tonnes d'aide alimentaire, s'ajoutant aux 17 000 tonnes prévues dans le cadre de notre programme annuel. Le don représente 30 millions de

francs. Un protocole financier de don de 20 millions de francs destiné à couvrir certains besoins de reconstruction est en outre en cours d'élaboration.

Nous avons par ailleurs accordé au programme alimentaire mondial un crédit de 500 000 dollars, soit 3 millions de francs, pour l'achat et l'acheminement au Bangladesh de moyens de transport et d'équipements divers.

Les organisations non gouvernementales françaises ont fait preuve de leur habituelle efficacité. La fondation « France liberté » a fourni cinq flotteurs, six barges de grande capacité, soixante Zodiacs et cinq cents kilos de médicaments. « Partage avec les enfants du tiers monde » a donné une cargaison de riz, et La Croix-Rouge française a remis un don de 300 000 francs au Croissant-Rouge bengalais, sur des crédits du ministère des affaires étrangères. Enfin, l'institut Mérieux a envoyé au Bangladesh 200 000 doses de vaccins contre la typhoïde et la diphtérie, et, par l'intermédiaire de « Médecins du monde », divers moyens de transport ont été expédiés dans ce pays.

Au-delà de cette aide d'urgence, il convient d'aider le Bangladesh à se mettre à l'abri du renouvellement d'inondations catastrophiques. M. Jacques Attali a, dans ce but, dirigé une mission d'experts qui s'est rendue à Dacca du 29 novembre au 1^{er} décembre. Nos experts, en liaison avec leurs collègues bengalais, remettront leurs conclusions avant la fin du mois de mai 1989.

Telles sont, brièvement exposées, les actions que la France a entreprises pour aider le Bangladesh dans l'épreuve qui le frappe périodiquement. (*Applaudissements.*)

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

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

Article unique

M. le président. « Article unique. - Est autorisée l'approbation d'un accord sur la coopération culturelle, scientifique et technique entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire du Bangladesh, fait à Dacca le 10 mars 1987, 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.*)

7

CONVENTION EUROPÉENNE DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTÉS FONDAMENTALES

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 n° 8 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (nos 171, 477).

La parole est à M. Charles Pistre, rapporteur de la commission des affaires étrangères.

M. Charles Pistre, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat chargé des relations culturelles internationales, mes chers collègues, le protocole n° 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales est un texte d'une portée assez limitée puisqu'il n'élargit pas la liste des droits reconnus par cette convention. Toutefois, il apporte des améliorations à cette procédure et, de ce fait, il est un texte important.

Ce texte vient s'insérer dans le dispositif de protection des droits de l'homme mis en place au sein du Conseil de l'Europe, dispositif qui s'ordonne autour de la Convention européenne des droits de l'homme. Cette convention est l'instru-

ment juridique international le plus perfectionné en matière de garanties des libertés fondamentales, et c'est à ce titre que ce protocole est important.

Pourquoi ce protocole n° 8 ? Je dirai après d'autres et, en particulier, après les sénateurs, que sa rédaction s'imposait en raison même du succès de la Convention européenne des droits de l'homme. Aujourd'hui, tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ont signé et ont ratifié, sauf un, cette convention et ont admis le droit de recours des individus devant la commission européenne des droits de l'homme prévu à l'article 25. La ratification de Saint-Marin, nouvel adhérent au Conseil de l'Europe, ne saurait tarder.

La conséquence directe de cet élargissement du droit de recours a été un accroissement considérable de la charge de travail de la commission qui examine la recevabilité des requêtes et de la cour qui est l'instance de jugement. Cet alourdissement a d'importantes répercussions sur la durée des procédures, aboutissant à un véritable engorgement du système, qui peut faire craindre une perte de qualité et aussi une perte de confiance de la part des justiciables. Les procédures devant la commission durent souvent trois à quatre ans, pour atteindre parfois jusqu'à dix ans. Bien entendu, dans ces cas extrêmes, on en arrive à bafouer une des dispositions les plus importantes de la Convention européenne qui est le droit d'obtenir justice dans un délai raisonnable.

Aussi le protocole n° 8 entend-il remédier à cette situation en prévoyant deux mécanismes qui accélèrent les procédures. Il s'agit pour l'essentiel d'ouvrir deux nouvelles possibilités à la commission européenne des droits de l'homme.

