

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

9^e Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991-1992

(118^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

LuraTech

1^{re} séance du jeudi 12 décembre 1991

www.luratech.com



SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. PASCAL CLÉMENT

1. **Souhaits de bienvenue à une délégation du Bundestag** (p. 7648).
2. **Nomination à l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques** (p. 7648).
3. **Questions à M. le ministre délégué aux postes et télécommunications** (p. 7648).

Réponses de M. Jean-Marie Rausch, ministre délégué aux postes et télécommunications, aux questions de : MM. Jean-Pierre Fourré, Alain Bonnet, Jean Albouy, Bernard Schreiner (*Yvelines*), Jacques Godfrain, Eric Raoult, Georges Hage, Roger Lestas, Ladislav Poniatowski, Christian Kert, Aloyse Warhouver.

Suspension et reprise de la séance (p. 7656)

4. **Adaptation de la législation applicable à Mayotte.** - Discussion d'un projet de loi et d'un projet de loi d'habilitation adoptés par le Sénat (p. 7656).

M. Guy Lordinot, rapporteur de la commission des lois.

M. Louis Le Penec, ministre des départements et territoires d'outre-mer.

Discussion générale commune : M. Henry Jean-Baptiste.

Clôture de la discussion générale commune (p. 7660)

RATIFICATION DES ORDONNANCES RELATIVES À MAYOTTE

Passage à la discussion de l'article unique.

Article unique. - Adoption (p. 7660)

M. le ministre.

PROJET DE LOI D'HABILITATION RELATIF À MAYOTTE

Passage à la discussion des articles.

Articles 1^{er} et 2. - Adoption (p. 7660)

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

5. **Adaptation de la législation applicable dans les territoires d'outre-mer.** - Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi d'habilitation (p. 7661).

M. Guy Lordinot, rapporteur de la commission des lois.

M. Louis Le Penec, ministre des départements et territoires d'outre-mer.

Discussion générale : M. Kamilo Gata.

M. le ministre.

Clôture de la discussion générale.

Passage à la discussion des articles.

Article 1^{er} (p. 7663)

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

Adoption de l'article 1^{er} modifié.

Article 2. - Adoption (p. 7663)

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

Suspension et reprise de la séance (p. 7663)

6. **Titularisation d'agents de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides.** - Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi (p. 7663).

Mme Martine David, rapporteur de la commission des lois.

M. Alain Vivien, secrétaire d'Etat aux affaires étrangères.

Discussion générale : M. Robert Montdargent.

M. le secrétaire d'Etat.

Clôture de la discussion générale.

Passage à la discussion de l'article unique.

Article unique. - Adoption (p. 7667)

7. **Protocole relatif à la constitution de commissions internationales pour la protection de la Moselle et de la Sarre contre la pollution.** - Discussion, selon la procédure d'adoption simplifiée, d'un projet de loi (p. 7667).

Article unique. - Adoption (p. 7667)

8. **Fonds de solidarité africain.** - Discussion, selon la procédure d'adoption simplifiée, d'un projet de loi (p. 7668).

Article unique. - Adoption (p. 7668)

9. **Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe.** - Discussion d'un projet de loi (p. 7668).

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

M. Jean-François Delahais, rapporteur pour avis de la commission de la défense.

M. Alain Vivien, secrétaire d'Etat aux affaires étrangères.

PRÉSIDENCE DE M. GEORGES HAGE

Question préalable de M. Millon : MM. Arthur Paecht, Philippe Bassinet. - Rejet par scrutin.

MM. Arthur Paecht, le président, le secrétaire d'Etat.

Discussion générale : M. Robert Montdargent.

Clôture de la discussion générale.

Passage à la discussion de l'article unique.

Article unique (p. 7676)

M. le secrétaire d'Etat.

Explication de vote : M. Jean Briane.

Adoption de l'article unique.

10. Ordre du jour (p. 7677).



Luratech

www.luratech.com

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. PASCAL CLÉMENT, vice-président

La séance est ouverte à quinze heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

SOUHAITS DE BIENVENUE À UNE DÉLÉGATION DU BUNDESTAG

M. le président. Je signale à l'Assemblée la présence dans les tribunes d'une délégation de la commission des affaires étrangères du Bundestag de la République fédérale d'Allemagne, conduite par M. Hans Stercken, président de cette commission.

Je suis heureux de souhaiter, en votre nom, la bienvenue à nos collègues. (*Mmes et MM. les députés et les membres du Gouvernement se lèvent et applaudissent.*)

2

NOMINATION A L'OFFICE PARLEMENTAIRE DES CHOIX SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES

M. le président. J'informe l'Assemblée qu'en application de l'article 25 du règlement la nomination de M. Thierry Mandon comme membre suppléant de l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques a été publiée au *Journal officiel* de ce jour.

3

QUESTIONS À M. LE MINISTRE DÉLÉGUÉ AUX POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS

M. le président. L'ordre du jour appelle les questions à M. Jean-Marie Rausch, ministre délégué aux postes et télécommunications.

Nous commençons par le groupe socialiste.

La parole est à M. Jean-Pierre Fourré.

M. Jean-Pierre Fourré. Monsieur le ministre, face aux orientations que l'on peut considérer comme libérales du Livre vert postal, qui devrait être publié prochainement, je voudrais savoir quelle est la position du gouvernement français et quelles seront les mesures prises en conséquence.

Le respect de la notion même de service public postal, principe fondamental de l'Etat français, est réaffirmé avec insistance par la loi du 2 juillet 1990. Cette notion fait-elle l'objet d'une réflexion au niveau communautaire ? Quelles garanties nous seront données à ce sujet ? Enfin, quels seront les services réservés et quels moyens entendez-vous mettre en œuvre afin de les renforcer ?

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

M. Jean-Marie Rausch, ministre délégué aux postes et télécommunications. Monsieur Fourré, le Livre vert postal devrait paraître d'ici à la fin de l'année. Suivra alors un large débat public qui durera environ cinq mois.

Puis la Commission européenne, à partir des orientations inscrites dans le Livre vert et des observations formulées par les différents acteurs économiques, présentera un projet global aux ministres en précisant notamment les instruments juridiques à utiliser.

La première directive portant sur le secteur postal pourrait paraître dans la seconde partie de l'année 1993.

Le Livre vert devrait préconiser, en grande partie grâce aux contributions françaises, la mise en œuvre d'un service universel postal développé. L'accent sera mis sur une politique ambitieuse d'harmonisation des services offerts et de normalisation des techniques utilisées. Les efforts porteront notamment sur une amélioration notable de la qualité de service des prestations transfrontalières.

Parallèlement, la Commission propose une ouverture du marché postal. Cependant, le Livre vert admet la justification d'un secteur réservé pour La Poste et la nécessité de la mise en place d'un système assurant la viabilité économique de l'exploitant public chargé d'offrir le service universel.

Depuis le début des travaux, la structuration du service universel a évolué vers la définition d'un ensemble cohérent de principes relatifs à l'offre de service des opérateurs publics : universalité de desserte, égalité d'accès, transparence et prise en compte des impératifs liés au maintien de la pérennité tarifaire.

De même, la Commission a accepté de constituer un groupe *ad hoc* chargé d'étudier les modalités d'un système de frais terminaux adapté aux caractéristiques du trafic postal entre les Etats membres.

Le Gouvernement français reste attentif aux dernières évolutions de la Commission sur les points suivants.

En premier lieu, les flux transfrontaliers pourraient être de bout en bout en régime concurrentiel, c'est-à-dire de la collecte à la distribution finale au destinataire.

Il s'agit d'un enjeu important. Du fait des grandes libertés ouvertes par le Traité de Rome, rien n'interdit aux très grands utilisateurs - vente par correspondance, électricité, eau, téléphone, banques - de délocaliser la fabrication de leur courrier de masse en dehors du pays où ils ont leurs activités. Si la distribution de ces courriers de masse, qui représente au moins 30 p. 100 du volume, n'était plus réservée, cela obligerait les opérateurs publics à baisser rapidement les tarifs pour les très grands utilisateurs, et donc à augmenter les tarifs pour les petits utilisateurs, afin de rester présents sur tous les segments de marché en évitant l'écrémage.

De plus, une telle ouverture entraînerait des modifications fondamentales dans les relations financières entre opérateurs publics, ce qui exige de définir préalablement un système de frais terminaux appropriés.

S'agissant, en second lieu, du statut réglementaire de la publicité adressée, la Commission souhaiterait exclure explicitement cette catégorie de courriers du secteur réservable.

Il s'agit également d'un enjeu important pour deux raisons au moins.

D'une part, la publicité adressée est le seul secteur d'activité encore réservé qui connaît une forte croissance. Son maintien dans le secteur réservé apparaît comme une condition nécessaire pour assurer un financement durable du réseau universel de distribution et donc maintenir un certain niveau de pérennité tarifaire.

D'autre part, la distinction juridique entre publicité adressée et correspondance personnelle est de plus en plus difficile à faire quasiment, car la publicité adressée est de plus en plus personnalisée. En outre, le respect de cette distinction serait impossible à contrôler, puisque ce contrôle nécessiterait l'ouverture des plis. Le basculement de la publicité adressée dans le secteur concurrentiel équivaldrait en fait à une libéralisation totale du secteur postal à très court terme.

Dans ces conditions, là encore, les opérateurs publics seraient contraints rapidement, pour ne pas subir un écrémage intensif qui les mettrait en péril, d'augmenter les tarifs pour la clientèle captive - particuliers, petites et moyennes entreprises - et de baisser les tarifs pour les très grands utilisateurs. Ce phénomène s'observe déjà dans certains pays non communautaires, où la distribution de masse en zone urbaine commence à être ouverte à la concurrence.

Ces évolutions, qui n'ont pas donné lieu à discussion, équivalent en fait à une ouverture totale de l'activité postale à la concurrence et à l'impossibilité de maintenir une protection des petits utilisateurs, particuliers et petites entreprises, en matière de tarifs et de qualité de service.

Les autorités françaises soulignent l'effet négatif qu'entraîneraient ces propositions, qui nuiraient à la cohérence du service universel en vidant le secteur réservé de son contenu.

M. Jean-Pierre Fourré. Très bien !

M. le ministre délégué aux postes et télécommunications. Elles réaffirment la nécessité de maintenir la publicité adressée dans le secteur réservé des opérateurs publics.

Elles rappellent que le statut réglementaire de la distribution finale des courriers, quelle que soit leur origine - nationale, intracommunautaire, internationale - doit faire l'objet d'un débat approfondi dans le cadre du groupe de travail constitué à cette fin, et ne peut être envisagé indépendamment de la recherche d'une solution appropriée à la question des frais terminaux.

Les consultations ouvertes après la publication du Livre vert permettront de réaffirmer ces positions et, dans la mesure du possible, d'infléchir dans ce sens les futures décisions ou directives.

M. Jean-Pierre Fourré. Je vous remercie, monsieur le ministre, de cette excellente réponse.

M. le président. La parole est à M. Alain Bonnet.

M. Alain Bonnet. Rapporteur spécial du budget des P.T.T., je souhaiterais obtenir de vous, monsieur le ministre, quelques précisions et illustrations concrètes concernant les politiques du personnel conduites par chacun des deux exploitants autonomes, La Poste et France Télécom.

En premier lieu, il paraît aujourd'hui souhaitable de connaître les progrès d'ores et déjà accomplis par La Poste et France Télécom dans le processus de « reclassification » qui doit se dérouler jusqu'en 1994.

Quelles sont les catégories qui devraient bénéficier d'une reclassification dès 1992 ? Pour quels gains nets en termes indiciaires et de carrière ? Un processus de concertation est-il prévu et en cours d'organisation avec les syndicats sur ce budget ?

En second lieu, pour ce qui concerne spécifiquement La Poste, quelles sont les conséquences des restructurations intervenues ou planifiées pour les personnels des centres de tri, y compris les « ambulants » qui effectuaient jusqu'alors des opérations manuelles dans les trains de nuit ?

Les mêmes interrogations se posent au sujet de la formation et du devenir professionnel des agents des centres informatiques de La Poste, secteur qui connaît d'importantes restructurations, d'ailleurs directement liées à la réforme statutaire en vigueur depuis une année.

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

M. le ministre délégué aux postes et télécommunications. En réponse à votre première question, je vous indique, monsieur le député, qu'il est prévu, au deuxième semestre de 1992, de reclassifier l'ensemble des cadres supérieurs et des cadres d'encadrement moyen, ce qui correspond à l'ancienne catégorie A de la fonction publique.

Cette réforme des classifications va installer chaque agent dans un nouveau grade ou emploi correspondant à la fonction qu'il exerce actuellement.

Il ne s'agit donc plus d'appliquer un dispositif classique de reclassement de manière automatique aux fonctionnaires en activité, mais d'apprécier objectivement chaque cas individuel. Il n'est donc pas possible d'indiquer le montant du gain indiciaire, forcément différent suivant les situations de chacun.

La Poste et France Télécom ont prévu dans les E.P.R.D. de 1992 les sommes correspondant aux mesures de reclassification actuellement en cours de négociation avec les organisations syndicales.

Votre deuxième question concernait la restructuration des centres de traitement informatique et des ambulants postaux.

Les restructurations intervenues dans les centres de tri et concernant les personnels ambulants sont conformes à la politique de La Poste pour l'amélioration de la qualité du service du courrier, qui suppose des investissements importants - 1,4 milliard sur quatre ans - et pour l'optimisation des moyens de transport entre l'avion, la route et le chemin de fer.

Les opérations manuelles, jadis effectuées dans les trains de nuit dans des conditions difficiles, sont aujourd'hui réalisées par les centres de tri automatique situés en bout de ligne.

Les opérations de suppression des ambulants sont prévues et annoncées longtemps à l'avance ; elles se situent dans un cadre concerté et négocié qui facilite l'affectation des agents dans d'autres services. Ces agents bénéficient notamment d'une priorité d'affectation dans les lieux de résidence recherchés.

Il s'agit donc d'opérations auxquelles La Poste, soucieuse à la fois de l'intérêt de ses agents et de l'amélioration de la qualité, attache un grand soin.

Les dernières opérations de suppression d'ambulants - le « Bordeaux-Hendaye » en est un exemple - se sont effectuées à la satisfaction globale des agents concernés.

C'est cette recherche de concertation à tous les niveaux que La Poste doit approfondir pour réussir ses mutations.

De même, dans le domaine informatique, La Poste se doit d'accompagner les évolutions technologiques, pour rationaliser son organisation et adapter les compétences des agents qui en sont les utilisateurs. C'est le gage de sa performance économique.

Passer d'une pure informatique de production à une organisation où la gestion des réseaux et la micro-informatique sont primordiales suppose des adaptations, notamment en matière de formation des personnels.

Mais ces adaptations, qui se traduiront dans un plan pour l'informatique, doivent être faites dans la clarté et la concertation avec tout le personnel. C'est ce processus qu'a engagé la commission nationale de concertation et de négociation de La Poste le 13 novembre. Il vise à définir, à l'écoute de tous les partenaires, pour le deuxième trimestre de 1992, les éléments permettant l'élaboration de ce plan.

Même si, dans ce cadre, le recours aux C.T.I.P. sera moins intense qu'auparavant vu les évolutions technologiques, la compétence informatique de ses personnels, adaptée aux nouvelles architectures, restera précieuse et vitale pour La Poste.

Là aussi, la concertation est la méthode de la réussite sociale et économique.

Telles sont, monsieur le député, les réponses à vos deux questions.

M. Alain Bonnet. Je vous remercie, monsieur le ministre.

M. le président. La parole est à M. Jean Albouy.

M. Jean Albouy. Monsieur le ministre, lors de la discussion de la loi de finances pour 1992, vous avez annoncé l'augmentation d'un point de la rémunération des fonds des comptes chèques postaux, ainsi que l'abondement d'un milliard de francs de la contribution de l'Etat pour le transport de la presse.

Si ces deux mesures significatives nous ont permis d'adopter le budget de la poste et des télécommunications, aucune assurance ne nous a été donnée pour l'avenir.

France Télécom a signé son contrat de plan. Malheureusement, il n'en est pas de même pour La Poste. La représentation nationale le regrette et s'interroge, les syndicats également. Le personnel, cadres et employés, s'inquiète du retard pris dans la mise en place de ce nouvel établissement public autonome, dépourvu jusqu'à ce jour du contrat de plan prévu par la loi.

En conséquence, il me serait agréable, monsieur le ministre, de connaître les dispositions financières prévues dans ce contrat de plan. Quel taux de rémunération sera appliqué durant la période du contrat aux fonds des chèques postaux, ainsi qu'aux fonds des livrets A et B ? A quel taux La Poste rémunérera-t-elle l'avance de trésorerie consentie par l'Etat et sur quel montant ?

Enfin, la commission d'évaluation du patrimoine n'ayant pas, à ma connaissance, terminé ses travaux, des dispositions transitoires ont été prises dans ma circonscription, en étroite collaboration avec vos services, pour ouvrir dès le début de l'année 1992 un nouveau bureau de poste indispensable aux besoins de la ville nouvelle d'Evry. Pourriez-vous m'indiquer le bilan qui devait être établi par la commission d'évaluation du patrimoine ?

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

M. le ministre délégué aux postes et télécommunications. Monsieur le député, le contrat de plan avec l'Etat constitue pour La Poste le dernier volet de la réforme. Il donne une vision à moyen terme, ce qui représente un progrès incontestable par rapport à l'annualité du budget annexe. Le contrat de plan de La Poste a été soumis à l'avis de la commission supérieure de service public le 20 octobre dernier.

Votre première question portait sur le décalage dans le temps entre France Télécom et La Poste pour la signature des contrats. Il tient à des raisons de fond. D'abord, les secteurs d'activité des deux exploitants et leurs perspectives à moyen terme ne sont absolument pas identiques. De plus, les interactions entre le budget de l'Etat et les comptes des deux sociétés sont beaucoup plus importantes pour La Poste que pour les Télécom. Ainsi, le problème des compensations pour charge de service public revêt une plus grande ampleur pour La Poste, notamment au titre de la presse. Surtout, la connexion entre les circuits financiers de La Poste et ceux de l'Etat est forte à travers les C.C.P. et la Caisse nationale d'épargne.

Par conséquent, les problèmes budgétaires rencontrés par l'Etat dans ses relations avec La Poste ont rendu nécessaire une réflexion approfondie, alors que le contexte général des finances publiques n'est pas actuellement, comme vous le savez, des plus favorables.

Par ailleurs, plusieurs facteurs introduisent des incertitudes quant aux conditions d'activité de La Poste pendant la période couverte par le contrat de plan.

D'abord, comme pour d'autres exploitants publics, le bilan d'ouverture de La Poste n'a pas encore été arrêté. Même s'il doit l'être avant la fin du présent exercice, il n'est pas possible d'évaluer de manière définitive les conditions de son équilibre financier.

M. Eric Raoult. C'est le problème !

M. le ministre délégué aux postes et télécommunications. Ensuite, l'Europe de la poste est peu avancée et le livre vert postal, dont nous parlions à l'instant, qui devrait en tracer les grandes lignes, est encore en discussion, pour les raisons que j'ai indiquées en répondant à M. Fourré.

Un troisième dossier demeure ouvert, celui des services financiers de La Poste et de leur éventuelle extension, dont le Parlement est saisi par ailleurs. C'est pourquoi le Gouvernement portera la plus grande attention aux recommandations du Parlement sur cette question avant de prendre sa décision finale. Les choix qui seront opérés en la matière influenceront également l'orientation des activités de La Poste.

C'est en tenant compte de tous ces éléments que le Gouvernement a élaboré son projet de contrat de plan avec La Poste, pour laquelle il a retenu une approche ambitieuse et volontariste. Son but doit être d'atteindre l'équilibre d'exploitation dans chacun de ses deux métiers, le courrier et les services financiers, de manière à maîtriser son endettement et à pouvoir réaliser les efforts d'investissement nécessaires.

En ce qui concerne le courrier, La Poste s'attachera à améliorer la qualité des services et à consolider sa position dans les secteurs ouverts à la concurrence.

S'agissant des services financiers, il lui appartiendra de maintenir sa part de marché global, notamment en adaptant son offre. L'Etat est prêt, pour sa part, à consentir des efforts, ainsi que je l'ai annoncé devant l'Assemblée nationale, notamment dans le cadre de sa contribution à la couverture du coût de transport de la presse, afin de permettre le respect des accords Laurent. La dotation prévue à cet effet a été portée de 1 025 millions de francs à 2 milliards de francs pour 1992.

Quant au taux de rémunération des fonds des C.C.P., qui atteignent environ 145 milliards de francs par an, le projet de contrat prévoit qu'il sera porté de 4,5 p. 100 à 5,5 p. 100. Cette progression à un niveau qui couvrira pratiquement le coût de la collecte est conforme aux orientations fixées par la loi du 2 juillet 1990. Elle devrait permettre à La Poste d'équilibrer son activité dans ce secteur. En raison de la part d'incertitude que j'évoquais à l'instant, il a été décidé d'introduire, dans le projet de contrat de plan, une clause de rendez-vous qui permettra, le cas échéant, d'en réajuster les données, afin d'atteindre les objectifs fixés. Il s'agit à la fois d'une preuve de réalisme et d'une sorte de garantie de bonne fin pour La Poste.

La commission de service public doit nous communiquer son avis le 20 décembre prochain. Le conseil d'administration de La Poste examinera le projet amendé au cours de sa réunion du 8 janvier 1992. Ainsi, la signature devrait intervenir vers la mi-janvier de 1992.

M. le président. La parole est à M. Bernard Schreiner (Yvelines.)

M. Bernard Schreiner (Yvelines). Ma question, monsieur le ministre, porte sur la situation du câble.

Où en est-on de la charte du câble que vous nous aviez annoncée lors du débat budgétaire ? Il y a urgence, car les rumeurs d'abandon ou de gel d'exploitation de sites par les câblo-opérateurs inquiètent les élus, lesquels ne veulent pas être les victimes de nouvelles stratégies qui ne respecteraient pas les accords signés. Nous souhaitons qu'il y ait une véritable mobilisation des partenaires. Si tel n'était pas le cas, nous saurions en tirer toutes les conséquences.

Parmi ces partenaires, figure le mouvement H.L.M., impliqué dans le processus du câble depuis la loi du 29 décembre 1990 qui a instauré un droit au câble dans les immeubles collectifs. Or plusieurs questions se posent aujourd'hui que le mouvement H.L.M. aurait bien voulu voir réglées dans la loi sur les quotas audiovisuels dont nous allons débattre ce soir. Comme cela n'est pas l'objet du débat, il est important que vous puissiez le rassurer.

La loi de 1990 avait prévu qu'avant la fin de cette année, serait opérée la mise en conformité technique des réseaux câblés d'immeubles, par un arrêté interministériel. Or, à ce jour, il n'a toujours pas été pris.

Pour ce qui est du respect des dispositions légales relatives aux autorisations d'établissement ou d'exploitation délivrées à l'initiative des communes, la loi prévoit des sanctions pénales, mais il est indispensable que le Gouvernement prenne les mesures réglementaires qui s'imposent, afin de proroger le délai d'un an pour les sites câblés ou en cours de câblage et de deux ans ou plus pour les villes ou les sites dont le projet n'est pas encore arrêté. Il est en effet essentiel, monsieur le ministre, de dissocier ces deux situations.

La deuxième partie de ma question portera sur les critères qui rendent obligatoire l'autorisation d'exploitation d'un réseau câblé d'immeuble, qu'il s'agisse d'un réseau desservant plus de cent foyers ou d'un réseau distribuant des services de télévision autres que ceux normalement reçus par voie hertzienne. En effet, vous le savez, cette définition inclut essentiellement les satellites de télédiffusion, mais exclut les satellites de télécommunication. Les décrets d'application de la loi sont en cours de discussion. Il est essentiel que l'esprit de la loi soit respecté, et que l'on n'assimile pas les satellites de télécommunication à la diffusion hertzienne.

Enfin, là où n'existe encore aucune société locale d'exploitation du câble, aucune structure d'exploitation mise en place par la ou les collectivités locales, n'est-il pas possible d'inclure les offices publics locaux, comme les offices d'H.L.M., dans la liste des personnes morales autorisées à exploiter un réseau d'antenne collective ?

M. Alain Bonnet. Très bien ! C'est une question très complète !

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

M. le ministre délégué aux postes et télécommunications. Monsieur Schreiner, cela fait longtemps que nous nous entretenons tous les deux du câble et je suis le premier navré que ce problème n'ait pas encore trouvé une véritable solution.

Dès mon arrivée au ministère des postes et télécommunications, j'en ai fait l'une des grandes priorités de l'action que je voulais mener parce que je suis personnellement très attaché à la réussite du câble en France.

M. Eric Raoult. Alors, on est sauvés !

M. le ministre délégué aux postes et télécommunications. Je le suis. Je le suis encore plus depuis quelques mois, car j'entrevois l'extraordinaire enjeu de la télévision du futur. Nous savons tous, en effet, que nous allons changer de système et de format de télévision parce que la télévision actuelle est obsolète, notamment dans sa partie sonore qui procède encore de la modulation d'amplitude, du monocanal.

Tous les pays du monde vont devoir songer à changer de télévision.

Actuellement, trois puissances sont sur les rangs pour réaliser une télévision de meilleure qualité d'image - la haute définition - et de meilleure qualité sonore. Il s'agit du Japon, qui est un peu en avance, mais avec une technologie très chère, qui n'est pas grand public ; de l'Europe, avec la norme D 2 Mac qui peut devenir une technologie grand public et qui représente, pour nos industriels fabriquant des postes et des terminaux de télévision, un enjeu considérable ; enfin des Etats-Unis qui travaillent, avec un certain retard par rapport à nous, sur la télévision numérique dont ils pensent qu'elle pourrait devenir la télévision du troisième millénaire.

Chacun sait que la télévision du futur, notamment le système D 2 Mac européen qui donnera naissance à la télévision haute définition H. D. Mac, est une télévision satellitaire. Or qui dit télévision satellitaire dit diffusion par satellite, ce qui signifie qu'elle ne peut être reçue que par deux moyens : soit par des paraboles individuelles, soit par des réseaux câblés. Par conséquent, si nous voulons que la France et l'Europe gagnent le pari de la télévision du futur, de la télévision haute définition, il est indispensable que nous ayons très rapidement dans notre pays un réseau câblé opérationnel. Nous travaillons à sa réalisation depuis dix ans, mais nous sommes actuellement bloqués au niveau de 2 700 000 prises posées pour un peu moins de 700 000 foyers raccordés.

Nous avons trois objectifs : sauver le plan câble, développer le plan après-câble, celui de 1986, et câbler la France. Je suis en effet persuadé que si l'on arrivait enfin à câbler l'ensemble du pays on atteindrait encore plus facilement et plus rapidement le premier objectif, le sauvetage du plan câble, et le deuxième, le développement du plan après-câble.

Je sens actuellement une volonté très forte du Gouvernement, du Premier ministre et de tous les ministres concernés de progresser dans ces trois domaines.

Lorsque nous nous sommes rencontrés au mois d'août, monsieur le député, nous avons évoqué essentiellement le plan câble et le plan après-câble, c'est-à-dire ce qui existe déjà, en recherchant les moyens d'en assurer un fonctionnement convenable, d'où l'intérêt que vous portez à la charte du câble et au décret sur le câble.

J'ai très régulièrement des réunions avec mes collègues M. Kiejman et M. Quilès, qui sont eux aussi très attachés à la réussite du plan câble. Dans ce domaine, nous progressons, ce qui nous permettra d'avoir très prochainement une charte du câble.

En raison de l'intérêt porté à cette question par Mme le Premier ministre, nous allons également avancer rapidement au cours des prochaines semaines en matière de câblage, mais probablement - parce que le problème se pose - avec une technologie moins ambitieuse que celle retenue primitivement, car un véritable choix doit être opéré. Il s'agit de savoir si l'on veut très vite doter la France d'un réseau de télédistribution capable de véhiculer les images satellitaires des chaînes du futur, ou l'équiper d'un deuxième réseau de télécommunications très ambitieux, en fibres optiques, ce qui coûterait beaucoup plus cher et prendrait plus de temps.

M. Eric Raoult. Quel retour en arrière !

M. le ministre délégué aux postes et télécommunications. La question n'est pas encore tranchée. Il est cependant probable que l'on s'orientera vers la première solution, tout en maintenant et en sauvegardant ce qui a été réalisé dans les différentes autres technologies depuis dix ans.

M. Eric Raoult. Quel revirement !

M. Bernard Schreiner (Yvelines). C'est la vie !

M. le ministre délégué aux postes et télécommunications. Nous devrions ainsi arriver à doter la France d'un réseau câblé de nature à lui permettre de gagner le pari du Dr Mac et de la télévision haute définition.

Par ailleurs, je vous indique que le câblage des logements est également l'une des priorités du Gouvernement sur laquelle M. Debarge, secrétaire d'Etat au logement, a déjà eu l'occasion de s'exprimer, comme moi-même.

Dans le cadre de l'élaboration de la charte du câble, Marcel Debarge a annoncé l'ouverture d'une ligne budgétaire consacrée, pour une bonne part, au câblage interne des immeubles d'H.L.M. Une enveloppe destinée au financement des travaux nécessaires à cet égard sera ouverte sur la ligne « Qualité des services ».

Je peux vous donner quelques précisions à ce sujet.

Ces crédits pourront couvrir jusqu'à 25 p. 100 des travaux dans la limite de 1 200 francs par logement, et priorité sera donnée aux projets bénéficiant d'une subvention des collectivités locales concernées. Cette enveloppe sera au moins de 50 millions de francs en 1992. Une telle mesure va indiscutablement dans le sens des souhaits formulés par l'Union des H.L.M., les associations de locataires, les opérateurs et les élus. Je m'en réjouis très sincèrement.

