

# SÉNAT

## DÉBATS PARLEMENTAIRES

### JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS  
26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15.  
TELEX 201176 F DIRJO PARIS



TÉLÉPHONES :  
STANDARD : (1) 40-58-75-00  
ABONNEMENTS : (1) 40-58-77-77

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1992-1993

## COMPTE RENDU INTÉGRAL

39<sup>e</sup> SÉANCE

**Séance du jeudi 24 juin 1993**

# SOMMAIRE

## PRÉSIDENTICE DE M. JEAN CHAMANT

1. **Procès-verbal** (p. 1713).
2. **Rappel au règlement** (p. 1713).  
MM. Jean Garcia, le président.
3. **Conférence des présidents** (p. 1713).
4. **Vote par procuration.** – Adoption d'une proposition de loi en deuxième lecture (p. 1714).  
Discussion générale : MM. Daniel Hoeffel, ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales ; Michel Rufin, rapporteur de la commission des lois ; Jacques Bellanger.  
Clôture de la discussion générale.  
Article unique (p. 1718)  
Amendements n<sup>os</sup> 4 et 5 de M. Claude Estier et 1 de M. Charles de Cuttoli. – MM. Jacques Bellanger, Charles de Cuttoli, le rapporteur, le ministre délégué, Michel Dreyfus-Schmidt. – Retrait de l'amendement n<sup>o</sup> 1 ; rejet des amendements n<sup>os</sup> 4 et 5.  
MM. Georges Mouly, Pierre Croze, Bernard Laurent, Jacques Habert, Serge Vinçon, Philippe Marini, Pierre Laffitte, le ministre délégué.  
Adoption de l'article unique.  
Articles additionnels après l'article unique (p. 1722)  
Amendements n<sup>os</sup> 6 et 7 de M. Claude Estier. – MM. Jacques Bellanger, le rapporteur, le ministre délégué ; Michel Dreyfus-Schmidt. – Rejet des deux amendements.  
Explications de vote (p. 1724)  
MM. Jean Garcia, Jacques Bellanger.  
Adoption, par scrutin public, de la proposition de loi.
5. **Forces armées conventionnelles en Europe.** – Adoption d'un projet de loi (p. 1724).  
Discussion générale : MM. Roger Romani, ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés ; Jacques Golliet, rapporteur de la commission des affaires étrangères.  
Clôture de la discussion générale.  
Article 1<sup>er</sup> (p. 1726)  
M. le rapporteur.  
Adoption de l'article.  
Article 2 (p. 1727)  
MM. le rapporteur, le ministre délégué.

Adoption de l'article.

Article 3 (p. 1728)

M. le rapporteur.

Adoption de l'article.

Vote sur l'ensemble (p. 1728)

MM. Jacques Habert, le ministre délégué.

Adoption du projet de loi.

6. **Convention d'extradition avec la principauté de Monaco.** – Adoption d'un projet de loi (p. 1728).

Discussion générale : MM. Roger Romani, ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés ; Bernard Guyomard, rapporteur de la commission des affaires étrangères ; Jacques Habert.

Clôture de la discussion générale.

Adoption de l'article unique du projet de loi.

7. **Convention d'entraide judiciaire avec la Mongolie.** – Adoption d'un projet de loi (p. 1730).

Discussion générale : MM. Roger Romani, ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés ; Jacques Golliet, rapporteur de la commission des affaires étrangères.

Clôture de la discussion générale.

Adoption de l'article unique du projet de loi.

8. **Convention relative à la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe.** – Adoption d'un projet de loi (p. 1732).

Discussion générale : MM. Roger Romani, ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés ; Jacques Genton, rapporteur de la commission des affaires étrangères.

Clôture de la discussion générale.

Adoption de l'article unique du projet de loi.

9. **Transmission d'un projet de loi** (p. 1735).

10. **Dépôt d'une proposition de loi** (p. 1735).

11. **Ordre du jour** (p. 1735).

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENCE DE M. JEAN CHAMANT

vice-président

La séance est ouverte à quinze heures cinq.

**M. le président.** La séance est ouverte.

1

### PROCÈS-VERBAL

**M. le président.** Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

### RAPPEL AU RÈGLEMENT

**M. Jean Garcia.** Je demande la parole pour un rappel au règlement.

**M. le président.** La parole est à M. Jean Garcia.

**M. Jean Garcia.** Mon rappel au règlement se fonde sur l'article 36, alinéa 3, du règlement.

Les graves atteintes aux droits de l'homme qui ont lieu chaque jour au Kurdistan de Turquie sont à l'origine d'actes désespérés commis par des ressortissants kurdes résidant en Europe.

Les dépêches font état d'événements violents et de prises d'otages survenus un peu partout dans la Communauté économique européenne, à Munich, à Bonn, à Dortmund, à Stuttgart, à Berne et à Marseille.

Bien entendu, nous ne saurions encourager de tels faits. Cependant, le contexte particulier que le pouvoir turc entretient dans cette partie du globe, les raids meurtriers s'abattant sur les populations kurdes, les emprisonnements arbitraires et les tortures ne sauraient trouver chez les sénateurs communistes et apparentés la moindre complaisance d'un silence coupable.

Par conséquent, nous souhaitons que le Gouvernement français se prononce clairement contre les agissements anti-démocratiques du Gouvernement turc ; il lui faut intervenir en faveur d'un règlement rapide d'une situation dramatique qui dure depuis trop longtemps et qui pousse aujourd'hui les réfugiés politiques kurdes, dans l'exaspération, à des actes de désespoir.

Il en va de l'honneur de notre pays. Les orientations économiques et politiques ne peuvent éternellement être un prétexte, d'une part, pour le pouvoir antidémocratique turc d'étendre son hégémonie exorbitante sur le peuple kurde et, d'autre part, pour les autorités gouvernementales d'Ankara de bénéficier d'une absolution scandaleuse.

Par conséquent, les sénateurs communistes et apparentés demandent que la France mette en œuvre de toute urgence

les conditions indispensables au respect du peuple kurde, de sa culture et de ses droits. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

**M. le président.** Mon cher collègue, je vous donne acte de votre rappel au règlement.

3

### CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS

**M. le président.** La conférence des présidents a établi comme suit l'ordre du jour des prochaines séances du Sénat, sous réserve de l'application de l'article 32, alinéa 4, du règlement :

A. - **Vendredi 25 juin 1993**, à neuf heures trente :

Sept questions orales sans débat :

N° 32 rectifiée de M. Louis Jung à M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (attribution aux fonctionnaires de la médaille d'honneur du travail) ;

N° 34 de M. Roland Courteau à M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (situation de l'emploi dans le département de l'Aude) ;

N° 31 de M. Roland Courteau à Mme le ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville (publicité en faveur du vin) ;

N° 35 de M. Aubert Garcia à M. le ministre des affaires étrangères (politique de la France à l'égard du Guatemala) ;

N° 36 de M. Xavier de Villepin à M. le ministre de la coopération (politique de la France à l'égard du Liberia) ;

N° 30 de M. Robert Vizet à M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire (réglementation du stationnement des gens du voyage) ;

N° 33 de M. André Diligent à M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales (définition du logement social retenue pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement ou de la dotation de solidarité urbaine).

B. - **Lundi 28 juin 1993**, à quinze heures et le soir :

*Ordre du jour prioritaire*

1° Conclusions de la commission des affaires culturelles sur la proposition de loi de M. Jean-Paul Hugot relative à la mise en œuvre des droits des artistes-interprètes et des producteurs de phonogrammes (n° 386, 1992-1993) ;

2° Projet de loi relatif à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal (n° 368, 1992-1993).

C. - **Mardi 29 juin 1993**, à neuf heures trente, à seize heures et le soir :

*Ordre du jour prioritaire*

1° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux contrôles et vérifications d'identité (n° 352, 1992-1993) ;

La conférence des présidents a fixé à deux heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion géné-

rale, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe. Il sera attribué à chaque groupe ainsi qu'à la réunion administrative des sénateurs n'appartenant à aucun groupe un temps minimum identique de cinq minutes ; les quatre-vingt-cinq minutes demeurant disponibles seront réparties à la proportionnelle.

L'ordre des interventions sera déterminé en fonction du tirage au sort auquel il a été procédé au début de la session et les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant dix-sept heures, le lundi 28 juin.

#### *Ordre du jour complémentaire*

2° Résolution de la commission des affaires culturelles sur la proposition de directive du Conseil n° E-62 modifiant la directive 85/611/CEE portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) (n° 336, 1992-1993).

D. - **Mercredi 30 juin 1993**, à neuf heures trente, à quinze heures et le soir :

#### *Ordre du jour prioritaire*

1° Sous réserve de transmission du texte, proposition de loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privé par les collectivités locales (A.N. n° 370) ;

2° Deuxième lecture du projet de loi constitutionnelle, modifié par l'Assemblée nationale, portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VIII, IX et XVI (n° 389, 1992-1993).

En outre, vers dix-sept heures trente, il sera procédé au dépôt du rapport annuel de la Cour des comptes.

La conférence des présidents a précédemment fixé un délai limite général pour le dépôt des amendements expirant, dans chaque cas, la veille du jour où commence la discussion, à dix-sept heures, pour tous les projets de loi et propositions de loi ou de résolution prévus jusqu'à la fin de la session ordinaire, à l'exception des textes de commissions mixtes paritaires et de ceux pour lesquels est déterminé un délai limite spécifique.

Y a-t-il des observations en ce qui concerne les propositions de la conférence des présidents qui ont été faites sous réserve de l'application de l'article 32, alinéa 4, du règlement pour les jours de séance autres que mardi, jeudi et vendredi ?...

Y a-t-il des observations à l'égard des propositions de la conférence des présidents concernant l'ordre du jour complémentaire ?...

Ces propositions sont adoptées.

4

## VOTE PAR PROCURATION

### **Adoption d'une proposition de loi en deuxième lecture**

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion en deuxième lecture de la proposition de loi (n° 297, 1992-1993), modifiée par l'Assemblée nationale, modifiant l'article L. 71 du code électoral et relative au droit de vote par procuration. [Rapport n° 344 (1992-1993).]

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre.

**M. Daniel Hoeffel, ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le Sénat a pris l'initiative,

le 29 juin 1991, d'inscrire à son ordre du jour l'examen d'une proposition de loi présentée par M. Jean Simonin et les membres du groupes du rassemblement pour la République, tendant à élargir la procédure du vote par procuration. Une proposition de loi de M. André Bohl est venue s'y joindre plus récemment.

Dans son excellent rapport, M. Michel Rufin avait souligné à l'époque combien lui paraissaient inadaptées et inéquitable les dispositions actuelles qui régissent le vote par procuration des personnes absentes de leur commune d'inscription pour cause de vacances.

Le 23° du paragraphe I de l'article L. 71 du code électoral autorise en effet à voter par procuration « les citoyens qui ont quitté leur résidence habituelle pour prendre leurs congés de vacances ». Mais, le vote par procuration dérogeant au principe fondamental selon lequel le vote est personnel, l'interprétation de cette disposition par les tribunaux de l'ordre administratif ne peut être que stricte. L'application littérale des termes « congés de vacances », entendus comme la période d'interruption annuelle d'une activité professionnelle, interdit donc le recours au vote par procuration pour tous les retraités qui, à un moment ou à un autre, se rendent en villégiature dans une autre commune que la leur.

M. Rufin considérait que cette discrimination méconnaissait le droit légitime de tout citoyen, fût-il retraité, à prendre des vacances et qu'il en résultait une situation d'autant plus inéquitable que, ne serait-ce que pour des raisons financières, un nombre croissant de retraités était conduit à partir en villégiature hors saison, c'est-à-dire précisément au cours des périodes où les consultations électorales sont généralement organisées.

Passant outre à l'opposition du gouvernement de l'époque, le Sénat a donc adopté un texte autorisant à voter par procuration les citoyens âgés d'au moins soixante ans, titulaires d'une pension de retraite, ainsi que leur conjoint si celui-ci n'exerce pas d'activité professionnelle.

C'est ce texte qui est venu en discussion devant l'Assemblée nationale le 5 mai dernier.

Le diagnostic porté par M. Rufin voilà deux ans est-il toujours valable ? Je pense que tout le monde, dans cette assemblée, en demeure bien convaincu.

Depuis lors, chaque consultation - les élections régionales et cantonales qui ont eu lieu en mars 1992, le référendum sur le traité de Maastricht de septembre 1992 et les élections législatives générales de mars dernier - a été l'occasion de protestations de plus en plus nombreuses et de plus en plus insistantes, notamment de la part des associations de retraités, qui comprennent mal la rigueur de la loi à l'égard de leurs mandants.

Il ne fait pas de doute que les dispositions en vigueur sont désormais inadaptées, et ce pour différentes raisons : sociologiquement, elles ne tiennent pas compte de l'évolution du contenu même de la notion de « vacances » ; économiquement, elles sont en contradiction avec les efforts accomplis en vue de l'étalement des vacances ; enfin, politiquement, elles peuvent avoir un effet négatif non négligeable sur le niveau de la participation électorale.

Le texte qui vous revient aujourd'hui de l'Assemblée nationale est cependant très différent de celui que le Sénat a adopté en juin 1991.

Il est apparu en effet à l'Assemblée nationale - le Gouvernement partage d'ailleurs tout à fait ce point de vue - que la rédaction retenue par le Sénat était des plus critiquables au regard du principe d'égalité, au respect duquel veille attentivement le Conseil constitutionnel.

Cette rédaction établissait d'abord une distinction injustifiée entre les retraités selon qu'ils ont plus ou moins de soixante ans, les premiers seulement étant autorisés à bénéficier des dispositions nouvelles.

Bien plus, en s'attachant au cas des seuls retraités, la rédaction du Sénat laissait de côté celui d'autres catégories de citoyens qui se trouvent dans une situation exactement identique : les jeunes avant leur entrée dans la vie active, les personnes privées d'emploi et, d'une façon générale, tous ceux qui n'ont jamais exercé une activité professionnelle.

C'est la raison pour laquelle l'Assemblée nationale a ajouté, à l'article L. 71 du code électoral, un paragraphe III aux termes duquel peuvent être admis, à leur demande, à voter par procuration « les électeurs qui ont quitté leur résidence habituelle pour prendre des vacances ». Une fois disparue toute référence aux « congés », la notion de vacances s'applique ainsi désormais aussi bien aux personnes exerçant une activité professionnelle qu'à celles qui n'en ont pas, et donc, parmi ces dernières, aux retraités, quel que soit leur âge.