D'une part, un comité restreint, composé d'au moins trois membres de la commission, pourra rejeter les requêtes individuelles dont l'irrecevabilité est évidente.

D'autre part, la commission aura la faculté de se diviser en chambres pour l'examen de certaines affaires : une chambre, composée d'au moins sept juges, pourra examiner les requêtes susceptibles d'être traitées à la lumière de la jurisprudence établie ou qui ne soulèvent pas de difficultés particulières.

Le protocole introduit également un certain nombre de novations de portée limitée, fournissant des précisions sur le sens de certains articles de la Convention ou apportant des améliorations d'ordre rédactionnel. Je les ai indiquées dans mon rapport écrit, et je ne crois pas utile d'y revenir.

L'ensemble des dispositions de ce protocole ne modifie pas l'équilibre de la Convention. Il s'agit d'un texte dont on peut espérer qu'il contribuera à réduire l'encombrement des instances prévues par la Convention. Toutefois, ce protocole n° 8 risque à terme de se révéler insuffisant, tant les retards accumulés sont importants. Il est probable qu'ultérieurement d'autres améliorations seront inévitables et qu'elles seront, sans doute, cette fois-ci, d'ordre qualitatif en même temps que quantitatif. J'en veux pour preuve les propositions de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Ces propositions, qui méritent réflexion et examen, visent à donner à la fois à la commission européenne des droits de l'homme une plus grande permanence, à fusionner la cour et la commission, et à reconnaître aux individus le droit de saisir directement la cour. Nous aurons sans doute à les discuter un jour.

Le protocole n° 8 n'est donc qu'une étape, mais une étape nécessaire pour poursuivre à l'avenir les améliorations indispensables. Il est important que la France le ratifie.

Notre pays doit d'abord le ratifier pour une raison pratique puisque la ratification de tous les Etats membres est requis pour que le protocole puisse entrer en vigueur.

Il doit ensuite le ratifier pour manifester son attachement au système de la Convention européenne des droits de l'homme.

Je vous rappelle que notre pays a accepté les recours individuels en octobre 1981. Depuis cette date, pour ce qui concerne la France, quatorze requêtes ont été déclarées recevables sur six cent deux déposées.

Par ailleurs, s'il s'est passé quelques mois avant que notre pays ne ratifie ce protocole, c'est tout simplement parce que la France avait émis certains doutes quant à la solution retenue dans le protocole n° 8 et avait demandé des éclaircissements. Ceux-ci lui ont été fournis le 15 juillet 1987 par le président de la commission européenne des droits de l'homme.

Dans la mesure où plus rien ne s'opposait à ce que soit engagée la procédure d'approbation, le protocole a été examiné et voté par le Sénat. Il est donc souhaitable que l'Assemblée nationale émette aujourd'hui un vote positif. Celui-ci aurait un caractère symbolique, à la fois parce que nous avons voté à l'unanimité une autre convention émanant du Conseil de l'Europe et relative aux droits de l'homme - la convention contre la torture - et parce que la France a donné un éclat particulier à la célébration du quarantième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme et s'appête à fêter l'an prochain le bicentenaire de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Ainsi, le protocole que nous examinons, même s'il s'agit d'un texte modeste, est révélateur d'une volonté : celle d'œuvrer pour les droits de l'homme et de renforcer l'organisation qui les défend le mieux, c'est-à-dire le Conseil de l'Europe. C'est pourquoi je vous demande, au nom de la commission des affaires étrangères, de voter ce projet de loi. (*Applaudissements.*)

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, chargé des relations culturelles internationales.

M. Thierry de Boécucé, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames et messieurs les députés. Ce huitième protocole à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui fait l'objet d'un projet de loi soumis aujourd'hui à votre approbation, me paraît important, non seulement par les améliorations qu'il apporte aux textes antérieurs, améliorations que votre rapporteur a très clairement présentées, mais surtout parce qu'il illustre le succès - tel est bien le mot - des mécanismes de protection et de contrôle du respect des droits de l'homme institués par la Convention de 1950.

Ce protocole a, en effet, essentiellement pour objet de remédier aux difficultés suscitées par le nombre croissant d'affaires dont la commission des droits de l'homme s'est trouvée saisie ces dernières années.