Vous avez rappelé fort opportunément, monsieur Schreiner, que la loi du 29 décembre 1990 prévoit que devaient être assurés, au plus tard le 31 décembre de cette année, la mise en conformité technique des réseaux câblés d'immeubles, conformément à l'arrêté ministériel définissant les dispositions techniques d'ensemble, ainsi que le respect des dispositions légales relatives aux autorisations d'établissement et d'exploitation - ou l'une des deux seulement - délivrées à l'initiative des communes.

Il est vrai qu'à ce jour l'arrêté interministériel n'est toujours pas paru. Le C.S.A. a d'ailleurs fait savoir que, compte tenu du nombre élevé de dossiers à traiter, il ne serait pas possible de respecter les délais initiaux. Les villes et les organismes d'H.L.M. ont même exprimé le souhait d'un report de la date d'application de la loi. Mon prédécesseur aux postes et télécommunications, M. Paul Quilès, m'a d'ailleurs écrit en ce sens.

Sachez que je ne vois aucune objection à ce que le Gouvernement prenne les mesures réglementaires qui s'imposent afin de prolonger ce délai, d'un an pour les sites câblés ou en cours de câblage, et de deux ans pour les villes où le projet de câblage n'est pas encore arrêté.

M. Bernard Schreiner (Yvelines). Très bien !

M. le ministre délégué aux postes et télécommunications. C'est au ministre délégué à la communication, M. Kiejman, qu'il appartient de prendre cette décision. Je me ferai votre interprète auprès de lui.

Enfin (*Murmures sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française et du Rassemblement pour la République*), vous avez fort justement rappelé que le C.S.A. avait rendu un avis favorable à l'assimilation des services télévisuels sur le site, émis par les satellites de télécommunication, à des services normalement reçus, dès lors qu'ils sont captables par une antenne parabolique inférieure à 1,50 mètre de diamètre. Ce problème relève de la compétence du ministre délégué à la communication et de ses services. Je ne peux donc pas répondre à sa place. Je crois cependant savoir que le poids de la réglementation européenne a joué un rôle déterminant en la matière.

Telles sont les réponses que je pouvais vous apporter. Je m'entretiendrai prochainement de ces sujets, avec mon collègue et ami Georges Kiejman qui pourra vous apporter de plus amples informations.

M. Ladislas Poniatowski. Enfin ! Cela fait trente-sept minutes pour le groupe socialiste au lieu de vingt et une !

M. Eric Raoult. Cela n'a plus rien à voir avec les questions crible !

M. le président. Monsieur le ministre, je suis toujours affligé, comme beaucoup de mes collègues, de constater le peu de succès de nos séances. Mais nous devons bien nous mettre d'accord. Si chacun lit des textes interminables, d'une manière à peine audible, comment voulez-vous que les représentants de la nation éprouvent quelque satisfaction à suivre les débats ?

Les questions crible ont été voulues par le président de l'Assemblée nationale pour établir un débat vif, rapide, oral et non pour être une procédure de lecture de textes écrits.

Le groupe socialiste a dépassé de plus de huit minutes son temps de parole. J'en suis navré pour M. le questeur Bassinet, à qui j'aurais souhaité pouvoir donner la parole, mais nous devons passer au groupe du Rassemblement pour la République.

La parole est à M. Jacques Godfrain, qui est également questeur. C'est leur journée ! *(Sourires.)*

M. Jacques Godfrain. Monsieur le président, monsieur le ministre, ma question sera brève, vive et engagera un débat. *(Sourires.)*

Le Gouvernement se préoccupe beaucoup de délocalisation, avec plus ou moins de malheur, et, j'espère, un peu de bonheur. Or cette politique de délocalisation, qui consiste à transférer les emplois publics vers la province, ne pourrait-elle pas viser également au maintien de ce qui existe déjà dans nos régions ? Ainsi, on assiste à une tendance au regroupement de certains services des télécommunications autour des centres les plus importants. Par exemple, le centre de télécommunications de Millau, dans l'Aveyron, perdrait, dans les mois qui viennent, selon certains membres du personnel, environ dix emplois, lesquels seraient transférés vers un centre plus grand.

Cette question me conduit à une autre, liée à l'aménagement du territoire. Vous connaissez en effet, monsieur le ministre, les difficultés des bureaux de poste en milieu rural. Ils perdent des points et sont peu à peu conduits à la fermeture, leurs activités étant transférées vers des centres plus importants, ce qui accentue la désertification rurale.

Il y a plusieurs mois, j'ai demandé à la direction départementale des télécommunications d'installer, dans chaque bureau de poste, un appareil de télécopie afin que le public prenne l'habitude de venir au bureau de poste utiliser ce service technologiquement très au point. J'avais reçu une réponse favorable, mais les mois ont passé et, lors d'une réunion récente avec les responsables de La Poste, j'ai appris que l'installation de ces appareils dans les bureaux de poste en milieu rural était renvoyée *sine die*.

J'aimerais donc connaître le degré de préoccupation que revêt l'aménagement de territoire dans votre politique industrielle et commerciale.

M. Eric Raoult. Très bien !

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

M. le ministre délégué aux postes et télécommunications. Monsieur le député, votre question me donne l'occasion de répondre sur l'action des exploitants autonomes, La Poste et France Télécom, dans votre département.

La volonté d'améliorer la qualité du service du courrier, tout en aménageant les conditions de travail de ses agents, a amené La Poste à engager la construction d'un centre de tri automatique près de Rodez, ce qui représente un investissement d'une trentaine de millions de francs. Il entrera en service dès le deuxième trimestre de 1992.

Une telle opération, pour porter ses fruits, suppose une réorganisation des réseaux d'acheminement et de transport départementaux alimentant le futur centre qui recevra l'ensemble du courrier du département. C'est pour cela que sont redéfinies les fonctions de plates-formes de Millau et de Villefranche-de-Rouergue, dont le rôle était plus important dans le cadre d'un centre de tri départemental non automatisé.

Vous avez parlé également des télécommunications. Le projet actuellement en cours de réalisation me semble, je le dis très honnêtement, tout à fait convenable, car il tend à rapprocher l'administration des télécommunications des usagers. Il tend à supprimer les directions des très grandes régions et à ériger les directions opérationnelles des télécom-

munications en régions. Si je devais faire une comparaison avec l'Eglise, je dirais qu'on supprime les archevêques, mais en créant davantage d'évêques pour les élever à la dignité d'archevêque. C'est une manière de rapprocher les utilisateurs des pouvoirs décisionnels.

M. Eric Raoult. Mme Neiertz ne va pas être contente ! *(Sourires.)*

M. le ministre délégué aux postes et télécommunications. En ce qui concerne le rôle de La Poste et des télécommunications en matière d'aménagement rural, que vous évoquez également avec raison, le premier plan a programmé l'installation de plus de 3 000 fax en 1992. A la suite du débat au Sénat et des remarques qui m'y ont été faites, j'ai demandé au président de La Poste, M. Cousquer, d'accélérer le mouvement en cours et d'installer un maximum d'appareils dans les centres et dans les bureaux ruraux.

M. le président. La parole est à M. Eric Raoult.

M. Eric Raoult. Monsieur le ministre, je souhaiterais revenir sur une des questions qui a été posée tout à l'heure.

Dans quelques jours va se terminer le premier exercice des établissements publics autonomes, La Poste et France Télécom.

Au 31 décembre 1991, La Poste va donc clore son bilan 1991, bilan qui n'a pourtant jamais été ouvert. En effet, le bilan d'ouverture au 1^{er} janvier 1991 n'a jamais pu être réalisé en raison des exigences excessives du Gouvernement en matière d'estimation du patrimoine. Le désaccord persistant entre le ministre des finances, la direction de La Poste et le comité d'experts bloque la situation et oblige La Poste à fonctionner dans des conditions comptables quasi illégales.

Monsieur le ministre, votre Gouvernement a-t-il l'intention d'imposer à La Poste une valeur patrimoniale prohibitive générant des amortissements qui absorberaient toutes les capacités financières de La Poste et supprimerait tout moyen d'investissement ? Ou êtes-vous enfin prêt à donner à La Poste les moyens qui sont nécessaires à toute entreprise pour assurer son existence, son développement, son indépendance, et garantir ainsi la pérennité du service public sur l'ensemble du territoire ?

A cette question précise, je souhaiterais adjoindre une interrogation portant sur la situation des bureaux de poste de certains quartiers difficiles. La spécificité sociale d'une population défavorisée et souvent aussi, c'est vrai, la présence d'une population étrangère assez nombreuse entraînent, dans certains quartiers, un surcroît de travail pour les personnels et, par suite, une dégradation du service public. C'est souvent le cas dans mon département de la Seine-Saint-Denis, plus particulièrement dans les villes de Clichy-sous-Bois et de Montfermeil. Un traitement spécifique par l'indemnisation des personnels, dans le cadre de la politique de la ville, la présence d'interprètes dans ces bureaux de poste et, enfin, le renforcement de la sécurité ne s'imposent-ils pas ? Qu'en pensez-vous, monsieur le ministre ?

M. Bernard Schreiner (Yvelines). C'est vrai pour tous les quartiers sensibles !

M. Eric Raoult. Oui, notamment à Mantes-la-Jolie ! Moi je le dis, pas vous !

M. Bernard Schreiner (Yvelines). C'est ce que j'ai fait hier. Il fallait écouter !

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

M. le ministre délégué aux postes et télécommunications. Monsieur le député, il est vrai que ni le bilan de La Poste ni celui de France Télécom ne sont connus à ce jour.

M. Eric Raoult. C'est illégal !

M. le ministre délégué aux postes et télécommunications. Personne ne peut vraiment s'en étonner, car l'estimation du patrimoine de deux exploitants de cette taille est un travail énorme, qui exige méthode, détermination et temps.

Chacun peut comprendre qu'il n'est pas aisé d'évaluer les milliers d'établissements de La Poste, ce qui n'avait jamais été fait, et qu'il est délicat de fixer la valeur d'un central téléphonique.

La commission spéciale du patrimoine, aidée par la loi du 2 juillet 1990, est à la tâche depuis de nombreux mois et elle progresse. Il est certain que le décès de son président, le très remarquable président Bernard, a quelque peu ralenti ses travaux depuis mai 1991.

Cependant, je voudrais vous dire clairement ceci.

Premièrement, La Poste, comme toute entreprise, arrêtera ses comptes 1991 au cours du premier semestre 1992. Dans les mêmes délais, la commission du patrimoine aura achevé ses travaux. Le bilan de La Poste pourra donc être arrêté et les commissaires aux comptes pourront s'exprimer tout à fait librement.

Deuxièmement, la commission travaille dans la plus parfaite indépendance et ne reçoit de pression de personne. Je vous rappellerai qu'elle est présidée par M. May, président de chambre à la Coar des comptes, dont l'indépendance d'esprit est connue de tous. Elle est, en outre, composée d'un membre du Conseil d'Etat, de l'inspection générale des finances, de l'inspection générale des postes et télécommunications et de deux commissaires aux comptes.

Je ne doute pas que le simple énoncé de cette composition soit de nature à vous rassurer totalement, monsieur le député, sur la sérénité de ses travaux et sur son objectivité.

Quant à votre deuxième question, elle concerne l'ensemble des quartiers défavorisés. J'étais moi-même, il y a quelques semaines, près du Val-Fourré en compagnie de M. Schreiner.

L'exploitant public qu'est La Poste développe une politique de sécurité des personnes et des biens qui lui sont confiés en Seine-Saint-Denis comme dans tous les autres départements. S'agissant des bureaux, les points fixes de contact, cette politique repose sur des moyens techniques spécifiques de surveillance et d'alarme, sur des procédures et des formations éprouvées mettant bien évidemment l'accent, avant tout, sur la sécurité des personnes. Les modifications dans la structure et l'organisation des bureaux qui peuvent intervenir doivent tout à la fois favoriser l'accueil des clients, leur sécurité et celle des agents de La Poste.

S'agissant des facteurs, La Poste a là encore prévu des formations spécifiques. Elle s'appuie en outre, au niveau local, sur les relations naturelles et constantes qu'elle entretient avec les services de l'Etat et des collectivités. Les campagnes de prévention périodiques suscitant la création de groupes spécifiques, composés notamment de personnels directement concernés et ayant pour objectif d'étudier localement les situations pouvant poser problème, quelle qu'en soit la nature - agressions canines, par exemple - de proposer des solutions et d'en assurer le suivi, sont une des réponses de La Poste à ces questions.

Plus généralement, je rappelle que la sécurité repose également, dans certains quartiers, sur l'animation sociale et la volonté des différentes collectivités, associations et services de l'Etat d'aboutir en commun. La Poste entend pleinement jouer son rôle dans ce cadre.

M. le président. Nous en arrivons aux questions du groupe communiste.

La parole est à M. Georges Hage.

M. Georges Hage. Monsieur le ministre, le conseil d'administration de La Poste, ses responsables en tête, et toutes les organisations syndicales, en un mot la majorité de ce conseil, viennent de rejeter le contrat de plan qui devait être signé avec le Gouvernement essentiellement parce que celui-ci ne répond pas positivement au souhait de La Poste d'être autorisée à pouvoir accorder des prêts personnels et des prêts immobiliers sans épargne préalable.

Il est patent que nous assistons, depuis plusieurs mois, à une levée de boucliers de la profession bancaire qui est farouchement opposée à ce souhait du conseil d'administration. Il est non moins vrai que, dans son rapport remis en septembre dernier, M. Yves Ullmo, qui est par ailleurs, ceci vaut d'être noté, le secrétaire général du Conseil national du crédit...

M. Alain Bonnet. Ce n'est pas un déshonneur ! (Sourires.)

M. Georges Hage. ...conclut également dans le même sens que la profession bancaire.

M. Ullmo juge que l'arrivée de La Poste et de ses 17 000 bureaux sur un marché où l'offre de crédit est déjà abondante aurait un impact très négatif sur les marges bancaires. Il ajoute, avocat de cette mauvaise cause, qu'une gamme de prêts offerts par La Poste ne suffirait pas à amé-

liorer la rentabilité de son réseau rural. Le bon apôtre ! Voudrait-on la mort de ce service public qu'on agirait point autrement !

La Poste ne détenait plus que 11,41 p. 100 de la collecte d'épargne à la fin de l'année 1990, soit dix points de moins qu'à la fin de 1980 ! De même, pour les dépôts à vue, essentiellement les comptes chèques, sa part de marché est tombée de 13,7 p. 100 à la fin de 1980 à 11,4 p. 100 à la fin de 1990.

Le conseil d'administration de La Poste est favorable à la distribution de prêts, génératrice de domiciliation des salaires et, plus généralement, d'équilibre financier. Tous les syndicats le sont aussi, soucieux de maintenir et d'améliorer le service public, en particulier en zone rurale. Ne pas le faire hypothéquerait son développement et donc son avenir.

Il est vital que le ministère de tutelle réponde positivement à cette juste position du conseil d'administration, syndicats compris.

M. Eric Raoult. Bonne question !

M. Alain Bonnet. Tout à fait.

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

M. le ministre délégué aux postes et télécommunications. Vous avez évoqué, monsieur le député, l'éventuelle extension des services financiers de La Poste. Tout d'abord, un rappel me paraît s'imposer.

Lors de la réforme des postes et télécommunications, il aurait été concevable de créer une banque postale. C'est d'ailleurs la voie qui a été retenue dans la plupart des pays européens, entre autres l'Allemagne, l'Espagne, le Royaume-Uni et les Pays-Bas. Je ne dis pas que cette solution était dans l'absolu la meilleure, même si *a priori* elle pouvait paraître afficher plus clairement la vocation financière de La Poste. Je constate simplement qu'à l'époque personne n'en a voulu, ni les agents, ni leurs représentants qui y ont vu un démembrement de La Poste, ni le Gouvernement, ni le Parlement.

Il faut donc partir de la situation actuelle, telle qu'elle résulte de la réforme.

La Poste souhaite, en sus des produits qu'elle offre déjà à sa clientèle, pouvoir lui proposer des prêts à la consommation et des crédits immobiliers hors épargne préalable. Son but est surtout de fidéliser la clientèle qui lui est déjà acquise en permettant de trouver, à La Poste, toutes les prestations habituelles en matière de crédit.

Le rapport déposé par M. Ullmo, auquel vous avez fait allusion, envisage l'opportunité de cette innovation principalement sous l'angle général des besoins de crédits de la population française et de la situation du système financier dans son ensemble. Ce point de vue doit être intégré dans son choix par le Gouvernement, car sa responsabilité en ce domaine est globale. Mais il lui faut bien sûr prendre aussi en considération les intérêts propres de La Poste.

Le projet de contrat de plan retient l'objectif d'un équilibre financier global de l'exploitant et de l'équilibre de chacun de ses métiers, donc aussi des services financiers.

Dans cette perspective, l'important, me semble-t-il, est d'apprécier correctement si l'extension des services financiers de La Poste est bien la solution aux problèmes posés. Autrement dit, est-ce vraiment parce qu'ils n'y trouvent pas certains types de prêts que les clients quittent La Poste pour une banque ? Est-il exact que ces nouveaux services seraient particulièrement utiles en zone rurale ? L'essentiel pour La Poste, en termes de volume d'activité et de résultats, n'est-il pas d'améliorer ses performances sur ses produits actuels ? Ces questions méritent à tout le moins une réflexion approfondie.

C'est pourquoi le Gouvernement a pris note avec soin de la contribution de la commission supérieure de service public, en particulier de ses deux propositions consistant, d'une part, à donner à La Poste de nouvelles souplesses dans l'utilisation des produits existants, ce qui ne devrait pas poser de problème de principe, d'autre part, à lui permettre de lancer des expériences de partenariat avec un établissement de crédit. A titre personnel, je considère que l'expérimentation est en règle générale une bonne méthode.

La représentation nationale est à présent officiellement saisie. La commission de la production et des échanges de l'Assemblée nationale a désigné un rapporteur en la personne de M. Fourré. Les recommandations du Parlement seront

examinées avec beaucoup d'attention par le Gouvernement. Je suis persuadé que cette question pourra ainsi être traitée de manière objective et sereine.

M. le président. Je vous remercie.

Il reste à M. Hage la poignée de secondes suffisante pour que je lui donne la parole pour une seconde question.

M. Georges Hage. Ma seconde question concernera le problème soulevé par la restructuration et la délocalisation de certaines directions de La Poste et de France Télécom.

Quatre cents emplois du C.N.E.T. doivent être déplacés à Belfort - pourquoi Belfort ? la question demeure impénétrable ! - contre l'avis des intéressés et à leur grand mécontentement. Globalement, plus de 3 000 emplois sont concernés par la délocalisation, dont 1 500 emplois en région parisienne.

Outre qu'elles portent atteinte à la vie des personnels et de leurs familles, ces délocalisations vont coûter très cher et vont aboutir à l'affaiblissement d'un atout régional et national reconnu. D'autant que l'on sait par expérience que de tels transferts ont toujours servi à réduire les effectifs et donc à augmenter le chômage.

Pourquoi ne pas utiliser les sommes considérables ainsi mobilisées pour créer sur place les emplois qui manquent dans les villes qui doivent recevoir ces délocalisations ?

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

Il n'y a normalement plus de temps pour la réponse. Soyez gentil d'être plus que bref !

M. le ministre délégué aux postes et télécommunications. Monsieur le député, actuellement, La Poste adapte ses structures à la logique de déconcentration qu'elle met, avec raison, en œuvre. Elle renforce les compétences et les moyens de ses structures opérationnelles ainsi que les entités départementales. Elle accroît la capacité de décision des services en contact direct avec les usagers.

Si j'avais le temps, je pourrais vous citer un ensemble de délocalisations qui ont été réalisées par La Poste et qui s'inscrivent dans cette stratégie. Je vous en ferai donner la liste tout à l'heure ; 1 500 emplois sont ainsi concernés.

En ce qui concerne le transfert des services du C.N.E.T. à Belfort, il s'agit d'une contribution normale de France Télécom aux premières mesures de délocalisation décidées par le Gouvernement lors du comité interministériel d'aménagement du territoire du 7 novembre. Ces mesures sont cohérentes avec l'objectif de délocaliser 30 000 emplois hors de la région Ile-de-France d'ici à la fin du siècle. D'autres mesures seront annoncées lors d'un prochain comité interministériel d'aménagement du territoire au mois de janvier. Le calendrier de mise en place des 400 emplois à Belfort sera communiqué lors de cette réunion. Il donne actuellement lieu à une concertation entre mes services, France Télécom et le ministère de l'aménagement du territoire.

On ne peut continuer à maintenir - c'est également l'êlu provincial qui vous parle - une hydrocéphale région parisienne, où les temps de transport sont de plus en plus longs, les routes de plus en plus encombrées, où les gens perdent de plus en plus de temps. Il est normal de réfléchir à la possibilité de délocaliser, comme l'ont fait d'autres pays, un certain nombre de services sur l'ensemble du territoire. On ne peut pas à la fois plaider pour le monde rural et vouloir tout concentrer dans la région parisienne.

Afin de donner satisfaction à M. le président, j'ai essayé de vous répondre très rapidement, monsieur le député. Vous voudrez bien m'en excuser.

M. le président. Je vous remercie.

Nous passons aux questions du groupe U.D.F.

La parole est à M. Roger Lestas.

M. Roger Lestas. Monsieur le ministre, le statut actuel de La Poste va-t-il évoluer ? S'achemine-t-on vers une extension des titres 1^{er} et 11 de la fonction publique à La Poste ? N'y a-t-il pas incompatibilité, voire équivoque, entre la situation de La Poste, entreprise autonome responsable, et son personnel fonctionnaire ?

Par ailleurs, le fait de ne pouvoir récupérer la T.V.A. est-il lié au monopole, alors que les taxes postales et les tarifs dépendent toujours de dispositions gouvernementales ?

Enfin, allons-nous vers une normalisation européenne ?

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

M. le ministre délégué aux postes et télécommunications. Monsieur le député, la loi du 2 juillet 1990 a créé deux personnes morales de droit public. Le personnel de La Poste et de France Télécom est régi par des statuts particuliers pris en application des titres 1^{er} et 11 du statut général des fonctionnaires de l'Etat, article 29.

Il s'agit là du domaine réglementaire, qui relève donc de l'Etat et, en application de l'article 11 de la loi du 2 juillet 1990, le président du conseil d'administration « recrute et nomme aux emplois de ces services », y compris des fonctionnaires.

Bien entendu, les textes réglementaires relatifs aux fonctionnaires de l'Etat continuent de s'appliquer aux fonctionnaires de La Poste et de France Télécom. Ainsi, l'accord salarial conclu au mois d'octobre dernier par le ministre d'Etat, ministre de la fonction publique et de la modernisation de l'administration, d'une part, et les organisations syndicales de fonctionnaires, d'autre part, s'applique intégralement aux personnels fonctionnaires de La Poste et de France Télécom.

En ce qui concerne votre deuxième question, l'article 20 de la loi du 2 juillet 1990 reprend les termes de la sixième directive européenne et de l'article 256 du code général des impôts, qui précise que « les prestations de services et les livraisons de biens accessoires à ces prestations qui relèvent du service public postal effectuées par La Poste sont exonérées de la taxe sur la valeur ajoutée ». Cela vaut pour les activités de courrier.

La règle est commune pour toutes les autres postes européennes et seule une nouvelle directive communautaire et une modification de la loi pourraient remettre en cause cette exonération sur tout ou partie de l'activité courrier.

Pour ce qui est des services financiers, La Poste, comme les banques, est soumise à l'article 261 C du code général des impôts qui exonère de T.V.A. l'essentiel des prestations financières et d'assurance. Il n'est pas prévu d'évolution dans ce domaine.

M. le président. La parole est à M. Ladislav Poniatowski.

M. Ladislav Poniatowski. Monsieur le ministre, à la question de M. Schreiner sur le plan câble, vous avez répondu que ce plan était une de vos priorités depuis votre arrivée au ministère. Malheureusement, cette priorité est en train de devenir l'une des plus phénoménales gabegies de deniers publics.

Ma question concerne l'avenir. Nous avons, en neuf ans, dépensé près de 22 milliards de francs. Pour quel résultat ? Trois millions et demi de prises installées et à peine un petit peu plus de 600 000 abonnés ! Le plan câble, s'il va jusqu'au bout, prévoit 6 millions de prises. Cela signifie que, si la proportion est respectée, vous allez engager non pas les contribuables mais les consommateurs de coups de téléphone dans une dépense de près de 40 milliards de francs !

Cela fait deux années de suite que la Cour des comptes vous interroge. L'année dernière, elle parlait d'erreurs dans les choix techniques, d'une défaillance de l'organisation entre les différents partenaires, d'un manque de cohérence. Cette année, elle remet ça, et, sous le titre « la contre-performance du plan câble », parle de « performances tant commerciales que financières particulièrement médiocres ». Les auteurs du rapport ont été très modérés dans le choix des termes !

Monsieur le ministre, jusqu'où allez-vous nous entraîner dans cette gabegie ? Allez-vous faire supporter aux consommateurs de communications téléphoniques une dépense de 40 milliards de francs ? L'établissement public des Télécom va-t-il rétroceder ce plan câble à d'autres partenaires ?

J'aimerais obtenir de vous une autre réponse que celle que vous avez faite à M. Schreiner, parlant de haute fidélité et autres fibres optiques. La réponse n'est pas là. Ce que j'attends de vous, c'est une réponse financière.

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

M. le ministre délégué aux postes et télécommunications. Monsieur le député, je ne mets absolument pas en doute ce que vous avez dit.

M. Eric Raoult. C'est la Cour des comptes qui le dit !

M. le ministre délégué aux postes et télécommunications. J'ai même partagé ce jugement pendant un certain temps, puisque, auparavant, j'avais une analyse différente de ce qui devait être fait en matière de câble. Cela étant, j'ai

prouvé que j'étais capable de mener à bien la concrétisation de mes choix puisque ma ville a été câblée sans faire appel à un centime d'argent public et avec un équilibre financier réel. Et, aujourd'hui, cela marche parfaitement bien.

M. Ladislav Poniatowski. Metz n'est pas la France ! *(Sourires.)*

M. le ministre délégué aux postes et télécommunications. Il y a dix ans, des choix ont été faits, et je n'y reviens pas. On a probablement été trop ambitieux en voulant doter notre pays d'un deuxième réseau de communications à forte puissance réalisé en fibre optique et en pensant que cette installation pouvait être payée par les téléspectateurs.

Or, que voulaient les téléspectateurs ? Ils voulaient la télé-distribution, recevoir vingt chaînes et ne pas payer plus de cent francs par mois !

M. Eric Raoult. On l'a dit ! Qu'ils, maladresse !

M. le ministre délégué aux postes et télécommunications. Aujourd'hui, le problème peut être posé à nouveau de la même manière. Depuis dix ans, la fibre optique a fait des progrès considérables et ses prix ont baissé. J'ai même lu tout récemment dans l'hebdomadaire *Le Point* que les Japonais envisageaient d'équiper leur pays d'un réseau de communications en fibre optique à l'horizon 2015. Cela étant, la fibre optique coûte tout de même encore à peu près trois fois plus cher que le coaxial.

Veut-on équiper la France d'un deuxième réseau ultramoderne de communications pour le troisième millénaire, sachant que cela prendra vingt-cinq ans ? C'est un choix politique possible. Ou veut-on doter la France d'un réseau de télédistribution capable de relayer les satellites ?

A mon avis, ce dernier choix n'exige pas trop d'argent public, mais il suppose que les collectivités locales et territoriales soient bien informées. De multiples opérateurs peuvent être trouvés pour effectuer cette réalisation, laquelle peut se faire dans l'équilibre financier. Cela a été fait en Allemagne et en Belgique, et c'est dans cette direction-là que je souhaite m'orienter.

M. le président. La parole est à M. Ladislav Poniatowski, pour une seconde question.

M. Ladislav Poniatowski. Monsieur le ministre, si vous ne payez pas votre note de téléphone, on vous coupe votre ligne téléphonique...

M. Eric Raoult. Tout à fait !

M. Ladislav Poniatowski. ... et c'est la même chose pour chacun d'entre nous.

Les notes de téléphone non-payées représentent pour France Télécom un manque à gagner très important. Mais le plus choquant, c'est que certains ministères ne paient pas leurs. Là encore, la Cour des comptes a cité des chiffres bien précis dans son rapport de cette année : ainsi, le ministère de l'équipement et du logement doit 138 millions de francs à France Télécom, le ministère de l'industrie 68 millions de francs, et je pourrais en citer d'autres.

Que faites-vous, monsieur le ministre, pour essayer de récupérer ne serait-ce qu'un petit peu de cette dette ? Malheureusement rien !

M. Eric Raoult. Il faut envoyer les huissiers !

M. Ladislav Poniatowski. Absolument !

Quand un particulier ne paie pas, on lui coupe sa ligne. Eh bien, monsieur le ministre, qu'attendez-vous pour couper celle des ministères qui ne paient pas leurs notes de téléphone.

Si je me permets de vous dire cela, c'est parce que les déficits de France Télécom sont répercutés sur les usagers par le biais, d'une augmentation des tarifs téléphoniques.

M. Eric Raoult. C'est scandaleux !

M. Ladislav Poniatowski. Autrement dit, ce sont les bons contribuables, les bons payeurs qui règlent les notes des ministères qui ne paient pas.

Monsieur le ministre, vous devez demander à vos collègues de payer leurs notes de téléphone !

M. Eric Raoult. Il faut menacer de démissionner, monsieur Rausch ! *(Sourires.)*

M. Jean-Pierre Fourré. Vous avez envie de prendre sa place, monsieur Raoult !

M. le président. Monsieur Raoult, veuillez ne pas distraire l'Assemblée, je vous prie.

La parole est à M. le ministre délégué.