Une telle formule respecte indiscutablement le principe constitutionnel d'égalité, puisque tous les électeurs en déplacement pour cause de vacances seraient traités par la loi de la même manière.

Dans le même temps, cette formule évite de tomber sous le coup d'un autre risque d'inconstitutionnalité : celui qui découlerait d'un système faisant du vote par procuration une procédure de vote à la seule discrétion de l'électeur.

On ne doit pas perdre de vue, en effet, que le vote par procuration, comme je l'ai déjà rappelé tout à l'heure, déroge au double principe, inscrit à l'article 3 de la Constitution, selon lequel le vote est à la fois égal et secret.

Comme pour toute procédure dérogatoire, il importe de veiller à ce que le vote par procuration reste exceptionnel. C'est le cas en la circonstance, puisque, aux termes du nouveau paragraphe III de l'article L. 71, le recours à cette facilité de vote demeure subordonné à l'existence d'une situation objective : une absence de l'électeur de sa résidence habituelle. Il va d'ailleurs de soi que, en l'occurrence, il doit s'agir d'une absence prolongée, impliquant une villégiature, c'est-à-dire un séjour de l'électeur loin de son domicile ; il reste exclu que l'on puisse voter par procuration simplement pour une absence momentanée, à l'occasion du repos dominical par exemple, lequel ne saurait être assimilé à des vacances.

Le Sénat sait en revanche que le Gouvernement s'est montré beaucoup plus réticent à l'égard d'une autre initiative prise par l'Assemblée nationale : la suppression de l'énumération des vingt-trois catégories d'électeurs figurant au paragraphe I du même article L. 71. Cela aboutit à ne laisser subsister qu'une formule générale autorisant à voter par procuration ceux « qui établissent que des obligations dûment constatées les placent dans l'impossibilité d'être présents dans leur commune d'inscription le jour du scrutin ».

Une telle modification peut apparaître *a priori* comme une mesure de simplification qui dispense d'une énumération fastidieuse et aboutit à une rédaction plus élégante.

On sait, par ailleurs, que, conformément aux dispositions contenues dans l'article R. 73 du code électoral, les électeurs visés au paragraphe I doivent produire une attestation à l'appui de leur demande à voter par procuration et que la désignation des personnes habilitées à établir les attestations, de même que le modèle de ces attestations, sont fixés par décret. Le texte intervenu à cet effet est le décret n° 76-158 du 12 février 1976. On voit mal comment un nouveau décret d'application pourrait substantiellement modifier la nature des attestations aujourd'hui requises.

Il n'en reste pas moins que la disparition de l'énumération détaillée dans la loi des situations ouvrant droit à voter par procuration introduit un certain « flottement » et peut même créer des ambiguïtés. Elle peut inciter les juges d'instance et les officiers de police judiciaire qu'ils délèguent à l'effet d'établir les procurations à élargir leur marge d'appréciation. Il peut en résulter un certain laxisme...

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Absolument !

**M. Daniel Hoeffel, ministre délégué.** ... ou, en sens inverse, une sévérité accrue, en tout cas des distorsions dans l'application de la loi selon l'autorité à laquelle on s'adresse.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Très bien !

**M. Daniel Hoeffel, ministre délégué.** Au contraire, l'appartenance à l'une des catégories aujourd'hui précisément définies constitue pour l'électeur une garantie qu'il lui sera possible de voter par procuration.

Une illustration des ambiguïtés ainsi introduites dans le texte est fournie par un amendement, cosigné par MM. de Cuttoli et d'Ornano et Mme Brisepierre, sur lequel la commission des lois du Sénat a été appelée à délibérer.

L'exposé sommaire de cet amendement fait justement remarquer que les Français établis hors de France n'entrent pas forcément dans la catégorie des électeurs « établissant que des obligations dûment constatées les placent dans l'impossibilité d'être présents dans leur commune d'inscription au moment du scrutin ».

Pourtant, les intéressés peuvent aujourd'hui voter par procuration puisqu'ils sont expressément mentionnés par le 5° du paragraphe I de l'article L. 71, et il n'a certainement pas été dans les intentions de l'Assemblée nationale de leur retirer ce droit.

Le décret d'application auquel je faisais tout à l'heure allusion ne saurait méconnaître ces intentions. Les Français établis hors de France doivent pouvoir continuer à voter par procuration du seul fait qu'ils sont immatriculés au consulat, et sans avoir à produire de justification particulière.

Telles sont, mesdames, messieurs les sénateurs, les observations que le Gouvernement tenait à porter à votre connaissance dans la discussion générale.

Je ne saurais terminer sans souligner combien les débats sur cette proposition de loi sont exemplaires du travail du Parlement tel que nous pouvons le concevoir.

D'initiative sénatoriale, la présente proposition de loi a été le premier texte soumis à l'examen de l'Assemblée nationale à l'ouverture de la présente session. Les deux assemblées ont ensuite accompli, à l'occasion de son examen, un fructueux travail de synthèse dont le résultat devrait apporter une sensible amélioration aux conditions d'exercice de la démocratie dans ce pays. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants, du RPR et sur certaines travées du RDE.*)

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

**M. Michel Rufin, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Monsieur le président, mes chers collègues, le Sénat est appelé à examiner, en deuxième lecture, la proposition de loi n° 297 modifiant l'article L. 71 du code électoral et relative au vote par procuration, que M. le ministre a exposée et commentée avec sa clarté et son talent habituels, ce qui me permettra d'être bref.

Je rappellerai seulement que cette proposition de loi avait été déposée, en 1991, par M. Jean Simonin et les membres du groupe du RPR.

Le texte que nous avons adopté le 29 juin 1991 avait aussitôt été transmis à l'Assemblée nationale, où il n'avait, malheureusement ! jamais été inscrit à l'ordre du jour.

Je tiens à donner acte au nouveau gouvernement d'avoir rapidement remédié à cette situation, et même d'avoir accordé à l'initiative du Sénat une attention toute particulière puisque ce texte a été le premier à être discuté en séance publique par la nouvelle Assemblée nationale.

Tout cela m'aura néanmoins offert l'occasion de rapporter la proposition de loi n° 139, récemment déposée sur le même sujet par notre excellent collègue M. André Bohl.

Le texte que nous avons adopté en première lecture demeurerait parfaitement circonscrit.

Il s'agissait uniquement de permettre aux retraités de voter par procuration lorsque, pour une raison ou une autre, ils se retrouvent éloignés de leur domicile au moment d'un scrutin.

Je vous rappelle qu'en pratique les dispositions du code électoral autorisant les électeurs « en congés de vacances » à voter par procuration ne s'appliquent pas aux retraités.

Les autorités administratives et la jurisprudence entendent en effet les termes « congés de vacances » comme une « période d'interruption annuelle d'une activité professionnelle ».

Ayant par définition cessé d'exercer son activité professionnelle, un retraité ne peut évidemment pas prendre de tels congés.

Or nous savons tous que l'abaissement de l'âge de la retraite et l'évolution du mode de vie conduisent de plus en plus de retraités à s'absenter périodiquement de leur domicile, pour prendre quelques jours de repos, aider leurs enfants, garder leurs petits-enfants durant les vacances scolaires, effectuer des voyages organisés, etc.

Bien souvent, ces retraités choisissent, avec raison, les périodes creuses, où les déplacements sont plus faciles et moins chers mais peuvent coïncider, au printemps notamment, avec les consultations électorales régulières.

En outre, certains scrutins sont imprévisibles, tels les référendums.

Chaque fois, les retraités en vacances se trouvent confrontés à un délicat dilemme : renoncer à voter ou interrompre leur déplacement, avec tous les inconvénients – et aussi les frais – que cela peut entraîner.

Le référendum sur le traité de Maastricht, en septembre 1992, a mis en relief l'acuité de ce problème.

En 1991, nous avons approuvé le principe du vote par procuration des retraités en vacances. Nous y avons également vu un moyen de freiner l'abstentionnisme électoral, déjà fort préoccupant.

Toutefois, la rédaction initiale de la proposition de loi aurait permis à certains électeurs de voter par procuration, sans être véritablement des retraités. C'eût été, par exemple, le cas des mères de famille interrompant leur activité professionnelle pour se consacrer à leurs enfants. Or nous considérons qu'il convenait de s'en tenir strictement au seul cas des retraités.

C'est pourquoi nous avons finalement limité l'extension du vote par procuration aux seuls « citoyens âgés d'au moins soixante ans, titulaires d'une pension de retraite d'un régime obligatoire d'assurance vieillesse », ainsi, bien sûr, qu'à leur conjoint « si celui-ci n'exerce pas d'activité professionnelle ».

L'Assemblée nationale a sensiblement modifié le texte du Sénat – nous nous en réjouissons – en étendant le droit de vote par procuration à tous les électeurs qui ont quitté leur résidence habituelle pour prendre des vacances.

Se trouveraient donc désormais concernés tous les actifs en vacances, comme c'est déjà le cas actuellement, tous les retraités en congés, comme le souhaitait le Sénat, mais aussi tous les autres électeurs en vacances ne relevant d'aucune de ces deux catégories.

Les députés ont par ailleurs jugé un peu caduque la longue énumération des électeurs admis par l'article L. 71 du code électoral à voter par procuration, lorsque « des obligations dûment constatées les retiennent hors de la commune sur la liste électorale de laquelle ils sont inscrits ».

De fait, cette énumération regroupe des catégories, très diverses, telles que les marins de commerce, les journalistes, les forains, les femmes en couches, les malades hospitalisés, les curistes, les ministres des cultes en déplacement, etc.

L'Assemblée nationale a tout simplement abrogé cette liste et lui a substitué une rédaction à la fois plus synthétique et plus extensive. Seraient admis à voter par procuration, quelle que soit leur activité professionnelle, tous les électeurs établissant que des obligations dûment constatées les placent dans l'impossibilité d'être présents dans leur commune d'inscription le jour du scrutin.

En fait, cette simplification rédactionnelle ne modifierait pas substantiellement le droit actuel. L'énumération du code électoral recouvre en effet deux principaux cas de figure : les électeurs retenus loin de leur domicile pour des raisons professionnelles impératives, les marins, par exemple ; les électeurs retenus loin de leur domicile en raison d'un traitement médical ou du fait de leur état de santé : malades, hospitalisés, par exemple.

Dans ces conditions, l'extension rédactionnelle de l'Assemblée nationale est plus apparente que réelle.

Les « obligations dûment constatées », susceptibles de retenir un actif hors de sa commune, sont, pour l'essentiel, d'ordre professionnel ou médical.

Des motifs de pure convenance personnelle n'entreraient pas, en revanche, dans la catégorie des « obligations dûment constatées ».

Seraient, bien sûr, maintenus les critères de base qui avaient présidé à l'élaboration de la liste actuelle : l'électeur resterait tenu d'établir les obligations susceptibles de l'éloigner de sa commune le jour du scrutin ; ces obligations devraient être dûment constatées par l'autorité délivrant la procuration, au vu notamment des pièces justificatives produites par l'électeur.

Ces deux exigences éviteraient donc que le vote par procuration ne soit utilisé comme un simple substitut au vote personnel, laissé à la pure convenance de l'électeur.

S'agissant de l'extension du vote par procuration à tous les électeurs en vacances, nous devons reconnaître qu'elle excède le champ du texte adopté par le Sénat en première lecture. Mais, en contrepartie, le dispositif adopté par l'Assemblée nationale offre le mérite d'unifier le régime applicable aux citoyens en congés.

A titre personnel et en fonction de ma propre expérience de maire, j'étais favorable à cette unification, du moment que les autorités habilitées à délivrer les procurations s'assurent que les critères légaux sont satisfaits, pour prévenir tout risque de fraude. La commission a partagé mon sentiment.

Il appartiendra, bien sûr, à l'électeur d'apporter la preuve qu'il a effectivement quitté son domicile pour prendre des vacances, en produisant par exemple un titre de transport « congés payés », un contrat de location d'une résidence de vacances, etc.

Il conviendra par ailleurs que le terme « vacances » soit entendu de façon assez stricte qui exclut, en particulier, de brefs déplacements comme par exemple ceux du week-end.

J'ai noté que M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur a donné sur ce point toutes les assurances voulues devant l'Assemblée nationale et que M. Hoeffel vient à nouveau de les confirmer.

Au bénéfice de ces observations, la commission des lois vous propose donc d'adopter conforme le texte que nous a transmis l'Assemblée nationale. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants, de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

**M. le président.** La parole est à M. Bellanger.

**M. Jacques Bellanger.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous nous retrouvons aujourd'hui pour poursuivre l'examen d'une proposition de loi entamé en juin 1991.

Aujourd'hui, force est de constater que l'objet de ce débat, s'il reste toujours d'actualité, s'est considérablement élargi.

En juin 1991, le Sénat adopte une proposition de loi tendant à élargir aux retraités la procédure du vote par procuration dans des conditions parfaitement inacceptables.

Je vous renvoie aux débats de l'époque et à notre position justifiée par le fait que cette proposition de loi limitait la possibilité de voter par procuration aux plus de soixante ans titulaires d'une pension de retraite d'un régime obligatoire, laissant de côté les retraités relevant des régimes spéciaux et les préretraités, notamment, sans oublier les chômeurs qui, comme tout le monde, ont le droit de prendre des vacances au meilleur prix.

Le 5 mai dernier, l'Assemblée nationale est saisie de cette proposition de loi qu'elle rejette pratiquement, car le texte qu'elle adopte dénature totalement les propositions du Sénat.

En effet, nous avons la surprise de constater que, de l'élargissement du vote par procuration aux retraités – ce qui correspond à une demande parfaitement légitime – nous sommes passés à la généralisation du vote par procuration pour cause de vacances, en méconnaissance totale d'un principe fondamental en démocratie selon lequel le droit de vote est personnel et secret.

Certes, sur le plan de l'égalité des citoyens, cette solution est plus convenable. En revanche, elle est inacceptable sur le plan du principe démocratique : le vote par procuration, possibilité exceptionnelle, devient quasiment un mode de votation au même titre que le vote personnel et secret.

Or, si le mandant donne une consigne de vote, son vote est personnel mais n'est plus secret. S'il ne donne aucune consigne, son vote n'est plus du tout personnel. Il y a donc bien dérogation au principe selon lequel le vote est personnel et secret. Cette possibilité doit donc être autorisée avec beaucoup de précaution et de manière limitative.