Je citerai quelques chiffres significatifs : aujourd'hui, la commission reçoit chaque année près de 3 000 requêtes individuelles ; 600 d'entre elles doivent faire l'objet d'un examen approfondi par celle-ci quant à leur recevabilité ou à leur bien-fondé. La cour, pour sa part, a rendu depuis l'origine près de deux cents arrêts.

Ce développement, dont on ne peut que se féliciter, tient à ce que ces mécanismes de protection et de contrôle du respect des droits définis par la Convention de 1950 et ses protocoles ultérieurs sont mieux connus et donc davantage utilisés. L'acceptation aujourd'hui par tous les Etats membres de Conseil de l'Europe du droit de recours individuel a eu également pour effet de multiplier le nombre de requêtes déposées devant la commission.

Cela a eu pour effet d'accroître dans des proportions considérables la charge de travail des organes de contrôle et de provoquer un allongement de la durée des procédures - elle atteint parfois trois ou quatre ans devant la commission, puis encore deux ans devant la cour. Cette situation devenait difficilement compatible avec le principe posé par la Convention qui veut que justice soit rendue dans des délais raisonnables.

Il était donc nécessaire de prendre des mesures visant à rationaliser et à accélérer l'examen des requêtes par la commission. La principale innovation qu'introduit à cet effet ce protocole est de permettre que désormais la commission puisse siéger en chambres ou en comités et non plus seulement en réunion plénière.

D'une part, les requêtes individuelles pourront être soumises à un comité constitué d'au moins trois membres de la commission et ce comité est habilité à rejeter les requêtes individuelles dont l'irrecevabilité est manifeste.

D'autre part, une chambre composée d'au moins sept juges pourra examiner les requêtes individuelles qui peuvent être traitées à la lumière d'une jurisprudence établie par la cour ou qui ne soulèvent aucune difficulté quant à l'interprétation ou à l'application de la Convention. J'ajoute, car c'est un point que nous avons tenu à faire préciser, que la chambre saisie comportera toujours un membre élu au titre de l'Etat contre lequel la requête est dirigée.

Je n'insisterai pas sur les autres dispositions qui ont pour objet de préciser et de parfaire le mécanisme de protection institué par la Convention.

Je noterai seulement que le nouveau dispositif institué par ce protocole devrait contribuer à renforcer la protection des droits garantis aux individus en permettant aux requérants d'obtenir justice dans des délais plus satisfaisants, tout en continuant d'assurer aux Etats concernés la possibilité d'être informés et de présenter leurs observations.

Telles sont, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les députés, les principales observations que me paraît appeler ce protocole n° 8 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme dont le Gouvernement vous demande de bien vouloir autoriser l'approbation.

M. Jean-Marie Daillet. Très bien !

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Daniel Le Meur.

M. Daniel Le Meur. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, en l'absence de mon ami Louis Pierna, retenu, je voudrais faire part de la position des députés communistes. Ceux-ci se prononceront en faveur de la ratification du protocole n° 8 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Il était, en effet, urgent de revoir la procédure juridictionnelle des institutions de Strasbourg, dans la mesure où le crédit du mécanisme de protection était atteint par la longueur anormale des délais nécessaires pour que la commission et la cour se prononcent sur une affaire.

Comment admettre, alors que de nombreuses condamnations sont prononcées par ces institutions pour inobservation d'un article de la Convention qui prévoit que « toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable », qu'il faille attendre six ans pour qu'une affaire soit jugée, dont quatre ans en moyenne devant la commission ?

Il y a là une contradiction d'autant plus inacceptable qu'elle peut rendre inopérant le principe de contrôle institué par la convention et conduire ceux qui pourraient y avoir recours à s'en détourner.

Alléger la tâche de la Commission, comme le protocole n° 8 le propose, lui permettre de travailler plus vite, est donc une bonne chose. Et l'on ne peut que regretter qu'une telle mesure, discutée depuis longtemps, n'ait pas été mise en vigueur plus tôt. Je voudrais, cependant, faire observer qu'elle ne peut suffire à remédier aux nombreux dysfonctionnements des institutions relevant de la convention du 4 novembre 1950.