M. le ministre délégué aux postes et télécommunications. Monsieur le député, je ne peux pas dire que je cautionne les procédés que vous dénoncez ou que je les encourage, mais mettez-vous à ma place : si je demandais que les lignes téléphoniques du ministère de l'équipement soient coupées, je ne doute pas de nombreux parlementaires manifesteraient leur désaccord en disant que cette mesure bloque les travaux d'équipement en cours de réalisation dans leur département !

M. Ladislav Poniatowski. Vous soutenez les mauvais payeurs !

M. le ministre délégué aux postes et télécommunications. Il faut relativiser les choses et les ramener à de plus justes proportions. En fait, jusqu'à présent, il s'agissait d'un transfert au sein du budget de l'État : ce que France Télécom ne gagnait pas, il ne pouvait pas le verser à l'État.

M. Ladislav Poniatowski. Ce n'est pas normal !

M. le ministre délégué aux postes et télécommunications. C'est ce que j'ai dit, mais il faut essayer de relativiser les choses.

Le Parlement est-il prêt à augmenter à due concurrence le budget des différents ministères qui ne paient pas leurs notes de téléphone ? Pour ma part, je souhaite que ce soit le cas.

M. Eric Raoult. Non ! Ils doivent réduire leurs communications !

M. le ministre délégué aux postes et télécommunications. Vous voudriez qu'ils réduisent leurs frais ?

M. Ladislav Poniatowski. La mairie de Metz paie ses notes de téléphone, elle !

M. le ministre délégué aux postes et télécommunications. Tout à fait !

J'ai été pendant vingt ans conseiller général ; je suis maire et conseiller régional et je puis vous dire que, si d'un côté l'on demande au Gouvernement de réduire ses frais de fonctionnement, de l'autre - et je vis cette situation tous les jours, dans mon département - tout le monde proteste à grands cris si celui-ci veut supprimer un poste d'instituteur, de postier, voire de percepteur, qui pourtant n'est pas le plus aimé des fonctionnaires !

M. Jean-Pierre Fourré. C'est même la droite qui crie le plus fort !

M. le ministre délégué aux postes et télécommunications. Convenez que c'est difficile !

M. Ladislav Poniatowski et M. Eric Raoult. Criez plus fort ! *(Sourires.)*

M. le président. Nous en arrivons aux questions du groupe de l'U.D.C.

La parole est à M. Christian Kert.

M. Christian Kert. Avec ma première question, je souhaite revenir sur le plan câble, sur lequel, monsieur le ministre, vous avez très bien explicité, en réponse à MM. Schreiner et Poniatowski, votre philosophie pour les années à venir.

Nous l'avons dit lors du débat sur l'audiovisuel, la Sept européenne est diffusée par la voie hertzienne, car le câble n'est pas concurrentiel. Cet exemple parle de lui-même. Avez-vous l'ambition, monsieur le ministre, de faire un plan câble qui soit raisonnable sur le plan économique et qui mette notre pays à l'heure européenne ?

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

M. le ministre délégué aux postes et télécommunications. Ma réponse à votre question, monsieur le député, est oui. Telle est mon ambition, et je souhaite réussir.

Actuellement, diverses réunions interministérielles tentent de mettre en place un nouveau plan câble dont le monde est conscient aujourd'hui qu'il ne doit pas coûter cher en argent public.

A cet égard, je vais vous citer deux exemples.

En Lorraine, la commune de Creutzwald, dont le maire est M. le sénateur Bohl, a été câblée par la régie d'électricité sans faire appel à l'argent public et avec une garantie municipale. Au bout de six mois, 60 p. 100 des habitants de cette commune sont abonnés. Pour environ 100 francs par mois, ils reçoivent une vingtaine de chaînes. De surcroît, l'équilibre financier est atteint.

La commune de Marville, dans la Meuse, a été câblée par E.D.F., sans avoir recours à l'argent public. Pour une somme de 90 francs, les abonnés peuvent recevoir une quinzaine de chaînes. Là aussi, l'équilibre financier est atteint.

Ces exemples démontrent qu'il est possible d'agir. Voilà ce qu'il faut faire. A moins que l'on fasse un autre choix politique et qu'on décide de câbler la France avec un deuxième réseau de grande puissance pour le troisième millénaire. Mais, dès lors, il ne sera pas possible de câbler en télédistribution à la vitesse nécessaire pour crédibiliser la télévision du futur qui constitue pour notre pays - M. Poniatowski voudra bien m'excuser d'y insister - un enjeu industriel considérable.

M. le président. La parole est à M. Christian Kert, pour une deuxième question.

M. Christian Kert. Monsieur le ministre, ne pensez-vous pas qu'il y a parfois des distorsions entre les prévisions de création de bureaux de poste locaux et la réalité des programmes ?

Ainsi, à Avesnes-sur-Helpe, votre administration promettait depuis plusieurs années la création d'une nouvelle poste au plateau Chemereault ; or, au début de cette année, le maire de cette commune a appris, au cours d'une conversation, que cette création était différée.

Une promesse de la même nature avait été faite pour le quartier excentré du Pont-de-l'Arc, à Aix-en-Provence ; il semblerait que votre administration ne soit plus en mesure de la tenir.

De la même façon, il semblerait qu'il y ait dysfonctionnement en matière de création d'emplois au moment de la création de nouveaux bureaux de poste. Ainsi, à Salon-de-Provence, où ont été créés une poste nouvelle et un nouveau centre de tri, aucune création de poste ne paraît avoir été envisagée, posant par là même des problèmes d'accueil des usagers et de fonctionnement des établissements.

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

M. le ministre délégué aux postes et télécommunications. Monsieur le député, la reconstruction du bureau de poste d'Avesnes-sur-Helpe est une priorité pour La Poste dans le département du Nord, priorité qui s'impose en raison des engagements antérieurs et de l'état même du bureau de poste actuel.

Il faut que cette reconstruction soit engagée dès 1992 : telle est la volonté de La Poste et des collectivités qui sont ses partenaires aux niveaux communal, départemental, voire régional. Cela se traduira par des efforts conjugués de tous pour faire aboutir ce projet et pour préciser son cadre d'exécution, notamment financier. Je ne doute pas de la réussite de ces efforts pour 1992.

Quant à votre deuxième question, elle est un peu trop technique pour que je puisse y répondre dès à présent. Permettez-moi de vous fournir une réponse ultérieurement.

M. le président. Pour les non-inscrits, la parole est à M. Aloyse Warhouver.

M. Aloyse Warhouver. Ma question sera brève puisque M. le ministre a déjà répondu en partie à mes préoccupations concernant le câble.

Je souhaite savoir, monsieur le ministre, quelle solution vous préconisez pour le câblage des petites communes rurales de 150 à 200 habitants. Beaucoup de nos collègues hésitent à s'engager dans cette voie. Moi-même, qui suis maire d'une commune rurale, j'ai arrêté les études que j'avais engagées. Selon vous, qui êtes un pionnier du câble et qui exercez des responsabilités locales, que doivent faire ces communes rurales ? Doivent-elles, oui ou non, s'engager sur la voie du câble ?

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

M. le ministre délégué aux postes et télécommunications. M. Warhouver connaît très bien les deux localités dont j'ai parlé à l'instant, Creutzwald : qui est un peu plus importante qu'une commune rurale, et Marville, dans la Meuse, dont le maire est M. Biwer, qui, elle, est véritablement une commune rurale. Cette dernière a été câblée parfaitement et l'équilibre financier est atteint. De tels exemples prouvent que des initiatives locales sont possibles.

Chaque cas mérite une étude. A mon avis, même dans une petite commune, on peut tout à fait imaginer dans l'avenir, sachant que la télévision sera de toute manière une télévision satellitaire, qu'il y ait une ou deux paraboles avec un réseau de distribution câblé. Pour ma part, je suis tout prêt à encourager de telles initiatives car c'est indispensable pour la télévision de demain et pour permettre un accès à la culture dans toutes les communes de France, y compris capter les plus petites. J'en fais également une de mes priorités.

M. Aloyse Warhouver. Je vous remercie.

M. le président. Nous avons terminé les questions à M. le ministre délégué aux postes et télécommunications.

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

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

M. le président. La séance est reprise.

4

ADAPTATION DE LA LEGISLATION APPLICABLE A MAYOTTE

Discussion d'un projet de loi et d'un projet de loi d'habilitation adoptés par le Sénat

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

- du projet de loi, adopté par le Sénat, portant ratification des ordonnances prises en application de la loi n° 89-923 du 23 décembre 1989 d'habilitation relative à l'adaptation de la législation applicable à la collectivité territoriale de Mayotte (nos 2350, 2405) ;

- et du projet de loi d'habilitation, adopté par le Sénat, relatif à l'adaptation de la législation applicable à la collectivité territoriale de Mayotte (nos 2351, 2405).

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

La parole est à M. Guy Lordinot, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour les deux projets de loi.

M. Guy Lordinot, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre des départements et territoires d'outre-mer, mes chers collègues, lors de sa séance du 14 novembre dernier, le Sénat a adopté sans modification deux projets de loi concernant la collectivité territoriale de Mayotte : l'un portant ratification des ordonnances prises en application de la loi du 23 décembre 1989 d'habilitation relative à l'adaptation de la législation applicable dans cette collectivité territoriale ; l'autre autorisant le Gouvernement à prendre par ordonnances de nouvelles mesures législatives nécessaires à l'actualisation du droit applicable à Mayotte et à l'extension dans cette collectivité de la législation métropolitaine, avec les adaptations rendues nécessaires par sa situation particulière.

L'examen de ce projet de loi d'habilitation montre qu'il est rédigé dans des termes fort voisins de ceux de la loi du 23 décembre 1989, en application de laquelle ont été prises les sept ordonnances qu'il nous est demandé aujourd'hui de ratifier. Les termes de l'habilitation sont identiques. Quant aux matières dans lesquelles pourront intervenir de nouvelles ordonnances, ce sont pour ainsi dire les mêmes.

Suivant l'exemple de son homologue au Sénat, la commission des lois de l'Assemblée a considéré que les deux projets de loi pouvaient faire l'objet d'un rapport unique.

Ce rapport se divisera en trois parties : le processus d'adaptation de la législation applicable à Mayotte ; le projet de loi de ratification ; le projet de loi d'habilitation.

Première partie : le processus d'adaptation de la législation applicable à Mayotte.

Mayotte a été érigée en collectivité territoriale de la République à statut particulier par la loi du 24 décembre 1976. Ce statut a été prorogé pour cinq ans par la loi du 29 décembre 1979 et la consultation de la population mahoraise sur la question statutaire, qui devait avoir lieu avant la fin de l'année 1984, n'a toujours pas été organisée.

Après 150 années de rattachement à la France, l'organisation de Mayotte reste marquée beaucoup plus par la tradition que par les règles du droit moderne. A titre d'exemple, il n'y a toujours pas de cadastre dans l'île et l'état-civil ne comporte pas pour tous un nom patronymique transmissible.

Le droit applicable à Mayotte est un ensemble de règles d'origines diverses, largement incompatibles entre elles : droit particulier musulman à la base du statut particulier local, droit coutumier d'origine africaine ou malgache, éléments du droit en vigueur dans l'ancien territoire d'outre-mer comorien qui avait été créé en 1957. Pour sortir de cette confusion, le législateur de 1976 avait habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour prendre « toutes mesures tendant à étendre et à adapter les textes intervenus dans le domaine législatif et qui ne sont pas applicables à Mayotte. »

La loi de 1979 avait donné une nouvelle habilitation au Gouvernement.

Le bilan de ces deux habilitations, pourtant fort larges, a été mince, faute sans doute d'une volonté politique à la hauteur des difficultés rencontrées par la collectivité de Mayotte : une seule ordonnance a été prise au titre de l'habilitation de 1977, trois en application de l'habilitation de 1979.

C'est sans doute l'une des raisons pour lesquelles les Mahorais ont décidé de faire appel à un originaire d'un département d'outre-mer qui est pour eux la référence et l'exemple pour les représenter à l'Assemblée nationale. C'est ainsi que notre collègue Henry Jean-Baptiste a fait son entrée dans notre hémicycle et qu'une nouvelle impulsion a été donnée au processus d'adaptation par la loi de programme du 31 décembre 1986.

Une convention entre l'Etat et la collectivité territoriale fut signée dès le 28 mars 1987. Elle prévoit l'élaboration d'un plan d'action juridique confiée à une commission associant élus et représentants de l'Etat.

Trois principes se dégagent de ce plan.

D'abord, priorité doit être donnée à l'amélioration des textes anciens en vigueur à Mayotte plutôt qu'à l'adaptation des textes métropolitains ; il s'agit donc de tenir le plus grand compte des spécificités de la collectivité territoriale.

Ensuite, les réformes doivent être conduites avec prudence et pragmatisme.

Enfin, une autre priorité doit être accordée aux mesures favorisant le développement du territoire.

Pour que les mesures prévues par le plan d'action juridique soient prises dans les brefs délais qu'exigeait leur urgence, la commission préconisait que le Gouvernement ait recours à la procédure des ordonnances définie par l'article 38 de la Constitution.

J'en viens à la deuxième partie de mon rapport : le projet de loi de ratification.

La loi du 23 décembre 1989 a autorisé le Gouvernement à prendre par ordonnances, avant le 15 septembre 1991, les mesures législatives nécessaires à l'actualisation du droit applicable à Mayotte et à l'extension dans cette collectivité de la législation métropolitaine, avec les adaptations rendues nécessaires par sa situation particulière.

La publication en vingt et un mois de sept ordonnances illustre le fait qu'un nouvel élan a été donné à la modernisation de la législation applicable à Mayotte.

Les domaines dans lesquels les ordonnances ont été prises sont variés. Je le rappelle dans mon rapport écrit.

Troisième partie : le projet de loi d'habilitation.

Comme on l'a déjà observé, l'article 1^{er} du projet de loi n° 2351 définit l'habilitation donnée au Gouvernement dans les mêmes termes que la loi du 23 décembre 1989.

Si l'on compare l'énumération figurant dans le projet avec celle de la loi du 23 décembre 1989, on constate que, au-delà des simples différences de terminologie, les seuls domaines nouveaux évoqués par le projet de loi sont l'organisation judiciaire et l'aide juridictionnelle.

Selon les indications de M. le ministre des départements et territoires d'outre-mer, trois projets d'ordonnance ont déjà été soumis pour avis au conseil général de Mayotte et devraient être transmis au Conseil d'Etat dès la promulgation de la loi d'habilitation.

La nouvelle habilitation demandée par le Gouvernement devrait donner lieu à la publication d'une douzaine d'ordonnances en moins d'un an.

Il convient d'aller vite, très vite, monsieur le ministre, car le processus d'accélération entamé sous votre autorité engendre beaucoup d'impatience, notamment chez les jeunes. C'est la raison pour laquelle la commission a adopté sans modification l'article unique du projet de loi de ratification, ainsi que les articles 1^{er} et 2, puis l'ensemble, du projet de loi d'habilitation.

En conclusion, je poserai une question : la consultation de la population mahoraise, en cette période où l'on parle de révision institutionnelle au niveau général de la République, est-elle prévue pour une date proche ? *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. Henry Jean-Baptiste. Très bien !

M. le président. La parole est à M. le ministre des départements et territoires d'outre-mer.

M. Louis Le Fensec, ministre des départements et territoires d'outre-mer. Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les députés, j'ai l'honneur de présenter à l'Assemblée nationale, au titre de l'article 38 de la Constitution, deux projets de loi qui concernent la collectivité territoriale de Mayotte : le premier est un projet de loi de ratification, le second un projet de loi d'habilitation.

J'ai écouté avec beaucoup d'attention le rapport très complet présenté au nom de la commission des lois par M. Guy Lordinot.

Je sais l'intérêt que cette commission porte à Mayotte, où certains de ses membres se sont rendus en janvier 1991. Ils y ont rencontré les élus et ont pu voir certaines réalisations qui concourent au développement de la collectivité.

Le premier projet de loi a pour objet de ratifier les ordonnances prises en application de la loi d'habilitation du 23 décembre 1989 relative à l'adaptation de la législation applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte.

M. Lordinot a rappelé que le régime juridique applicable aux personnes et aux biens à Mayotte recouvre une situation complexe issue de règles de sources très diverses. L'assise juridique de Mayotte est ainsi caractérisée par la diversité, les lacunes et parfois l'obsolescence des règles de droit qui s'y appliquent.

M. Lordinot a souligné avec raison que cette situation est peu propice au développement économique et social de la collectivité territoriale.

La loi d'habilitation du 23 décembre 1989 a eu pour objet de doter la collectivité territoriale de Mayotte des instruments juridiques indispensables à son développement. Elle est issue du plan d'action juridique approuvé en janvier 1988 par le conseil général de Mayotte.

L'habilitation de la loi du 23 décembre 1989 a autorisé le Gouvernement à légiférer par ordonnances jusqu'au 15 septembre 1991 dans huit domaines.

Le Gouvernement a rendu compte au Parlement, lors de l'ouverture de la première session ordinaire de 1990-1991, de l'application de l'habilitation.

A l'expiration du délai d'habilitation, sept ordonnances énumérées dans le projet de loi qui vous est soumis ont été publiées. Elles concernent la santé publique, l'urbanisme, la protection de la nature, le droit pénal, la procédure pénale, le droit du travail, le droit budgétaire et comptable et le droit de la famille et de l'aide sociale.

A l'initiative de votre commission des lois, les domaines budgétaire, comptable, fiscal et douanier ainsi que le droit pénal et la procédure pénale avaient été inclus dans la loi.

Comme je viens de l'indiquer, deux de ces trois matières ont donné lieu à des ordonnances.

Il s'agit d'un bilan non négligeable, même si je suis bien conscient qu'il reste incomplet. La mise à niveau juridique de Mayotte représente en effet un travail considérable. Refondre une grande partie du droit dans le territoire ne peut se faire en un jour, ni même en un an.

Je rappellerai, à titre de comparaison, que le législateur a déjà, par deux fois dans le passé, autorisé le Gouvernement à procéder par voie d'ordonnances à une modernisation du droit applicable à Mayotte. M. Lordinot a rappelé le bilan de ces deux lois d'habilitation.

Je soulignerai également que, en plein accord avec les représentants élus de Mayotte, l'extension de la législation métropolitaine a bien constitué la philosophie des textes qui ont été adoptés. Seules les adaptations rendues absolument indispensables par la situation particulière de Mayotte ont été retenues.

Ainsi, en faisant adopter sept ordonnances en vingt et un mois, le Gouvernement a montré la volonté politique qui est la sienne de doter Mayotte d'un régime de droit moderne.

Dans le même esprit, il a rendu applicables à Mayotte plus d'une quinzaine de lois au cours de la même période.

Je voudrais également mentionner que, sur proposition de M. le député Henry Jean-Baptiste, la loi organique du 7 novembre 1990 a permis au Gouvernement de désigner un conseiller économique et social pour la collectivité territoriale. J'ajoute que certaines dispositions du projet de loi relatif à l'exercice des mandats locaux seront rendues applicables à Mayotte.

Je rappelle enfin qu'une mission relative à l'état civil s'est rendue à Mayotte en mars 1991.

Le ministère des départements et territoires d'outre-mer a engagé avec les autorités locales, avec le Conseil supérieur islamique de Mayotte ainsi qu'avec des universitaires, une réflexion sur l'état civil des Mahorais de droit musulman, afin d'adapter un système de nom patronymique transmissible.

La modernisation du droit applicable à Mayotte passe ainsi par un ensemble de textes, où les ordonnances tiennent une place certes importante, mais non exclusive.

Pour donner valeur législative aux sept ordonnances qui ont été publiées, je vous invite, mesdames, messieurs les députés, à les ratifier.

Mais, comme l'a indiqué votre rapporteur, le projet de loi d'habilitation que j'ai également l'honneur de présenter à l'Assemblée a pour objet de permettre au Gouvernement de poursuivre la mise à niveau juridique de Mayotte. Il fait suite à la loi d'habilitation du 23 décembre 1989 en reprenant les domaines dans lesquels la législation reste à moderniser. Il prévoit, en outre, l'extension à Mayotte, avec les adaptations nécessaires, de la législation relative à l'organisation judiciaire et à l'aide juridictionnelle pour répondre aux besoins d'une justice moderne. Le conseil général de Mayotte avait souhaité en 1989 que l'organisation judiciaire puisse donner lieu à un texte législatif. Le Gouvernement a repris cette préoccupation dans son projet de loi d'habilitation.

L'ordonnance relative à l'organisation judiciaire doit permettre d'actualiser les règles concernant l'organisation des principales juridictions mahoraises : le tribunal supérieur d'appel, le tribunal de première instance, la cour criminelle. Elle devra notamment adapter l'organisation judiciaire de Mayotte à une activité en forte croissance.

L'habilitation permettra également d'étendre l'aide juridictionnelle à Mayotte en prenant en considération, sous réserve des adaptations nécessaires, les innovations introduites par la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique. La réforme envisagée concernera l'aide à toutes les procédures d'ordre juridictionnel alors qu'un projet de loi, déjà déposé sur le bureau de votre assemblée, ne visait que l'indemnisation des commissions d'office en matière pénale.

Dans ces deux domaines nouveaux, les projets d'ordonnances sont d'ores et déjà bien avancés.

Les autres matières sont reprises de la loi du 23 décembre 1989. Pour trois d'entre elles, les projets d'ordonnances sont prêts. Le conseil général de Mayotte, consulté, a émis un avis favorable le 26 août 1991 sur les projets d'ordonnances relatifs au code de la route, au code des assurances et au code des marchés publics.

S'agissant du code de la route, le projet a pour objet d'étendre, là aussi avec les adaptations nécessaires, le code métropolitain. L'ordonnance remplacera un texte datant de 1966 devenu totalement obsolète et répond aux nouvelles conditions de circulation générées par l'accroissement rapide du parc automobile à Mayotte.

Le projet d'ordonnance relative au droit des marchés publics a pour objet de rendre applicable aux marchés passés par la collectivité territoriale de Mayotte, les communes et leurs groupements, leurs établissements publics, la chambre professionnelle de Mayotte, et aux marchés passés par l'Etat dans la collectivité territoriale, un ensemble de dispositions législatives du code des marchés publics.

Cette ordonnance prend en compte la situation particulière de Mayotte en maintenant le régime de la tutelle.

Le régime des marchés publics relève pour l'essentiel du domaine réglementaire. Aussi le projet de décret est-il d'ores et déjà prêt.

Ces trois projets pourront être transmis au Conseil d'Etat dès la publication de la loi d'habilitation. Les ordonnances seront publiées dès le mois de mars 1992.

En outre, plusieurs autres projets d'ordonnances sont prêts à être transmis au conseil général. Ils le seront dès la publication de la loi d'habilitation. Il s'agit des projets relatifs au code des douanes, au domaine de l'Etat et des collectivités publiques, au droit rural, au droit forestier et à la protection de l'environnement.

L'ordonnance relative au code des douanes - matière inscrite en 1989 à l'initiative de votre commission - viendra compléter l'ordonnance du 1^{er} avril 1981. Elle rendra applicable à Mayotte l'ensemble des dispositions législatives du code des douanes en tenant compte du contexte spécifique de l'île.

L'ordonnance relative au domaine public a pour objet de rendre applicables à l'ensemble des collectivités publiques - Etat, collectivité territoriale, communes et établissements publics - les règles de droit domanial issues du cadre juridique métropolitain, en tenant compte des spécificités de la collectivité, notamment en ce qui concerne la compétence du service local chargé des domaines et aux rapports existant à Mayotte entre l'Etat et les collectivités locales.

Elle mettra fin à l'existence d'un cadre juridique ancien et disparate, comprenant des procédures de mutations domaniales désuètes, qui aboutit à rendre incertaine la délimitation du domaine public. Elle permettra au surplus de répondre au règlement du problème de la maîtrise foncière dans l'île, au développement des infrastructures portuaires et aéroportuaires et du programme routier. Autant de questions sur lesquelles, monsieur Jean-Baptiste, vous avez, dans un passé récent, attiré notre attention.

L'ordonnance relative au code rural a pour objet d'étendre à la collectivité territoriale de Mayotte un certain nombre de dispositions du code rural, qui faisaient jusqu'à présent défaut, dans les domaines de la protection des végétaux et de la santé animale.

La protection de la forêt, organe essentiel dans l'écologie locale, constitue une priorité pour Mayotte et l'ordonnance relative au droit forestier permettra de mieux assurer cette protection.

L'ordonnance relative à la protection de l'environnement prévoit l'obligation de réaliser une étude d'impact préalable à la réalisation d'aménagements, d'ouvrages et de travaux, dont la liste sera arrêtée par le représentant du Gouvernement à Mayotte. Cette mesure de déconcentration est de nature à favoriser la prise en compte de la sensibilité particulière du milieu naturel local.

Ces ordonnances pourront être publiées au mois de juin 1992.

Enfin, des projets d'ordonnance sont en cours d'élaboration dans les domaines de la santé publique, de l'expropriation, de l'extraction des matériaux et de la lutte contre la pollution.

La seconde ordonnance en matière de santé publique étendra à Mayotte les dispositions législatives relatives à l'action sanitaire et médico-sociale en faveur de la famille, à la protection de l'enfance, à la lutte contre la toxicomanie, aux maladies mentales. Elle traitera également des professions médicales et paramédicales, en tenant compte notamment du statut particulier des personnels infirmiers qui relèvent de la collectivité territoriale.

L'ordonnance relative à l'expropriation rendra applicable à Mayotte les règles législatives essentielles en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. Elle actualisera un texte de 1935 en protégeant mieux les droits des personnes expropriées.

L'ordonnance relative à l'extraction des matériaux étendra à Mayotte, en les simplifiant, les dispositions législatives du code minier relatives à l'exploitation et à la police des carrières. Elle adaptera le régime des autorisations d'exploitation en confiant au représentant du Gouvernement, en cas de désaccord du propriétaire du sol, la possibilité de délivrer le permis d'exploitation si l'intérêt général le commande.

Enfin, l'ordonnance relative à la lutte contre la pollution aura pour objet la préservation des ressources en eau de la collectivité.

Ces projets seront transmis en avril 1992 au conseil général de Mayotte et les ordonnances pourront être publiées au mois de septembre suivant.

Comme en 1989, la procédure des ordonnances est apparue comme la plus appropriée au Gouvernement, compte tenu, je le répète, de l'ampleur du travail qui reste à accomplir. Pas moins d'une douzaine d'ordonnances devront ainsi intervenir d'ici au 15 octobre 1992, terme de l'habilitation que le Gouvernement sollicite du Parlement.

Compte tenu de son importance, je puis vous assurer que le Gouvernement veillera à conduire à bonne fin le travail entrepris.

Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les députés, le projet de loi d'habilitation que j'ai l'honneur de vous présenter traduit la volonté du Gouvernement de donner à Mayotte un droit moderne qui permette son développement et tienne compte de l'identité mahoraise.

Je souligne le travail de qualité qui a été accompli par le rapporteur et la commission, ainsi que les contributions que vous y avez apportées, monsieur Jean-Baptiste.

Je tiens à redire, en cette année où Mayotte vient de célébrer le cent cinquantième anniversaire de son rattachement à la France, l'attention vigilante que le Gouvernement porte au développement d'une collectivité en pleine évolution.

Je vous invite, mesdames, messieurs les députés, à voter les deux projets de loi. *(Applaudissements.)*

M. le président. Dans la discussion générale commune, la parole est à M. Henry Jean-Baptiste.

M. Henry Jean-Baptiste. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, sur l'intérêt pour Mayotte des deux projets de loi que nous examinons aujourd'hui, tout - ou presque - a été dit, et fort bien dit, et d'abord, lors des discussions de ces textes en première lecture devant la Haute Assemblée, par le sénateur Marcel Henry, qui a souhaité - vous vous en souvenez sans doute, monsieur le ministre - une forte accélération de ce deuxième train d'ordonnances.

Il apparaît en effet que, bien au-delà du processus d'adaptation de la législation applicable à Mayotte, c'est une véritable entreprise de modernisation en profondeur de toute la vie économique, sociale et culturelle de notre collectivité territoriale qui se réalise progressivement sous nos yeux.

L'absence ou la fréquente inadaptation des instruments juridiques de ce progrès a contribué, pendant trop longtemps, à paralyser ou à entraver nos efforts de développement, dans plusieurs domaines essentiels, que vous avez rappelés, monsieur le ministre : droit du travail, santé publique, urbanisme, droit rural, droit forestier, aide sociale, protection de la nature, mais aussi droit domanial et maîtrise foncière, état civil et identification des personnes.

Il est donc important que cette action de rénovation du droit applicable à Mayotte soit conduite à bonne fin et dans les délais prescrits par le législateur.

Dans son excellent rapport, mon ami Guy Lordinot, particulièrement sensible, sans doute, aux retards de cette collectivité d'outre-mer, a parfaitement saisi, et je l'en remercie, l'esprit comme les enjeux de ces réformes, lorsqu'il a évoqué chez les Mahorais « une impatience générée par les progrès accomplis récemment ».

C'est ce sentiment d'impatience, perceptible dans les jeunes générations, qui me dicte les quelques remarques ou suggestions auxquelles je me bornerai à propos des deux projets de loi soumis à notre approbation.

Le premier texte n'appelle pas de longs commentaires puisqu'il vise à conférer valeur législative aux sept ordonnances publiées dans le cadre de la première loi d'habilitation du 23 décembre 1989, dont le bilan - vous l'avez reconnu vous-même, monsieur le ministre - « n'est pas négligeable, mais demeure incomplet ».