Dans le texte adopté par l'Assemblée nationale, pourront voter par procuration non seulement tous les électeurs qui auront quitté leur résidence habituelle pour prendre des vacances – sans qu'il soit fait référence au motif de la demande – mais également tous les électeurs établissant que des obligations dûment constatées les placent dans l'impossibilité d'être présents dans leur commune d'inscription le jour du scrutin, sans plus de précision. Je rappelle que, jusqu'alors, cette possibilité était réservée à une liste d'électeurs répertoriés et limitativement énumérés.

Si ce texte était adopté en l'état, tous les citoyens, pour cause de vacances, pourraient avoir recours à cette procédure en dérogeant à la règle fondamentale qui justifie tout le système actuel, à savoir l'existence d'un empêchement dûment constaté et indépendant de la volonté de l'électeur.

Avec le système adopté par l'Assemblée nationale, il s'agit, ni plus ni moins, de la généralisation, au même titre que le vote personnel et secret, d'un mode de votation pour convenance personnelle.

C'est tout à fait inacceptable. Ce n'est d'ailleurs revendiqué par personne, pas plus par les retraités que par qui que ce soit d'autre.

En effet, s'il existe un consensus pour élargir le vote par procuration et si l'on comprend bien les revendications parfaitement légitimes d'un certain nombre d'associations de retraités, ces derniers n'en demandaient toutefois pas autant.

En tout cas, je peux vous assurer qu'ils n'apprécieront certainement pas un système qui va entraîner un accroissement considérable des contentieux électoraux et donc un encombrement plus important des tribunaux. Il est admis par tous que le vote par procuration est une source importante de fraude électorale.

Je crains que, par une certaine démagogie électoraliste, vous n'alliez au-delà du désir des citoyens, dont vous vous réclamez pour justifier votre position.

En effet, comment penser un seul instant que des citoyens qui se préoccupent, à l'âge de la retraite, ce qui est normal – on peut d'ailleurs s'en réjouir et les féliciter dans le contexte d'incivisme actuel – d'accomplir leur devoir civique, acceptent de telles conditions et des conséquences aussi désastreuses sur la sincérité du scrutin ?

Ce ne sont certes pas ceux-là mêmes qui demandent à voter par procuration qui frauderont. Mais vous savez comme moi dans quelles conditions certains pourront être abusés et comment d'autres pourront abuser de cette possibilité pour convenance personnelle.

Vous allez trop loin ; vous exploitez et dévoyez d'une manière inadmissible une demande que nous comprenons en caricaturant la réponse.

Comment pouvez-vous penser que des citoyens qui, au cours de leur vie active, se sont organisés et ont pris toutes leurs dispositions pour accomplir leur devoir électoral en bonne et due forme acceptent aujourd'hui d'être utilisés, de servir de prétexte à la remise en cause du principe fondamental du vote personnel et secret et d'être à l'origine de l'ouverture en France d'un mode de votation pour convenance personnelle ? Ce n'est pas faire grand cas de l'esprit civique qui les anime et dont témoigne leur démarche.

Croyez-vous que la démocratie ne justifie pas quelques contraintes ? Croyez-vous que les citoyens dont vous vous réclamez ne pourraient pas comprendre cela ?

Croyez-moi, mes chers collègues, ce n'est pas ce qu'ils demandent et ni la démocratie ni l'esprit civique n'en sortiraient grandis si on en restait là.

Ce n'est certes ni le meilleur moyen d'accroître la participation électorale ni celui de résoudre la garde des petits enfants. Je n'insisterai pas davantage. Notre ancien collègue M. Michel Darras s'était déjà exprimé à ce sujet en 1991. Ceux qui ne votent pas ne feront pas plus les démarches nécessaires au vote par procuration.

S'il faut étendre la possibilité et non le droit, je tiens à souligner, car ce point est très important, qu'il est tout à fait indispensable de le faire dans des conditions de légalité très strictes.

Nous ne pouvons faire du vote par procuration une procédure ordinaire d'expression du suffrage universel.

En aucun cas, on ne peut admettre ce mode de votation pour des raisons de convenances personnelles. Dans tous les cas, y compris pour des raisons de vacances, l'impossibilité d'être présent dans la commune d'inscription le jour du vote doit être la conséquence de raisons objectives, dûment prouvées et indépendantes de la volonté de l'électeur.

C'est ce que nous vous proposerons dans un premier amendement, qui tend à rétablir l'énoncé limitatif des catégories de citoyens autorisées à recourir au vote par procuration.

Cette liste n'est pas, comme il est affirmé dans le rapport de la commission des lois, « hétéroclite et obsolète ».

Elle est complète et précise. Si d'aventure elle ne l'était pas assez, il serait préférable de la compléter, de la modifier plutôt que de la supprimer. Que n'avez-vous présenté des propositions en ce sens ?

Le vote par procuration est une dérogation et doit le rester. Il est donc indispensable de le circonscrire strictement dans la loi, notamment pour parvenir à plus de transparence. L'établissement d'une telle liste ne peut être laissé au pouvoir réglementaire. Elle fait partie intégrante du principe contenu dans la loi et, à ce titre, relève impérativement du domaine législatif.

Par ailleurs, la suppression de cette liste, outre le risque d'ouvrir une avalanche de contentieux, risque de compliquer le travail des autorités habilitées à délivrer les procurations, car elles seront moins encadrées. De ce fait, des inégalités de traitement ne manqueront pas de se produire.

En outre, quel est l'intérêt de confier au domaine réglementaire ce qui est actuellement clairement énoncé dans la loi ? « Un tiens vaut mieux que deux tu l'auras ».

Le groupe socialiste est favorable à une extension de la possibilité de voter par procuration puisqu'il a déposé un certain nombre d'amendements. Mais il souhaite que toutes les garanties soient prises car, il faut bien le rappeler, le vote par procuration est, en particulier dans certaines régions de France, un véritable fléau. Je songe non seulement à la Corse mais aussi à certains départements de la région parisienne.

Vous ne pouvez, mes chers collègues, délibérément rouvrir des brèches à une source de fraude électorale et revenir ainsi sur la volonté tant du législateur de 1975 que de celui de 1988. Notre devoir, tout comme celui du Gouvernement, est de tout mettre en œuvre pour assurer la sincérité des scrutins.

C'est pourquoi nous vous proposerons, à l'occasion de l'examen de l'article unique de cette proposition de loi, des amendements qui, tout en élargissant la possibilité de voter par procuration, l'encadrent plus strictement que vous ne le faites et accroissent les sanctions pénales en cas de fraude électorale lors du vote par procuration.

L'expression « congés de vacances » excluait les retraités de la possibilité de voter par procuration. Il fallait intervenir en la matière, mais pas comme vous le faites. Il n'y a pas d'urgence. Prenons le temps de la réflexion. Les prochaines élections n'auront lieu que l'année prochaine. Une navette supplémentaire contribuerait assurément à approfondir la réflexion et à améliorer ce texte.

En conclusion, je regrette que la commission des lois, dont vous étiez, monsieur le ministre, un membre éminent, baisse pavillon devant l'Assemblée nationale. J'ai cru comprendre, à l'écoute de votre intervention, que vous vous souveniez du texte qu'elle avait adopté.

Je déplore que vous dénaturiez totalement le vœu exprimé tout à fait légitimement et l'objectif recherché par un certain nombre de personnes retraitées.

Je conclurai en rappelant un propos de M. Jean-Pierre Sueur, alors secrétaire d'Etat aux collectivités locales, lors de la première lecture de ce texte, en 1991. Il indiquait fort justement que « l'organisation des élections » n'est pas un « service public » pour lequel il serait légitime et souhaitable de mettre à la disposition des usagers le maximum de facilités.

Il s'agit, au contraire – c'est l'un des fondements de notre droit électoral – d'un dispositif dont la finalité est de garantir que les résultats du scrutin seront obtenus dans des conditions réellement démocratiques.

Oui, il fallait prendre en compte les légitimes demandes des retraités et des préretraités. Non, il ne fallait pas faire du

vote par procuration un vote pour convenance personnelle. Sénateur d'Ile-de-France, je sais – et vous le savez aussi – à quels abus nous aboutirons dans certaines villes. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion de l'article unique.

Je rappelle qu'aux termes de l'article 42, alinéa 10, du règlement, à partir de la deuxième lecture au Sénat des projets ou propositions de loi, la discussion des articles est limitée à ceux pour lesquels les deux chambres du Parlement n'ont pas encore adopté un texte identique.

#### Article unique

**M. le président.** « Article unique. – I. – Le I de l'article L. 71 du code électoral est ainsi rédigé :

« I. – Les électeurs qui établissent que des obligations dûment constatées les placent dans l'impossibilité d'être présents dans leur commune d'inscription le jour du scrutin. »

« II. – Le III du même article est ainsi rédigé :

« III. – Les électeurs qui ont quitté leur résidence habituelle pour prendre des vacances. »

Je suis saisi de trois amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Les deux premiers sont présentés par M. Estier et les membres du groupe socialiste et apparenté.

L'amendement n° 4 tend à rédiger ainsi cet article :

« Les deux derniers alinéas (22° et 23°) du paragraphe I de l'article L. 71 du code électoral sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé :

« 22° Les citoyens qui établissent que soit des vacances soit des raisons professionnelles ou familiales les placent dans l'impossibilité d'être présents le jour du scrutin. »

L'amendement n° 5 vise à rédiger ainsi cet article :

« Le paragraphe I de l'article L. 71 du code électoral est complété *in fine* par un alinéa ainsi rédigé :

« 24° Lorsque le scrutin est inopiné, les inactifs et les personnes à la recherche d'un emploi qui ne résident pas à leur domicile habituel au moment du scrutin. »

Par amendement n° 1, MM. de Cuttoli et d'Ornano, Mme Brisepierre proposent de compléter cet article par le paragraphe suivant :

« ... – Le même article est complété par un paragraphe ainsi rédigé :

« ... – Les citoyens français établis hors de France ».

La parole est à M. Bellanger, pour défendre les amendements n°s 4 et 5.

**M. Jacques Bellanger.** Ces deux amendements ont le même objet, l'un étant un amendement de repli par rapport à l'autre.

L'amendement n° 5 tend, d'une part, à maintenir les vingt-trois catégories de citoyens pouvant voter par procuration, en élargissant la liste à toute personne qui a quitté sa résidence habituelle pour prendre des vacances. Il vise, d'autre part, à autoriser cette procédure, comme c'est le cas actuellement, qu'aux seuls citoyens prouvant que des obligations dûment constatées les retiennent éloignés de la commune sur la liste électorale de laquelle ils sont inscrits.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale ouvre la possibilité de voter par procuration à toute personne qui a quitté sa résidence habituelle pour prendre des vacances sans



qu'aucun motif ou condition soit inscrit dans la loi. Cette solution revient à permettre le vote par procuration pour convenance personnelle.

Actuellement, cette faculté est réservée par le vingt-troisième alinéa du paragraphe I de l'article L. 71 du code électoral aux « citoyens qui ont quitté leur résidence habituelle pour prendre leurs congés de vacances », c'est-à-dire aux seuls actifs.

En effet, le Conseil d'Etat a jugé que les retraités ne peuvent bénéficier de ces dispositions. Celles-ci ne s'appliquent qu'aux personnes actives, lesquelles n'ont pas le choix de leurs dates de congé. Il en va de même pour les autres catégories d'inactifs, tels les étudiants ou les chômeurs, qui ne peuvent invoquer le fait d'être en vacances pour demander à voter par procuration.

L'amendement n° 5 prend cette question en considération, puisqu'il autorise, je le rappelle, le vote par procuration à tout citoyen qui a quitté sa résidence habituelle pour cause de vacances, dès lors qu'il justifie que des obligations le tiennent éloigné de sa commune le jour de l'élection.

Le texte de l'Assemblée nationale ne nous paraît pas acceptable. Il permettrait à la limite, puisque aucune condition n'est fixée dans la loi, à toute personne absente le week-end ou le dimanche de l'élection, de voter par procuration, au même titre que le vote personnel et secret.

C'est pourquoi nous souhaitons que la motivation qui conduit un citoyen à demander à voter par procuration soit vérifiée par l'autorité qui délivre la procuration, sur le fondement de critères précis et énumérés.

Pour les mêmes raisons, l'amendement n° 4 limite l'usage du vote par procuration, lorsque le scrutin est inopiné, aux inactifs et aux personnes à la recherche d'un emploi qui ne résident pas à leur domicile habituel le jour du scrutin. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. le président.** La parole est à M. de Cuttoli, pour défendre l'amendement n° 1.

**M. Charles de Cuttoli.** Je remercie tout d'abord M. le ministre d'avoir approuvé l'amendement que j'ai déposé avec certains de mes collègues représentant les Français établis hors de France.

Je formulerai deux brèves observations. Nous examinons une proposition de loi, c'est-à-dire un texte d'origine parlementaire. Nous avons donc plus de souplesse pour en débattre. Par ailleurs, ce texte, comme M. le rapporteur l'a lui-même souligné, ne vise pas exclusivement les retraités, comme les deux propositions de loi précédentes. En effet, il concerne l'ensemble des électeurs qui se trouvent dans l'impossibilité, dûment constatée, de pouvoir participer au scrutin.

Certes, j'éprouve une grande considération pour nos compatriotes qui, à juste titre, partent en vacances car ils en ont besoin. Mais il ne faut pas oublier les Français établis à l'étranger, qui travaillent et qui servent la France.

L'article L. 71 du code électoral les autorisait à voter par procuration, mais il ne figure plus expressément dans l'article unique de la proposition de loi.

Les Français établis hors de France peuvent, je le rappelle, voter tout d'abord sur place dans les centres de vote dont j'avais obtenu la création en janvier 1976, dans les ambassades et dans les consulats, mais uniquement, malheureusement, pour les élections présidentielles et européennes ainsi que pour les référendums.

Cette catégorie de Français se trouve souvent éloignée de plusieurs milliers de kilomètres d'un consulat. On ne peut pas leur imposer de venir voter en personne. Ils doivent donc pouvoir voter par procuration. Il ne faut pas oublier non plus ceux qui sont inscrits sur les listes électorales d'une

commune française et qui doivent donc voter par procuration.

Or, aux termes des nouvelles dispositions, ils devront se rendre au consulat pour justifier de leur impossibilité de venir voter en France. Celui-ci a donc un pouvoir d'appréciation.