La rapidité accrue du travail effectué par la Commission n'apporte pas, en elle-même, la garantie de la qualité de ce travail, même si elle peut y contribuer. Elle ne remet pas en cause, par exemple, le filtrage très sévère qu'opère la Commission tant pour la recevabilité des requêtes que lorsqu'il s'agit de saisir la Cour européenne d'une affaire. Ce filtrage la conduit, en fait, à épiétrer de façon très contestable sur le travail de la Cour européenne.

Le protocole n° 8 ne remet pas en cause non plus le rôle du comité des ministres, aujourd'hui très critiqué en raison de la double nature de ses prérogatives, politiques et judiciaires, parfaitement contraire, d'ailleurs, à la convention elle-même qui dispose que « toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement par un tribunal indépendant et impartial ».

La lenteur des procédures lui est pourtant tout aussi imputable, puisqu'il a toute liberté de noyer dans les méandres de la procédure tel ou tel dossier transmis par la Commission dès lors que ne se dégage pas en son sein la majorité des deux tiers requise pour condamner un Etat et qu'il use effectivement de cette liberté.

Il y a donc beaucoup à faire si l'on veut que la procédure de recours ouverte par la convention européenne ne soit pas cette course d'obstacles si souvent décrite, si l'on ne veut pas laisser aux Etats signataires la possibilité de la bloquer pour échapper au désagrément d'être condamné.

Il resterait encore à évoquer le problème de la mise en œuvre des jugements de la Cour européenne. La valeur de la protection offerte demeure très limitée si les Etats condamnés peuvent refuser de tenir compte de ses jugements. Il faudrait aussi mentionner l'obstacle que représente, dans les faits, pour le plaignant, l'obligation d'avoir épuisé toutes les voies

de recours interne avant de saisir les institutions de Strasbourg. L'extrême lenteur de cette procédure préalable et son caractère coûteux ne peuvent manquer d'être décourageants.

En conclusion, je dirai qu'il est urgent de rendre plus efficace le mécanisme juridictionnel de Strasbourg. Le présent protocole permet d'effectuer un pas dans ce sens. Mais, à notre avis, il faut aller plus loin.

La persistance des plus graves violations des droits de l'homme dans un pays comme la Turquie, membre du Conseil de l'Europe depuis 1949, ou encore l'Irlande du Nord, par exemple, atteste que la protection qu'apporte la convention de 1950 demeure toute relative.

Cela dit, je rappelle que les députés communistes se prononceront en faveur de la convention.

M. le président. La discussion générale est close.

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

Article unique

M. le président. « Article unique. - Est autorisée l'approbation du protocole n° 8 à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, fait à Vienne le 19 mars 1985, 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

CONVENTION SUR L'ASSISTANCE EN CAS D'ACCIDENT NUCLÉAIRE OU DE SITUATION D'URGENCE RADIOLOGIQUE

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'une convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique (nos 173, 478).

La parole est à M. Michel Bérégovoy, rapporteur de la commission des affaires étrangères.

M. Michel Bérégovoy, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat chargé des relations culturelles internationales, la convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique est la conséquence directe, sur le plan juridique, de l'accident survenu à Tchernobyl le 26 avril 1986.

Dès le 21 mai suivant, le conseil des gouverneurs de l'Agence internationale de l'énergie atomique, l'A.I.E.A., dont la France est membre, décidait en effet l'élaboration de deux conventions : l'une sur la notification rapide et obligatoire de tout accident nucléaire, l'autre sur l'assistance mutuelle en cas d'accident nucléaire.

Le premier texte signé à Vienne le 26 septembre 1986, ne nécessite pas l'accord du Parlement pour son approbation. En effet, aucune disposition de cette convention n'exige l'autorisation parlementaire prévue à l'article 53 de la Constitution.

Il n'en est pas de même pour le deuxième texte, qui nous est soumis aujourd'hui afin d'autoriser sa ratification.

Il s'agit d'un texte de portée générale, dont l'objectif est de renforcer encore la coopération internationale dans le développement et l'utilisation de l'énergie nucléaire avec un maximum de sécurité.

Il complète un dispositif déjà étendu d'arrangements bilatéraux et multilatéraux sur l'assistance mutuelle dans ce domaine.