Pour avoir participé aux travaux de la commission du plan d'action juridique, tant à Mayotte qu'à Paris, je connais toutes les difficultés de l'exercice que représente l'actualisation du régime juridique de Mayotte, d'autant que ce travail se réalise dans une perspective que les élus partagent et dont ils approuvent la finalité. Nous souhaitons en effet, autant que faire se peut, l'extension de la législation métropolitaine, moyennant, bien entendu, les adaptations rendues indispensables par les spécificités locales.

Mais l'expérience interministérielle acquise à l'occasion de la préparation et de la rédaction des ordonnances déjà publiées me paraît désormais suffisante pour que l'ensemble du dispositif prévu par la deuxième loi d'habilitation soit mis en place avant le 15 octobre 1992. Je rappelle à cet égard qu'il s'agit de projets d'ordonnances qui, à l'exception de l'organisation judiciaire à Mayotte, étaient déjà inscrits dans la précédente habilitation législative.

Sept ordonnances ont été publiées en vingt et un mois. Les douze suivantes sont attendues dans moins d'un an. Vous voyez, monsieur le ministre, ce qu'il vous reste, ce qu'il nous reste à faire pour inverser vigoureusement la tendance.

M. Lordinot a parlé tout à l'heure d'un « nouvel élan ». L'expression a déjà servi, mais acceptons-en l'augure, en tout cas, pour Mayotte !

Il serait d'ailleurs inexact de considérer que la mise à niveau du régime juridique de Mayotte passe exclusivement par les ordonnances, même si ces dernières ont, il est vrai, un rôle éminent dans cette nécessaire modernisation du droit mahorais. Il faut tout d'abord, c'est l'évidence, que ces ordonnances puissent s'appliquer, c'est-à-dire que les textes d'application soient également publiés sans délai excessif.

Ainsi l'ordonnance du 25 février 1991, relative aux dispositions du code du travail applicables à Mayotte, attend encore, sauf erreur de ma part, ses décrets d'application, c'est-à-dire la mise en œuvre des textes permettant de mieux contrôler le marché de l'emploi, notamment en ce qui concerne le travail clandestin.

Plus généralement, il conviendrait de poursuivre le patient recensement des textes législatifs ou réglementaires susceptibles d'une application adaptée à Mayotte.

A titre d'exemples non limitatifs, je citerai la loi sur La Poste, dont la non-application à Mayotte gêne quelque peu la modernisation des équipements en télécommunications de l'île.

De même, il n'est pas douteux que la mise en œuvre de l'ordonnance du 25 juin 1990 relative au code de l'urbanisme sera largement facilitée non seulement par l'institution d'un cadastre, que nous réclamons depuis longtemps, mais aussi par l'extension à Mayotte du droit notarial et des activités des notaires, comme en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer.

De même encore, les textes sur l'organisation de la fonction publique territoriale - j'insiste sur ce point - appellent une extension adaptée à la situation particulière de Mayotte. Je vous rappelle, monsieur le ministre, que la loi du 24 décembre 1976 a prévu en son article 14 qu'« un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles les fonctionnaires et agents territoriaux de nationalité française résidant à Mayotte pourront être intégrés dans les cadres de l'Etat, de Mayotte et des communes ». Ce décret n'est toujours pas sorti : il en résulte, pour les agents publics intéressés par cette mesure, une situation doublement anormale, du point de vue du droit comme de celui de l'équité.

Il est temps, et même plus que temps, que cette lacune grave de l'organisation administrative de Mayotte soit également comblée.

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je crois devoir, une fois encore, insister sur l'urgence du processus de modernisation juridique ainsi engagé.

Grâce à la diversité de leurs domaines d'intervention, ces lois d'habilitation accomplissent à Mayotte, il faut en être conscient, une véritable révolution tranquille et pacifique.

En outre, l'extension du droit moderne permet à notre collectivité territoriale de s'ancrer chaque jour davantage dans le droit commun de la République, tout en respectant les particularismes sociaux et culturels des Mahorais, ainsi que vous avez eu raison de le relever, monsieur le ministre.

Nous avons ainsi le sentiment que Mayotte s'installe progressivement dans une véritable « départementalisation » de fait.

Il faudra bien un jour prochain que le Gouvernement se décide à accorder le droit avec ces réalités. C'est dans cet espoir que je vous invite, mes chers collègues, à voter avec moi ces deux projets de loi qui, soyez-en certains, guideront Mayotte vers de nouveaux progrès, dans la République française. *(Applaudissements.)*

M. le président. La discussion générale commune est close.

RATIFICATION DES ORDONNANCES RELATIVES À MAYOTTE

M. le président. Nous abordons, en premier lieu, l'examen de l'article unique du projet de loi, adopté par le Sénat, portant ratification des ordonnances prises en application de la loi n° 89-923 du 23 décembre 1989 d'habilitation relative à l'adaptation de la législation applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte.

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

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

Article unique

M. le président. « Article unique. - Sont ratifiées les ordonnances suivantes, prises en application de la loi d'habilitation n° 89-923 du 23 décembre 1989 relative à l'adaptation de la législation applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte :

« 1^o Ordonnance n° 90-570 du 25 juin 1990 portant extension et adaptation à la collectivité territoriale de Mayotte de diverses dispositions relatives à la santé publique ;

« 2^o Ordonnance n° 90-571 du 25 juin 1990 portant extension et adaptation de dispositions du code de l'urbanisme dans la collectivité territoriale de Mayotte ;

« 3^o Ordonnance n° 91-34 du 10 janvier 1991 portant extension et adaptation à la collectivité territoriale de Mayotte du livre II (nouveau) du code rural intitulé « Protection de la nature » ;

« 4^o Ordonnance n° 91-245 du 25 février 1991 portant extension et adaptation à la collectivité territoriale de Mayotte du code pénal ainsi que de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale ;

« 5^o Ordonnance n° 91-246 du 25 février 1991 relative au code du travail applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte ;

« 6^o Ordonnance n° 91-755 du 22 juillet 1991 relative aux dispositions budgétaires et comptables applicables dans la collectivité territoriale de Mayotte ;

« 7^o Ordonnance n° 91-888 du 5 septembre 1991 portant extension et adaptation à la collectivité territoriale de Mayotte de certaines dispositions des titres I^{er}, II et III du code de la famille et de l'aide sociale. »

Personne ne demande la parole ?...

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

Je le mets donc aux voix.

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

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

M. le ministre des départements et territoires d'outre-mer. Monsieur Jean-Baptiste, vous avez exprimé votre plein accord sur les termes des deux projets qui sont soumis à votre assemblée, en en soulignant l'esprit et les enjeux.

Comme vous et comme M. le rapporteur, je suis impatient que se poursuive rapidement la mise à niveau juridique de Mayotte.

S'agissant particulièrement des décrets d'application de l'ordonnance relative au code du travail, je crois pouvoir dire qu'ils seront publiés dans les prochains jours.

Je confirme en outre l'ouverture d'une réflexion sur une question qui vous tient à cœur : la mise en œuvre d'un livre foncier.

M. Henry Jean-Baptiste. Très bien !

M. le ministre des départements et territoires d'outre-mer. Enfin, je fais part à l'Assemblée de mon plein accord sur la mise en place d'un office notarial à Mayotte, ainsi que sur tout ce qui est de nature à favoriser l'extension des textes relatifs aux postes et télécommunications, que vous avez aussi évoquée.

M. Henry Jean-Baptiste. Très bien !

M. le ministre des départements et territoires d'outre-mer. Je sais l'importance de la modernisation du droit pour Mayotte et je mesure la nécessité de doter l'île d'outils supplémentaires. C'est dire avec quelle détermination nous allons poursuivre, avec le concours de la commission et de l'Assemblée tout entière cette modernisation. *(Applaudissements.)*

M. Henry Jean-Baptiste. Nous vous en saurons gré, monsieur le ministre !

PROJET DE LOI D'HABILITATION RELATIF À MAYOTTE

M. le président. Nous en arrivons à l'examen des articles du projet de loi d'habilitation relatif à l'adaptation de la législation applicable à Mayotte.

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

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

Articles 1^{er} et 2

M. le président. « Art. 1^{er}. - Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre, par ordonnances, avant le 15 octobre 1992, les mesures législatives nécessaires à l'actualisation du droit applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte et à l'extension dans cette collectivité de la législation métropolitaine avec les adaptations rendues nécessaires par sa situation particulière dans les domaines suivants :

« 1^o Mesures à caractère fiscal et douanier ;

« 2^o Expropriation, préemption et domaine de l'Etat et des collectivités publiques ;

« 3^o Droit des marchés publics ;

« 4^o Droit rural, droit forestier, extraction des matériaux ;

« 5^o Santé publique ;

« 6^o Circulation routière, assurance des véhicules automobiles ;

« 7^o Protection de l'environnement, lutte contre la pollution, prévention des risques majeurs ;

« 8^o Organisation judiciaire ;

« 9^o Aide juridictionnelle ;

« 10^o Indemnisation des victimes d'infraction ou d'accident de la circulation.

« Les projets d'ordonnances sont soumis pour avis au conseil général de Mayotte. Cet avis est émis dans le délai d'un mois ; ce délai expiré, l'avis est réputé avoir été donné. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 1^{er}.

(L'article 1^{er} est adopté.)

« Art. 2. - Un projet de loi de ratification des ordonnances sera déposé devant le Parlement au plus tard le 1^{er} novembre 1992. » *(Adopté.)*

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

Sur l'ensemble du projet de loi, je ne suis saisi d'aucune demande de scrutin public ?...

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

(L'ensemble du projet de loi est adopté.)

M. le président. Je constate que le projet a été adopté à l'unanimité.

ADAPTATION DE LA LÉGISLATION APPLICABLE DANS LES TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi d'habilitation

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi d'habilitation relatif à l'adaptation de la législation applicable dans les territoires d'outre-mer (nos 2337, 2406).

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

M. Guy Lordinot, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre des départements et territoires d'outre-mer, mes chers collègues, le projet de loi d'habilitation relatif à l'adaptation de la législation applicable dans les territoires d'outre-mer concerne des domaines larges, divers et importants : l'organisation judiciaire, la procédure pénale, l'indemnisation des victimes d'infractions ou d'accidents de la circulation, enfin l'aide juridictionnelle en matière pénale.

Il témoigne de la volonté du Gouvernement de procéder à une modernisation du droit en vigueur en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna, voire dans les Terres australes et antarctiques françaises, dans le respect de la spécificité de chacun de ces territoires.

Je diviserai mon rapport en quatre chapitres : l'organisation judiciaire, la procédure pénale, l'aide juridictionnelle et l'indemnisation des victimes.

L'organisation judiciaire actuelle des territoires d'outre-mer résulte, pour l'essentiel, d'un décret du 22 août 1928 fixant dans les territoires d'outre-mer la nomenclature des cours et tribunaux. La justice est rendue par des « tribunaux de première instance », qui exercent les compétences dévolues en métropole aux tribunaux d'instance et aux tribunaux de grande instance, par des tribunaux de travail et des tribunaux mixtes de commerce présidés par des magistrats.

Les appels sont jugés par un tribunal supérieur d'appel en Polynésie française et par une cour d'appel en Nouvelle-Calédonie, comprenant des assesseurs coutumiers.

En Polynésie, il existe en outre une justice de paix qui connaît en premier et dernier ressort les petits litiges.

Pour la Nouvelle-Calédonie, la loi du 13 juin 1989 a créé des sections détachées au tribunal de première instance, compétentes pour juger les affaires civiles, correctionnelles et de police.

Il a été indiqué au rapporteur que les principes suivants seraient retenus dans l'élaboration des ordonnances :

Premièrement, les tribunaux de première instance, qui statuent à juge unique, comprendront, pour le jugement des affaires délicates, notamment en matière correctionnelle, une formation collégiale ;

Deuxièmement, s'agissant de la juridiction commerciale, l'intention du Gouvernement est d'étendre dans les territoires d'outre-mer les dispositions relatives au tribunal mixte de commerce des départements d'outre-mer ;

Troisièmement, il est prévu d'étendre aux territoires d'outre-mer des dispositions du code de l'organisation judiciaire relatives aux cours d'appel.

L'objet de ces ordonnances sera de rendre, à l'avenir, les textes plus lisibles et plus aisément applicables que les textes actuels dont certains remontent à l'époque coloniale.

C'est dans le domaine de la procédure pénale que seront étendues le plus grand nombre de dispositions.

Les textes qui feront l'objet d'une extension par voie d'ordonnance concernent tous les aspects de la procédure pénale, et notamment les conditions d'exécution des mandats d'amener et d'arrêt, le placement en détention provisoire, la procédure d'enquête, d'instruction et de jugement, la semi-liberté, les contrôles et vérifications d'identité, la procédure de comparution immédiate, l'attribution de la qualité d'officier de police judiciaire et d'agent de la police judiciaire.

Une liste exhaustive des textes que le Gouvernement a l'intention d'étendre aux territoires d'outre-mer a été communiquée au rapporteur et figure dans le tableau annexé au rapport écrit.

S'agissant de l'aide juridictionnelle en matière pénale, la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique n'est pas applicable dans les territoires d'outre-mer et ne peut être étendue dans son ensemble, car tout ce qui a trait à l'aide à l'accès au droit et à la justice civile relève de la compétence des territoires.

Les ordonnances ne traiteront donc que de l'aide juridictionnelle en matière pénale qui, au même titre que la procédure pénale, relève de la compétence de l'Etat.

Il a été indiqué au rapporteur que les ordonnances tendraient à adapter aux particularités locales le dispositif de la loi du 10 juillet 1991, des adaptations étant prévues, notamment en ce qui concerne le plafond de l'aide totale et de l'aide partielle, ainsi que l'allocation des enveloppes financières aux barreaux.

Ce dispositif est très attendu dans les territoires d'outre-mer, en particulier en Nouvelle-Calédonie où la charge de l'assistance pénale est devenue très lourde pour les avocats du barreau local depuis l'institution, par la loi du 13 juillet 1989, des sections détachées du tribunal de première instance de Nouméa.

Le projet de loi prévoit enfin l'extension de la législation dans le domaine de l'indemnisation des victimes d'infractions ou d'accidents de la circulation. Il inclut donc dans son champ d'application l'extension de ces textes, qui s'inscrivent dans la politique lancée par le Gouvernement en cette matière par M. Robert Badinter, garde des sceaux à l'époque.

En conséquence, la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter le projet de loi modifié par l'amendement n° 1, qui prévoit d'étendre les matières soumises à ordonnance au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications. Le rapporteur émet le vœu que la maîtrise de l'opportunité des écoutes téléphoniques - puisque c'est de cela qu'il s'agit - reste une compétence de l'Etat. (Applaudissements.)

M. le président. La parole est à M. le ministre des départements et territoires d'outre-mer.

M. Louis Le Penec, ministre des départements et territoires d'outre-mer. Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les députés, le projet de loi que j'ai l'honneur de présenter à l'Assemblée nationale a pour objet d'habiliter le Gouvernement à actualiser, par voie d'ordonnances, la législation applicable dans les territoires d'outre-mer.

Chacun comprendra qu'au moment où nous examinons ce texte, nous avons une pensée pour la Polynésie française, qui a été touchée par le cyclone Vasa, lequel continue, malheureusement, à développer son activité autour de l'archipel.

J'ai demandé hier au Haut commissaire de tout mettre en œuvre pour assurer les secours d'urgence nécessaires et permettre à la Polynésie de surmonter cette épreuve. J'ai aussi eu l'occasion de dire que les moyens financiers nécessaires seront mobilisés et j'ai exprimé la solidarité nationale sur laquelle la Polynésie française peut compter. Ce disant, je sais que j'exprime le sentiment de l'Assemblée nationale.

J'en viens au projet.

Les territoires d'outre-mer, en application de l'article 73 de la Constitution, ont une organisation particulière qui est consacrée par le principe de la spécialité législative, selon lequel les lois édictées pour la France métropolitaine, les départements d'outre-mer et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, sauf exclusion expresse de ces derniers, ne sont pas applicables de plein droit dans les territoires d'outre-mer.

L'article 74 de la Constitution dispose en effet que l'organisation particulière des territoires d'outre-mer est « définie et modifiée par la loi après consultation de l'assemblée territoriale intéressée ».

Cette obligation de consultation, compte tenu des délais posés par les lois statutaires, étant parfois susceptible de retarder l'entrée en vigueur d'un texte en métropole, explique également pourquoi les règles applicables dans les territoires d'outre-mer sont issues de textes spécifiques. Le présent projet prend en compte ces différentes données, ainsi que celle de la nécessité d'étendre dans le plus bref délai, avec les adaptations, nécessaires diverses dispositions législatives aux territoires d'outre-mer.

Cette mise à niveau juridique des territoires d'outre-mer, fondamentale pour ces derniers, en particulier pour les personnes soumises au droit applicable dans ces collectivités, va

intervenir dans les matières suivantes : organisation judiciaire, procédure pénale, indemnisation des victimes et aide juridictionnelle en matière pénale.

En matière d'organisation judiciaire, il s'agit essentiellement de veiller, sans bouleverser la structure générale de l'organisation judiciaire dans les territoires d'outre-mer, à ce que les textes qui la régissent soient conformes aux principes fondamentaux de notre droit, aux règles générales d'organisation judiciaire applicables en métropole.

La loi d'habilitation vise également la procédure pénale.

Les lois n° 83-520 du 27 juin 1983 et n° 83-1114 du 22 décembre 1983 ont étendu aux territoires d'outre-mer le code pénal et le code de procédure pénale tels qu'ils étaient en vigueur en métropole à l'époque.

Depuis, sont intervenues des réformes importantes qui n'ont pas, pour la plupart, été rendues applicables dans les territoires.

On peut citer à titre d'exemple la loi du 30 décembre 1985 portant diverses dispositions de procédure pénale et de droit pénal, qui a eu notamment pour objet de simplifier le déroulement des procédures, la loi du 31 décembre 1987 relative à l'attribution de la qualité d'agent de police judiciaire, la loi du 6 juillet 1989 modifiant le code de procédure pénale et relative à la détention provisoire, qui a renforcé les droits de la défense reconnus aux personnes susceptibles d'être placées en détention provisoire.

Ces textes sont inclus dans le champ d'actualisation du droit applicable dans les territoires d'outre-mer, à l'exception des dispositions concernées par la prochaine réforme de la procédure pénale et qui seront étendues dans les plus brefs délais possibles après l'adoption du texte applicable à la métropole.

A l'inverse, n'y figure pas le droit pénal, compte tenu de l'actuelle discussion devant le Parlement du nouveau code pénal ; sur ce point, il a été arrêté que les différents livres du code seront communiqués aux territoires d'outre-mer dans leur rédaction issue de la commission mixte paritaire afin de ne pas retarder son extension, avec les adaptations nécessaires, à ceux-ci.

Seront de même adoptées par ordonnances les dispositions de nature législative relatives à l'indemnisation des victimes d'infractions et d'accidents de la circulation. Il s'agit ici, de façon principale, de procéder à l'extension de la loi du 5 juillet 1985 relative à la situation des victimes d'accidents de la circulation, afin de permettre l'application effective de la loi du 6 juillet 1990 relative aux victimes d'infractions.

Enfin, figure dans les matières à actualiser la législation relative à l'aide juridictionnelle en matière pénale. Compte tenu du nouveau dispositif d'aide à l'accès à la justice mis en place par la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, il est apparu nécessaire, dans la limite de la compétence de l'Etat telle que fixée par les lois portant statut des différents territoires d'outre-mer, d'élaborer une ordonnance permettant notamment l'indemnisation des commissions d'office en matière pénale dans ces territoires. Elle s'inspirera directement des principes qui ont conduit à la rénovation profonde de l'aide judiciaire en métropole et dans les départements d'outre-mer.

Je vous rappelle qu'il sera aussi procédé à l'actualisation du droit dans ces deux dernières matières, l'aide juridictionnelle et l'indemnisation des victimes, dans la collectivité territoriale de Mayotte, en application du projet de loi d'habilitation que vous venez d'adopter.

L'autorisation de légiférer par ordonnances expire le 15 octobre 1992. Un projet de loi de ratification des ordonnances devra être déposé devant le Parlement au plus tard le 1^{er} novembre 1992.

J'appelle l'attention de M. le rapporteur, qui l'a mentionné dans son excellent rapport, et celle des députés sur le fait que le Gouvernement veillera à publier les ordonnances dans les délais les plus rapides. Il attache donc la plus grande importance à ce que ce projet de loi soit adopté définitivement au cours de la présente session.

Le Gouvernement considère comme prioritaire d'offrir à nos compatriotes des territoires d'outre-mer une protection juridique accrue, notamment dans le domaine des droits et des libertés. Je suis convaincu que telle est aussi la volonté de l'Assemblée. Je vous remercie. *(Applaudissements.)*

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à Kamilo Gata.

M. Kamilo Gata. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je serai bref et précis.

Habiller le Gouvernement à légiférer à la place du Parlement doit demeurer une procédure exceptionnelle. Le Gouvernement ne doit pas en abuser et l'Assemblée nationale se doit de défendre ses prérogatives prévues par la Constitution.

Cette réflexion appelle de ma part trois remarques : l'objet de la loi d'habilitation doit être précis et limité ; mettre en œuvre cette loi d'habilitation doit être un devoir pour le Gouvernement ; l'outre-mer est souvent oublié dans la préparation des textes législatifs.

En ce qui concerne l'objet de la loi, qui doit être précis et limité, l'article 1^{er} du projet de loi délimite les matières sur lesquelles le Gouvernement est habilité à prendre les mesures législatives nécessaires à l'actualisation du droit applicable dans les territoires d'outre-mer. Il est vrai que beaucoup de textes encore en vigueur en outre-mer datent de l'époque coloniale et méconnaissent totalement la répartition des compétences prévue à l'article 34 de la Constitution entre le législatif et l'exécutif. Ils méritent donc d'être modernisés pour devenir conformes aux principes fondamentaux de notre droit.

Ainsi, l'organisation judiciaire en outre-mer deviendra plus conforme aux règles générales d'organisation judiciaire de métropole.

Le projet de loi prévoit également l'extension aux territoires d'outre-mer de certaines réformes intervenues depuis 1983 relatives au code de procédure pénale. Toutes les réformes intervenues en cette matière vont-elles être étendues ? Il y a ici une imprécision de la loi qui laisse planer un doute et je souhaitais obtenir des éclaircissements sur ce point. Vous avez, monsieur le ministre, répondu par avance à mon interrogation.

Le projet prévoit aussi l'extension des dispositions relatives à l'indemnisation des victimes d'accidents de la circulation, ce qui va permettre l'application effective de la loi du 5 juillet 1985 tendant à l'amélioration de la situation des victimes et à l'accélération des procédures d'indemnisation.

Enfin, le projet de loi prévoit l'extension des dispositions relatives à l'aide juridictionnelle en matière pénale. Cela assurera l'égalité de tous devant la justice, notamment pénale.

Ainsi, l'extension de ces divers textes législatifs va donner aux magistrats l'opportunité de rendre une meilleure justice en outre-mer.

Toutefois, j'attire l'attention du Gouvernement sur le fait que cette loi d'habilitation ne doit pas être l'occasion pour l'Etat d'empiéter sur les compétences dévolues à chaque territoire.

En ce qui concerne le respect par le Gouvernement de l'habilitation de légiférer que lui a confiée le Parlement, certaines dispositions du projet peuvent l'y contraindre. Ainsi, l'article 1^{er} limite le délai d'habilitation à prendre des ordonnances au 15 octobre 1992. Le Gouvernement doit prendre ces textes et les prendre rapidement.

De plus, les assemblées territoriales seront consultées pour avis sur les projets d'ordonnances. Cette disposition va permettre aux élus de chaque territoire intéressé de s'exprimer et au Gouvernement de tenir compte des spécificités de chacun. A partir du 1^{er} novembre 1992, le Parlement pourra ratifier les ordonnances prises sur la base de cette loi d'habilitation.

S'il était besoin de le démontrer, le Gouvernement, en proposant ce projet de loi - que je souhaite voir adopté par la représentation nationale - tient ses engagements vis-à-vis de l'outre-mer français.

Je voudrais profiter de l'occasion qui m'est offerte pour dire un mot sur le fait que l'outre-mer est souvent oublié dans la préparation des textes législatifs ; des exemples récents l'ont démontré, les territoires d'outre-mer n'y ont pas toujours leur place. Je pense, en particulier, au projet relatif à l'administration territoriale de la République et à celui portant sur l'exercice des mandats locaux.

Certaines dispositions ont été rendues applicables dans le texte lui-même. Beaucoup l'ont été par amendements gouvernementaux ou parlementaires. Mais la possibilité, pour un député, d'amender un texte a un champ d'application très réduit puisque l'article 40 de la Constitution écarte systématiquement les amendements les plus opportuns et les plus pertinents.

Aussi, je demande au Gouvernement de garder présent à l'esprit que l'outre-mer existe et qu'il est primordial de l'intégrer dans les projets législatifs chaque fois que cela s'avère possible et conforme à la Constitution.

Je terminerai mon propos en disant que le projet de loi qui nous est soumis s'inscrit tout à fait dans la politique du Gouvernement de réduire les inégalités avec l'outre-mer et que je vous invite, mes chers collègues, à l'adopter. *(Applaudissements sur tous les bancs.)*

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

M. le ministre des départements et territoires d'outre-mer. Monsieur Gata, nous n'entendons pas limiter en quoi que ce soit les prérogatives et les attributions des territoires concernés. L'esprit des ordonnances a été suffisamment explicite pour que vous soyez pleinement rassuré.

Nous voulons faire progresser le droit applicable dans les territoires d'outre-mer. Donc, ne nourrissez pas d'appréhension. Vous connaissez mieux que d'autres mon souci de voir prise en compte la spécificité de ces territoires et notre volonté de moderniser le droit en tenant compte des particularismes.

M. le président. La discussion générale est close.

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

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

Article 1^{er}

M. le président. « Art. 1^{er}. - Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre, par ordonnances, avant le 15 octobre 1992, les mesures législatives nécessaires à l'actualisation du droit applicable dans les territoires d'outre-mer dans les matières suivantes :

- « 1^o Organisation judiciaire ;
 - « 2^o Procédure pénale ;
 - « 3^o Indemnisation des victimes d'infraction ou d'accident de la circulation ;
 - « 4^o Aide juridictionnelle en matière pénale.
- « Le Gouvernement procédera, notamment, à l'extension des textes métropolitains applicables en ces matières, avec les adaptations tenant compte des intérêts propre à chacun des territoires concernés dans l'ensemble des intérêts de la République.

« Les projets d'ordonnance seront soumis pour avis aux assemblées territoriales intéressées, dans les conditions prévues pour leur consultation sur les projets de loi visés à l'article 74 de la Constitution. »

M. Lordinot, rapporteur et M. Léontieff, ont présenté un amendement, n° 1, ainsi rédigé :

« Après le cinquième alinéa (4^o) de l'article 1^{er}, insérer l'alinéa suivant :

« 5^o Secret de correspondances émises par la voie des télécommunications. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Guy Lordinot, rapporteur. Suivant la suggestion de M. Léontieff, la commission a jugé souhaitable d'inclure dans le champ de l'habilitation l'extension aux territoires d'outre-mer de la loi du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications.

Il s'agit d'une mesure protectrice des libertés individuelles. Elle me paraît importante pour les territoires d'outre-mer.

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

M. le ministre des départements et territoires d'outre-mer. La loi du 10 juillet 1991 a représenté une véritable avancée pour les droits des citoyens. Comme la commission, le Gouvernement pense qu'elle mérite d'être étendue aux territoires d'outre-mer.

Donc avis favorable.

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

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

Je mets aux voix l'article 1^{er}, modifié par l'amendement n° 1.

(L'article 1^{er}, ainsi modifié, est adopté.)

Article 2

M. le président. « Art. 2. - Un projet de loi de ratification des ordonnances sera déposé devant le Parlement au plus tard le 1^{er} novembre 1992. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 2.

(L'article 2 est adopté.)

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

Sur l'ensemble du projet de loi, je ne suis saisi d'aucune demande de scrutin public ?...

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

(L'ensemble du projet de loi est adopté.)

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-sept heures vingt-cinq, est reprise à dix-sept heures quarante-cinq.)

M. le président. La séance est reprise.

6

TITULARISATION D'AGENTS DE L'OFFICE FRANÇAIS DE PROTECTION DES RÉFUGIÉS ET APATRIDES

Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi relatif à la titularisation d'agents de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (nos 2318, 2394).

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

Mme Martine David, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat aux affaires étrangères, mes chers collègues, le projet de loi relatif à la titularisation d'agents de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides met en place un dispositif exceptionnel, qui a pour objet la titularisation d'environ 220 agents relevant des catégories A, B et C de la fonction publique, et sur lequel je viendrai lorsque j'analyserai l'article unique.

Ce dispositif traduit, à l'évidence, la volonté politique du Gouvernement de poursuivre la modernisation entamée récemment et de voir aboutir enfin la concertation longue et difficile engagée sur ce point avec les différents partenaires. Il consacre également la reconnaissance de l'importance du rôle de l'O.F.P.R.A., qui relève directement de l'exercice d'une mission de puissance publique, et des missions de la commission des recours des réfugiés, qui sont d'ordre quasi juridictionnel. D'une certaine façon, enfin, il rend hommage au travail considérable accompli par les agents de l'O.F.P.R.A. dans des conditions difficiles, que la précarité de leur situation professionnelle ne faisait qu'aggraver.