J'admets qu'on prenne en compte les vacanciers et qu'on n'oblige pas telle jeune fille en bikini qui passe ses vacances au Club Méditerranée à interrompre celles-ci ou à les reporter. Mais la situation de cette dernière n'est pas comparable à celle du coopérant perdu dans la brousse nigérienne qui va donc être obligé de s'expliquer au consulat, alors qu'aux termes des dispositions antérieures il pouvait expressément voter par procuration. C'est pourquoi mes collègues et moi-même avons déposé cet amendement. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur les amendements n°s 4, 5 et 1 ?

**M. Michel Rufin, rapporteur.** S'agissant de l'amendement n° 4, je rappelle que la commission avait émis un avis défavorable sur un amendement similaire. En effet, nous approuvons la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale. L'énumération des catégories concernées ayant été supprimée, la commission des lois a estimé que cet amendement était inutile.

Pour les mêmes raisons, la commission est hostile à l'amendement n° 5.

S'agissant de l'amendement n° 1, je laisse à M. le ministre le soin de rassurer M. de Cuttoli. J'ai cru comprendre en effet qu'un décret relatif aux Français résidant à l'étranger paraîtrait prochainement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 4, 5 et 1 ?

**M. Daniel Hoeffel, ministre délégué.** Les amendements n°s 4 et 5 du groupe socialiste ont, l'un et l'autre, le mérite de laisser subsister l'énumération des catégories de citoyens qui sont en mesure d'exprimer leur vote par procuration. Cela étant dit, quelques considérations m'incitent à émettre, malgré tout, un avis défavorable.

L'amendement n° 4 recèle incontestablement une contradiction. En effet, les catégories de citoyens énumérées dans le paragraphe I de l'article L. 71 sont habilitées à voter par procuration sous réserve des obligations dûment constatées qui les retiennent éloignés de la commune sur la liste électorale de laquelle ils sont inscrits. Or, prendre des vacances et les prendre à une date déterminée n'est pas une obligation pour une personne qui n'a pas ou qui n'a plus d'activité professionnelle. C'est la raison pour laquelle l'Assemblée nationale a justement renvoyé la catégorie des vacanciers à un paragraphe III, dont la portée n'est pas restreinte par cette notion d'obligation.

L'amendement n° 5 est à la fois restrictif sur un point et trop exagérément extensif sur un autre.

Il est sensiblement restrictif par rapport au dispositif qui a été retenu par l'Assemblée nationale et qui a reçu l'accord du Gouvernement. En effet, les inactifs ne seraient autorisés à voter par procuration qu'en cas de scrutin inopiné. Le système demeurerait ainsi inchangé pour toutes les consultations arrivant à leur échéance normale.

En revanche, cet amendement n° 5 est exagérément extensif en ce sens qu'il ouvre droit au vote par procuration en cas d'absence de l'électeur de son domicile, quelle que soit la cause de cette absence et non plus seulement si l'absence est motivée par des vacances.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement est défavorable aux amendements n°s 4 et 5.

S'agissant de l'amendement n° 1 de M. de Cuttoli, je reprendrai les arguments que j'ai déjà largement développés dans mon exposé introductif.

Les Français établis hors de France sont actuellement autorisés à voter par procuration aux termes des dispositions expresses du 5° du paragraphe I de l'article L. 71 du code électoral.

A la lecture des débats qui ont eu lieu à l'Assemblée nationale le 5 mai dernier, il ressort clairement qu'en supprimant l'énumération détaillée des catégories de citoyens mentionnées au paragraphe I précité les députés ont voulu non pas restreindre la portée de ce paragraphe, mais seulement en simplifier la rédaction.

Cette modification ne saurait donc avoir pour effet, même indirectement – je le dis de la manière la plus formelle – d'empêcher nos concitoyens de l'étranger d'exprimer leur vote par procuration dans les mêmes conditions que par le passé.

A l'intention de M. de Cuttoli et de tous les sénateurs représentant les Français établis hors de France, j'ajouterai, pour dissiper tout éventuel malentendu ou équivoque qui pourrait subsister, que le décret d'application qui sera pris à la suite de l'adoption de cette proposition de loi, tiendra compte de leurs préoccupations.

Dans ces conditions, je me permets de demander à M. de Cuttoli de bien vouloir retirer l'amendement n° 1, qui nous a permis de clarifier définitivement ce point. Monsieur le sénateur, je vous remercie par avance.

**M. le président.** Monsieur de Cuttoli, votre amendement est-il maintenu ?

**M. Charles de Cuttoli.** Le Sénat connaît l'importance de la référence aux débats parlementaires lors de l'interprétation des textes. J'ai pris acte des déclarations du Gouvernement et je remercie M. le ministre d'avoir confirmé d'une façon aussi catégorique – j'insiste sur ce qualificatif – que les Français de l'étranger pourront toujours voter par procuration et dans les mêmes conditions qu'avant l'abrogation de l'article L. 71 du code électoral.

Dans ces conditions, je retire mon amendement.

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

Je vais mettre aux voix l'amendement n° 4.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Nous aurions repris l'amendement n° 1, que vient de retirer M. de Cuttoli, s'il n'était déjà contenu dans le nôtre.

L'amendement n° 4 conserve en effet le paragraphe I<sup>er</sup> dans sa rédaction actuelle, à savoir l'énumération des catégories d'électeurs que des obligations dûment constatées retiennent éloignés de la commune sur la liste électorale de laquelle ils sont inscrits. Il conserve donc aussi le 5°, c'est-à-dire les citoyens français se trouvant hors de France. Par conséquent, j'avoue que j'ai du mal à comprendre l'avis défavorable de la commission et du Gouvernement.

M. le ministre nous a dit son vif regret de voir disparaître les catégories énumérées dans le paragraphe I<sup>er</sup>. Voilà déjà un terrain d'entente entre nous ! Nous pensons qu'il faut les rétablir. C'était d'ailleurs l'avis de M. Bohl, qui, en déposant sa proposition de loi d'origine, avait simplement suggéré d'ajouter au 23° les mots « ainsi que ceux qui ont cessé toute activité professionnelle ».

Je voudrais convaincre M. le ministre que le reproche qu'il nous a fait et que je n'accepte pas est trop strict. Selon lui, le fait de prendre des vacances n'est nullement une obli-

gation pour une personne qui est à la retraite. Mais, monsieur le ministre, ce n'est jamais une obligation de prendre des vacances, pas même pour ceux qui travaillent ! Pourtant, les électeurs qui travaillent sont énumérés dans la loi et ils ne sont pas obligés, encore une fois, de prendre leurs vacances à telle ou telle période !

Attention, il ne s'agit pas d'une obligation au sens du verbe défectif anglais *can*. On peut considérer que l'obligation est constituée par le fait d'avoir réservé, versé des arrhes.

Cette chicane sémantique est, à mon sens, excessive, car nous pouvons parfaitement réintroduire la liste des catégories de citoyens concernés. Il faut même conserver cette liste. Nous sommes en effet responsables et nous ne voulons pas multiplier les cas de vote par procuration ; celui-ci doit demeurer une exception, comme le précisait tout à l'heure M. le ministre, au vote secret et personnel imposé par la Constitution.

En vérité, l'adoption de ce paragraphe I<sup>er</sup> avait fait l'unanimité, le 23° incluant les personnes qui prennent leurs vacances. Il a fallu que le Conseil d'Etat intervienne pour donner à cet alinéa une interprétation totalement différente de celle qui avait été proposée par le législateur. Dès lors ont été écartés du vote par procuration les vacanciers non pas actifs, mais retraités.

Notre amendement prévoit des obligations dûment constatées : « les citoyens qui établissent que soit des vacances soit des raisons professionnelles ou familiales les placent dans l'impossibilité d'être présents le jour du scrutin ».

La représentation nationale est unanime : nous voulons que les personnes votent elles-mêmes, mais il faut aussi que celles qui le veulent, mais qui ne le peuvent pas, puissent voter. Toutefois, n'importe qui ne doit pas pouvoir demander à n'importe qui de voter à sa place, car on risque de compromettre le caractère secret et personnel du vote.

Nous proposons donc de conserver l'énumération de supprimer le 23°, mais de modifier la rédaction du 22°.

**M. le président.** Veuillez conclure, mon cher collègue.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** J'insiste vivement auprès de mes collègues pour qu'il votent cet amendement n° 4, qui réglerait définitivement le problème, ce qui ne sera pas le cas si vous ouvrez beaucoup trop la porte, comme la commission vous propose de le faire, au regret du Gouvernement.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 4, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

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

Je mets aux voix l'amendement n° 5, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je vais mettre aux voix l'article unique.

**M. Georges Mouly.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Mouly.

**M. Georges Mouly.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je voudrais rappeler que, voilà plus d'un an, m'appuyant sur l'article 1<sup>er</sup> du chapitre I<sup>er</sup> du code électoral, je demandais, par voie de question écrite au Gouvernement, d'étendre la possibilité de vote par procuration aux personnes retraitées qui se trouvent en déplacement à l'occasion d'un voyage touristique, avec un club du troisième âge, par exemple.

Je le dis sereinement, monsieur Bellanger, j'avais déposé cette question, non par démagogie électorale, mais pour

répondre à une demande réelle. Il m'avait alors été répondu que la circulaire relative aux modalités d'exercice du droit de vote par procuration, qui était diffusée, notamment, aux préfets et aux maires, se bornait à commenter les dispositions législatives et réglementaires en vigueur. Commenter ? Mais encore ?

On ajoutait plus loin que « jamais » – c'est peut-être le commentaire que j'attendais – les retraités n'avaient été autorisés à voter par procuration pour le seul motif qu'ils seraient absents de leur commune d'inscription pour cause de vacances. Certes, mais c'était précisément l'objet de ma question ! De surcroît, ce qui est valable un jour ne le sera peut-être pas toujours et le « jamais » d'hier n'a rien d'un obstacle insurmontable pour demain.

Il était encore précisé dans la même réponse que les retraités étaient en mesure de prendre les dispositions nécessaires pour que les dates de leurs déplacements ne coïncident pas avec celles des consultations électorales, la date à laquelle ils choisissent de s'éloigner ne dépendant, finalement, que d'eux-mêmes.

Je passe sur les autres raisons avancées pour m'arrêter sur ce point, car je vois dans cette réponse la preuve d'une méconnaissance totale des évolutions de notre société comme de la réalité du moment.

En effet, les retraités mènent, de plus en plus souvent, une vie où loisirs, déplacements et relations tiennent une place inédite depuis qu'existent les régimes de retraite.

J'en veux pour preuve les activités culturelles et les déplacements organisés par les clubs des aînés. En milieu rural, notamment, le club, c'est l'élément de vie, c'est l'animation par excellence.

Quant à la période pendant laquelle les personnes âgées se déplacent, il est bien évident qu'elle se situe en dehors des mois d'été. Les responsables de ces clubs préfèrent, bien sûr, profiter de la période creuse, tant en France qu'à l'étranger. J'ajoute que, pour nombre de personnes âgées, notamment celles qui ont toujours vécu en milieu rural, ce sont souvent les premières vacances, des vacances qui, dorénavant, font partie intégrante de leur existence ; elles en sont mêmes les temps forts.

Le gouvernement de l'époque m'indiquait, dans la même réponse, qu'il était opposé à l'extension suggérée du champ d'application de la procédure du vote par procuration, me renvoyant à la discussion de la loi du 30 décembre 1988.

Vous vous en souvenez, mes chers collègues, cette extension, déjà proposée à l'époque, n'avait pas été acceptée. Mais 1988, c'était hier, et je me réjouis d'une évolution si rapide – trop lente, sans doute, pour ceux qui attendaient cette réforme – qui amène aujourd'hui le Gouvernement à faire droit à cette initiative parlementaire.

Sans oublier, bien sûr, les autres catégories de personnes concernées par cette proposition de loi, je me félicite cependant de ce qu'elle nous permette d'accompagner les évolutions sociales, économiques et culturelles que vivent aujourd'hui les retraités pour leur plus grande satisfaction.

Je me réjouis donc de cette proposition de loi et, bien évidemment, je la voterai.

**M. Pierre Croze.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Croze.

**M. Pierre Croze.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le groupe des Républicains et Indépendants votera cet article unique. Auparavant, je serais heureux, monsieur le ministre, d'obtenir de votre part des précisions en complément de celles que vous nous avez déjà apportées concernant, cette fois, le vote de nos compatriotes établis hors de France.

Lors du dernier référendum, un grand nombre d'entre eux, qui se trouvaient en France pour diverses raisons, n'ont pas pu participer au vote.

En effet, certains tribunaux, parfois certains postes de gendarmerie, ont refusé de leur établir des procurations, car ils interprétaient d'une façon toute subjective les textes alors en vigueur, soutenant, en particulier, que le cas n'était pas prévu par la loi ou bien qu'il appartenait au seul consulat du lieu de résidence des intéressés de leur délivrer une procuration.

C'est ainsi que l'un de nos compatriotes établi en Espagne a été prié de s'adresser au consulat d'Espagne de Toulouse !

Cette proposition de loi semble donc régler leur cas. Toutefois, l'article L. 71 du code électoral vise « les électeurs qui établissent que des obligations dûment constatées les placent dans l'impossibilité d'être présents dans leur commune d'inscription le jour du scrutin ».

Or, les Français de l'étranger ne sont pas inscrits dans une commune, mais dans un centre de vote ouvert dans le consulat dont ils dépendent. En outre, vous le savez, les Français de l'étranger élisent au suffrage universel leurs délégués au Conseil supérieur des Français de l'étranger.

Pour éviter toute interprétation erronée et pour veiller à la stricte application de la loi, pourriez-vous nous confirmer, monsieur le ministre, qu'elle s'appliquera intégralement aux Français inscrits dans un centre de vote à l'étranger, tant pour les élections nationales que pour les élections au Conseil supérieur des Français de l'étranger ?

Dans l'affirmative, je vous remercie par avance, monsieur le ministre, de bien vouloir le préciser dans les textes d'application, circulaires et arrêtés, que vous prendrez.

**M. Bernard Laurent.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Laurent.

**M. Bernard Laurent.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le Sénat vient d'examiner en deuxième lecture l'article unique de la proposition de loi tendant à élargir la procédure de vote par procuration. Cette procédure serait donc applicable à tous les électeurs établissant que des occupations dûment constatées les placent dans l'impossibilité d'être présents dans leur commune d'inscription le jour du scrutin.

Tous les électeurs en vacances pourront ainsi recourir à cette procédure, qu'ils aient ou non une activité professionnelle, je pense ici aux jeunes sans emploi, aux retraités et aux chômeurs. Il faut s'en réjouir, car le droit de vote est le fondement de la démocratie. Ce ne doit pas être simplement un droit théorique, chacun doit pouvoir l'exercer.