Il prévoit la manière dont les Etats peuvent coopérer entre eux et avec l'Agence internationale de l'énergie atomique pour limiter le plus possible les conséquences d'un accident nucléaire ou d'une situation d'urgence radiologique, et pour protéger la vie, les biens et l'environnement des effets des rejets radioactifs.

L'Etat qui en a besoin peut demander une assistance à tout autre Etat partie, à l'Agence ou à d'autres organisations internationales.

L'Etat requérant indique quelle assistance il souhaite obtenir. L'Etat requis indique s'il est en mesure de la fournir, ainsi que sa portée et ses conditions, notamment financières.

Les Etats parties indiquent à l'Agence quels experts, quel matériel et quels matériaux pourraient être mis à disposition pour la fourniture d'assistance, et à quelles conditions.

La convention précise comment l'Agence répond à des demandes d'assistance. Elle pose les principes relatifs à la direction et au contrôle de l'assistance, à la confidentialité et à la publication des informations fournies, à la prise en charge des frais occasionnés.

Elle détermine le régime des privilèges, immunités et facilités accordées au personnel agissant pour le compte de la partie qui fournit l'assistance, et celui du transit de ce personnel, du matériel et des biens utilisés dans ce cadre. Elle organise le règlement des poursuites et actions judiciaires engagées suite à une fourniture d'assistance.

Son article 13 précise comment seront réglés les différends entre des Etats parties ou entre un Etat partie et l'Agence concernant son interprétation ou son application.

Ce texte, de portée suffisamment générale pour être adopté par de nombreux pays, permettra de compléter utilement l'ensemble des mesures adoptées pour tenter de limiter au maximum les suites d'un éventuel accident nucléaire ou d'une situation où la santé des populations risque d'être significativement affectée par une élévation anormale de l'exposition aux rayonnements ionisants ou aux substances radioactives.

En France, ce sera le Premier ministre, à travers le secrétaire général du comité interministériel de la sécurité nucléaire, qui sera l'autorité compétente pour mettre en œuvre ce texte qui ne modifie pas les règles de sécurité adoptées jusqu'à présent par notre pays.

C'est donc au niveau interministériel que pourront être prises les décisions qu'exige l'application de la convention, même si le ministre chargé de l'industrie et le secrétaire d'Etat chargé de la prévention des risques technologiques et naturels majeurs restent compétents pour les systèmes de sûreté des installations nucléaires.

Certains dispositifs des contrôles radiologiques sont, en effet, dans un pays comme le nôtre, gérés par le ministre de la santé, tandis que les moyens de secours sont sous la responsabilité du ministère de l'intérieur, et plus particulièrement de la direction de la sécurité civile. Certains renforts peuvent en outre être apportés par le Commissariat à l'énergie atomique et le ministre de la défense.

A cet échelon de coordination, le comité interministériel de la sécurité nucléaire établit les axes de travail, définit les tâches incombant aux différents départements ministériels dans le domaine de la sécurité nucléaire. Son secrétaire général coordonne et contrôle l'établissement de plans de secours à l'échelon national, comme à l'échelon local.

Ce groupe de travail n'a cependant qu'un pouvoir de proposition, la décision restant de la compétence du Premier ministre.

Les conditions de mise en œuvre de cette convention sont donc claires pour la France, qui a tenu à faire trois déclarations au moment de la signature de la convention, suivant en cela l'exemple d'autres Etats.

La première déclaration concerne les paragraphes 2 et 3 de l'article 8, relatifs aux privilèges et immunités accordés par l'Etat qui requiert l'assistance. La France considère que la définition de ces privilèges et immunités dans la convention a un caractère très extensif et devrait être examinée au cas par cas.

La deuxième déclaration concerne le paragraphe 2 de l'article 10 relatif aux actions judiciaires et aux réparations. Elle a été faite pour les mêmes raisons.

La troisième déclaration, concernant l'article 13, est relative à la compétence de la Cour internationale de justice. Elle est de pratique habituelle dans les textes internationaux signés par la France.

Ces réserves peuvent être levées à tout moment.

Dans ces conditions, je vous demande, mes chers collègues, au nom de la commission des affaires étrangères, d'adopter le projet de loi. *(Applaudissements.)*

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, chargé des relations culturelles internationales.