En préalable à l'examen détaillé de l'article unique de ce projet, je voudrais présenter brièvement l'organisation et les missions de l'Office et de la C.R.R., d'autant qu'après avoir auditionné successivement les représentants des ministères des affaires étrangères et de la fonction publique, M. le directeur de l'O.F.P.R.A. et les représentants des organisations syndicales, j'ai pu, à l'invitation de son directeur, effectuer une visite dans les locaux de l'O.F.P.R.A. et de la C.R.R., visite sans doute trop rapide, mais très éclairante et intéressante. Je tiens d'ailleurs, puisque l'occasion m'en est donnée publiquement, à remercier très sincèrement M. Lott, ainsi que ses collaborateurs, M. le président de la C.R.R. et tous les agents rencontrés de leur accueil et de toutes les informations qu'ils ont bien voulu me communiquer.

C'est la loi du 25 juillet 1952 qui a créé l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, établissement public placé sous la tutelle du ministère des affaires étrangères, en vue d'assurer le respect du statut de réfugié, tel que régi par la convention de Genève du 28 juillet 1951 et étendu ensuite par le protocole de New York du 31 janvier 1967, ratifié par la France en 1971.

L'Office est donc chargé d'exercer la protection juridique et administrative des réfugiés et apatrides et d'assurer, en liaison avec les ministères compétents, l'exécution des conventions, accords ou arrangements internationaux intéressant la protection des réfugiés en France. L'Office statue sur les demandes d'asile et gère l'état civil des personnes auxquelles il a reconnu la qualité de réfugié politique.

L'O.F.P.R.A. est placé sous la responsabilité d'un directeur, nommé pour trois ans par le ministère des affaires étrangères et assisté d'un conseil au sein duquel sont représentés les ministères de la justice, de l'intérieur, de l'économie et des finances, du travail et de la santé. Y siègent également un représentant des organisations habilitées à s'occuper des réfugiés et le délégué du Haut commissaire des Nations unies pour les réfugiés.

La demande du statut de réfugié est examinée par la division géographiquement compétente, composée d'agents spécialisés selon les grandes zones d'origine des demandeurs. Un agent de catégorie A est généralement chargé d'instruire le dossier, de conduire l'entretien avec le demandeur avec, en cas de besoin, l'assistance d'un interprète. Il prend une décision qui est examinée par le chef de la division, puis soumise au directeur de l'O.F.P.R.A., lequel statue et notifie la décision au demandeur.

Lorsque le demandeur est débouté, il dispose d'un délai d'un mois pour saisir la commission des recours. Le taux de recours est en moyenne de 80 p. 100 et la décision de rejet est, semble-t-il, confirmée dans près de 95 p. 100 des cas par la commission des recours.

Cette commission comporte huit sections et siège désormais tous les jours. La procédure y est contradictoire, les séances sont publiques et le demandeur peut être assisté d'un avocat. A ce propos, notons que l'extension du bénéfice de l'aide juridictionnelle aux réfugiés à partir du 1^{er} janvier 1992, prévue par la loi du 10 juillet 1991, constitue une avancée importante, même si l'on peut regretter que les conditions d'application soient de nature à restreindre sensiblement le nombre de bénéficiaires.

Les décisions de la commission des recours peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat, cette voie n'étant cependant utilisée que très rarement.

J'indique, en complément de ces informations, que les conditions dans lesquelles des agents de l'O.F.P.R.A. sont appelés depuis peu, à la suite d'une circulaire du ministère de l'intérieur, à traiter certaines demandes d'asile au sein même des aéroports, ne sont pas satisfaisantes, tant à l'égard des requérants que pour les personnels eux-mêmes. Bien que limitée, cette procédure me paraît pour le moins discutable et j'aimerais, monsieur le secrétaire d'Etat, connaître votre opinion à ce sujet. J'ajoute que cela renforce les inquiétudes qu'éprouvent à la fois les personnels et de nombreux parlementaires à propos de la nature de la tutelle administrative de l'O.F.P.R.A. Je souhaite donc que vous nous donniez toutes les assurances nécessaires sur l'intangibilité du rattachement de l'Office au ministère des affaires étrangères.

M. Gérard Gouzes, président de la commission. Très bien !

Mme Martine David, rapporteur. Je voudrais, pour terminer cette présentation rapide, vous communiquer des informations relatives à l'état actuel de l'Office et vous faire brièvement part de quelques observations personnelles.

Entre 1975 et 1989, le nombre de demandes d'asile a été multiplié par trente, ce qui a provoqué un engorgement total de l'Office, des conditions de travail particulièrement pénibles pour les personnels et une situation dramatique pour les demandeurs, d'autant que l'importance des délais nécessaires à l'examen des dossiers permettait à certains d'entre eux de s'installer socialement et professionnellement dans notre pays et rendait plus difficile ensuite l'application des décisions de rejet.

Cette situation ne pouvait durer plus longtemps et, à partir de 1989, les pouvoirs publics ont mis en œuvre des moyens importants pour résorber le nombre impressionnant de dossiers en attente et permettre ainsi à l'Office de remplir son

rôle. L'augmentation des crédits en 1989 et en 1990, l'accroissement des effectifs, la réorganisation des structures, notamment par la loi du 2 juillet 1990, l'informatisation, la rénovation des méthodes de travail ont permis d'atteindre ces objectifs.

C'est ainsi qu'une demande d'asile reçoit désormais une réponse dans un délai inférieur à deux mois. En cas de recours, le délai total n'excède jamais six mois ; il est en moyenne de trois mois.

C'est en fonction de ces résultats qu'une circulaire du Premier ministre en date du 26 septembre 1991 prévoit que les demandeurs d'asile ne bénéficient plus, à compter du 1^{er} octobre, d'une autorisation de séjour valant autorisation de travail, sauf dans certains cas exceptionnels. Ce texte précise bien sûr que ne sont pas remises en cause les règles relatives à l'octroi des allocations d'attente et d'insertion. Dans le cas où le statut de réfugié leur est reconnu, les intéressés obtiennent de plein droit une carte de résident et donc le libre exercice d'une profession.

Les faits que je viens de rappeler, les informations recueillies lors des auditions et au cours de ma visite me conduisent à vous indiquer que le travail réalisé par tous les personnels de l'O.F.P.R.A. et de la C.R.R. est considérable et remarquable. J'ai rencontré des agents extrêmement intéressés par leur mission, pourtant souvent délicate, motivés, conscients des exigences de leur tâche, sensibles aux drames humains auxquels ils sont parfois confrontés, sans être pour autant crédules à l'égard de demandes infondées ou frauduleuses. Bref, des agents compétents, sérieux, très attachés à la tutelle du ministère des affaires étrangères et très attentifs à l'évolution des moyens accordés à l'O.F.P.R.A.

J'ai pu également apprécier les initiatives nouvelles qui contribuent à l'amélioration du fonctionnement de l'Office et augmentent les prestations fournies aux demandeurs : je citerai le livret de famille, désormais établi par l'Office, des moyens informatiques performants, qui permettent en particulier de détecter les doubles demandes, la remise en ordre complète du système de classement. Même s'il est indispensable d'améliorer encore et toujours le fonctionnement global, notamment au niveau de la documentation, de la formation ou des déplacements à l'étranger, la France dispose désormais d'un organisme efficace et compétent, cité en exemple par le Haut commissariat aux réfugiés.

J'en viens à l'examen de l'article unique du projet qui nous est soumis.

Ce texte prévoit donc la titularisation d'environ 220 agents, relevant des catégories A, B et C, dont un peu plus de 120 dans deux corps existants de catégorie C du ministère des affaires étrangères, 33 dans un corps spécifique nouveau de catégorie B et 75 dans un corps spécifique nouveau de catégorie A.

Ces effectifs représentent environ la moitié du personnel total de l'O.F.P.R.A. et de la commission des recours des réfugiés, le critère retenu pour donner vocation à la titularisation étant celui du moment de l'entrée en fonction, qui doit avoir eu lieu au plus tard le 31 décembre 1989, date à laquelle on estime que l'O.F.P.R.A. disposait des effectifs nécessaires à l'accomplissement de ses tâches, les recrutements ultérieurs de contractuels ayant été provoqués par l'engorgement de la procédure de recours.

Cette titularisation revêt, au regard des règles de la fonction publique, un caractère très exceptionnel.

En ce qui concerne les agents de catégorie C, qui seront intégrés dans les corps existants d'adjoints administratifs et d'agents administratifs d'administration centrale, le statut particulier de ces corps ne prévoyait pas un recrutement sans concours et il n'était pas envisagé de procéder à une modification statutaire. L'habilitation législative s'imposait donc et il n'y a là rien de vraiment critiquable.

Pour ce qui est des agents des catégories A et B, la création de deux nouveaux corps spécifiques paraît plus discutable pour les raisons que l'on connaît et que je vais me permettre de rappeler.

Plus de mille corps spécifiques existent déjà dans la fonction publique. L'intégration de ces agents, même en tenant compte de la particularité de leurs tâches, aurait pu, me semble-t-il, s'effectuer dans les corps existants des attachés d'administration centrale et des secrétaires adjoints des affaires étrangères. Cela aurait notamment permis l'ancre de l'Office au sein de ce ministère.

Des résistances au sein même de ces corps, ainsi que la volonté de marquer la spécificité des missions de ces agents, justifient, m'a-t-il été indiqué, le processus proposé.

Je veux également souligner que la création d'un corps spécifique ne facilite pas les conditions de mobilité et de déroulement de carrière des agents concernés.

Enfin, le plan de titularisation, pour les agents des mêmes catégories de la fonction publique, n'en est qu'à son début, ce qui constitue incontestablement une différence de traitement importante.

Je tiens aussi à relever, puisque j'en suis au stade des regrets, que, pour les raisons chronologiques évoquées précédemment, il est fort dommage que les agents affectés à la commission des recours soient très peu concernés par la titularisation. Il eût sans doute mieux valu, face à l'augmentation des tâches de la C.R.R., déplacer des agents expérimentés de l'Office et ne pas être exposé aujourd'hui à cette situation quelque peu anormale.

Enfin, j'apporterai quelques précisions à propos de l'accès à ces différents corps, pour lequel deux voies sont possibles : l'examen professionnel ou l'inscription sur une liste d'aptitude, le critère retenu pour l'application de l'une ou de l'autre de ces modalités étant celui de l'ancienneté.

Les agents de catégorie C ayant, à la date fixée, une ancienneté de plus d'un an bénéficieront de l'inscription sur liste d'aptitude. Dans les cas contraires, ils seront soumis à l'examen professionnel. Pour les agents de catégories A et B, une ancienneté de trois ans sera exigée aux mêmes fins.

Je veux, en conclusion, vous indiquer que si les représentants des organisations syndicales que j'ai rencontrés partagent les critiques dont je vous ai fait part, ils attendent ce dispositif de titularisation avec beaucoup d'impatience et espèrent que son adoption et son application seront rapidement effectives. J'ai le sentiment qu'ils considèrent - cela est compréhensible - qu'il s'agit d'une première avancée et que des négociations ultérieures en permettront d'autres.

En tout état de cause, parce qu'il concrétise une réelle volonté de poursuivre la modernisation de l'O.F.P.R.A., parce qu'il met fin à la précarité de la situation de nombreux personnels, je vous engage à adopter ce projet de loi sans modification, comme l'a fait la commission des lois. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat aux affaires étrangères.

M. Alain Vivien, secrétaire d'Etat. Je tiens d'abord à vous remercier, madame le rapporteur, pour le caractère complet et documenté de votre prestation. Le Gouvernement l'a entendue avec autant d'intérêt qu'il a pris connaissance de votre rapport écrit.

M. Pierre Mauger. Il vous inscrira au tableau d'honneur.

M. Alain Vivien, secrétaire d'Etat. Tout à fait !

Pour être bref et concis, le projet de loi aujourd'hui soumis à votre approbation n'en constitue pas moins un progrès important tant pour les personnels de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, auxquels il apporte un statut qui répond à leurs aspirations exprimées depuis de nombreuses années, que pour l'Office lui-même dont il conforte la modernisation.

Je ne reviendrai pas devant vous, mesdames, messieurs les députés, sur les missions de l'Office ni sur son organisation ou sur son fonctionnement, qui ont été parfaitement exposés par votre rapporteur, mais je voudrais, à tout le moins, faire écho au jugement - qu'elle a elle-même relevé - émis par le haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés, dont l'autorité en la matière est incontestable, sur le caractère exemplaire du dispositif mis en œuvre dans notre pays pour apporter aux demandeurs d'asile toutes les garanties qu'ils sont en droit d'attendre d'une démocratie comme la nôtre.

Notre tradition, notre Constitution et nos engagements internationaux nous en font certes une obligation. Cependant, des mesures prises récemment avaient suscité des interrogations. Je pense en particulier au premier examen des demandes d'asile aux frontières et aux conditions dans lesquelles le ministère des affaires étrangères a été conduit à mettre en place un dispositif nouveau aux aéroports en faisant appel à la compétence des agents de l'O.F.P.R.A.

Je tiens à souligner devant la représentation nationale que ces mesures ont été prises dans l'intention de renforcer les garanties offertes aux véritables réfugiés et de dissuader les tentatives de détournement de procédure.

Madame le rapporteur, qui avez abordé ce sujet, vous savez que nous sommes en période expérimentale quant à l'intervention dans les aéroports. Cette dernière a fait l'objet de deux circulaires, l'une du ministère de l'intérieur, l'autre du Quai-d'Orsay. Nous allons les revoir et mieux coordonner les textes, j'en prends l'engagement. En tout état de cause les agents de l'O.F.P.R.A. agissent pour le compte du ministère des affaires étrangères et pour donner à celui-ci tous les éléments d'information dont il a besoin. L'ancrage est donc clair : il doit être publiquement réaffirmé.

Je veux également témoigner devant l'Assemblée nationale de l'immense capital de compétence des agents de l'O.F.P.R.A. et de leur haut degré de motivation dans l'exercice d'une mission qui fait appel à des qualités professionnelles et humaines éminentes.

L'instruction d'une demande d'asile, l'entretien auquel elle donne lieu de plus en plus souvent - selon les consignes, d'ailleurs, du Gouvernement - exigent de l'officier de protection une connaissance précise des situations qui sont à l'origine de la demande. Ils font appel à des connaissances linguistiques, mais aussi à des qualités psychologiques particulières, car la décision qui sera prise devra être fondée à la fois sur une appréciation objective des faits allégués et sur une intime conviction.

Or, de ce point de vue, toute visite au siège de l'Office et de la commission des recours est instructive, je dirai même édifiante. Vous en avez fait personnellement l'expérience, madame le rapporteur, et je tiens à vous en rendre hommage.

Permettez-moi, enfin, mesdames, messieurs, d'appeler votre attention sur les résultats obtenus par l'Office au cours de la période la plus récente. Ils traduisent l'efficacité des moyens en équipements modernes et en effectifs mis à sa disposition.

Mme le rapporteur vous a indiqué combien le nombre des demandes d'asile avait augmenté depuis la création de l'Office en soulignant que l'utilisation quasi systématique du recours, au cours des dix dernières années, avait perturbé son bon fonctionnement.

En dix ans, le nombre des demandes d'asile a été multiplié par trois, passant de 20 000 en 1981 à 60 000 en 1989. Ce chiffre était de 55 000 l'an dernier - il sera sans doute un peu moins élevé cette année - alors que le nombre moyen de réfugiés reconnus, pendant la même période, était de l'ordre de 12 000 par an.

On mesure immédiatement les conséquences d'une telle inflation sur la charge de travail de l'Office et de la commission des recours : engorgement, ralentissement des procédures, notamment au cours des années 1987, 1988 et 1989, jusqu'à ce que les moyens supplémentaires mis en œuvre aient permis de rétablir la situation. Aujourd'hui, celle-ci est pratiquement assainie. Je crois d'ailleurs pouvoir affirmer que la durée d'examen des dossiers sera encore fortement réduite dans les prochains jours.

Désormais l'Office pourra jouer pleinement son rôle, en ce qui concerne non seulement l'instruction des demandes et la délivrance du statut, mais encore la protection - en matière d'état civil par exemple - des réfugiés reconnus dont le nombre s'élève aujourd'hui à plus de 150 000.

J'en viens à la titularisation des agents de l'Office telle que le Gouvernement l'envisage. Je souhaiterais sur ce point répondre aux interrogations soulevées par votre rapporteur.

Aujourd'hui, mis à part quelques rares agents de direction ou d'encadrement, l'immense majorité du personnel qui sert à l'Office ou à la commission des recours relève d'un statut de contractuel, quelle que soit son ancienneté. C'est dire la précarité extrême d'une telle situation !

Cela n'est ni conforme à l'exercice d'une mission de puissance publique, comme le Conseil supérieur de la fonction publique l'avait souligné dès 1987, ni satisfaisant du point de vue du bon fonctionnement d'un office qui, en raison de sa spécificité de sa mission et des difficultés particulières de son exercice, doit pouvoir compter sur un personnel non seulement compétent, mais aussi stable.

Plusieurs solutions avaient été envisagées, notamment, comme vous l'avez rappelé, madame le rapporteur, l'intégration de l'ensemble des agents permanents de l'Office dans

des corps d'accueil du ministère des affaires étrangères. Fallait-il, en effet, créer des corps spécifiques pour un nombre relativement restreint de fonctionnaires alors qu'il en existe déjà un bon millier ?

Il a finalement paru préférable de distinguer entre les agents de catégories A et B, qui auront vocation à être intégrés dans des corps spécifiques d'officiers ou de secrétaires de protection, et les agents de catégorie C, qui seront intégrés dans les corps du Quai-d'Orsay.

Le choix opéré pour les agents de catégories A et B ne remet nullement en cause la tutelle du ministère des affaires étrangères sur l'Office, ancrage - j'ai déjà employé ce mot - auquel le ministère est aussi attaché que les agents concernés eux-mêmes, ainsi que, j'ai cru le comprendre, la représentation nationale, du moins sur les bancs de sa majorité.

Ce choix consacre plus simplement la spécificité des tâches et des compétences de ces agents qui pourront être appelés à servir soit dans le cadre d'une mise à disposition, soit en position de détachement au sein de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères ou ailleurs, là où leur compétence et l'expérience acquise à l'Office pourraient se révéler précieuses. Tel est d'ailleurs déjà le cas pour certains d'entre eux auxquels la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France, ou le haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés, n'hésitent pas à faire appel.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, le projet de loi soumis à l'approbation du Parlement ne règle pas la situation des 197 agents recrutés en renfort par l'Office après le 31 décembre 1989, et dont un grand nombre sert au sein de la commission des recours des réfugiés.

Le Gouvernement ne méconnaît pas le problème soulevé par la présence à l'Office d'un nombre élevé d'agents recrutés sur des contrats à durée déterminée et qui le resteront. Je ne reviens pas sur les circonstances et les raisons exceptionnelles qui ont conduit l'Office à procéder, dès lors que les moyens budgétaires lui en étaient donnés, à ces recrutements eux-mêmes exceptionnels, en raison de la situation particulière qu'il connaissait.

Ainsi que votre rapporteur vous l'a indiqué - et je le confirme - la situation est aujourd'hui pratiquement assainie et le stock des dossiers en retard qui s'étaient accumulés dans le passé est sur le point d'être totalement résorbé.

Un audit conjoint de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale du Quai-d'Orsay, prévu au début de l'année prochaine, permettra de déterminer les besoins effectifs de l'Office pour les années à venir. Toutefois, il faut garder à l'esprit que l'activité de ce dernier, si elle obéit à des tendances lourdes et durables - on l'a vu au cours des dix dernières années - est aussi subordonnée aux aléas de la situation internationale.

Mesdames, messieurs les députés, les corps que vous allez créer en adoptant le projet de loi que j'ai l'honneur de vous soumettre - si vous suivez l'avis de votre commission et de son rapporteur - seront des corps vivants, ouverts à de nouveaux recrutements en fonction des besoins réels de l'Office et des emplois budgétaires dont il sera doté à l'avenir. L'accès à ces corps se fera dans les conditions de droit commun, celles du concours. On peut souhaiter qu'un certain nombre d'agents recrutés récemment à l'Office choisissent de s'y présenter.

Enfin, cette loi permettra à l'Office de demeurer le grand service public dont la France a besoin pour la protection du droit d'asile. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Robert Montdargent.

M. Robert Montdargent. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je formulerai d'abord une observation de forme : je souhaiterais qu'à l'avenir, sur de tels sujets, la commission des affaires étrangères soit consultée pour avis. Cette remarque est de saison, si je puis dire, puisque nous avons devant nous M. le secrétaire d'Etat aux affaires étrangères et que je suis moi-même membre de cette commission.

Le projet de loi, non contestable, relatif à la titularisation des agents de l'O.F.P.R.A. nous conduit à présenter quelques observations sur le droit d'asile, comme vous l'avez fait vous-même, monsieur le secrétaire d'Etat, même si les conclusions que j'en tirerai ne sont pas tout à fait les mêmes que les vôtres.

Les mesures nationales et les accords supranationaux récemment adoptés rendent plus difficile l'exercice du droit d'asile.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, dans sa recommandation 1163, évoque la nécessité d'« élaborer avant le 1^{er} janvier 1993 un accord sur l'harmonisation des politiques et des pratiques des Etats membres en matière d'accueil des demandeurs d'asile, notamment aux aéroports ». Cependant, elle prescrit également que « la convention européenne des Droits de l'homme et les instruments internationaux qui garantissent la protection des demandeurs d'asile soient respectés dans les centres d'accueil et les zones de transit des aéroports européens, ce qui implique que les autorités légales ne se dessaisissent d'aucune de leurs responsabilités à l'égard de leurs engagements internationaux ».

Il ressort de ces diverses déclarations qu'une volonté de stabiliser le flux d'immigrants existe en Europe et dans notre pays, mais le droit d'asile est perçu, à tort, comme une brèche dans le dispositif protectionniste actuellement mis en place, malgré toutes les dénégations du comité de direction de l'O.F.P.R.A.

Les accords de Schengen, qui ont suscité l'opposition non seulement du groupe communiste, mais aussi de nombreuses organisations humanitaires telles qu'Amnesty International, mettent en cause le droit d'asile en France au sens où il était traditionnellement entendu.

Après avoir servi quelquefois de bouc émissaire aux problèmes d'immigration, il est demandé aujourd'hui à l'O.F.P.R.A. de se moderniser et d'être plus performant. Soit ! Mais que signifie être plus performant lorsqu'il s'agit de l'avenir d'hommes et de femmes qui ont été contraints de quitter leur pays, souvent dans des conditions difficiles ?

La France est confrontée à la difficulté de distinguer, parmi les personnes qui sollicitent l'asile, celles qui craignent, avec raison, d'être persécutées dans leur pays d'origine de celles qui, pour des raisons compréhensibles, sont à la recherche d'une vie meilleure et ne peuvent donc échapper à la législation nationale sur les conditions d'entrée des étrangers en France.

Il est vrai que nous posons dans le même temps la question du développement des pays du Sud et du partenariat avec eux. Ce n'est sans doute pas le moment d'en parler, mais il s'agit du problème de base que l'on ne saurait éluder lorsqu'on traite de droit d'asile, notamment sous l'angle de l'économie.

C'est pourquoi le personnel de l'O.F.P.R.A. accomplit un véritable travail d'instruction et d'investigation sur les motifs et sur les témoignages des demandeurs. Je lui en rends hommage. Des compétences linguistiques, juridiques, géographiques, politiques sont donc nécessaires. Mais que penser de ces pratiques inacceptables qui consistent à les dépêcher dans les aéroports pour traiter de dossiers souvent complexes en quelques instants, quelquefois trop rapidement ?

Certes, Mme le rapporteur souligne l'importance de la mission confiée à cet établissement et les conditions particulièrement difficiles dans lesquelles le personnel travaille. C'est une raison de plus pour écouter ce personnel. Or ce dernier demande l'ouverture immédiate d'un débat collégial entre le comité de direction et les organisations représentatives de l'établissement sur la question de la présence de l'Office aux aéroports, sur la mise en place d'une véritable politique de gestion des ressources humaines négociée avec les représentants du personnel de l'Office, ainsi que sur l'intégration de l'ensemble du personnel, toutes catégories confondues, dans les corps de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères, selon les règles statutaires.

Garantir le statut du personnel de l'Office, c'est reconnaître sa valeur et son éthique professionnelle et donner à l'O.F.P.R.A. les moyens de remplir sa mission. Le droit d'asile a trop souvent été malmené ces derniers temps - la manifestation récente des déboutés du droit d'asile en témoigne - pour que le Gouvernement ne prenne pas en compte ces quelques remarques.

Le groupe communiste aimerait donc, monsieur le ministre, vous entendre, notamment sur l'objet spécifique de la loi, afin de savoir s'il doit s'abstenir ou émettre un vote positif. En cela, je rejoins Mme le rapporteur.

Certes, les personnels de l'Office, après des années de procédure, vont enfin être titularisés. Toutefois, cette intégration s'effectuera de façon différente pour la catégorie C et pour

les catégories A et B. Alors que les premiers seront intégrés dans les corps d'agents et d'adjoints administratifs de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères, les autres bénéficieront d'un statut particulier, « spécifique » - un de plus ! Ce sera le cas des officiers de protection et des secrétaires administratifs auxquels ne serait pas accordé le statut type de la fonction publique, en tout cas pour ce qui concerne le ministère des affaires étrangères.

Puisque vous avez déjà apporté des réponses à mes interrogations dans votre intervention, monsieur le secrétaire d'Etat, je peux vous dispenser de les répéter et vous indiquer que le groupe communiste s'abstiendra. (*Sourires.*)

M. Jean-Paul Charié. Ah !

M. Arthur Pœcht. C'est gentil !

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat qui, visiblement, souhaite se répéter. (*Sourires.*)

M. Alain Vivien, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, j'ai trop le respect de la représentation nationale pour lui dire plusieurs fois des choses identiques, mais je crois qu'il est bon d'apporter quelques précisions à M. Montdargent, sachant l'intérêt personnel qu'il éprouve pour ces affaires. Je veux aussi le remercier de l'attention qu'il porte au personnel de l'O.F.P.R.A. dont j'exerce la tutelle administrative.

Je voudrais d'abord apporter une petite rectification : on ne traite pas les dossiers, sur le fond, dans les aéroports. Les dossiers sont traités à l'O.F.P.R.A. C'est une précision à laquelle le ministère que j'ai l'honneur de représenter ici tient tout particulièrement.

Ensuite, la notion de droit d'asile est constante dans notre législation depuis notre première Constitution. Dans la première, étaient inscrits à la fois le droit d'asile pour toute personne persécutée pour des raisons de liberté et le refus de ce droit à toute personne étrangère qui aurait elle-même persécuté ou contrevenu à la liberté.

On peut, bien sûr, s'interroger sur la situation qui prévaut dans plusieurs Etats du Sud. Quand un demandeur d'asile excipe du risque qu'il court, subit-il un risque de nature politique ou de nature économique ? L'un et l'autre peuvent parfois être très voisins.

Mais si le droit d'asile est moins souvent accordé, c'est d'abord parce que - et vous vous en félicitez comme nous, monsieur le député - le nombre des Etats dirigés par des dictateurs diminue dans le monde. Aujourd'hui, aucune demande d'asile pour des raisons de liberté ne nous parvient de Pologne ou du Paraguay. Par contre, il existe des situations locales extrêmement délicates. Par exemple, s'agissant du problème Tamoul, une mission de l'O.F.P.R.A. se rendra dans les prochaines semaines au Sri Lanka, avec une délégation du Haut commissariat aux réfugiés.

Pour ce qui est des statuts, les concertations ont été longues et l'on a cherché les solutions les plus adéquates, en ouvrant largement aux personnels la possibilité d'intégrer les cadres dans lesquels ils seront titularisés. C'est un très grand progrès.

Pour ma part, je suis particulièrement fier d'avoir à défendre ce projet de loi, sachant que pendant de longues années les revendications des personnels de l'O.F.P.R.A. étaient à peine entendues et jamais satisfaites. Je serais heureux que le groupe communiste, tenant compte de cette avancée, se joigne à la majorité présidentielle...

M. Jean-Paul Charié. Pour une fois !

M. Alain Vivien, secrétaire d'Etat. ... pour conforter la décision qui va être prise par l'Assemblée nationale. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La discussion générale est close.

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

Article unique

M. le président. « Article unique. - Les agents de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides qui, étant en fonction à la date de publication des décrets pris pour l'application de la présente loi, ont été recrutés au plus tard le

31 décembre 1989, ont vocation à être, sur leur demande, titularisés dans des corps de fonctionnaires de l'Office ou dans des corps de fonctionnaires du ministère des affaires étrangères.

« L'accès à ces corps a lieu suivant l'une des modalités ci-après ou suivant l'une et l'autre de ces modalités :

« 1^o Par voie d'examen professionnel,

« 2^o Par voie d'inscription sur une liste d'aptitude. »

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

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

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

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

7

PROTOCOLE RELATIF A LA CONSTITUTION DE COMMISSIONS INTERNATIONALES POUR LA PROTECTION DE LA MOSELLE ET DE LA SARRE CONTRE LA POLLUTION

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 l'approbation d'un protocole complémentaire entre les gouvernements de la République fédérale d'Allemagne, de la République française et du grand-duché de Luxembourg au protocole entre les gouvernements de la République fédérale d'Allemagne, de la République française et du grand-duché de Luxembourg concernant la constitution d'une commission internationale pour la protection de la Moselle contre la pollution, signé à Paris le 20 décembre 1961, et au protocole entre les gouvernements de la République fédérale d'Allemagne et de la République française concernant la constitution d'une commission internationale pour la protection de la Sarre contre la pollution, signé à Paris le 20 décembre 1961, relatif à la création d'un secrétariat commun signé à Bruxelles le 22 mars 1990 (n^o 2305, 2412).