En outre, ce texte est une marque de déférence vis-à-vis des personnes âgées. Il est, en effet, dommage de se priver de leur expérience le jour où l'on choisit nos représentants. Il contribuera également à lutter contre l'abstentionnisme qui sévit de plus en plus dans notre pays.

Pour toutes ces raisons, le groupe de l'Union centriste approuve sans réserve l'article unique de cette proposition de loi, qui permettra à un plus grand nombre d'électeurs de voter. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste.*)

**M. Jacques Habert.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Habert.

**M. Jacques Habert.** Je souhaiterais m'associer aux inquiétudes formulées par M. Croze.

Il conviendra, bien évidemment, que toutes les précisions utiles figurent clairement dans les décrets d'application ou les circulaires qui seront envoyées à l'étranger par le minist-

tère des affaires étrangères mais également en France aux juges d'instance. Ces derniers sont, en effet, souvent amenés à apprécier la recevabilité de demandes de procuration présentées par des Français de l'étranger qui, inscrits dans des centres de vote, donc à l'étranger, se trouvent en métropole pendant les élections.

A défaut de telles précisions, on pourra discuter sans fin, d'une part, sur ce que sont ces « obligations dûment constatées » et, d'autre part, sur l'assimilation des centres de vote à l'étranger à des « communes d'inscription ».

Soyez remercié par avance, monsieur le ministre, de bien vouloir faire le nécessaire pour que les instructions soient tout à fait explicites à cet égard.

Cela étant, la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe et les représentants des Français de l'étranger voteront cet article unique avec l'espoir que son application ne sera pas source de nouveaux problèmes.

**M. Serge Vinçon.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Vinçon.

**M. Serge Vinçon.** Je tiens à remercier le Gouvernement d'avoir retenu cette proposition de loi et d'en avoir permis la discussion.

Le groupe du RPR votera avec d'autant plus de joie cet article unique qu'il est à l'origine de la proposition de loi.

**M. Philippe Marini.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Marini.

**M. Philippe Marini.** Je voudrais joindre ma voix à toutes celles qui se sont fait entendre jusqu'ici : cet article unique, qui constitue la proposition de loi, va dans le bon sens, celui du civisme retrouvé et d'une participation électorale élargie à l'ensemble des personnes âgées. Ces dernières se trouvent ainsi à l'avenir débarrassées de toutes les tracasseries administratives dont elles ont été victimes au cours des récents scrutins. Je voterai donc avec plaisir cette proposition de loi.

**M. Pierre Laffitte.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est M. Laffitte.

**M. Pierre Laffitte.** Le groupe du Rassemblement démocratique et européen unanime votera avec enthousiasme l'article unique de la proposition de loi, en remerciant le Gouvernement de l'avoir inscrite si rapidement à notre ordre du jour.

**M. Daniel Hoeffel, ministre délégué.** Je demande la parole.

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

**M. Daniel Hoeffel, ministre délégué.** Mesdames, messieurs les sénateurs, je souhaite répondre brièvement aux préoccupations légitimes de MM. Croze et Habert.

Il doit être tout à fait clair que les Français de l'étranger qui sont inscrits dans un centre de vote tel que prévu à l'article 13 de la loi organique du 31 janvier 1976 pourront continuer à recourir au vote par procuration dans les mêmes conditions que par le passé, sans restriction aucune. Voilà de quoi, je crois, lever les derniers doutes et permettre en âme et conscience à MM. Croze et Habert de joindre leur voix à celle de la majorité de cette assemblée.

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'article unique.

**M. Jacques Bellanger.** Le groupe socialiste vote contre. (*L'article unique est adopté.*)

#### Articles additionnels après l'article unique

**M. le président.** Je suis saisi de deux amendements présentés par M. Estier et les membres du groupe socialiste et apparenté.

L'amendement n° 6 tend à insérer, après l'article unique, un article additionnel ainsi rédigé :

« Lorsqu'une élection est annulée du fait de l'utilisation frauduleuse du vote par procuration, le vote par procuration est interdit lors de l'élection qui s'ensuit. »

L'amendement n° 7 vise à insérer, après l'article unique, un article additionnel ainsi rédigé :

« L'article L. 111 du code électoral est rédigé comme suit :

« Art. L. 111. - Toute manœuvre frauduleuse ayant pour but d'enfreindre les dispositions des articles L. 71 à L. 77 sera punie d'un emprisonnement de un an à cinq ans et d'une amende de 2 000 F à 150 000 F. »

La parole est à M. Bellanger.

**M. Jacques Bellanger.** Puisque le recours au vote par procuration est à ce point étendu - on peut d'ailleurs se demander comment, à l'avenir, cette extension pourra être maîtrisée - il ne saurait être l'objet de fraudes.

Le vote est, fondamentalement, en démocratie, un acte personnel et secret. Toute tentative pour enfreindre les dispositions relatives au vote par procuration doit, par conséquent, être sanctionnée dorénavant plus sévèrement. Tel est l'objet des amendements n°s 6 et 7.

Nous proposons donc, outre une aggravation des peines prévues, l'interdiction de participer au scrutin suivant l'élection qui aura donné lieu à la fraude. Vous avez élargi le champ d'application du vote par procuration, soit ! Mais faisons en sorte que, s'il y a fraude, elle ne puisse se reproduire.

Lorsque je parlais tout à l'heure de démagogie électorale, je ne visais pas du tout le vote des retraités, des préretraités ou des chômeurs. Je tenais simplement à vous prévenir, mes chers collègues. Sachez, en effet, que les dispositions que vous avez adoptées seront utilisées bien au-delà de la juste satisfaction accordée aux retraités. C'est en cela que je pouvais parler de démagogie électorale. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur les amendements n°s 6 et 7 ?

**M. Michel Rufin, rapporteur.** L'amendement n° 6 prévoit ce qui apparaîtra comme une punition collective...

**M. Philippe Marini.** Absolument !

**M. Michel Rufin, rapporteur.** ... et l'on ne voit pas du tout sur quoi elle repose.

Bien entendu, la commission des lois n'a pas été appelée à débattre de cet amendement mais, à titre tout à fait personnel, je m'y déclare défavorable. Les auteurs de cet amendement semblent méconnaître totalement la manière dont se déroulent les votes dans une commune. En outre, on perçoit dans cette disposition une suspicion à l'égard des maires qui est extrêmement désagréable.

**M. André Maman.** Très bien !

**M. Michel Rufin, rapporteur.** Quant à l'amendement n° 7, il tend à aggraver les pénalités encourues en cas de fraude. Je ne vois absolument pas ce qui peut justifier une telle aggravation. Pourquoi utiliser l'occasion d'une réforme de la procédure du vote par procuration pour alourdir les sanctions prévues en cas de fraude ?

A titre personnel, je m'oppose également à cet amendement.

Il est, en matière électorale, des fraudes beaucoup plus graves que celles auxquelles peut donner lieu le vote par pro-

curation. D'ailleurs, frauder à l'occasion d'un vote par procuration est très difficile, sauf à admettre que le bureau de vote ne respecte aucune des règles des opérations de vote ! Je suis, depuis 1947, maire d'une commune qui compte aujourd'hui près de 1 500 électeurs, j'ai l'habitude de tenir des bureaux de vote et je me demande comment il serait possible de frauder avec le vote par procuration.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n° 6 et 7 ?

**M. Daniel Hoeffel, ministre délégué.** La conformité à la Constitution de la disposition proposée dans l'amendement n° 6 paraît très discutabile.

En effet, dans le cas particulier d'un scrutin suivant l'annulation d'une élection du fait de l'utilisation frauduleuse du vote par procuration cette disposition priverait les citoyens d'un droit qui leur resterait reconnu pour toutes les autres élections.

De surcroît, les citoyens concernés ne seraient pas nécessairement ceux qui ont commis la fraude. Se trouveraient ainsi punies des personnes dont la culpabilité n'est nullement établie. Or le droit français n'admet pas une telle responsabilité collective.

Dans ces conditions, le Gouvernement ne peut qu'émettre un avis défavorable sur l'amendement n° 6.

S'agissant de l'amendement n° 7, je relève que, dans la législation actuelle, les peines encourues en cas de fraude sont déjà lourdes puisque l'emprisonnement et l'amende se cumulent. On sait que, en matière électorale, plus une peine est lourde, plus le juge hésite à l'appliquer. L'effet dissuasif de la sanction pénale n'est donc pas renforcé par l'aggravation des peines. Celle-ci nous paraît, de ce fait, inutile.

En conséquence, j'exprime également un avis défavorable sur l'amendement n° 7.

**M. le président.** Je vais mettre aux voix l'amendement n° 6.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Une explication s'impose puisque M. le rapporteur nous a dit ne pas comprendre, ajoutant que la commission ne s'était pas prononcée sur ces amendements, ce que je déplore.

Je précise donc d'abord que ces amendements ont été déposés en temps utile. Par conséquent, la commission aurait dû, normalement, les examiner et être appelée à formuler un avis. Nous retiendrons qu'elle ne l'a pas fait et que l'avis que le rapporteur a émis est bien celui de M. Rufin, non pas celui de la commission.

J'en viens à l'amendement lui-même.

Jusqu'à présent, la possibilité de voter par procuration était soigneusement endiguée car on pouvait craindre que, ici ou là, on n'en abuse et que, finalement, ce ne soit les votes par procuration qui fassent la décision. Cela n'est pas inimaginable !

Ceux qui prenaient des vacances avaient la faculté de voter par procuration à condition de prouver qu'ils étaient, de ce fait, dans l'impossibilité d'être présents dans leur commune d'inscription le jour du scrutin, et cela nous paraissait légitime. Mais vous venez de décider que ceux qui sont en vacances pourront désormais voter par procuration sans qu'on leur demande de prouver quoi que ce soit, sans qu'ils aient à fournir la moindre justification de leur absence dans leur commune d'inscription le jour du scrutin.

De plus, dans la mesure où il est question, dans votre texte, de la « résidence habituelle » et non du domicile,

même celui qui, par hypothèse, prendrait des vacances dans la commune où il vote pourrait aussi voter par procuration !

C'est parce que nous craignons des dérapages que nous demandons que, si une élection vient à être annulée du fait de l'utilisation du vote par procuration – et cela signifie nécessairement qu'il y aura eu abus du recours à cette procédure – et seulement dans ce cas précis, le vote par procuration soit interdit lors de l'élection qui suit, qui est par définition une élection partielle. Il est tout de même nécessaire de réagir face à une fraude, et ceux qui n'ont pas fraudé le comprendront très bien.

Le Gouvernement prétend que cette disposition est peut-être anticonstitutionnelle parce qu'il y aurait inégalité de traitement entre les citoyens. Nous ne le pensons pas. L'inégalité de traitement dénoncée par le Conseil constitutionnel suppose des situations identiques. Or, là, nous avons affaire à deux situations différentes : l'une où l'élection n'a pas été annulée et l'autre où l'élection a été annulée. Dès lors, il peut parfaitement y avoir un traitement différent.

Il n'y a aucune arrière-pensée dans notre proposition. Il ne s'agit pas de dire que ceux-ci plutôt que ceux-là pourraient être amenés à frauder. Il s'agit seulement d'encadrer l'exception que vous venez d'élargir, comme le soulignait M. le ministre.

**M. Michel Rufin, rapporteur.** Je demande la parole.

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

**M. Michel Rufin, rapporteur.** Je veux seulement préciser, à l'intention de M. Dreyfus-Schmidt, que la quasi-unanimité de la commission a adopté ce texte sans proposer d'y apporter la moindre modification. Je pense que l'on peut en conclure que la commission ne souhaitait pas qu'il soit amendé.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 6, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je vais mettre aux voix l'amendement n° 7.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Monsieur le rapporteur, il est évident que la commission ne peut pas avoir repoussé des amendements qu'elle n'a pas connus. Cela dit, je ne doute pas qu'elle aurait suivi son excellent rapporteur, qui n'aurait pas manqué, j'imagine, de défendre devant elle la position qu'il vient d'adopter ici.

En ce qui concerne l'amendement n° 7, il tend simplement à aggraver les peines encourues en cas de fraude. Celles-ci consistent actuellement, je le rappelle, en un emprisonnement d'un mois à deux ans – nous proposons de un à cinq ans – et une amende de 2 000 à 100 000 francs – nous proposons de 2 000 à 150 000 francs.

Il est en effet extrêmement grave de frauder et, au moment où l'on ouvre très largement une possibilité aux citoyens, il n'est pas anormal de les prévenir que, s'ils l'utilisent de manière frauduleuse, cela leur coûtera très cher.

Je serais quelque peu choqué que le Sénat ne soit pas unanime pour montrer l'importance qu'il attache à la sincérité du vote.

**M. Roger Chinaud.** Dans le rôle du procureur, M. Dreyfus-Schmidt est également très bon ! *(Sourires.)*

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

Je mets aux voix l'amendement n° 7, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

### Explications de vote

**M. le président.** La parole est à M. Jean Garcia pour explication de vote.

**M. Jean Garcia.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la question du vote par procuration concerne notamment les onze millions de retraités qui vivent dans notre pays et qui représentent près du quart du corps électoral. Elle a fait l'objet de nombreuses interventions du groupe communiste et apparenté, dont celles de notre collègue Mme Paulette Fort.

Depuis plusieurs années, le vote par procuration est devenu extrêmement difficile, posant en particulier des problèmes aux retraités.

L'actuel article L. 71 du code électoral énumère les cas de vote par procuration. L'un d'entre eux concerne les citoyens qui quittent leur résidence habituelle à l'occasion de leur départ en vacances.

Ce sont les parlementaires communistes qui, en 1975, furent à l'origine de cette disposition, résultant d'un amendement qu'ils avaient déposé. La notion de citoyen ne prêtait pas à contestation : actifs et inactifs étaient, dans leur ensemble, concernés par cette mesure.

C'est une circulaire du ministère de l'intérieur qui a mis en cause le caractère général du principe posé par les parlementaires en indiquant : « La notion de congés de vacances ne peut s'appliquer qu'à des personnes actives, c'est-à-dire que les retraités ne peuvent se prévaloir des dispositions générales pour obtenir une procuration. »

J'insiste sur le fait que c'est un texte réglementaire qui a remis en question la volonté des élus du peuple, ce qui n'est pas acceptable au regard des règles démocratiques.

Il n'était donc que temps, mes chers collègues, de remédier à cette situation. C'est ce que notre assemblée vient de faire.