M. Thierry de Beaucé, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les députés, la convention dont il vous est demandé aujourd'hui d'autoriser l'approbation par le Gouvernement a été adoptée à Vienne le 26 septembre 1986, au cours d'une réunion extraordinaire de l'Agence internationale de l'énergie atomique.

Je n'en rappellerai que brièvement les circonstances, qui sont encore dans toutes les mémoires.

L'accident de Tchernobyl du 26 avril 1986 avait provoqué une émotion considérable. Dans des circonstances dramatiques, il avait fait apparaître de graves lacunes dans la façon dont la communauté internationale pouvait apporter son assistance en cas d'accident nucléaire, notamment en ce qui concerne le cadre juridique dans lequel les secours divers pouvaient s'exercer à l'étranger.

Le texte qui est soumis à votre assemblée et à l'élaboration duquel la France a largement contribué répond à cette préoccupation, tout en évitant d'instaurer un système trop rigide qui s'adapterait mal aux circonstances particulières ou confierait l'organisation de l'assistance à une autorité supranationale, à l'encontre du principe de la souveraineté des Etats, auquel nous sommes attachés.

C'est pourquoi le texte de cette convention, comme celui de la convention sur la notification rapide en cas d'accident nucléaire, adoptée le même jour, met avant tout l'accent sur la coordination et l'information, soit à titre préventif, soit en cas d'accident. Tels sont l'objet de l'inventaire des moyens disponibles, prévu à l'article 2, de la détermination de points de contact dans chaque pays, prévue à l'article 4, et du rôle de coordination dévolu à l'Agence pour la centralisation des informations disponibles, la transmission des demandes d'assistance, comme pour des programmes de formation, l'établissement de plans d'urgence, notamment, prévus aux articles 2 et 5.

Chaque Etat reste cependant libre de faire appel ou non à l'aide internationale - c'est l'article 2 - comme il conserve la maîtrise des opérations sur son territoire, conformément à l'article 3.

L'Etat qui fournit l'assistance peut le faire à titre gratuit sans que ce soit une obligation, ainsi que le précise l'article 7.

Enfin, à l'article 8, est expressément prévue la possibilité d'exprimer des réserves sur les dispositions concernant les privilèges et immunités et, à l'article 10, sont énoncées les actions judiciaires qui pourraient apparaître trop générales ou contraignantes. La France, pour sa part, comme un grand nombre d'autres Etats, a exprimé ces réserves dans une déclaration officielle au moment de la signature.

Cette convention fournit donc un cadre très général qui peut et doit être complété, lorsqu'il y a lieu, et comme prévu à l'article 1^{er}-2 et à l'article 12, par d'autres arrangements bilatéraux ou multilatéraux.

La France, en ce qui la concerne, a conclu ou est en train de négocier de tels arrangements avec les pays limitrophes qui sont particulièrement susceptibles de nous accorder ou de nous demander assistance.

J'ajouterai que cette convention, signée par soixante-quinze Etats, est entrée en vigueur le 26 février 1987, que vingt-cinq Etats l'ont, à ce jour, ratifiée ou y ont adhéré, que plusieurs de nos partenaires européens ont également entamé leurs procédures internes d'approbation et que, heureusement sans qu'aucun accident nucléaire n'ait, depuis 1986, fourni l'occasion de la mettre en œuvre, les concertations menées dans l'hypothèse où la chute du satellite *Cosmos 1900* aurait provoqué un tel accident ont démontré son utilité.

Telles sont, monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les députés, les principales dispositions de la convention qui fait l'objet du projet de loi aujourd'hui proposé à votre approbation. *(Applaudissements.)*

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

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

Article unique

M. le président. « *Article unique.* - Est autorisée l'approbation de la convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique signée par la France à Vienne le 26 septembre 1986 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

ORDRE DU JOUR

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

Questions au Gouvernement ;

Discussion, en lecture définitive, du projet de loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, relative à la liberté de communication.

A vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Eventuellement, discussion, en lecture définitive, du projet de loi de finances pour 1989 ;

Eventuellement, discussion, en lecture définitive, du projet de loi de finances rectificative pour 1988 ;

Discussion des conclusions du rapport n° 488 de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social (M. Gérard Gouzes, rapporteur) ;

Navettes diverses.

La séance est levée.

(La séance est levée à dix heures quarante-cinq.)

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

LOUIS JEAN