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

Article unique

M. le président. « Article unique. - Est autorisée l'approbation du protocole complémentaire entre les gouvernements de la République fédérale d'Allemagne, de la République française et du grand-duché de Luxembourg au protocole entre les gouvernements de la République fédérale d'Allemagne, de la République française et du grand-duché de Luxembourg concernant la constitution d'une commission internationale pour la protection de la Moselle contre la pollution, signé à Paris le 20 décembre 1961, et au protocole entre les gouvernements de la République fédérale d'Allemagne et de la République française concernant la constitution d'une commission internationale pour la protection de la Sarre contre la pollution, signé à Paris le 20 décembre 1961, relatif à la création d'un secrétariat commun, signé à Bruxelles le 22 mars 1990 et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Personne ne demande la parole ?...

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

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

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

8

FONDS DE SOLIDARITÉ AFRICAIN

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 l'approbation des amendements à l'accord portant création du Fonds de solidarité africain (n° 2317, 2413).

Je rappelle que ce texte est examiné selon la procédure

Article unique

M. le président. « Article unique. - Est autorisée l'approbation des amendements à l'accord portant création du Fonds de solidarité africain signé à Paris le 21 décembre 1976. »

Personne ne demande la parole ?...

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

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

M. Robert Montdargent. Abstention du groupe communiste !

M. Pierre Mauger. Oh !

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

9

TRAITÉ SUR LES FORCES ARMÉES CONVENTIONNELLES EN EUROPE

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 sur les forces armées conventionnelles en Europe (ensemble huit protocoles) signé à Paris le 19 novembre 1990, ainsi que trois déclarations faites le même jour, deux déclarations faites le 14 juin 1991 et deux déclarations faites le 18 octobre 1991 (n° 2386, 2455).

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'État aux affaires étrangères, mes chers collègues, l'un des négociateurs du traité sur les forces conventionnelles en Europe a pu déclarer : « Nous étions debout sur un tapis roulant qui allait quelque part dans l'inconnu. »

C'est dire les difficultés que l'évolution politique de l'Europe a pu faire naître pendant le processus de négociation, depuis le 6 mars 1989 jusqu'à la signature du Traité, le 19 novembre 1990, au sommet de la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe à Paris.

C'est dire aussi les difficultés qui sont apparues depuis la signature. Car si les termes du traité ont été figés, le « tapis roulant » a continué d'avancer à une vitesse toujours aussi grande vers un but toujours aussi indéfini.

Les changements en Europe de l'Est continuent, en effet, à un rythme toujours aussi soutenu. Je n'en veux pour preuve que la création, dimanche dernier, de la « Communauté des États Indépendants » à l'initiative des présidents russe, ukrainien et biélorusse. On ne connaît pas encore la teneur des déclarations que M. Gorbatchev devait faire aujourd'hui même, mais il est clair qu'elles devraient témoigner d'une évolution de la situation.

On peut donc se demander si ces événements, comme d'autres avant eux, ne rendent pas obsolètes les dispositions militaires du traité. Je pense, en particulier, à la disparition probable, sinon acquise, de l'U.R.S.S.

Pourtant, avant de reprendre cette question, à la fin de mon exposé, je voudrais en quelques phrases insister sur l'importance du traité F.C.E., qui est historique à plus d'un titre.

Avec ses vingt-trois articles, ses huit protocoles annexes, ses huit déclarations unilatérales, ce traité de limitation de l'ensemble des armements conventionnels des principales puissances militaires, signé par vingt-deux États, seize membres de l'Alliance atlantique et six membres du défunt Pacte de Varsovie, fixe, sur une zone s'étendant de l'Atlantique à l'Oural, des limites strictes et vérifiables à leurs dotations en équipements classiques terrestres et aériens.

Je traiterai d'abord des caractéristiques du traité, puis m'interrogerai sur la nécessité de sa ratification.

Quelles sont les caractéristiques de ce traité ? Il a trois objectifs, repose sur quatre principes et souffre d'une faiblesse.

Les trois objectifs sont l'équilibre stable des forces conventionnelles à des niveaux inférieurs à l'existant, l'élimination de la capacité de lancer une attaque surprise et la suppression des disparités entre les deux groupes représentatifs des alliances ou ex-alliances.

Ces objectifs se traduisent dans quatre principes.

Le premier est la parité entre les forces conventionnelles. Cinq types de matériels sont concernés : les chars de combat, les véhicules blindés, l'artillerie, les hélicoptères armés et les avions de combat. Un maximum de dotation est prévu à égalité entre les deux groupes - je vous renvoie sur ce point à la page 10 de mon rapport. Le résultat devrait être une baisse sensible, en particulier dans les pays de l'ex-Pacte de Varsovie dont la supériorité massive en quantité devrait disparaître. Le total de chacun des groupes devra être réparti dans le cadre des plafonds nationaux, en vertu de l'article 7 du traité. Ces différents plafonds ont été notifiés le 19 novembre lors de la signature à Paris, et ont donc une valeur juridique contraignante.

Pour ce qui concerne plus particulièrement notre pays, les quotas d'armement qui lui sont reconnus n'impliquent que des réductions faibles. Par contre, l'U.R.S.S. et l'Allemagne devront éliminer une part importante de leur arsenal - je vous invite à consulter à ce propos la page 13 de mon rapport.

Deuxième principe : le découpage de l'Europe en sous-zones concentriques dont le but est de réduire les possibilités de concentration de forces et de matériels dans les zones de contacts, c'est-à-dire au centre et sur les flancs de l'Europe, ce qui repousse les forces essentielles vers la périphérie ou vers l'extérieur de l'Europe.

Troisième principe, celui de « suffisance », selon lequel aucun État ne peut posséder « plus d'un tiers environ », des armements concernés, formule pour le moins curieuse inscrite à l'article 6 du traité. Ce principe s'applique à l'U.R.S.S., seule susceptible de dépasser le plafond.

Quatrième et dernier principe : la mise en place d'un système de vérification complexe, sans doute parce que négocié à la hâte, qui repose, en simplifiant beaucoup, sur trois éléments : l'échange d'informations détaillées entre les parties prenantes ; la capacité de faire des inspections sur place soit sur des « sites déclarés », soit, en cas de contestation, au titre de « l'inspection par défiance », lorsque l'on suspecte l'interlocuteur de vouloir cacher certains matériels ; enfin, la destruction des matériels en excès par rapport aux plafonds agréés.

Il me reste à dire un mot de la faiblesse dont souffre le traité.

Son champ d'application s'étend « de l'Atlantique à l'Oural », ce qui nous rappelle une formule célèbre. La partie est de l'U.R.S.S. ainsi que, en Turquie, les régions limitrophes de l'Asie, n'y sont pas intégrées, ce qui laisse la possibilité à ces États de transférer du matériel hors zone. Ainsi, l'U.R.S.S. a-t-elle déplacé la moitié de son matériel, avant la signature, vers sa partie asiatique. La négociation a donc dû reprendre sur ce point, car les articles 16 et 19 ne permettaient pas de répondre à une telle manœuvre. Il a fallu la

pression des Etats-Unis pour que l'U.R.S.S. signe une déclaration unilatérale, le 14 juin 1991 à Vienne, dans laquelle elle s'engage à détruire, pour partie au moins, les équipements transférés. Mieux vaudra sans doute trouver une autre solution et il est souhaitable que les membres de la conférence d'Helsinki, lors de la prochaine réunion en juin, se saisissent de ce problème et proposent un règlement satisfaisant, à la fois dans le cadre du traité et au-delà.

Déjà, une solution satisfaisante a été trouvée sur un point particulier, à savoir l'interprétation de l'article 3 qui fixait la liste des équipements échappant à la limitation ; il faut poursuivre dans cette voie.

Ainsi ce traité, en fixant un cadre de référence pour une baisse du niveau des armements conventionnels en Europe, est sans aucun doute utile. Il constitue une étape nécessaire avant de nouvelles négociations, en 1992, dans le cadre de la C.S.C.E., négociations élargies, par conséquent, à tous les Etats membres de la conférence.

Le problème qui se pose et sur lequel, bien sûr, la commission des affaires étrangères s'est interrogée est de savoir si, dans les circonstances actuelles, la ratification était nécessaire. La commission a répondu par l'affirmative pour plusieurs raisons.

Première raison : la France a pris une part déterminante à la négociation et à la conclusion de cet accord. Alors que les Etats-Unis souhaitaient un dialogue direct entre les deux blocs militaires, l'Alliance atlantique d'un côté et le Pacte de Varsovie de l'autre, la France voulait qu'il s'inscrive dans le processus de la C.S.C.E., entre « Etats souverains et indépendants », faisant donc abstraction des blocs militaires. Le compromis auquel on est arrivé permet à ce traité de garder sa valeur en dépit de la disparition de l'une des alliances, avec la dissolution du Pacte de Varsovie. Onze pays, qui sont parmi les principaux, l'ont déjà ratifié, s'engageant moralement, sinon juridiquement avant la ratification par tous les Etats parties. La France, encore une fois, n'est sans doute pas étrangère à cette évolution de la négociation.

Le dispositif ingénieux de découpage en sous-zones résulte aussi d'une initiative française. Il évite toute concentration de matériels susceptible de servir à une attaque surprise.

Notre pays a été suffisamment clairvoyant pour viser, au-delà des alliances, l'adhésion des Etats. Il est donc nécessaire, me semble-t-il, que la France ratifie la fin d'un processus qu'elle a, pour une grande part, inspiré et contrôlé.

Deuxième raison pour laquelle la ratification paraît nécessaire : les pays baltes, qui faisaient partie de l'U.R.S.S., sont devenus indépendants au cours du processus. Cet état de fait a été pris en compte par deux déclarations, associées au traité, faites le 18 octobre 1991 par le président du groupe consultatif commun, ainsi que par le représentant de la France devant le groupe consultatif. Il en résulte que les territoires des trois républiques d'Estonie, de Lituanie et de Lettonie ont été exclus du champ d'application du traité. En revanche, les troupes soviétiques et leurs matériels qui y sont stationnés seront comptabilisés dans le cadre des quotas et des plafonds qu'il définit. Le ratifier confirmera clairement et définitivement l'engagement de la France sur ce point.

La troisième raison est sans doute la plus importante ; elle tient à l'éclatement de l'U.R.S.S. Peut-on parler de quasi-disparition ou de disparition de l'U.R.S.S. ? La seule conclusion qu'on puisse tirer pour l'instant est que le centre n'a plus les moyens d'imposer une ratification. La déclaration de Minsk, dimanche 8 décembre dernier, enlève de fait à l'U.R.S.S. capacité à agir au niveau international.

Cela dit, et dans la mesure où le cas des pays baltes ne peut constituer un précédent, restent deux options :

Une adhésion formelle des nouvelles Républiques, mais elle nécessiterait une renégociation des clauses du traité en ce qui concerne en particulier les quotas par pays et les vérifications seraient difficiles à mettre en œuvre ;

L'engagement solennel - option qui me paraît plus intéressante - des Républiques de respecter les dispositions du traité pour ce qui concerne les matériels déployés sur leur territoire.

L'Ukraine l'a fait clairement et publiquement le 12 septembre dernier. La déclaration de Minsk prévoit, elle, « l'application des engagements internationaux dérivant des accords et traités signés par l'U.R.S.S. ». Je dis bien « signés », et non « ratifiés ». Les Républiques « succes-

seurs », en quelque sorte, de l'U.R.S.S. s'engageraient à tenir compte des modalités d'application, du cadre et des décisions inscrits dans le traité.

Cela ne se fera sans doute pas sans complications, mais si les vingt et un autres Etats ratifient le traité F.C.E., il n'en deviendra que plus fort et son application, d'une façon ou d'une autre, entrera dans les faits. Le signal politique qu'est la ratification par le Parlement français sera, à cet égard, hautement significatif.

Au surplus, il permettra d'avoir une sorte de droit de regard sur le partage, entre les Républiques, des obligations internationales de l'U.R.S.S. et conférerait une force plus grande que la simple signature déjà acquise.

Monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la commission des affaires étrangères de l'Assemblée et son rapporteur considèrent que le traité sur les forces conventionnelles en Europe constitue un accord de transition dans une période troublée. Il marque la fin de la période de la guerre froide et de l'opposition entre deux blocs plus ou moins monolithiques, et le début d'une nouvelle Europe non encore construite. Il a encore quelques faiblesses, qui sont dues à la situation non maîtrisée dans lequel il se situe. Il n'en est pas moins une étape importante et constitue le signe d'une volonté collective de renversement d'une tendance lourde. A la course aux armements qui a marqué le monde depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, il substitue une course au désarmement. Il est aussi une manière d'introduction à une discussion élargie au sein de la C.S.C.E., au mois de juin prochain à Helsinki.

Pour toutes ces raisons, la commission des affaires étrangères a suivi son rapporteur en souhaitant que la France ratifie, au plus vite, le traité F.C.E. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-François Delahais, rapporteur pour avis de la commission de la défense nationale et des forces armées.

M. Jean-François Delahais, rapporteur pour avis. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le traité que le Gouvernement soumet aujourd'hui pour ratification à l'approbation de l'Assemblée est le fruit de vingt longs mois de négociations et le reflet de deux années historiques au cours desquelles l'ordre mondial et européen ancien s'est défait.

Au mois de mars 1989 s'ouvraient officiellement, à Vienne, les négociations sur les forces conventionnelles en Europe, regroupant les vingt-trois pays membres de l'Alliance atlantique et du Pacte de Varsovie. Ces négociations allaient connaître trois phases successives.

Dans un premier temps, les deux groupes de négociateurs, forts des accords d'ensemble qui s'étaient dessinés lors de la définition du mandat des négociations, présentaient, dans un climat constructif, leurs différentes propositions.

Dans un deuxième temps, chaque alliance campait sur ses positions, n'acceptant de faire à l'autre partie que d'infimes concessions ; les négociations semblèrent s'enliser.

Enfin, au début de l'année 1990, sous l'effet de la proximité du sommet de Paris de la C.S.C.E., les négociations se débloquèrent et subirent une accélération permettant la signature du traité, alors que nombre d'observateurs estimaient celle-ci improbable.

L'accord qui est soumis à l'approbation du Parlement présente quatre caractéristiques principales qui renforcent la sécurité en Europe et celle de la France.

Premièrement, il établit une parité entre les forces de l'ex-Pacte de Varsovie et celles de l'Alliance atlantique dans la zone ATTU - de l'Atlantique à l'Oural - pour cinq grandes catégories d'équipements.

Deuxièmement, en adoptant la règle de suffisance, il limite à environ un tiers les équipements majeurs des Soviétiques, qui avaient, semble-t-il, d'autres prétentions au départ.

Troisièmement, par un système de limitations régionales concernant les chars, les véhicules blindés et les pièces d'artillerie, cet accord évite les concentrations aux frontières et instaure une stabilité dans la zone couverte par le traité.

Quatrièmement, le régime de vérification prévu crée une transparence en matière d'équipements militaires et repose sur des échanges d'informations, sur le recours à des inspections *in situ* et sur l'obligation de détruire les équipements excédentaires.

Aux termes de cet accord, seront détruits 3 932 pièces d'artillerie, 16 097 chars de combat, 15 963 véhicules blindés de combat et 2 621 avions de combat.

Conformément au mandat des négociations, les représentants des Etats parties au traité ont dû procéder à un long et difficile travail visant à définir de la façon la plus précise possible les équipements limités par le traité - en abrégé, les E.L.T. Il convenait en effet que les négociateurs, partant d'équipements militaires aux caractéristiques différentes, parviennent à regrouper ceux-ci en cinq catégories, malgré les réticences de chacune des parties à ce que tel ou tel matériel soit pris en compte dans les mesures de limitation. C'est l'objet de l'article 2 du traité. Vous trouverez dans mon rapport écrit le détail des définitions de chacune des catégories.

Afin de ne pas négliger les réalités nationales et géographiques, il a été convenu, premièrement de prendre en compte divers paramètres traduisant la nécessité pour chaque Etat de conserver un niveau d'armement suffisant pour assurer sa défense ; deuxièmement, de prendre en considération les troupes que cet Etat pouvait « stationner » dans un Etat du même groupe, troisièmement, enfin, d'éviter une concentration trop grande des équipements militaires dans la zone frontière entre les deux alliances.

Cette alchimie particulièrement complexe a généré un système de différenciation de la zone ATTU en plusieurs sous-zones auxquelles sont associés des sous-plafonds d'équipement. Chaque sous-zone immédiatement plus vaste englobe les territoires et les plafonds de la sous-zone qui la précède. Les territoires et plafonds de la zone centrale 4-4 font intégralement partie des territoires et plafonds de la zone 4-3, eux-mêmes inclus dans la zone 4-2 qui fait partie intégrante de la zone 4-1.

Le principe de la suffisance nationale repose sur un constat et sur une volonté.

Le constat est celui d'une concentration des forces dans la zone ATTU, concentration qui est la plus élevée que l'on ait pu observer en temps de paix.

La volonté est de faire en sorte qu'aucun pays ne puisse, à lui seul, mettre en péril la sécurité de l'Europe par la force des armes.

Seule contrainte numérique nationale figurant dans le traité, l'article 6 fixe pour les équipements de chaque Etat une limite qui est égale « au tiers environ » de l'ensemble des équipements autorisés dans la zone.

Conformément aux dispositions de l'article 7 du traité, chaque Etat a indiqué, lors de la signature, le niveau auquel il s'engageait à limiter ses équipements pour les cinq catégories d'E.L.T. Ces limites nationales avaient été préalablement décidées entre les Etats d'un même groupe.

Dans mon rapport écrit, vous trouverez plusieurs tableaux et une carte permettant de mieux comprendre l'articulation du système.

Le préambule du traité F.C.E. rappelle que les négociations qui ont abouti à l'accord se situaient dans le cadre de la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe et étaient guidées par les objectifs de celle-ci. Tel est plus particulièrement le cas des procédures de notification et d'échange d'informations prévues à l'article 13 du traité et dans le protocole sur la notification et l'échange d'informations, qui respectent l'esprit qui préside aux négociations sur les mesures de confiance et de sécurité.

Ces échanges d'informations concernent les équipements militaires limités par le traité qui sont en service dans les forces armées conventionnelles des Etats parties. Chacun de ceux-ci est tenu d'en préciser le nombre total ainsi que la localisation exacte.

Dans ses articles 13, 14 et 15, le traité pose le principe de la vérification des données notifiées et des informations échangées sur les quantités et les caractéristiques des matériels et équipements des forces armées conventionnelles des Etats parties.

Le protocole sur les types existants d'armements et d'équipements conventionnels recense environ trois cents équipements différents limités par le traité.

La grande variété et la dispersion dans la zone ATTU des équipements ainsi que le caractère multilatéral de l'accord impliquaient la recherche de solutions originales qui font l'objet d'un protocole annexé au traité.

Le protocole sur la réduction des armements et équipements laisse aux Etats toute latitude de choisir entre des procédures de destruction variées qui offrent des garanties d'irréversibilité dans l'élimination des fonctions de feu, de protection et de mobilité des E.L.T. La mise en œuvre de ces procédures de neutralisation pourra faire l'objet d'inspections.

Enfin, à la demande de l'ex-U.R.S.S., possibilité a été accordée aux Etats parties de procéder à une reconversion civile conditionnelle de certains équipements militaires.

Aux termes de l'article 22 du traité, celui-ci entrera en vigueur dix jours après que les instruments de la ratification auront été déposés par tous les Etats parties au traité. A ce jour, sept Etats ont ratifié le traité et déposé les instruments de ratification ; quatre autres Etats l'ont ratifié.

La ratification du traité F.C.E. par l'Union soviétique suscite, compte tenu de l'évolution institutionnelle et politique de ce pays, bon nombre d'interrogations.

M. Arthur Paecht. C'est vrai !

M. Jean-François Delahais, rapporteur pour avis. La déclaration conjointe du 8 décembre dernier des trois Républiques slaves - Russie, Ukraine et Belarus, c'est-à-dire l'ex-Bielorussie - apporte un nouvel éclairage sur l'éventuelle évolution politique de l'ex-Union soviétique.

Les membres de la nouvelle communauté « entendent coopérer pour garantir la paix et la sécurité internationales ». Et, comme l'a fait remarquer M. le rapporteur de la commission des affaires étrangères, l'accord assure que « l'application des engagements internationaux dérivant des accords et traités signés - j'insiste sur ce mot - par l'U.R.S.S. est garantie. »

S'il est sans doute prématuré d'extrapoler, à partir de cette déclaration, ce que sera la politique de cette communauté en gestation, il est cependant possible de penser que les Républiques mettront tout en œuvre pour accepter la succession de l'U.R.S.S. et appliqueront, selon des modalités qui restent à définir, les obligations contractées par l'ancienne Union soviétique.

Nos négociateurs ont besoin d'un texte de référence pour envoyer un message clair aux nouvelles Républiques, qui ne comprendraient pas que la France et l'Occident leur demandent d'appliquer des limitations sur lesquelles eux-mêmes ne se seraient pas prononcés clairement.

Le paragraphe F de l'article 3 du traité exclut du champ d'application certaines catégories d'équipements limités par le traité lorsqu'ils sont détenus par des organisations conçues et structurées pour remplir en temps de paix des fonctions de sécurité intérieure.

S'appuyant sur cette disposition, les Soviétiques prétendaient exclure du champ d'application du traité les unités de garde-côtes, les unités d'infanterie de marine et les unités de protection de sites de fusées stratégiques. Face à la fermeté des Occidentaux, ils ont révisé leurs positions.

J'évoquerai maintenant les incidences de ce traité pour la France.

En ce qui concerne le régime de vérification, la France se voit, comme chaque pays signataire, attribuer deux types de quotas d'inspection : l'un qui s'applique aux inspections qu'elle peut mener sur le territoire d'un autre Etat signataire - il s'agit d'un quota actif de trente et une inspections par an ; l'autre qui porte sur celles qu'elle doit accepter sur son territoire : il s'agit d'un quota passif de quarante-sept inspections par an.

Le projet de loi de finances pour 1992 prévoit des dotations de 5 millions de francs au titre III et 3 millions de francs au titre V destinées à l'unité française de vérification qui devrait compter à terme un effectif de 150 inspecteurs vérificateurs. Le nombre actuel est légèrement inférieur à cent.

Par application des dispositions du traité, la France devrait détruire un faible nombre d'équipements : 68 pièces d'artillerie, 37 chars de bataille et 357 véhicules de combat blindés. En revanche, elle ne devra pas réduire ses parcs d'avions de combat et d'hélicoptères.

Bien que certains matériels conventionnels équipant nos forces armées entrent dans le champ d'application du traité, il paraît peu probable que les limitations imposées par celui-ci aient un impact négatif sur les industries françaises d'armement.

Par ailleurs, l'industrie française d'armement n'exporte que peu de matériels en direction des Etats appartenant à la zone ATTU : les limites de répercussions à ceux-ci ne devraient donc pas avoir beaucoup de répercussions sur les exportations françaises de matériels d'armement à l'intérieur de cette zone.

Il convient cependant de s'interroger sur les répercussions indirectes de ce traité sur le marché mondial de l'équipement militaire, dans la mesure où des pays producteurs d'armements tels que l'ex-U.R.S.S., par exemple, tenteront de conquérir sur d'autres continents, des parts de marché qui leur étaient jusqu'alors inaccessibles, accroissant ainsi la concurrence sur des marchés où la compétition entre Occidentaux s'est déjà aiguisée au cours des dernières années.

Pour conclure, je rappelle que les notions de suffisance et le découpage des zones découlent d'initiatives françaises qui révèlent aujourd'hui la justesse de nos propositions initiales, lesquelles réfutaient une approche bloc à bloc des négociations. Ne conviendrait-il pas, à l'avenir, de reprendre les propositions de la France pour une poursuite des négociations dans une approche multilatérale ?

Il ne fait nul doute qu'en ratifiant à son tour le traité sur les forces armées conventionnelles en Europe, la France contribuera également à l'établissement durable de la paix sur ce continent et apportera sa pierre à l'édification d'un espace de sécurité européen d'autant plus indispensable que les structures politiques et économiques de la vieille Europe sont animées aujourd'hui de mouvements internes laissant une grande place à l'incertitude.

Enfin, il convient, par cette ratification, de montrer l'adhésion pleine et entière de la France à l'esprit d'Helsinki - dont un des principaux effets aura été de faire souffler le vent de la démocratie sur les pays de l'ancien Pacte de Varsovie - et de favoriser encore, s'il en était besoin, les probabilités de réussite des négociations qui se déroulent actuellement à Vienne et qui concernent désormais les effectifs.

En conclusion, mes chers collègues, la commission de la défense a donné un avis favorable au projet de loi autorisant la ratification sur les forces armées conventionnelles en Europe. Je vous demande donc de vous prononcer dans le même sens. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat aux affaires étrangères.

M. Alain Vivien, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, permettez-moi tout d'abord de remercier très chaleureusement les rapporteurs, M. Pistre, pour la commission des affaires étrangères, et M. Delahais, pour la commission de la défense, pour la qualité et la clarté de leurs exposés. Mais il est vrai qu'ils sont coutumiers de ces interventions pertinentes.

Il y a un peu plus d'un an, le 19 novembre 1990, était signé à Paris, par les vingt-deux Etats membres de l'Alliance atlantique et du Pacte de Varsovie, le traité sur les forces armées conventionnelles en Europe dont vous êtes aujourd'hui invités à autoriser la ratification.

Considéré avec raison comme l'une des pierres angulaires du nouvel ordre de sécurité, il a été négocié en vingt mois dans un paysage européen bouleversé par le délitement du Pacte de Varsovie et l'unification allemande. C'est dire que son élaboration n'a été possible qu'au prix d'une constante adaptation des concepts originels.

Depuis le sommet de Paris, les évolutions se sont poursuivies et elles se sont même singulièrement accélérées en ce qui concerne l'Union soviétique. Six mois de discussion, de janvier à juin 1991, ont été nécessaires pour régler un différend d'interprétation en raison des tendances contradictoires qui prévalaient dans ce pays.

Après le 19 août, il a fallu tenir compte de la souveraineté recouvrée des Etats baltes.

Ces difficultés ont pu trouver une réponse sans qu'il soit nécessaire de toucher au dispositif même du traité. Les Etats baltes constituaient un problème spécifique. La France n'avait jamais reconnu leur annexion. Elle ne pouvait donc admettre, comme cela a été proposé, que ces Etats soient considérés, pour la commodité du traité, comme relevant de la puissance qui les avait annexés et devant hériter de ses obligations. La situation sera, évidemment, totalement différente avec d'éventuels Etats successeurs de l'Union soviétique.

Ces questions étant réglées, le Gouvernement estime souhaitable d'accomplir au plus vite, c'est-à-dire d'ici à la fin de la présente session, le processus de ratification. C'est pourquoi il a déclaré l'urgence pour l'examen de ce texte. Ce n'est bien évidemment pas parce que les doutes quant à l'avenir vont se dissiper brusquement. Les conséquences des évolutions en cours sont chaque jour plus difficiles à cerner, mais elles nous confortent dans une certitude : il est urgent d'adresser à tous les responsables politiques et militaires de l'ancienne Union soviétique un signal, celui de notre attachement au désarmement classique et au respect des engagements souscrits dans ce domaine par l'ex-Union soviétique, ces derniers ayant, pour l'avenir de la stabilité en Europe, une valeur qui s'impose à tous, quelle que puisse être l'évolution du système lui-même.

En adressant un tel signal politique, la France marquera, aux côtés de ses principaux partenaires, que le traité de Paris constitue un gage de stabilité militaire en Europe dans l'immédiat et la référence à partir de laquelle de nouvelles avancées pourront être accomplies en matière de désarmement.

Le traité F.C.E. fournit des éléments de stabilité irremplaçables. Ratifier le traité de Paris, c'est indiquer sans ambiguïté l'attachement que nous accordons aux acquis qui y sont contenus et dont l'importance doit être réaffirmée.

Il s'agit en premier lieu de la réduction et de l'élimination d'armements conventionnels en Europe. Pour la première fois depuis la fin de la guerre, les Etats européens se sont accordés pour mettre un terme à l'accumulation d'équipements conventionnels sur notre continent. C'est plus de 100 000 chars, véhicules blindés, pièces d'artillerie, avions et hélicoptères qui devront être soit détruits soit retirés d'Europe.

Ces réductions, vos rapporteurs l'ont souligné, seront obtenues de manière asymétrique. Pendant des années, l'U.R.S.S. a prétendu imposer, au nom de l'égalité des obligations entre Etats, des réductions d'équipements identiques pour tous les Etats européens. En signant le traité de Paris, elle a admis être la principale responsable du surarmement européen et elle a accepté d'en tirer les conséquences en effectuant la plus grande partie des réductions et des destructions prévues.

Beaucoup moins armés, les pays occidentaux - à l'exception notable de l'Allemagne qui s'est engagée à détruire l'intégralité des armements de l'ancienne R.D.A. - resteront peu touchés par les obligations de réduction.

Les plafonds d'armement que notre pays s'engage à respecter n'impliquent, par rapport aux objectifs retenus pour nos forces, aucune réduction de ses capacités opérationnelles : la France pourra conserver sur son territoire, ou sur le territoire d'Etats partenaires en Europe, 1 306 chars de bataille, 1 292 pièces d'artillerie, 3 820 véhicules blindés de combat, 800 avions de combat et 352 hélicoptères de combat.

Certes, le retrait par l'Union soviétique, avant la signature du traité, d'une part importante de ses équipements vers l'est de l'Oural avait réduit ses obligations immédiates de destruction. Mais devant la détermination que certains de nos partenaires européens et nous-même avons montrée sur ce sujet, l'U.R.S.S. a dû prendre des engagements sur le sort de ces équipements : ils seront pour partie détruits ou convertis à des usages civils, pour le reste, tout rapatriement éventuel à l'ouest de l'Oural devra faire l'objet d'une notification préalable par l'U.R.S.S. ou par les héritiers de celle-ci.