Alors que les scrutins se multiplient et qu'ils ont souvent un caractère imprévisible, les retraités, qui planifient longtemps à l'avance les dates de leurs vacances, lesquelles sont souvent strictement organisées, ne peuvent guère reporter ou annuler leur départ, ce qui justifie leur recours au vote par procuration.

Nous approuvons donc ce texte tel qu'il ressort du débat parlementaire. Il permettra à l'ensemble de nos concitoyens inscrits sur les listes électorales d'exercer pleinement leur droit de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Bellanger.

**M. Jacques Bellanger.** Manifestement, on ne nous a pas compris du tout ! Sans doute est-ce parce que nous nous exprimons mal !

Le groupe socialiste se prononce pour l'extension du droit de vote par procuration à des catégories sociales qui n'en bénéficieraient pas jusqu'ici, en particulier aux retraités, aux préretraités et aux chômeurs. Il faut que cela soit clair ! Je n'accepterais pas, que demain, l'on dise publiquement que les socialistes ont refusé d'accorder ce droit ! (*Exclamations sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste.*)

**M. Roger Chinaud.** Tiens donc !

**M. Jacques Bellanger.** Mais, vous le constaterez bientôt, en étendant à d'autres catégories cette possibilité comme vous le faites - alors que personne ne le demandait - vous allez provoquer des fraudes telles que vous serez amenés à revenir sur ces dispositions !

En tout cas, élu d'un département d'Ile-de-France, je n'accepterai plus que vous souleviez le problème de telle ou telle ville alors que vous venez d'y ouvrir la voie à la fraude ! Nous saurons vous le rappeler !

Lors du scrutin qui va intervenir, malgré notre souhait d'accorder aux retraités le droit de voter par procuration - et je sais déjà que vous ne manquerez pas d'affirmer le contraire - nous allons nous abstenir, afin de dénoncer par avance les fraudes que vous rendez possibles et auxquelles, tous ensemble, demain, nous devrons remédier ! (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

Je mets aux voix la proposition de loi.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe du RPR.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(*Le scrutin a lieu.*)

**M. le président.** Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

(*Il est procédé au comptage des votes.*)

**M. le président.** Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 108 :

Nombre de votants .....	319
Nombre de suffrages exprimés .....	245
Majorité absolue des suffrages exprimés .....	123
Pour l'adoption .....	245

Le Sénat a adopté.

5

## FORCES ARMÉES CONVENTIONNELLES EN EUROPE

### Adoption d'un projet de loi

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 338, 1992-1993), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la conduite des inspections menées en vertu de l'article 14 du traité sur les forces armées conventionnelles en Europe et du protocole sur l'inspection annexé à ce traité. [Rapport n° 347 (1992-1993).]

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre.

**M. Roger Romani, ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le 20 décembre 1991, la Haute Assemblée était appelée à se prononcer sur le projet de loi autorisant l'approbation du traité sur les forces armées conventionnelles en Europe, devenu la loi du 31 décembre 1991 autorisant la ratification de ce traité, signé à Paris le 19 décembre 1990.

Je rappelle que ce traité, négocié avant la fin de la guerre froide, limite par zone, pays occidentaux et pays de l'Est, le nombre de matériels militaires terrestres et aériens majeurs tels que chars, véhicules aériens de combats, hélicoptères d'attaque. Les matériels navals ne sont pas concernés par le traité.

Le traité, signé par vingt-deux Etats appartenant ou ayant appartenu à des alliances militaires en Europe, dont les Etats-Unis et le Canada, a été ratifié, à la suite de la dislocation de l'URSS, par vingt-neuf Etats. Il est entré en vigueur à titre définitif le 9 novembre 1992.

Au moyen d'une réduction équilibrée des forces, ce traité a pour finalité d'assurer un équilibre stable des forces armées en Europe et de favoriser ainsi la sécurité de notre continent,

sans qu'il soit porté atteinte aux intérêts et à la capacité de défense des Etats signataires.

Ainsi que je l'ai indiqué devant l'Assemblée nationale, les matériels qui doivent être détruits avant le 13 novembre 1995 sont au nombre de 56 100, dont 36 800 pour les pays de l'ancien Pacte de Varsovie et 19 300 pour ceux de l'Alliance atlantique ; 25 p. 100 de ces destructions doivent avoir lieu avant le 13 novembre 1993. Chaque Etat est responsable de la destruction de ses matériels excédant son plafond national.

Le traité prévoit naturellement des mesures de vérification de son application ; s'agissant de désarmement, cela signifie des inspections.

Chaque Etat signataire a donc, en application des dispositions de l'article XIV du traité, le droit de conduire mais aussi, en contrepartie, l'obligation d'accepter des inspections.

Le protocole sur l'inspection prévoit deux types de mesures.

Il s'agit, en premier lieu, de l'inspection des sites déclarés, c'est-à-dire, essentiellement, d'établissements militaires ou de sites industriels clairement identifiés.

Il est prévu, en second lieu, des inspections par défiance qui portent sur une « zone située n'importe où sur le territoire d'un Etat », à la seule condition que cette zone ne dépasse pas 65 kilomètres carrés.

L'inspection peut se dérouler dans tout site de la zone spécifiée, bâtiment ou installation de caractère militaire ou civil, public ou privé. Seuls sont exclus les bâtiments dont les portes n'ont pas une largeur supérieure à deux mètres et, par voie de conséquence, les locaux servant exclusivement à l'habitation, bien que cette précision ne figure pas expressément dans le traité.

L'objet du projet de loi est donc de mettre en place un dispositif législatif adapté, afin que les inspections portent le moins possible atteinte à la propriété privée et à la propriété industrielle, et que soit assurée une application effective et complète du traité sans que les inspecteurs étrangers ne se heurtent à des obstacles inutiles ou à des « tracasseries » administratives, qui pourraient faire douter de la bonne foi de notre pays.

Je rappellerai brièvement, comme je l'ai fait devant l'Assemblée nationale, le contenu du projet de loi.

L'aspect central de celui-ci est le recours au juge selon une procédure d'urgence.

Ainsi, lorsque l'inspection porte sur un lieu qui est propriété d'une personne privée, par exemple une petite entreprise ou un bâtiment d'exploitation agricole, le propriétaire, l'entrepreneur, l'exploitant ou, de manière générale, la personne ayant qualité pour autoriser l'accès des lieux est avisé par le représentant de l'Etat français de l'objet et des conditions de l'inspection, ainsi que des dispositions du traité qui fondent celle-ci.

Si cette personne est absente ou refuse l'accès à l'équipe d'inspection, l'inspection ne pourra se dérouler qu'avec l'autorisation du président du tribunal de grande instance territorialement compétent ou du juge délégué par lui.

Le contrôle du juge portera sur la conformité de la demande d'inspection au traité et non sur son opportunité.

Le magistrat devra donc seulement vérifier que les conditions prévues par le traité sont réunies. Il n'agira qu'à la demande de l'Etat français, représenté par le responsable de l'équipe d'accompagnement.

L'ordonnance du juge devra intervenir en quelques heures. Cela sera possible, d'une part, grâce à l'institution d'une procédure judiciaire rapide, calquée sur celle du référé et qui sera précisée par voie réglementaire a d'autre part,

grâce à un dispositif d'alerte devant se mettre en œuvre dès que le Gouvernement connaîtra la demande d'inspection faite par les autorités étrangères.

Lorsque la personne concernée par l'inspection est une personne morale de droit public, par exemple une commune ou un établissement public, l'autorisation d'accès sera donnée par le représentant de l'Etat dans le département.

Enfin, au cours de l'inspection, la personne dont les locaux sont inspectés pourra demander au responsable de l'équipe d'accompagnement de déclarer « point sensible » une partie de ces locaux et donc d'en interdire l'accès. Nous pourrions revenir sur ce point, au cours des débats, si M. le rapporteur le souhaite.

L'Assemblée nationale, je tiens à le rappeler, a voté ce texte à l'unanimité après qu'eurent été adoptés, avec l'accord du Gouvernement, plusieurs amendements de clarification très utiles et après que furent intervenus dans les débats, de manière très constructive, plusieurs orateurs appartenant à des sensibilités politiques différentes.

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées ne propose pas d'amendement, ce qui montre que le travail accompli par le Gouvernement est satisfaisant.

Cela indique aussi que le Sénat, comme l'Assemblée nationale, a une conscience aiguë de l'importance des enjeux de ce texte, à la fois, pour la crédibilité internationale de notre pays et pour le maintien de la paix en Europe.

C'est, dans ces conditions, que je demande à la Haute Assemblée de bien vouloir adopter le présent projet de loi. (*Applaudissements sur les travées du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

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

**M. Jacques Golliet, rapporteur de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi qui nous est soumis a pour objet de prévoir les dispositions légales nécessaires à la mise en œuvre d'une des dispositions essentielles du traité sur les forces conventionnelles en Europe à savoir la mise en œuvre d'inspections sur place destinées à vérifier le respect, par les Etats signataires, des engagements qu'ils ont souscrits, et tendant à limiter le nombre de certains équipements militaires : chars, véhicules blindés de combat, pièces d'artillerie, hélicoptères d'attaque et avions de combat.

Il convient de rappeler brièvement les principes sur lesquels se fonde le traité sur les forces conventionnelles en Europe, ratifié par la France en mars 1992 : la parité, la stabilité, la suffisance et la transparence.

Le premier principe, c'est la parité des équipements militaires entre les anciens pays du pacte de Varsovie, d'une part, et les pays de l'Alliance atlantique d'autre part. En conséquence, ont été fixées, pour chaque catégorie d'équipement – chars, pièces d'artillerie, véhicules blindés de combat, hélicoptères d'attaque et avions de combat – et pour chacun des deux groupes d'Etats des limites numériques précises. Chacune des deux alliances a ensuite procédé à une répartition nationale de ces plafonds d'équipements.

Le deuxième principe, c'est la stabilité. En effet, au-delà de la limitation paritaire des équipements, la disposition géographique des forces et leur capacité de regroupement et de mobilité étaient des éléments essentiels. La zone d'application du traité – de l'Atlantique à l'Oural – a donc été découpée en plusieurs zones imbriquées afin de faire reculer tout risque d'agression surprise et massive.

Le troisième principe, c'est la suffisance, qui limite le niveau maximum d'équipement que peut détenir un seul Etat au tiers du niveau global affecté à chacune des deux alliances.

Enfin, associée à ce traité, une ambition très innovatrice de transparence a permis de prévoir un système de vérification très précis. C'est pour permettre le déroulement de l'une de ces modalités d'inspections – les inspections par défiance d'une zone spécifiée – que le présent projet de loi nous est soumis.

L'article 14 du traité sur les forces conventionnelles en Europe précise que « chaque Etat partie a le droit de conduire et l'obligation d'accepter, dans la zone d'application » – du traité – « des inspections conformément aux dispositions du protocole sur l'inspection ».

Trois objectifs sont assignés à ces inspections.

Il s'agit, tout d'abord, de la vérification du respect par les Etats parties des limites numériques d'équipements prévus par le traité. Il s'agit, ensuite, de l'observation du processus de réduction, c'est-à-dire la destruction des chars de bataille, des véhicules blindés de combat, des pièces d'artillerie, des avions de combat et des hélicoptères d'attaque. Il s'agit, enfin, de l'observation de la certification des hélicoptères d'attaque polyvalents reclassés et des avions d'entraînement reconvertis.

Deux types d'inspection sont prévus : les inspections sur sites déclarés et les inspections par défiance sur zone spécifiée.

Les inspections sur sites déclarés sont menées sur une « installation ou un emplacement géographique délimité de manière précise qui contient un ou plusieurs objets de vérification ». Par ce dernier terme, il faut entendre, par exemple, une formation militaire, un dépôt militaire, une unité d'entraînement, un aéroport militaire ou un site de destruction d'équipements – chars de bataille, pièces d'artillerie ou véhicules blindés de combat.

Ces inspections sur sites déclarés ne peuvent être refusées par l'Etat sollicité, et seule la force majeure justifierait un éventuel retardement.

Les inspections par défiance dans des zones spécifiées sont conduites dans une « zone située n'importe où sur le territoire de l'Etat partie, la superficie de cette zone ne pouvant dépasser soixante-cinq kilomètres carrés ». L'équipe d'inspection désigne la zone spécifiée qu'elle souhaite inspecter ; elle peut, dans cette demande, identifier tout bâtiment ou installation qu'elle souhaite inspecter, qu'il soit public ou privé, d'où, dans cette dernière hypothèse, l'intérêt du présent projet de loi.

Contrairement aux précédentes, ces inspections peuvent être refusées. L'Etat inspecté dispose d'un délai de deux heures pour informer les inspecteurs de l'acceptation ou non de la demande d'inspection. L'équipe d'accompagnateurs peut retarder l'accès ou le survol de certaines parties de la zone spécifiée. Toutefois, ce retard ne saurait excéder quatre heures.

L'équipe d'accompagnement a, enfin, le droit de refuser l'accès à des « points sensibles », dont le nombre et la taille devront être aussi limités que possible. Par « point sensible », il faut entendre « tout équipement, bâtiment ou emplacement qui a été désigné comme sensible par l'Etat partie inspecté ».

Quelles sont, dans ce contexte, les principales dispositions du projet de loi qui nous est soumis ?

Il précise les conditions d'exercice des inspections par défiance des zones spécifiées, dans la mesure où ces inspections sont susceptibles de porter atteinte à la propriété privée.

Celle-ci étant une liberté constitutionnellement garantie, il importe que toute mesure susceptible d'en affecter la jouissance ou l'exercice soit prévue par le législateur.

Le projet de loi vise donc à concilier deux impératifs : d'une part, permettre l'exécution par la France d'un engagement international ; d'autre part, prévoir des garanties suffisantes pour assurer le respect de la propriété, que l'exécution de certaines dispositions du traité sont susceptibles de mettre en cause.

L'exercice du droit de propriété et les garanties légitimes qui l'entourent ne font pas obstacle à l'existence, dans notre législation actuelle, de servitudes particulières liées à l'intérêt général : il en est ainsi dans le domaine fiscal ou douanier, par exemple. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs reconnu la validité de tels tempéraments apportés au droit de propriété, sous réserve qu'ils n'affectent pas son essence même et que des garanties spécifiques soient prévues.