Soyez cependant assurés que la France recherche dans le paysage nouveau qui se dessine en Union soviétique de très sérieuses garanties sur les évolutions militaires à l'est de l'Oural.

Enfin et surtout, le dispositif de transparence et de vérification prévu par le traité est inestimable. Il oblige chaque partie à donner aux autres des informations périodiques détaillées sur ses forces armées et, en particulier, sur les équipements majeurs qui font l'objet des limitations du traité. Les autres parties ont la faculté, dès l'entrée en vigueur de l'accord, de procéder à des inspections sur place, sur des sites déclarés ou non par les autres parties, pour s'assurer de l'exactitude des informations fournies.

Ces principes n'ont pas qu'une valeur pour l'avenir. Ils fournissent d'ores et déjà des éléments permettant d'agir. C'est ainsi que les Républiques nouvellement indépendantes

sauront qu'elles ne pourront prendre de décisions en matière de défense sans respecter les contraintes numériques fixées par le traité.

Celles-ci ont un rôle important, car l'histoire fournit de nombreux exemples de nouveaux Etats dont le nationalisme mal affirmé conduit à des politiques militaires inconsidérées. Ainsi, l'Ukraine et les autres Républiques issues de l'U.R.S.S. disposeront-elles d'un cadre dans lequel elles devront inscrire leur politique de défense. Nous aurons de la sorte un instrument permettant, le cas échéant, de disposer d'un véritable droit de regard sur des décisions militaires de l'une ou l'autre de ces Républiques.

Ces acquis constituent désormais des principes que nul ne saurait impunément remettre en cause. En signant cet accord, l'Union soviétique savait que tel était le prix à payer pour s'insérer réellement dans la communauté internationale. Les Républiques naissantes doivent savoir qu'elles ne pourront s'engager sur d'autres bases. Elles ont d'ailleurs reconnu, individuellement et collectivement, le caractère obligatoire vis-à-vis d'elles du traité F.C.E. : l'accord de Minsk entre les trois Républiques slaves, que les deux rapporteurs ont rappelé, le confirme expressément.

Nous sommes cependant en face d'un accord transitoire.

Notre attachement au traité de Paris comme pièce maîtresse d'un édifice de stabilité européen ne signifie pas que nous le concevions comme la réponse définitive aux problèmes de la sécurité européenne. Ce traité ne constitue qu'une étape dans le processus de désarmement en Europe. En le ratifiant, nous consacrons pour ce qui nous concerne la référence qu'il offre pour la poursuite et la transformation de ce processus, sans pour autant en faire un élément immuable qu'il n'a pas vocation à devenir dans l'Europe nouvelle.

Largement à notre initiative, les négociateurs ont constamment adapté leurs idées initiales aux nouvelles réalités européennes : réunification allemande ou dissolution du Pacte de Varsovie. C'est ainsi que l'adoption de la notification des plafonds à titre national et non plus collectif a permis au traité de survivre à la disparition du Pacte de Varsovie en engageant des Etats et non plus seulement des alliances.

Il était clair pour nous dès l'origine que les négociations sur les forces classiques en Europe devraient s'inscrire ultérieurement dans un cadre de sécurité élargi à tous les membres de la C.S.C.E. en étant capables de s'ajuster aux évolutions du paysage politique à l'Est de l'Europe que nous espérons depuis si longtemps.

La Charte de Paris a prévu l'ouverture, après la réunion d'Helsinki de 1992, de nouvelles négociations sur le désarmement et la sécurité ouvertes à tous les Etats participants. Celles-ci devront selon nous comporter, au-delà de l'approfondissement du processus de désarmement, l'instauration d'un dialogue permanent sur les questions de sécurité.

La ratification du traité de Paris n'est donc pour nous qu'un jalon dans cette direction, mais c'est un jalon indispensable si l'on veut qu'aucune discontinuité ne se crée dans ce domaine crucial pour la sécurité de l'Europe. Ce traité servira de référence à l'effort d'harmonisation des engagements souscrits en matière de désarmement et de transparence par tous les Etats participant au processus de la C.S.C.E.

Enfin, cela signifie de toute façon que, si des difficultés extrêmes empêchaient la mise en œuvre du traité de Paris, nous serions prêts à mettre en place une structure de substitution permettant de maintenir un contrôle international sur les forces présentes sur le territoire de l'ex-Union soviétique.

Chacun s'accorde à penser que le préalable nécessaire aux négociations qui s'ouvriront après la rencontre d'Helsinki de l'an prochain devrait être une phase d'harmonisation dans laquelle les pays neutres et non alignés prendraient des engagements de limitation des forces et de vérification comparables à ceux que les vingt-deux Etats signataires ont souscrits dans le cadre du traité de Paris.

Si, malgré nos efforts, ce traité ne pouvait plus s'appliquer, il y aurait alors de bonnes raisons de préconiser que l'harmonisation prenne la forme d'un engagement de tous les Etats de la C.S.C.E., y compris les nouveaux Etats qui se seraient créés sur le territoire de l'ex-Union soviétique.

Dans tous les cas, il est indispensable que la France ratifie ce traité, comme l'ont déjà ratifié, entre autres l'Allemagne, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis. En votant le projet de loi qui vous est soumis, vous montrerez d'abord clairement aux

nouvelles Républiques issues de l'Union soviétique notre attachement au processus de désarmement en Europe. Vous leur signifierez notre volonté de les voir participer, elles aussi, à la construction d'un ordre européen plus sûr et plus stable qu'il faudra bien mettre en place. En même temps, ces Etats doivent avoir pleinement conscience que leur bonne insertion dans l'ensemble européen dépend en grande partie de leur capacité à répondre à nos attentes en cette matière sensible. C'est avec cette préoccupation que la plupart de nos partenaires qui n'ont pas encore ratifié le traité entendent, comme nous, le faire au plus vite.

Certes, des incertitudes considérables demeurent et la tentation est grande de se donner du temps pour « voir venir », comme on dit. Mais les événements de ces deux dernières années nous ont bien montré que l'histoire allait encore plus vite. Dans une période de bouleversements exceptionnels, serait-il responsable de marquer des repères et de poser des principes plutôt que d'attendre, comme le disait à Moscou en 1918 notre ambassadeur Paul Cambon, que « la lave se soit figée » ?

Nous ne pouvons nous donner du temps alors qu'il y a de la sécurité de l'Europe. Nous préférons indiquer aux responsables soviétiques, quels qu'ils soient, ceux d'aujourd'hui et ceux de demain, que ce traité représente un acquis et une garantie inestimable, et que sa contribution à la sécurité européenne devra être respectée.

Telles sont, mesdames, messieurs les députés, les raisons qui ont conduit le Gouvernement à soumettre ce traité à votre approbation et à le soumettre aujourd'hui. Nous sommes bien sûr conscients de l'incertitude qui règne dans l'ancienne Union soviétique. Mais c'est précisément pourquoi il convient d'adresser un message clair aux dirigeants qui émergent à l'Est de l'Europe et de leur montrer combien les signataires du traité F.C.E. sont profondément attachés à cette base indispensable de poursuite du processus de désarmement que nous appelons tous de nos vœux. Quel anti-message serait, *a contrario*, la non-ratification par la France de ce traité !

Le Gouvernement vous demande de confirmer l'engagement de notre pays aux cosignataires du traité, notamment les pays d'Europe centrale qui, parmi les premiers à le ratifier, sont au contact direct de l'instabilité à l'Est, comme aux pouvoirs en voie de constitution dans ce qui était l'Union soviétique.

Nous ne pouvons décider, sans doute, à la place des Soviétiques ; ils devront s'organiser comme ils l'entendent. Cependant, nous ne pouvons pas, en hésitant, ajouter aux incertitudes et laisser libre cours à toutes les ambitions.

Votre message doit être clair : les engagements pris doivent être respectés. Les nouveaux responsables des Républiques ont déjà donné des assurances en ce sens ; nous en avons pris note avec satisfaction.

C'est à vous de les encourager dans cette voie. Ne leur offrons pas l'occasion de reprendre leur parole en ne tenant pas la nôtre. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

(*M. Georges Hage remplace M. Pascal Clément au fauteuil de la présidence.*)

PRÉSIDENT DE M. GEORGES HAGE, vice-président

M. le président. M. Charles Millon et les membres du groupe Union pour la démocratie française opposent la question préalable en vertu de l'article 91, alinéa 4, du règlement.

La parole est à M. Arthur Paecht.

M. Arthur Paecht. Monsieur le secrétaire d'Etat, plusieurs groupes ont demandé à la conférence des présidents non pas de ne pas ratifier le texte qui nous est présenté mais d'en retarder la ratification. Vous avez tenu à le porter à l'ordre du jour et vous nous demandez aujourd'hui d'autoriser le Président de la République à ratifier le traité de Paris du 19 novembre 1990 relatif aux forces armées conventionnelles en Europe.

C'est trop tard ou c'est trop tôt. C'est en tout cas mal à propos.

Fruit de négociations extrêmement serrées qui se sont prolongées pendant plus de deux ans, ce traité très important constitue le premier véritable accord de désarmement applicable à notre continent depuis les années 20, puisque les

négociations précédentes, qui avaient abouti aux accords dits M.B.F.R., portaient simplement sur la limitation des armements et n'avaient pas le rayonnement du traité de Paris ; vous voyez l'importance que j'attache à ce traité.

Il faut noter en effet que celui-ci a été conclu dans le cadre de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, qui constitue à ce jour le seul trait d'union entre les rives de l'Ebre et celles de la Volga, ce qui a permis à la France de s'y associer alors qu'elle avait quelque peu boudé les négociations de Vienne sur les M.B.F.R.

C'est dire la nouveauté que représente ce traité dont les clauses, si elles étaient réellement appliquées, aboutiraient à la mise en place d'un contrôle maîtrisé et équilibré des armements conventionnels.

Sans engager un débat de fond, il convient de rappeler que le traité prévoit un plafonnement extrêmement strict des stocks d'armes de chacun des deux groupes d'Etats mentionnés dans son article 2, c'est-à-dire l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord et le Pacte de Varsovie, encore existant au moment de sa signature.

J'abrégerai mon propos, en vous remerciant, monsieur le président, d'avoir bien voulu appeler la question préalable en fin d'après-midi.

Je rappellerai le déséquilibre entre les différentes forces et soulignerai que, si ce traité était correctement appliqué, ce que nous souhaitons, il ferait reposer l'essentiel de l'effort de réduction des armements sur ce qu'était l'ancienne Union soviétique au moment où le traité a vu le jour.

Certes, ce traité n'est pas parfait, loin de là ! Il me faut ici regretter - et cela explique les manœuvres dilatoires du commandement soviétique - que la zone géographique soumise au traité soit limitée au territoire de l'Europe proprement dite, avec une priorité accordée à ce qu'on appelle le Centre Europe. Cette restriction exclut le continent nord-américain, une partie du territoire de la Turquie et, bien entendu, comme cela a été indiqué, la partie orientale de l'U.R.S.S. au-delà de l'Oural.

Cette limitation constitue une faiblesse dans le dispositif et la commission des affaires étrangères, saisie au fond, l'a d'ailleurs relevé dans sa séance d'hier soir.

A cette réserve près, je voudrais insister, pour prévenir toute contradiction sur ce point, sur le fait que l'U.D.F. est favorable à la réduction mutuelle et équilibrée des armements classiques, à condition, bien entendu, que des dispositifs de contrôle sérieux puissent fonctionner et que toutes les parties intéressées soient disposées à appliquer loyalement les accords signés.

Nous sommes donc favorables à ce traité, mais nous nous interrogeons sur l'opportunité de sa ratification au moment où nous parlons, ce qui justifie le dépôt d'une question préalable.

Permettez-moi de m'attarder un instant sur les conditions qui ont entouré la négociation du traité, ce qui aidera à bien comprendre la suite de mon propos.

Le traité de Paris est en effet inséparable des événements qui ont accompagné ses travaux préparatoires. Devant les obstacles dressés sur la route des négociations, et face à la mauvaise volonté de l'état-major de l'Armée rouge, le Président Bush, comme cela a été suggéré lors du sommet de l'O.T.A.N. de mai 1989, a proposé en juillet 1989 de limiter à 195 000 hommes, de part et d'autre, les effectifs américains et soviétiques dans la zone Centre-Europe.

Cette initiative n'a pas suffi, étant donné que se sont trouvées posées tout de suite après les deux questions centrales qui ont interféré avec la négociation : je veux parler du statut de l'Allemagne, le processus de sa réunification ayant été lancé avec la chute du mur de Berlin à la fin de 1989, et de l'émancipation des peuples de l'ancien bloc de l'Est, engagés sur la voie de la décommunisation.

Ces deux mouvements irrépressibles - dans tous les sens du terme - ont soulevé au sein du pouvoir soviétique une double crainte : que se réveille un jour une puissance allemande, au besoin militaire, capable de se lancer dans une action de revanche, et que les anciennes démocraties populaires ne soient plus, aux côtés de l'U.R.S.S., des partenaires obligés, garants de l'équilibre bipolaire.

Dans ces conditions, le traité de Paris n'a pu aboutir que parce qu'un accord a été réalisé préalablement sur les garanties accordées à l'U.R.S.S. au sujet de l'Allemagne et des anciens partenaires du glacis, compromis qui a pris la

forme du plafonnement des effectifs de la future armée allemande à 370 000 hommes, à la suite de la négociation dite « 2+4 », et qui a permis le maintien à titre transitoire des forces soviétiques stationnées en Pologne, en Hongrie et en Tchécoslovaquie.

Il faut évidemment rappeler que, dans le même temps, les Occidentaux ont exercé des pressions sur l'état-major soviétique pour que soient rapatriées dans la zone d'application du traité les forces qui avaient été soit transférées en Asie centrale, soit versées artificiellement dans la marine, dont on sait qu'elle est exclue du champ d'application du traité.

Sur ce dernier point, le Gouvernement soviétique a, dans une déclaration faite à Vienne le 14 juin 1991, déclaration comprise dans l'ensemble des textes à ratifier, indiqué qu'il veillerait à réintégrer dans sa dotation les forces soustraites par les transferts de 1989-1990.

J'ajouterai enfin, pour finir sur ces rappels chronologiques, que le sort de ce traité a été lié à celui qui a été signé à Moscou l'été dernier entre MM. Bush et Gorbatchev en vue de parvenir à une réduction des arsenaux nucléaires.

Nous sommes donc en présence non pas d'un pacte isolé de son contexte, d'un traité déconnecté de son environnement, mais d'un accord qui ne se comprend que s'il est relié à un ensemble de négociations parallèles dans lesquelles il trouve sa place naturelle. Ce n'est qu'à ce prix que le traité de Paris peut prétendre, comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi, « prendre en compte les nouvelles réalités européennes » et à fonder à l'avenir « des relations de sécurité sur le continent ».

Nous restons là dans le schéma classique, cher à nos manuels d'histoire, de « l'équilibre européen », qui est la notion cardinale de la diplomatie continentale depuis la paix de Westphalie de 1648.

Encore faudrait-il que cet équilibre soit durable, et j'en viens ici à la raison de notre réticence à voir ce traité immédiatement ratifié.

Trois raisons majeures me paraissent de nature à justifier un report de cette ratification, sans - je le répète - que le contenu du traité soit en cause. Il s'agit de l'instabilité qui se développe dans l'Europe centrale et orientale, de l'absence de visibilité sur la situation dans l'ancien empire soviétique et des interférences entre ce traité et la mise en place d'une politique européenne de défense.

La situation de l'Europe centrale et orientale suscite des inquiétudes.

Il faut bien entendu se réjouir du puissant mouvement libérateur qui a soulevé les peuples anciennement soumis au joug communiste. L'Europe se retrouve pleinement dans ce grand élan vers la liberté et se réconcilie avec elle-même en retrouvant ses racines historiques.

Mais comment ne pas être inquiets dans le même temps quand les germes du nationalisme se rallument, quand la fameuse question des minorités, chère à Mallet et Isaac, devient tous les jours plus présente, quand des signes d'instabilité se manifestent en Pologne, avec des élections qui ont produit une chambre ingouvernable, en Tchécoslovaquie, où le sort même de la fédération est en jeu, en Roumanie, où la minorité hongroise de Transylvanie est menacée par le renouveau du rêve de la grande Roumanie ?

Comment ne pas être affligé par le drame yougoslave, fruit de l'ambivalence d'un régime communiste qui avait artificiellement endormi les aspirations nationales et de la faiblesse d'une diplomatie européenne impuissante ? C'est Guernica, c'est Oradour qui se déroulent à nouveau sous nos yeux impuissants à quelques centaines de kilomètres, à une heure d'avion de Paris !

Une telle situation est évidemment de nature à contrarier le processus de désarmement, et certains pays de la zone, qui avaient commencé à mettre à la casse une partie de leur matériel militaire excédentaire, ont interrompu ces démolitions.

Il va de soi, et c'est mon deuxième argument, que la dislocation de l'Empire soviétique ne peut manquer d'influencer l'exécution du traité, et cela à deux titres.

Tout d'abord, l'écroulement du Pacte de Varsovie, dont l'acte de décès a été juridiquement constaté le 25 février 1991 à Budapest, fait disparaître l'un des deux « groupes d'Etats » mentionnés à l'article 2 du traité. Ce n'est pas en soi un événement dont je pourrais m'affliger, mais il me faut relever que le traité dont nous parlons repose sur un équilibre entre

deux alliances et que si l'une d'entre elles a disparu, il ne subsiste plus que des limitations nationales qui ont une valeur relative par rapport au plafonnement s'appliquant à l'alliance elle-même. C'est donc un élément nouveau de première importance.

Qu'il me soit permis de rappeler, mais tout le monde ici la connaît, la vieille règle du droit international public : *pacta sunt servanda*, c'est-à-dire les traités obligent les parties. Mais les juristes ajoutent : *rebus sic stantibus*, c'est-à-dire à condition que les choses restent en l'état. Cela revient à dire qu'un traité ne peut recevoir application que si son contenu n'est pas affecté par une modification majeure de son fondement.

Le second facteur négatif qui interfère avec le traité du fait de l'écroulement de l'empire soviétique est bien entendu la disparition de fait de l'Union soviétique elle-même. Entérinée par l'accord signé à Minsk le 8 décembre - il y a quatre jours -, cette disposition ouvre un vide vis-à-vis du traité de Paris comme de tous les autres, d'ailleurs.

Je citerai ici l'accord conclu entre les trois Républiques de Russie, d'Ukraine et de Biélorussie : « L'U.R.S.S. en tant que sujet de droit international et réalité géopolitique n'existe plus. » On ne saurait être plus clair. Si le même accord proclame que « les parties garantissent le respect des obligations internationales découlant des accords et des traités signés par l'U.R.S.S. », il s'agit là, pour l'instant, d'une déclaration de principe, notamment au sujet des armements nucléaires. Il faut bien au surplus constater que l'un des signataires du traité de Paris, celui sur lequel repose l'essentiel de l'effort de désarmement, celui dont le comportement antérieur était ambigu, a disparu.

En ratifiant aujourd'hui ce traité, nous prenons le risque de méconnaître notre propre Constitution, dont l'article 55 dispose que « les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ».

Ces derniers mots sont essentiels, dans la mesure où nous n'avons aujourd'hui aucune certitude sur la ratification traitée par les Etats successeurs de l'ancienne Union soviétique, et nous devons nous rappeler que la nouvelle confédération slave - il faut bien l'appeler ainsi - est au cœur du dispositif puisqu'elle est située en plein dans la zone géographique couverte par le traité.

Nous ne savons même pas s'il existe encore un parlement fédéral - une dépêche tombée cet après-midi faisait état d'un parlement fédéral qui n'arrive même plus à se réunir -, confédéral ou autre, qui puisse ratifier cet accord pour le compte de l'ex-U.R.S.S. Nous ne savons pas si l'état-major de l'Armée rouge, qui n'a pas été démantelé, est disposé à appliquer effectivement le traité. Son comportement passé ne plaide pas exactement en sa faveur en dépit des déclarations rassurantes souscrites par un gouvernement qui a disparu.

Il faut constater tout simplement, comme la commission des affaires étrangères l'a elle-même indiqué dans son communiqué à la presse n° 39, que le traité est « dépassé par l'accélération du rythme de l'histoire ».

On nous dira - et cela a été objecté en commission et dit par vous-même, monsieur le secrétaire d'Etat - qu'il faut au contraire ratifier le traité pour adresser un « signal » positif aux nouvelles Républiques, qu'il faut prendre les devants. Permettez-moi de vous rétorquer que cet argument est fallacieux : au contraire, une ratification précipitée se retournerait contre les droits des nouveaux Etats qui n'ont pas été associés à la négociation, et irait à l'encontre de leurs intérêts.

Mes chers collègues, ne sombrons pas dans le briandisme. Ne renouvelons pas les fameuses erreurs d'Aristide Briard ! J'ai fait tout à l'heure allusion aux années 20 : souvenons-nous du monceau de traités et de pactes en tous genres qui n'ont eu aucune suite et qui n'ont fait que créer un climat lenifiant de fausse confiance !

Le maître mot est lâché : c'est bien de confiance qu'il s'agit.

Nous avons évidemment confiance dans les gouvernements des nouvelles Républiques, mais nous doutons de la conversion sincère d'une partie de l'état-major.

Ce n'est pas en criant : « Arrière les canons ! arrière les mitrailleuses ! » qu'on les fera reculer. Il faut être pragmatique et réaliste et ne pas verser dans l'angélisme car nous n'avons aucune visibilité et nous ne pouvons pas nous en

remettre à la clairvoyance d'un Gouvernement - là, je parle du vôtre - qui, pas plus que les autres, n'a su prévoir - ni gérer la crise yougoslave ! Nous souhaitons une transition pacifique vers la démocratie dans l'ancienne U.R.S.S., mais nul ne pourrait aujourd'hui garantir avec une certitude absolue qu'on n'en arrivera pas, au mieux, à un coup d'Etat nationaliste pauslave et, au pire, à la Chine des années 20.

Monsieur le secrétaire d'Etat, le « signal fort » qu'il faut adresser ne doit pas consister à ratifier ce traité toutes affaires cessantes lors d'une session parlementaire passablement saturée, mais bel et bien à définir très vite les critères d'une reconnaissance internationale des nouvelles Républiques et à nous engager dans cette voie avec plus de courage que vous ne l'avez fait à propos de la Croatie et de la Slovénie, en tout cas jusqu'à maintenant.

J'en viens à mon troisième et dernier argument : la situation nouvellement créée n'est pas sans influence sur la mise en place d'une politique européenne de défense.

Qu'on ne vienne pas m'affirmer tout à l'heure que mes propos contrarient les résultats du sommet de Maastricht. C'est exactement de l'inverse qu'il s'agit ! Les dirigeants de l'Europe des Douze viennent laborieusement de parvenir à un accord difficile sur la mise en place d'une politique européenne de défense. Cet accouchement a déjà été ardu. Ne menaçons pas prématurément la vie du nouveau-né en assortissant son enfance et son adolescence de contraintes par trop excessives.

La nouvelle direction qui a été suggérée au sein de l'Alliance atlantique dans le cadre du sommet de Rome fera de plus en plus reposer la sécurité de l'Europe sur les Européens eux-mêmes et cela est bien. Dans ces conditions, le sommet de Maastricht n'en prend que plus de relief. Il faut donc prendre garde, encore une fois, à ne pas confondre désarmement et désarmement unilatéral, auquel même le parti travailliste britannique a récemment renoncé.

Dans le cas de la France elle-même, l'application immédiate du traité, même si son entrée en vigueur définitive est liée au dépôt de tous les instruments de ratification, entraînerait la destruction de 52 chars, de 305 véhicules et de 38 pièces d'artillerie.

En fait, le dispositif transitoire prévu dans le texte engendre *de facto* un risque de désarmement unilatéral.

Ne faudrait-il pas attendre que la loi de programmation militaire, toujours annoncée et toujours retardée, soit adoptée préalablement à la ratification ? Cette loi c'est un élément essentiel dans l'« amélioration de la prévisibilité », à laquelle il est fait allusion dans l'exposé des motifs du projet de loi.

En conclusion, mes chers collègues, je dirai que l'Union soviétique est morte intestat. A défaut de testament dont les héritiers pourraient se prévaloir, ne faut-il pas méditer un instant un principe constant du droit français, selon lequel l'action publique s'éteint lorsqu'il y a décès de la personne en cause ? Il serait paradoxal de s'engager dans une ratification qui nous lierait à un fantôme.

Attendons que le Gouvernement prenne ses responsabilités en reconnaissant les nouvelles nations en train de se former à l'Est et qu'il nous éclaire sur les garanties d'application qu'elles peuvent apporter.

La hâte suspecte, j'ai le regret de le dire, avec laquelle on veut nous faire voter est un moyen de dissimuler le manque d'imagination de notre politique étrangère. C'est pourquoi, mesdames, messieurs, je vous invite à approuver la question préalable que j'ai soutenue au nom du groupe U.D.F. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Union pour la démocratie française et de l'Union du centre et du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Philippe Bassinet.

M. Philippe Bassinet. Je viens d'écouter notre collègue défendre sa question préalable qui, selon l'article 91 de notre règlement, a pour objet « de faire décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer ».

De quoi veut-il que nous ne délibérions pas ? Tout simplement d'un projet de loi autorisant la ratification du traité sur les forces armées conventionnelles en Europe, ensemble huit protocoles, signés à Paris le 19 novembre 1990, ainsi que de trois déclarations faites le même jour, de deux déclarations faites le 14 juin 1991 et de deux déclarations faites le 18 octobre 1991.

Qu'il soit contre, c'est une chose. Mais qu'il refuse d'en débattre, c'en est une autre !

M. Arthur Paecht. Je n'ai pas dit que j'étais contre : j'ai dit au contraire que j'étais pour. Vous ne m'avez pas écouté !

M. Philippe Bassinet. M. Paecht veut donc tout à la fois que nous ne débattions pas et dire qu'il est pour !

M. Jean Briane. Mais non !

M. Philippe Bassinet. Or il s'agit d'une question d'importance.

J'ai bien écouté les arguments par lesquels il a vainement essayé de justifier son attitude compliquée.

Dans un premier temps, notre collègue a cherché à soulever des ambiguïtés, des imprécisions, des manques dans le texte lui-même : c'est donc qu'il le teste, même s'il n'ose pas le dire !

Dans un deuxième temps, il a pris prétexte de la dissolution du Pacte de Varsovie et de la disparition de fait de l'U.R.S.S., ce qui laisse un vide, pour affirmer que nous avons contracté avec des parties qui n'existent pas et donc que le traité n'était plus valide.

M. Jean Briane. Vous dites n'importe quoi !

M. Philippe Bassinet. Mais il a lui-même apporté la réponse : d'une part, l'article 22 du traité fixe la date de son entrée en vigueur - soit dix jours après la ratification par toutes les parties et le dépôt des instruments par la dernière des parties contractantes ; d'autre part, l'article 55 de la Constitution est sans ambiguïté à cet égard.

Par conséquent, cet argument ne tient pas.

Enfin, il a parlé d'accords lénifiants, de fausse confiance, auxquels il a opposé le pragmatisme, le réalisme, le refus de verser dans un certain angélisme. Il a évoqué la situation nouvelle qui est créée, ainsi que l'accouchement difficile de la politique européenne de défense. Tout cela est vrai, mais ce n'est pas parce que l'on énumère des affirmations vraies que sa démonstration aboutit forcément à une conclusion juste !

Il a parlé du risque de désarmement unilatéral. Cela fait certainement partie des obsessions que l'on peut avoir, mais ne figure nulle part dans le texte.

En fait, et notre collègue le sait bien, nous devons débattre d'une question politique, à laquelle il faut apporter une réponse politique.

Face à un traité qui engage vingt-deux pays, face à la disparition de l'un d'entre eux, quelle réponse politique convient-il d'apporter ? C'est en ces termes que se pose la question.

Onze des vingt-deux pays signataires ont déjà ratifié, et cela, il ne l'a pas dit ; les plus grands d'entre eux l'ont fait, l'Italie s'appête à le faire. Et la France, seule, ne le ferait pas ? Quel signe, quelle indication donnerions-nous aux pays issus de l'ex-U.R.S.S. ? A cet égard, notre réponse doit être claire, et elle doit être de nature politique. Elle est politiquement posée.

Je pourrais en dire plus, reprendre ce qui a été dit dans la déclaration de Minsk le 8 décembre. Mais nous voyons bien de quel débat il s'agit.

Pour sa part, le groupe socialiste estime qu'il y a bien lieu à débattre et, après avoir rejeté la question préalable, il approuvera la ratification du traité. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. Je mets aux voix la question préalable opposée par M. Charles Millon et les membres du groupe Union pour la démocratie française.

Je suis saisi par le groupe Union pour la démocratie française et le groupe socialiste d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans le Palais.

M. le président. Je prie Mmes et MM. les députés de bien vouloir regagner leur place.

Le scrutin est ouvert.

(Il est procédé au scrutin.)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants	574
Nombre de suffrages exprimés	572
Majorité absolue	287
Pour l'adoption	265
Contre	307

L'Assemblée nationale n'a pas adopté.

Nous ne pouvons envisager de terminer la discussion à une heure raisonnable, c'est-à-dire avant vingt heures. Je pense donc qu'il serait préférable que nous l'interrompions.

La parole est à M. Arthur Paecht.