En l'espèce, parmi les garanties accordées, figurent, dans le cas de l'inspection normale, c'est-à-dire lorsqu'il n'est pas fait opposition par le propriétaire ou le locataire à la demande d'inspection, l'information complète et préalable, par le représentant de l'Etat, de la personne concernée sur les modalités de l'inspection et la présence de cette dernière pendant toute la durée de la visite.

En cas de procédure extraordinaire – refus de la personne ou impossibilité de la contacter – il sera fait appel à l'autorité judiciaire, gardienne des libertés fondamentales.

Le juge devra apprécier la validité de la demande d'inspection en regard des stipulations du traité avant de prendre, en urgence, une ordonnance qui autorisera l'inspection en dépit du refus de la personne concernée. Enfin, le juge contrôlera l'ensemble du processus jusqu'à son terme et « connaîtra de toute difficulté ».

Le débat qui a eu lieu à l'Assemblée nationale, a permis, d'ores et déjà, de clarifier quelques points : la préparation des magistrats à l'application de cette nouvelle tâche, le principe d'une « préalerte » permettant au juge d'agir dans les délais très brefs qui lui sont consentis. Il a également été précisé que l'officier de police judiciaire présent sur les lieux pendant l'inspection serait un membre du personnel de la gendarmerie, supprimant ainsi tout problème quant à l'habilitation préalable au « secret défense ». Enfin, le débat a permis de préciser que c'est au préfet du département qu'il reviendrait de faire autoriser une inspection par défiance sur un site public mais n'appartenant pas à l'Etat.

Telles sont les principales dispositions contenues dans le texte soumis aujourd'hui à la Haute Assemblée. Monsieur le ministre, je saisis l'occasion de l'examen des articles pour vous demander, sur quelques points précis, un certain nombre d'éclaircissements. (*MM. Genton et Guyomard applaudissent.*)

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

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion des articles.

#### Article 1<sup>er</sup>

**M. le président.** « Art. 1<sup>er</sup>. – La présente loi s'applique aux inspections, dites par défiance dans des zones spécifiées, conduites en application et conformément aux dispositions du traité sur les forces armées conventionnelles en Europe et de son protocole sur l'inspection, telles qu'elles sont notamment définies à la section 8 de ce protocole. »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jacques Golliet, rapporteur.** Cet article précise le champ d'application du projet de loi soumis à notre examen : il s'appliquera aux seules inspections « par défiance dans des zones spécifiées » définies à la section 8 du protocole sur l'inspection.



L'article rappelle que ces inspections sont effectuées par des inspecteurs relevant d'un ou des Etats parties au traité, sachant que l'effectif de ces équipes ne saurait dépasser neuf personnes. Les inspecteurs seront escortés par une équipe d'accompagnateurs français désignés par l'Etat français. Toutefois, le protocole d'inspection prévoit que si le site à inspecter relève d'un Etat étranger, l'équipe d'accompagnement comprend des personnes désignées à la fois par l'Etat hôte et l'Etat stationnant.

L'Assemblée nationale a apporté à cet article une modification rédactionnelle visant à clarifier le champ d'application du texte.

N'ayant pas de question particulière à poser sur cet article, la commission vous propose, mes chers collègues, de l'adopter conforme.

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

Je mets aux voix l'article 1<sup>er</sup>.

(L'article 1<sup>er</sup> est adopté.)

## Article 2

**M. le président.** « Art. 2. – Lorsque la demande d'inspection porte sur un lieu dont l'accès ne dépend pas de l'Etat, tout ou partie de la zone spécifiée, le représentant de l'Etat avise de cette demande la personne ayant qualité pour autoriser l'accès à ce lieu. Cet avis doit être donné par tous moyens et dans des délais compatibles avec ceux fixés à la section 8 du protocole sur l'inspection. Outre les dispositions du traité en vertu desquelles l'inspection est demandée, l'avis indique l'objet et les conditions de l'inspection.

« La personne qui a qualité pour autoriser l'accès assiste aux opérations d'inspection ou s'y fait représenter.

« Cette personne ou son représentant peut demander au responsable de l'équipe d'accompagnement de désigner comme point sensible, au sens du P de la section 1 du protocole sur l'inspection annexé au traité, toute partie du lieu inspecté ; en cas de refus, il est délivré par le responsable de l'équipe d'accompagnement un récépissé de la demande à son auteur ; ce document énonce brièvement le motif du refus. »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jacques Golliet, rapporteur.** L'article 2 prévoit le cas où l'accès à un lieu compris dans la zone d'inspection relève non pas de l'Etat, mais d'une personne privée, physique ou morale.

Rien, dans le traité, n'empêche la partie inspectrice de demander à pénétrer dans ledit lieu et d'y inspecter le ou les bâtiments qui s'y trouvent. Il revient alors au représentant de l'Etat saisi de cette demande – en l'occurrence, le chef de l'escorte d'accompagnement – de saisir « dans les meilleurs délais » et « par tous moyens » la personne qui a qualité pour autoriser l'accès. Cette personne, en même temps qu'elle est saisie de la demande, est informée des dispositions du traité relatives à l'inspection projetée, ainsi que de l'objet et des conditions de son déroulement.

Lorsque l'accès et l'inspection sont autorisés par la personne concernée, celle-ci assiste aux opérations d'inspection – ou s'y fait représenter.

L'article 2 prévoit également l'hypothèse où celui qui a autorisé l'accès souhaite qu'une partie du site concerné, hangar, entrepôt, bâtiment, soit désignée comme « point sensible », pour des raisons pouvant relever, par exemple – ce n'est pas négligeable – du secret industriel.

Cette demande de désignation est adressée au chef de l'escorte d'accompagnateurs qui peut la refuser, le motif du refus étant alors précisé sur le récépissé de la demande.

Par ailleurs, si la demande est acceptée, un élément doit être précisé. En effet, en vertu du protocole, la désignation d'un site ou d'un lieu comme « point sensible » ouvre trois possibilités : l'accès au point sensible peut être soit simplement retardé, soit limité, soit refusé.

Le rapporteur souhaiterait, sur ce point, obtenir quelques éclaircissements de la part du Gouvernement. Qui acceptera ou refusera la désignation d'un bâtiment ou d'un site comme point sensible ? Le chef de l'équipe d'escorte représentant de l'Etat ou le juge ?

Si c'est le juge qui doit décider, devra-t-il formaliser sa décision par une ordonnance de la même nature que celle qui est prévue dans l'hypothèse évoquée à l'article suivant ?

Si c'est le chef de l'équipe d'escorte, quelle sera la nature juridique de sa décision ? Celle-ci sera-t-elle ou non susceptible d'un recours ?

Enfin, est-ce le juge ou le chef de l'équipe d'escorte qui décidera de trancher entre les trois options ouvertes dès lors qu'un site est classé en point sensible : limitation de la visite, retardement ou refus pur et simple ?

Monsieur le ministre, j'attends donc vos précisions sur ces points.

**M. Roger Romani, ministre délégué.** Je demande la parole.

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

**M. Roger Romani, ministre délégué.** Monsieur le rapporteur, je vous donne bien volontiers des précisions sur cette question importante et délicate de la déclaration d'un local en tant que « point sensible » au cours d'une inspection.

Cette procédure, qui vise principalement à protéger les secrets de défense et la propriété intellectuelle, n'est pas de la même nature que la procédure judiciaire. Dans cette dernière, ainsi que je l'ai dit tout à l'heure, le juge n'a pas de pouvoir d'appréciation en opportunité. Il vérifie seulement la légalité de la demande d'entrée dans les locaux en fonction des termes du traité.

La déclaration d'un local en tant que point sensible nécessite, en revanche, une appréciation en opportunité, fondée sur des considérations techniques ou d'implantation industrielle. Le juge ne peut trancher cette question ; cela ne figure pas dans ses attributions et, en outre, il ne dispose pas des moyens techniques nécessaires.

Je rappelle au demeurant que le point P de la section 1 « Définitions » du protocole sur l'inspection précise la notion de « point sensible » et indique que la désignation est faite par l'intermédiaire de l'équipe d'accompagnement, qui se prononce sur l'opportunité de retarder l'accès, de le limiter ou de le refuser.

Il appartiendra donc au seul chef de l'équipe d'accompagnement d'accepter ou non de déclarer un local « point sensible ». Qu'il y ait eu ou non une procédure judiciaire avant la demande de déclaration est une question indifférente, compte tenu de la différence de nature entre les deux procédures. Le fait de demander une déclaration de point sensible au cours d'une inspection, après qu'une ordonnance du juge a autorisé l'entrée dans les locaux, ne sera donc pas un incident d'exécution de l'ordonnance dont le juge pourrait avoir à connaître.

J'indique enfin qu'en cas de refus opposé au demandeur il est remis à ce dernier un récépissé de sa demande en déclaration de point sensible précisant les motifs du refus, ce qui lui permettra éventuellement d'exercer tout recours qu'il jugera utile, par exemple s'il a subi un dommage du fait de l'entrée des inspecteurs dans le local considéré.

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

Je mets aux voix l'article 2.

(L'article 2 est adopté.)

### Article 3

**M. le président.** « Art. 3. – I. – Si la personne qui a qualité pour autoriser l'accès ne peut être atteinte par l'avis mentionné à l'article 2, ou si elle s'oppose à l'accès, l'inspection ne peut se dérouler ou se poursuivre qu'avec l'autorisation du président du tribunal de grande instance ou du juge délégué par lui, statuant d'urgence, qui s'assure que la demande d'inspection est conforme aux stipulations du traité.

« L'ordonnance précise les lieux soumis à inspection et désigne un officier de police judiciaire territorialement compétent chargé d'assister aux opérations.

« La visite s'effectue sous le contrôle du juge qui l'a autorisée et qui connaît de toute difficulté.

« L'officier de police judiciaire dresse procès-verbal de la visite et en adresse l'original au juge ; une copie du procès-verbal est remise à la personne ayant qualité pour autoriser l'accès du lieu inspecté.

« II. – Toutefois, si la personne mentionnée au I est une personne publique, la décision est prise par le représentant de l'Etat, territorialement compétent, qui l'en informe. »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jacques Golliet, rapporteur.** Ce dernier article vise l'hypothèse où la personne privée dont dépend l'autorisation d'accès au site refuse d'accorder cette dernière ou est absente. Il revient alors à l'autorité judiciaire – le président du tribunal de grande instance ou le juge désigné par lui – de statuer en urgence, la réponse à la demande devant être formulée dans les deux heures, par la voie d'une ordonnance.

Pour s'assurer de la conformité de la demande, le juge fondera sa décision sur les stipulations du traité, comme vous l'avez rappelé, monsieur le ministre.

L'ordonnance doit mentionner les lieux soumis à inspection et elle désigne un officier de police judiciaire qui devrait être un personnel de la gendarmerie.

Un dispositif adapté devra s'imposer dans le cas d'un refus du titulaire du droit d'accès au site. Dès que l'équipe d'inspection aura désigné la zone spécifiée qu'elle souhaite visiter, une « préalerte » de l'autorité judiciaire territorialement compétente sera nécessaire ; le délai de deux heures entre la formulation de la demande et la réponse qui lui est faite est en effet particulièrement contraignant. Le juge devra, dans ce délai, s'assurer « que la demande d'inspection est conforme aux stipulations du traité. » Devra-t-il notamment, et préalablement à sa décision, se rendre sur place pour connaître d'éventuelles difficultés ?

Aucun appel ne pourra être formulé à l'encontre de cette ordonnance ; cela ne constitue pas une innovation puisque de nombreuses décisions judiciaires ne prévoient pas systématiquement un tel recours. Au demeurant, l'exigence du délai en rendrait l'application inopérante. La personne privée ayant refusé l'accès des inspecteurs sur sa propriété ne pourrait exercer qu'éventuellement un recours ultérieur en dommages et intérêts.

L'article 3 précise enfin que si la personne qui a qualité pour autoriser l'accès est une personne publique – collectivité locale ou entreprise publique, par exemple – la décision est prise par le préfet du département.

L'Assemblée nationale a modifié cet article afin, en premier lieu, de clarifier les rôles respectifs du juge et du chef de l'équipe d'accompagnement dans le déroulement d'inspections autorisées par le juge. Elle a également précisé qu'une copie du procès-verbal d'inspection dressé par l'officier de police judiciaire présent serait délivrée à la personne ayant qualité pour autoriser l'accès au lieu inspecté.

La commission propose au Sénat d'adopter cet article conforme.

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

Je mets aux voix l'article 3.

(L'article 3 est adopté.)

### Vote sur l'ensemble

**M. le président.** Avant de mettre aux voix l'ensemble du projet de loi, je donne la parole à M. Habert, pour explication de vote.

**M. Jacques Habert.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, si ce projet de loi avait pu être déposé voilà quelques années, il aurait évidemment présenté un intérêt tout à fait extraordinaire. Aujourd'hui, il s'insère simplement dans la série des mesures d'apaisement et dans les rapports nouveaux qui se sont instaurés entre l'Ouest et l'Est, entre les pays de l'Alliance atlantique et ceux de l'ancien pacte de Varsovie.

Ce traité, comme l'a dit excellemment M. le rapporteur, s'inscrit dans l'application du traité des forces conventionnelles en Europe.

Ce texte était-il vraiment nécessaire ? En effet, voilà peu de temps, un traité « Ciel ouvert », qui permet toutes les observations par satellites et par avions d'observation, a été adopté. Par conséquent, les photographies qui seront éventuellement prises sur le terrain ne seront guère plus précises que celles qui peuvent actuellement être prises à des milliers de mètres d'altitude.

Cependant, alors qu'il s'agit d'inspections par défiance, ce texte traduit une marque extraordinaire de confiance de la part de pays qui se sont rapprochés et qui veulent maintenant s'ouvrir sur l'extérieur afin qu'aucune suspicion ne puisse subsister. C'est un esprit nouveau qui est ainsi créé.

Par conséquent, nous voterons unanimement le projet de loi qui nous est soumis.

**M. Roger Romani, ministre délégué.** Je demande la parole.

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

**M. Roger Romani, ministre délégué.** Monsieur le président, je tiens à féliciter M. le rapporteur de l'excellent travail qu'il a effectué et à remercier tous ceux qui ont participé à ce débat. Le texte qui, je l'espère, va être adopté permettra à notre pays d'établir et de renforcer la paix en Europe.

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

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

(Le projet de loi est adopté.)

6

## CONVENTION D'EXTRADITION AVEC LA PRINCIPAUTÉ DE MONACO

### Adoption d'un projet de loi

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 339, 1992-1993), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la convention d'extradition entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Son Altesse Sérénissime le prince de Monaco. [Rapport n° 348 (1992-1993).]