M. Arthur Paecht. Je tiens à dire, au nom des trois groupes de l'opposition, que si comme notre question préalable n'a pas été adoptée, mais que nous ne sommes pas contre le texte, nous ne participerons pas à la suite du débat. Nous nous en remettons à la sagesse du reste de l'Assemblée.

M. Philippe Bassinet. C'est cela ! Maintenant que vous avez défendu votre question préalable, vous allez diner.

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

M. Alain Vivien, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement est naturellement à la disposition de l'Assemblée nationale. Mais il est dix-neuf heures quarante et nous pourrions envisager de terminer dans des délais raisonnables car le texte ne comporte qu'un seul article et, à ma connaissance, il n'y a qu'un inscrit dans la discussion générale. Nous apprécierons tous, à coup sûr, d'en terminer.

M. le président. Il y a deux inscrits dans la discussion générale et, leur temps de parole allant de dix à quinze minutes, nous ne pourrions en terminer avant vingt heures.

M. Robert Montdargent. Je suis le seul inscrit, monsieur le président.

M. le président. D'après le dossier du président, qui fait foi, il y a deux inscrits.

Cela dit, si j'ai la certitude que M. Gallet renonce à s'exprimer et que M. Montdargent limitera son temps de parole aux dix minutes prévues, soit !

M. Robert Montdargent. Je respecterai mon temps de parole, monsieur le président...

M. le président. Tout le monde manifeste cette intention avant de monter à la tribune. Mais après... *(Sourires.)*

M. Arthur Paecht. J'ai quant à moi respecté le temps qui m'était imparti !

M. le président. Monsieur Paecht, vous avez été parfait, sous l'angle de la concision. *(Sourires.)*

Montez à la tribune, monsieur Montdargent, et ne dépassez pas vos dix minutes. Vous avez la parole.

M. Robert Montdargent. Votre demande est faite avec tant de délicatesse, monsieur le président, que j'y accède volontiers.

Monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, entre le 6 mars 1989, date de l'ouverture des négociations sur la réduction des forces conventionnelles en Europe, et le 19 novembre 1990, jour de la signature du traité F.C.E., la carte géopolitique de l'Europe avait fortement changé. Les douze mois écoulés ont accentué sa transformation et personne ne peut prédire aujourd'hui quels en seront les contours dans quelques mois et *a fortiori* dans quelques années. Est-ce une raison suffisante pour mettre en cause la validité du traité ou pour retarder sa ratification, comme je l'ai entendu il y a un instant ?

En admettant même - c'est l'évidence - que les incertitudes actuelles concernant les centres décisionnels en Union soviétique compliquent son application, cela ne me paraît pas être le cas. Au contraire, dirais-je. Les nouvelles incertitudes, les nouveaux déséquilibres poussent plutôt à accélérer le processus de la mise en œuvre du traité. Ils poussent de même à l'approfondissement des accords de désarmement, tant dans le domaine conventionnel que nucléaire.

Plus que jamais, il y a lieu de réfléchir à l'organisation de la sécurité collective en Europe au niveau le plus bas possible d'armements. C'est là une des conditions de la future stabilité militaire du continent, dont ce traité ne représente qu'un des éléments, au demeurant important.

En effet, ses principales dispositions visent, à travers la limitation de cinq catégories d'équipements militaires, à éliminer en Europe, de l'Atlantique à l'Oural, la capacité de lancer une attaque par surprise et de déclencher une offensive de grande envergure. Le traité fixe pour les deux groupes d'Etats représentés par l'ex-Pacte de Varsovie et l'O.T.A.N. des plafonds numériques applicables à l'ensemble de la zone et des sous-plafonds régionaux.

On aurait pu avoir des craintes sur le caractère contraignant de ces obligations collectives, vidées de leur sens par la disparition du pacte. A tort, car elles ont été transformées en obligations nationales, juridiquement contraignantes par le fait que, lors de la signature du traité, chacun des Etats parties a notifié aux vingt et un autres partenaires les niveaux maximaux d'armements qu'il s'engage à respecter. Par ce biais, le traité a pu dépasser le seul principe d'équilibre entre alliances militaires et prendre en compte, en partie, les nouvelles réalités européennes à l'Est.

Cela ne règle cependant pas tous les problèmes découlant des désordres actuels.

Au cours des débats en commission, dans d'autres enceintes et dans la presse, nous avons noté beaucoup d'interrogations et l'expression de certaines incertitudes. Certains se demandent si la procédure de déclarations adoptée pour contourner les difficultés juridiques et pratiques résultant de l'indépendance des pays baltes pourrait s'appliquer à l'avenir en cas de disparition du centre. D'autres soulignent que si les nouvelles entités naissantes sont juridiquement tenues de respecter les obligations internationales de l'U.R.S.S., l'incertitude concernant leur évolution politique rend aléatoire tout jugement sur l'application du traité.

Quelle que soit la réponse à ces interrogations, nous pensons, pour notre part, qu'en tout état de cause, la ratification du texte par vingt et un signataires rendra plus difficile son non-respect par les successeurs éventuels du vingt-deuxième. C'est en soi une raison pour ratifier ce traité et les diverses déclarations faites en rapport avec lui aux mois de novembre 1990, juin 1991 et octobre 1991.

Les difficultés que je viens d'évoquer prennent un caractère autrement plus aigu lorsque l'on songe aux problèmes des armes nucléaires, qui ne sont pas concernées par ce texte, mais que je voudrais néanmoins aborder.

Les spécialistes, dans leurs écrits et leurs discours, tirent la sonnette d'alarme et évoquent un certain nombre d'options et de scénarios. Le potentiel nucléaire disséminé entre les diverses Républiques de l'Union soviétique est considérable. Il pose la question de la garantie de la chaîne de commandement de la force nucléaire soviétique. Certes, les dirigeants ukrainiens, biélorusses et kazakhs ont affirmé leur intention non seulement de respecter les accords de désarmement START signés avec les Etats-Unis, mais également de se débarrasser complètement de leurs armes atomiques. Mais c'est aussitôt pour se demander si ces Républiques pourront vraiment accepter la dénucléarisation si cela revenait à accorder à la Russie le monopole de l'arsenal nucléaire dans la région. Voulant accéder à la souveraineté nationale, accepteront-elles de renoncer à leur principal symbole de puissance, ajoutent ces commentateurs ? Pour finir, ils brandissent le spectre de la prolifération des armes nucléaires tactiques, par le biais, par exemple, de la vente de ces armes, ou par la fuite des cerveaux. On s'approcherait ainsi d'une situation dangereuse où les armes nucléaires n'apparaîtraient plus comme instrument de dissuasion locale.

Toujours est-il que ces scénarios soulignent un véritable danger qui est né avec l'apparition même de l'arme nucléaire et qui prend aujourd'hui une dimension mettant en lumière les risques de prolifération nucléaire, non limitée d'ailleurs à la région. Je pense à d'autres pays du Sud-Est asiatique, à l'Afrique du Sud, entre autres. Comment, en effet, les conjurer dans les turbulences actuelles alors que les armes nucléaires gardent leur légitimité en tant que symbole de puissance ?

Je souhaite avoir votre opinion à ce sujet, monsieur le secrétaire d'Etat, en formulant évidemment le souhait très fort qu'aucune de ces options ne se réalise.

En revanche, je veux aussi formuler un vœu. En effet, la seule solution durable me semble être l'élimination totale d'ici à la fin de la décennie de ces stocks d'armements nucléaires. Le cours des événements donne une urgence nouvelle à cette perspective, proposée dès 1987, lors de la signature du traité sur les armes nucléaires intermédiaires, par M. Gorbatchev. Quelles que soient les difficultés de l'entreprise, elle devient désormais impérative pour la communauté internationale.

Enfin - ce sera ma troisième et dernière observation - la sécurité future du continent ne peut se bâtir sur les schémas anciens liés à la configuration géopolitique issue de la guerre froide. Dans la nouvelle architecture européenne, comme on dit, je ne peux comprendre la survie de l'O.T.A.N., ni la résurrection du projet de la défense européenne, rejetée en 1954 par notre assemblée.

En ce qui concerne ce dernier projet, vous le savez bien, la proposition franco-allemande en témoigne, il ne peut y avoir une défense commune sans une politique étrangère commune. Dans une Europe en proie au sentiment national, où le droit à l'autodétermination des peuples met en question le caractère inaliénable des frontières, cet objectif semble illusoire. Ni lors de la guerre du Golfe, ni par rapport à la Yougoslavie, la Communauté européenne n'a été en mesure de forger une attitude véritablement commune. Elle le sera encore moins si, toutes choses que je ne souhaite pas, le processus actuel se poursuit à l'Est en aiguisant l'antagonisme des intérêts nationaux, qui existe bel et bien à l'Ouest.

Une position réaliste dans le contexte d'un avenir incertain exige la préservation de nos capacités de défense, d'indépendance et d'identité nationales et une action en faveur d'un système de sécurité collective qui prendrait comme point de départ la C.S.C.E., qui s'est bien engagée avec les accords de Paris de novembre 1990.

Puisque la sécurité européenne concerne l'ensemble de l'Europe, pourquoi ne pas donner à la C.S.C.E. les moyens d'y jouer un rôle clé, notamment en institutionnalisant cette conférence ?

Voilà, monsieur le secrétaire d'Etat, le socle de la future stabilité européenne : défense nationale bien comprise et mesures de confiance et de désarmement au sein de la C.S.C.E. C'est parce que le traité sur les forces armées conventionnelles en Europe va dans ce sens et, par conséquent, dans celui de la paix, que nous voterons pour sa ratification.

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

La discussion générale est close.

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

Article unique

M. le président. « Article unique. - Est autorisée la ratification du Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe (ensemble huit protocoles) signé à Paris le 19 novembre 1990 ainsi que trois déclarations faites le même jour, deux déclarations faites le 14 juin 1991 et deux déclarations faites le 18 octobre 1991 et dont les textes sont annexés à la présente loi. »

La parole est à M. le secrétaire d'Etat aux affaires étrangères.

M. Alain Vivien, secrétaire d'Etat. Il n'appartient pas au Gouvernement de commenter les opinions émises dans le cadre de la question préalable, soutenue par M. Paecht et contestée par M. Bassinet.

Sachez, monsieur Montdargent, que nous partageons une partie de vos inquiétudes, en particulier en ce qui concerne le risque de prolifération nucléaire qui peut apparaître avec la décomposition de l'U.R.S.S.

Le Président de la République a proposé une réunion des quatre puissances dotées d'armes nucléaires en Europe pour s'assurer du maintien d'un contrôle. Nous ne pouvons que souscrire à sa proposition.

Enfin, je ne commenterai pas la position de votre groupe sur l'avenir institutionnel de l'Europe, à propos duquel il y a quelques divergences entre les opinions qu'il exprime et celles de la majorité présidentielle.

Explication de vote

M. le président. La parole est à M. Jean-Briane, pour une explication de vote.

M. Jean Briane. Très brève, monsieur le président.

Je ne reviendrai pas sur les propos tenus tout à l'heure par M. Paecht, ni sur l'intervention de mon collègue Voisin en commission. Que l'on ne se méprenne pas : nous sommes pour la ratification de ce traité. Mais nous constatons aujourd'hui que le partenaire le plus important n'est pas en mesure de le ratifier. Nous considérons par conséquent que le moment n'est pas opportun pour nous proposer une ratification. C'est la raison pour laquelle nous ne participerons pas au vote final.

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

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

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

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

10

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt-deux heures, deuxième séance publique :

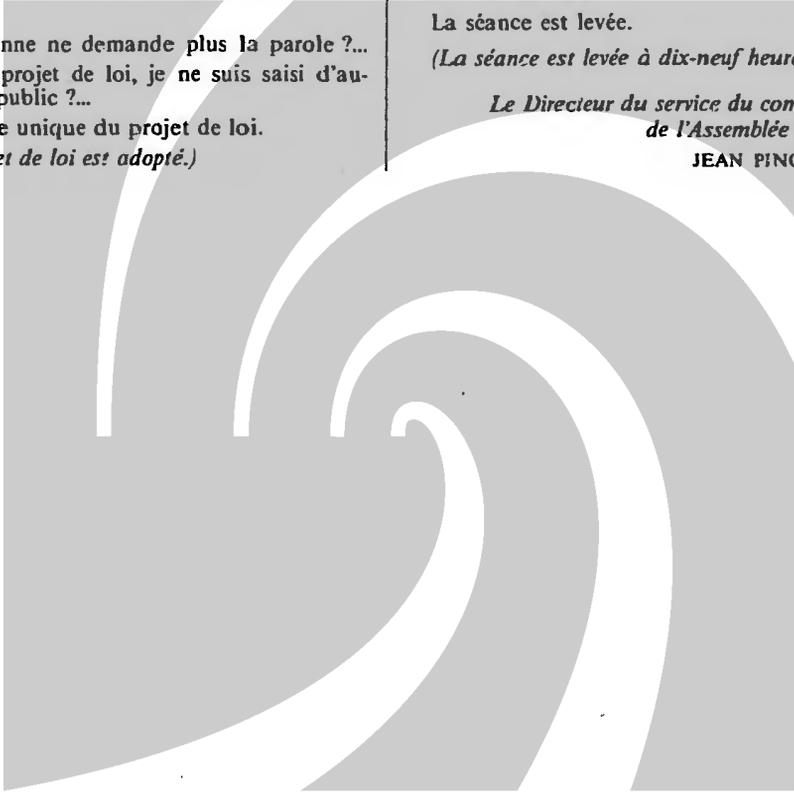
Discussion du projet de loi adopté par le Sénat après déclaration d'urgence n° 2349, modifiant les articles 27, 31 et 70 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (rapport n° 2421 de M. Michel Français, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.)

La séance est levée.

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

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

JEAN PINCHOT



LuraTech

www.luratech.com

ANNEXE AU PROCÈS-VERBAL

de la 1^{re} séance

du jeudi 12 décembre 1991

SCRUTIN (N° 601)

sur la question préalable opposée par M. Charles Millon au projet de loi autorisant la ratification du traité sur les forces armées conventionnelles en Europe (ensemble huit protocoles), signée à Paris le 19 novembre 1990, ainsi que trois déclarations faites le même jour, deux déclarations faites le 14 juin 1991 et deux déclarations faites le 18 octobre 1991.

Nombre de votants	574
Nombre de suffrages exprimés	572
Majorité absolue	287

Pour l'adoption	265
Contre	307

L'Assemblée nationale n'a pas adopté.

ANALYSE DU SCRUTIN

Groupe socialiste (273) :

Contre : 273.

Groupe R.P.R. (127) :

Pour : 126.

Non-votant : 1. - M. Olivier Guichard.

Groupe U.D.F. (90) :

Pour : 89.

Non-votant : 1. - M. Jean Brocard.

Groupe U.D.C. (38) :

Pour : 37.

Abstention volontaire : 1. - M. Christian Kert.

Groupe communiste (26) :

Contre : 26.

Non-inscrits (22) :

Pour : 13. - MM. Léon Bertrand, Jean-Michel Dubernard, Serge Franchis, Jean-Jacques Jegou, Auguste Legros, Michel Noir, Jean-Pierre de Peretti della Rocca, Jean Royer, Maurice Sergheraert, Christian Spiller, Mme Marie-France Stirbois, MM. André Thien Ah Koon et Yves Vidal.

Contre : 8. - MM. Jean Charbonnel, Elie Hoarau, Alexandre Léontieff, Alexis Pota, Bernard Tapie, Emile Vernaudon, Marcel Wacheux et Aloyse Warbovier.

Abstention volontaire : 1. - M. Jean-Marie Daillet.

Ont voté pour

Mme Michèle
Alliot-Marie
M. Edmond Alphandéry
Mme Nicole Amélie
MM.
René André
Philippe Anberger
Emmanuel Aubert
François d'Aubert

Gautier Aedinot
Pierre Bachelet
Mme Roselyne
Bachelot
Patrick Balkany
Edouard Balladur
Claude Barate
Michel Barnier
Raymond Barre

Jacques Barrot
Dominique Baudis
Jacques Baumel
Henri Bayard
François Bayrou
René Beaumont
Jean Bégaout
Pierre de Benooville
Christian Bergelin

André Bertbol
Léon Bertrand
Jean Besson
Claude Birraux
Jacques Blanc
Roland Blum
Franck Borotra
Bernard Bosson
Bruno Bourg-Broc
Jean Bousquet
Mme Christine Boutin
Loïc Bouvard
Jacques Boyon
Jean-Guy Branger
Jean Briane
Albert Brochard
Louis de Broissia
Christian Cabal
Jean-Marie Caro
Mme Nicole Catala
Jean-Charles Cavallé
Robert Cazalet
Richard Cazenave
Jacques
Chaban-Delmas
Jean-Yves Charnard
Hervé de Charette
Jean-Paul Charie
Serge Charles
Jean Charroppia
Gérard Chasseguet
Georges Chavares
Jacques Chirac
Paul Chollet
Pascal Clément
Michel Coizat
Daniel Collin
Louis Colombani
Georges Colombier
René Cozmann
Alain Cozsin
Yves Cozsin
Jean-Michel Couve
René Cozeisbes
Jean-Yves Cozan
Henri Coq
Olivier Dassault
Mme Martine
Dasgrieh
Bernard Debré
Jean-Louis Debré
Arthur Dehaene
Jean-Pierre Delalande
Francis Delattre
Jean-Marie Demange
Jean-François Deniau
Xavier Deniau
Léonce Deprez
Jean Desautis
Alain Deraquet
Patrick Devredjian
Claude Dhiaïnia
Willy Diniéglio
Eric Dolige
Jacques Dominati
Maurice Dousset
Guy Druet

Jean-Michel
Dubernard
Xavier Dugoin
Adrien Durand
Georges Durand
André Durr
Charles Ehrmann
Christian Estrosi
Jean Falala
Hubert Falco
Jacques Farran
Jean-Michel Ferrand
Charles Fère
François Fillon
Jean-Pierre Foucher
Serge Franchis
Edouard
Frédéric-Dupont
Yves Fréville
Jean-Paul Fuchs
Claude Gaillard
Robert Galley
René Galy-Dejean
Gilbert Gantier
René Garrec
Henri de Gastines
Claude Gatignol
Jean de Gaulle
Francis Geug
Germain Geagenwin
Edmond Gerrer
Michel Girard
Jean-Louis Goasduff
Jacques Godfrain
François-Michel
Gonnou
Georges Gorse
Daniel Goulet
Gérard Grigono
Hubert Grimaud
Alain Griotteray
François
Grusseumeyer
Ambroise Guellec
Lucien Guichon
Jean-Yves Haby
François d'Harcourt
Pierre-Rémy Hoassia
Mme Elisabeth Hubert
Xavier Hunault
Jean-Jacques Hyst
Michel Iachanspé
Mme Bernadette
Isaac-Sibille
Denis Jacquet
Michel Jacquemin
Henry Jean-Baptiste
Jean-Jacques Jegou
Alain Jochemann
Didier Jalla
Alain Juppé
Gabriel Kasperet
Aimé Kergueris
Jean Kiffer
Emile Koehl
Claude Labbé

Jean-Philippe
Lachenaud
Marc Laffineur
Jacques Lafleur
Alain Lamassoure
Edouard Lestrain
Philippe Legras
Auguste Legros
Gérard Léonard
François Léotard
Arnaud Lepertq
Pierre Lequiller
Roger Lestas
Maurice Ligoz
Jacques Limouzy
Jean de Lipkowski
Gérard Loquet
Alain Madelin
Jean-François Mancel
Raymond Marcellin
Claude-Gérard Marcus
Jacques Masden-Ares
Jean-Louis Masson
Gilbert Mathien
Jean-François Mattei
Pierre Mauger
Joseph-Henri
Manojman du Gasset
Alain Mayoad
Pierre Mazeaud
Pierre Méhaugier
Pierre Merli
Georges Mesmin
Philippe Mestre
Michel Meylan
Pierre Micaux
Mme Lucette
Michaux-Cherry
Jean-Claude Migon
Charles Millon
Charles Miossec
Mme Louise Moreau
Alain Moyné-Bressand
Maurice
Nénon-Pvataho
Jean-Marc Nesme
Michel Noir
Roland Nungesser
Patrick Ollier
Charles Paccou
Arthur Pascht
Mme Françoise
de Pannieu
Robert Pandraud
Mme Christiane Papou
Mme Monique Papou
Pierre Pasquini
Michel Pelchat
Dominique Perbea
Régis Perbet
Jean-Pierre de Peretti
della Rocca
Michel Péricard
Francisque Perrut
Alain Peyrefitte
Jean-Pierre Philibert
Mme Yann Piat

Etienne Plate
Ladislav Pomiatowski
Bernard Pons
Robert Pousjadé
Jean-Luc Prael
Jean Proriot
Eric Raoult
Pierre Raynal
Jean-Luc Reitzer
Marc Reyman
Lucien Richard
Jean Rigaud
Gilles de Robien
Jean-Paul
de Rocca Serra
François Rochebloise
André Rossi
José Rossi
André Rossinot
Jean Royer

Antoine Ruffenacht
Francis Saint-Ellier
Rudy Salles
André Santini
Nicolas Sarkozy
Mme Suzanne
Sauvaigo
Bernard Schreiner
(Bas-Rhin)
Philippe Séguin
Jean Seiffinger
Maurice Sergheraert
Christian Spiller
Bernard Stasi
Mme Marie-France
Stürbois
Paul-Louis Teauillon
Michel Terrot
André Thien Ah Koon
Jean-Claude Thomas

Jean Tiberi
Jacques Toubea
Georges Tranchant
Jean Ueberschlag
Léon Vachet
Jean Valleix
Philippe Vasseur
Yves Vidal
Gérard Vignoble
Philippe de Villiers
Jean-Paul Virapoullé
Robert-André Vivien
Michel Voisin
Roland Vuillaume
Jean-Jacques Weber
Pierre-André Wiltzer
Claude Wolff
Adrien Zeller.

Marcel Garroste
Kamilo Gata
Jean-Yves Gateaud
Jean Gatel
Jean-Claude Gayssot
Claude Germon
Jean Giovannelli
Pierre Goldberg
Roger Goubier
Joseph Gourmelon
Hubert Gouze
Gérard Gouzes
Léo Grézard
Jean Guigné
Georges Hage
Guy Hermier
Edmond Hervé
Jacques Hewelin
Pierre Hiard
Elie Hoaran
François Hollande
Roland Hugnet
Jacques Hayghues
des Etages
Gérard Istace
Mme Marie Jacq
Mme Muguette
Jacquaint
Frédéric Jalton
Jean-Pierre Joseph
Noël Josephé
Charles Josselin
Alain Journet
Jean-Pierre Kucbeida
André Labarrière
Jean Laborde
Jean Labombe
Pierre Lagorce
André Lajoie
Jean-François
Lamarque
Jérôme Lambert
Michel Lambert
Jean-Pierre Lapaire
Claude Laréal
Dominique Larifla
Jean Laurain
Jacques Lavédrine
Gilbert Le Bris
Mme Marie-France
Lecuir
Jean-Yves Le Déant
Jean-Marie Leduc
Robert Le Foll
Jean-Claude Lefort
Bernard Lefranc
Jean Le Garrec
Jean-Marie Le Guen

André Lejeune
Daniel Le Mear
Georges Lemoine
Guy Lengagne
Alexandre Léontieff
Roger Léroa
Alain Le Vern
Mme Marie-Noëlle
Liesemann
Claude Lise
Robert Loidi
Paul Lombard
François Lowle
Guy Lordinot
Jeanny Lorgeoux
Maurice
Louis-Joseph-Dogné
Jean-Pierre Luzzi
Bernard Madrelle
Jacques Mahéas
Guy Malandain
Martin Malby
Thierry Maudoa
Georges Marchais
Roger Mas
René Massat
Marius Masse
François Massot
Didier Mathas
Pierre Mauroy
Pierre Métais
Charles Metzinger
Henri Michel
Jean-Pierre Michel
Didier Migaud
Mme Hélène Mignou
Gilbert Millet
Claude Miquen
Gilbert Mitterrand
Marcel Mocour
Guy Monjalou
Gabriel Montharion
Robert Montdargent
Mme Christiane Mora
Ernest Montoussamy
Bernard Nayral
Alain Néri
Jean-Paul Nouzi
Jean Oehler
Pierre Ortel
François Patriat
Jean-Pierre Pécaiant
Jean-Claude Peyronnet
Michel Pezet
Louis Pieran
Christian Pierret
Yves Pillot
Charles Pistre

Jean-Paul Planchou
Bernard Poignant
Alexis Pota
Maurice Pourchon
Jean Provenç
Jean-Jack Queyranne
Guy Ravier
Alfred Recours
Daniel Reiner
Alain Richard
Jean Rigal
Gaston Rimareix
Jacques Rimbault
Roger Riachet
Mme Dominique
Robert
Alain Rodet
Jacques
Roger-Machart
Mme Yvette Roody
René Rouquet
Mme Ségolène Royal
Michel Sainte-Marie
Philippe Saunaro
Jean-Pierre Santa Cruz
Jacques Santrot
Gérard Saunade
Robert Savy
Bernard Schreiner
(Yvelines)
Roger-Gérard
Schwartzberg
Robert Schwint
Patrick Seve
Henri Sicre
Mme Marie-Joséph
Sablé
Michel Sachod
Bernard Tapie
Jean Tarlito
Yves Tavernier
Jean-Michel Testu
Michel Thauvin
Fabien Thiéme
Pierre-Yvon Trémel
Edmond Vacant
Daniel Vaillant
Michel Vanzelle
Emile Vermandon
Théo Vial-Massat
Pierre Victoria
Joseph Vidal
Alain Vidalies
Jean Vittraat
Marcel Wachoux
Aloÿse Warbouwer
Jean-Pierre Worms
Emile Zaccarelli.

Ont voté contre

MM.
Maurice
Adevah-Penf
Jean-Marie Alaize
Jean Albouy
Mme Jacqueline
Alquier
Jean Anciant
Bernard Angels
Robert Anselin
François Amséni
Henri d'Attilio
Jean Aurox
Jean-Yves Autexier
Jean-Marc Ayrault
Jean-Paul Bachy
Jean-Pierre Baesmler
Jean-Pierre Balduyck
Jean-Pierre Balligand
Gérard Bap
Régis Barailla
Claude Barande
Bernard Bardia
Alain Barras
Claude Bartolone
Philippe Bassinet
Christian Bataille
Jean-Claude Bataux
Umberto Battist
Jean Beauvils
Guy Bèche
Jacques Becq
Roland Beix
André Bellon
Jean-Michel Belorgey
Serge Beltrame
Georges Benedetti
Jean-Pierre Bequet
Michel Bérégozoy
Pierre Bernard
Michel Berson
Marcelin Berthelot
André Billardon
Bernard Bioulac
Jean-Claude Bliin
Jean-Marie Bockel
Alain Bocquet
David Bokbot
Jean-Claude Bois
Gilbert Bonemaïson
Alain Bonnet
Augustin Bourepaux
André Borel

Mme Huguette
Bouchardéan
Jean-Michel
Bouchéroe
(Charente)
Jean-Michel
Bouchérou
(Ille-et-Vilaine)
Jean-Claude Boulard
Jean-Pierre Bouquet
Claude Bourdin
René Bourget
Pierre Bourguignon
Jean-Pierre Braine
Pierre Braza
Jean-Pierre Brard
Jean-Paul Bret
Maurice Briand
Alain Brune
Jacques Brunbes
Mme Denise Cacheux
Jean-Paul Calloud
Alain Calmat
Jean-Marie Cambacérés
Jean-Christophe
Cambadélis
Jacques Cambolire
André Capet
René Carpentier
Roland Carraz
Michel Carletet
Bernard Carton
Elie Castor
Bernard Cauvin
René Cazenave
Aimé Césaré
Guy Chaufrault
Jean-Paul Chamteguet
Jean Charbonnel
Bernard Berson
Marcel Charmant
Michel Charzat
Guy-Michel Chauveau
Daniel Chevallier
Jean-Pierre
Chevènement
Didier Chouat
André Clerf
Michel Coffineau
François Colcombet
Georges Colin
Michel Crépeau

Pierre-Jean Daviaud
Mme Martine David
Jean-Pierre
Defontaine
Marcel Debois
Jean-François
Delahais
André Delattre
André Delebedde
Jacques Delby
Albert Denvers
Bernard Derosier
Freddy
Deschaux-Beaume
Jean-Claude Dessein
Michel Destot
Paul Dhaille
Michel Diet
Marc Dolez
Yves Dollo
René Dosière
Raymond Douyère
Julien Dray
René Drosin
Claude Ducert
Pierre Ducout
Jean-Louis Dumont
Dominique Dupilet
Yves Durand
Jean-Paul Durieux
André Duroméa
Paul Duvaléix
Mme Janine Ecochard
Henri Emanuelelli
Pierre Esteve
Claude Evis
Laurent Fabius
Albert Facon
Jacques Fleury
Jacques Floch
Pierre Forgues
Raymond Forné
Alain Fort
Jean-Pierre Fourné
Michel Fraipaix
Georges Fréche
Michel Fromet
Claude Gaits
Claude Galametz
Bertrand Gallet
Dominique Gambier
Pierre Garnaudia

Se sont abstenus volontairement

MM. Jean-Marie Daillet et Christian Kert.

N'ont pas pris part au vote

MM. Jean Brocard et Olivier Guichard.

ERRATUM

Dans les mises au point sur le scrutin (n° 586) sur la question préalable opposée par M. Bernard Pons au projet de loi portant diverses dispositions d'ordre social (*Journal officiel*, débats A.N. du 7 décembre 1991, p. 7415), après le début de phrase : « MM. Dominique Dupilet et Jean Laborde ont fait savoir », ajouter les mots : « qu'ils avaient voulu voter « contre » ».



LuraTech

www.luratech.com