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre.

**M. Roger Romani, ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés.** Monsieur le président, mesdames,

messieurs les sénateurs, en matière d'extradition, la France n'est liée à la principauté de Monaco que par une ancienne convention de 1876.

Depuis 1945, plusieurs tentatives avaient été faites pour remplacer cette convention, dont les dispositions sont largement dépassées ; mais ces tentatives n'avaient pu aboutir à l'entrée en vigueur d'un texte pouvant satisfaire les deux parties.

Aussi, en 1985, les autorités monégasques ont repris l'initiative. Il est alors apparu souhaitable aux autorités françaises de négocier un nouvel accord plus adapté aux exigences du droit moderne, bien que les relations extraditionnelles entre la France et Monaco ne soulevassent pas de difficultés.

En 1987, la France a proposé un texte s'inspirant des modèles récents conclus en la matière et, en particulier, de la convention du Conseil de l'Europe du 13 décembre 1957. Les négociations se sont ensuite déroulées à Monaco, en juin 1991, et le texte qui a été paraphé lors de ces négociations a été signé, également à Monaco, le 11 mai 1992.

Comme tous les accords d'extradition les plus récents, la convention franco-monégasque détermine son champ d'application en fonction de la peine encourue ou prononcée, ce qui permet de réprimer toutes les formes de criminalité.

J'exposerai maintenant les principales caractéristiques de ce texte.

Pour que l'extradition puisse être accordée, il est nécessaire que les infractions qui la motivent soient punies d'une peine privative de liberté d'au moins deux ans. Lorsque la condamnation a été prononcée, la peine privative de liberté doit être d'au moins quatre mois, à la condition que l'une des infractions commises soit punie par la législation de l'Etat requis d'une peine privative d'au moins un an.

La convention édicte plusieurs cas de refus d'extradition.

L'extradition est refusée si l'infraction revêt un caractère politique, si elle consiste uniquement dans la violation d'obligations militaires, si la demande est elle-même inspirée par des considérations de race, de religion ou de nationalité. Elle est également refusée si la situation de la personne réclamée risque d'être aggravée pour l'une ou l'autre de ces raisons, si la personne réclamée a fait l'objet d'un jugement définitif de condamnation ou d'acquiescement, si l'infraction a été amnistiée et, enfin, en cas de prescription de l'action publique ou de la peine.

Il faut signaler qu'à la demande expresse des autorités monégasques, il a été mentionné que ne serait pas considéré comme une infraction politique ni comme un fait connexe à une telle infraction l'attentat à la vie d'un chef d'Etat ou d'un membre de sa famille.

Il est possible de refuser également l'extradition si la personne réclamée est un national de l'Etat requis ou pour des raisons humanitaires. Cette dernière clause est calquée sur la réserve formulée par la France à l'article 1<sup>er</sup> de la convention européenne d'extradition.

D'une manière générale, tout refus doit être motivé par l'Etat requis, et le principe de la spécialité de l'extradition est réaffirmé. L'Etat requérant ne peut tirer profit de la présence de l'extradé sur son territoire pour le poursuivre, le juger ou le détenir pour des faits différents de ceux qui ont précédé la remise de la personne réclamée, sauf exceptions limitativement énumérées.

Cette nouvelle convention tient ainsi compte des dernières évolutions du droit extraditionnel français. La principauté de Monaco se dotant, par ailleurs, d'une législation interne calquée sur celle de notre pays pour la répression du trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, ainsi que du blanchiment de capitaux, cette convention

complétera le dispositif actuellement en place pour lutter contre ce trafic.

Telles sont, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, les principales dispositions de la convention entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de Son Altesse Sérénissime le prince de Monaco, qui fait l'objet du projet de loi qui vous est soumis aujourd'hui.

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

**M. Bernard Guyomard, rapporteur de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi qui nous est soumis vise à autoriser l'approbation d'une nouvelle convention d'extradition qui se substitue à celle qui était en application depuis 1876, c'est-à-dire depuis cent dix-sept ans.

Il est clair qu'il s'agit d'une adaptation non seulement aux évolutions de la criminalité mais aussi aux procédures existantes.

La négociation de ce nouveau texte a été entreprise sur l'initiative du Gouvernement de la principauté de Monaco en 1987 et a abouti à un accord le 11 mai 1992.

Ce texte abroge celui de 1876 et tend à intégrer toutes les novations intervenues dans le droit de l'extradition.

La convention de 1876 établissait une liste de délits ou de crimes susceptibles d'entraîner l'extradition. Cette liste était fatalement restrictive et, en tout état de cause, non évolutive. Il est substitué à ce système celui de la prise en compte de la durée de la peine des délits et crimes.

Novatrice dans son principe de fonctionnement, cette nouvelle convention l'est également dans la prise en compte de nouvelles formes de criminalité qui n'existaient pas voilà un siècle : les associations de malfaiteurs, le blanchiment des produits des crimes et des trafics, la fraude informatique, les infractions à l'environnement. La prise en compte de ces nouveaux aspects prend toute son importance quand on sait combien la principauté de Monaco est sensible à ces activités.

Les autorités de la principauté de Monaco se sont déjà adaptées à cette évolution en ce qui concerne le blanchiment de l'argent.

A ces nouvelles formes de la criminalité s'ajoute l'influence des réseaux mafieux éventuellement implantés à Monaco.

En ces domaines, tant au plan du système judiciaire que de l'organisation des forces de police de Monaco, c'est le modèle français qui a été retenu, à tel point que magistrats et policiers sont pour l'essentiel des personnels français détachés.

Monsieur le ministre, vous avez détaillé les conditions de l'extradition pour une poursuite ou pour l'exécution d'une peine. Je n'y reviendrai donc pas. Vous avez également énoncé les sept cas de refus de droit de l'extradition, ainsi que les cinq cas de refus facultatifs. Je n'y reviens pas non plus.

Les bonnes relations entretenues par notre pays avec la principauté de Monaco et l'évolution des formes de criminalité ont logiquement incité les membres de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées à recommander au Sénat d'adopter ce projet de loi autorisant l'approbation d'une convention entre la France et la principauté de Monaco.

**M. le président.** La parole est à M. Habert.

**M. Jacques Habert.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, c'est la première fois que nous sommes conduits à évoquer la principauté de Monaco

depuis que ce sympathique et beau pays a été admis au sein des Nations unies. La Haute Assemblée sera unanime, me semble-t-il, pour adresser, à cette occasion, ses félicitations au prince Rainier, au gouvernement monégasque et à tous les peuples de la principauté.

La convention que nous examinons aujourd'hui, et dont certaines dispositions sont calquées sur le modèle de conventions européennes ou de conventions conclues avec de lointains pays étrangers, est une nouvelle manifestation de cette reconnaissance internationale. Pourtant, la principauté de Monaco se trouve, vous le savez, bien proche de chez nous, au point d'être complètement enclavée dans notre territoire.

A l'occasion de la ratification de cette convention, je souhaiterais, monsieur le ministre, attirer votre attention sur une disposition qui préoccupe nos nombreux compatriotes de Monaco ; 15 000 immatriculés, en réalité, 20 000 à 25 000 résidents français.

Pour la première fois, nous voyons apparaître, dans la convention qui remplacera celle du 8 juillet 1876, une disposition qui précise les cas dans lesquels l'extradition ne sera pas accordée. Selon l'article 5, alinéa 3, l'extradition ne sera pas accordée lorsque l'infraction pour laquelle l'extradition est demandée consiste uniquement dans la violation d'obligations militaires. Nous nous interrogeons sur la signification de cette mesure.

Les jeunes Français de Monaco sont astreints au service militaire français, comme le sont tous nos jeunes compatriotes des pays limitrophes. Par conséquent, il peut y avoir, hélas ! des personnes qui ne répondent pas à leurs obligations militaires. Ces jeunes coupables d'insoumission ne pourront donc être ni poursuivis ni extradés. S'ils sont poursuivis, ce sera, bien sûr, en France métropolitaine.

Par ailleurs, un jeune homme habitant à Beausoleil ou à Beaulieu-sur-Mer, qui n'a que quelques pas à faire pour se rendre dans la principauté de Monaco, pourra-t-il, lorsqu'il recevra sa convocation pour le service militaire, se réfugier simplement dans ce pays étranger et y attendre tranquillement la fin de ses obligations ?

Telles sont les questions que se posent nos compatriotes, d'autant plus que cette disposition ne figurait pas dans la convention en vigueur depuis 1876, c'est-à-dire depuis 117 ans, qui a été appliquée à la satisfaction générale.

**M. Roger Romani, ministre délégué.** Je demande la parole.

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

**M. Roger Romani, ministre délégué.** Cette clause de refus de l'extradition pour violation d'obligations militaires est traditionnellement inscrite, monsieur Habert, dans les conventions d'extradition conclues par la France, au nombre desquelles se trouve la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957, dont s'inspire étroitement, vous l'avez constaté, la convention signée entre la principauté de Monaco et la France.

Cette clause n'empêche pas d'extrader une personne qui a commis une infraction de droit commun lors de son service militaire.

Quant au jeune homme qui irait se réfugier à Monaco, il devrait disposer de revenus considérables !

**M. Jacques Habert.** Ce n'est pas une raison !

**M. Roger Romani, ministre délégué.** Effectivement ! Cela limite le nombre de cas d'insoumission. Ou alors il pourrait s'agir d'un poète qui souhaiterait se réfugier sur le Rocher afin d'y produire une œuvre importante pour la postérité. (*Sourires.*) Ce cas ne s'est pratiquement jamais produit.

En examinant les conditions dans lesquelles cette clause de refus figure dans la convention, vous devriez pouvoir être rassuré, monsieur le sénateur.

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

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion de l'article unique.

« *Article unique.* - Est autorisée l'approbation de la convention relative à l'extradition entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Son Altesse Sérénissime le prince de Monaco, signée à Monaco le 11 mai 1992, et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Personne ne demande la parole ?...

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

(*Le projet de loi est adopté.*)

7

## CONVENTION D'ENTRAIDE JUDICIAIRE AVEC LA MONGOLIE

### Adoption d'un projet de loi

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 340, 1992-1993), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Mongolie relative à l'entraide judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile. [Rapport n° 349 (1992-1993).]

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre.

**M. Roger Romani, ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, les autorités mongoles ont proposé aux autorités françaises, en janvier 1991, la conclusion d'un accord d'entraide judiciaire, dans le cadre à la fois de leur politique de développement des relations avec les pays occidentaux et du processus de libéralisation et d'ouverture qu'elles ont engagé.

Nous avons accepté ce projet, sous réserve de le limiter au domaine civil. Les négociations, qui n'ont pas rencontré de difficultés, ont eu lieu en décembre 1991 à Paris, et la convention qui vous est soumise aujourd'hui a pu être signée, dans notre capitale, le 27 février 1992, lors de la visite en France du Premier ministre mongol, M. Byambasuren.

Le dispositif d'entraide judiciaire mis en place par cette convention est très classique. Les deux pays s'engagent à coopérer mutuellement dans les domaines du droit civil, du droit commercial et du droit du travail. Le droit social avait été initialement proposé par la partie française, mais la délégation mongole a préféré le droit du travail, cette notion lui paraissant plus claire.

Cette coopération s'organise à partir des ministères de la justice des deux pays, qui correspondent directement entre eux dans la langue de l'Etat requis et dont l'intervention est gratuite.

Cette convention indique notamment que les ressortissants de l'un des deux Etats, qu'ils soient personnes physiques ou morales, ont un libre accès à la justice de l'autre Etat. L'aide judiciaire en Mongolie étant trop différente de notre assistance judiciaire, aucune disposition relative à ce domaine ne figure dans la convention.

Les demandes de notification d'actes judiciaires et extra-judiciaires se font entre autorités centrales. Elles doivent être traduites et sont transmises en double exemplaire. Les actes

sont remis sous les formes prévues par la législation de l'Etat requis.

Cette entraide n'exclut pas les notifications postales ou les notifications consulaires et diplomatiques.

En matière de commissions rogatoires, la convention reprend les dispositions habituellement adoptées dans ce type d'accord.

La procédure de reconnaissance et d'exécution des décisions judiciaires est régie par le droit de l'Etat requis. Le juge de l'*exequatur* ne procède à aucun examen au fond de la décision étrangère qui lui est soumise. Il vérifie seulement la compétence du tribunal étranger, le respect des droits de la défense, la non-contrariété à l'ordre public, l'absence de conflit avec une décision déjà efficace ou avec une procédure pendante. Il contrôle également la loi appliquée.

L'*exequatur* ne peut être accordé qu'à des décisions ne pouvant faire l'objet ni d'un recours ordinaire ni d'un pourvoi en cassation dans l'Etat d'origine. Toutefois, en matière d'obligation alimentaire, de droit de garde d'un mineur ou de droit de visite, la décision peut être susceptible d'un recours dans l'Etat d'origine.

Enfin, cet accord instaure un échange d'informations relatives aux décisions judiciaires touchant à l'état civil et il dispense de légalisation tous les actes mentionnés dans la convention.

Cette convention, si la Haute Assemblée veut bien l'approuver, devrait entrer en vigueur sans délai, dans la mesure où la ratification de la Mongolie, en date du 1<sup>er</sup> mai 1992, a été notifiée à la France le 29 mai 1992.

Se situant dans le cadre du renforcement de nos relations, qui a abouti à la conclusion d'un accord portant sur la protection des investissements, cette convention nous permet de posséder désormais un instrument juridique pour les contentieux qui pourraient surgir, notamment du fait du développement du tourisme. En effet, cinq cents de nos concitoyens se sont rendus en Mongolie en 1992.

Telles sont, monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, les principales dispositions de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Mongolie qui fait l'objet du projet de loi d'approbation qui vous est soumis aujourd'hui.

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

**M. Jacques Golliet, rapporteur de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le présent projet de loi vise à autoriser l'approbation d'une convention d'entraide judiciaire en matière civile, conclue le 27 février 1992 entre la Mongolie et la France.

Avec l'accord franco-mongol de protection des investissements signé le 8 novembre 1991, que nous avons déjà examiné, ce texte est la deuxième convention passée avec la Mongolie dont la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées ait à connaître depuis que ce pays, traditionnellement considéré comme la « seizième république » de l'ex-URSS, est entré dans la période post-communiste.

L'accord du 27 février 1992, conformément aux conventions de même nature, exclut de son champ d'application la matière pénale, d'une part, en raison des caractéristiques actuelles du système judiciaire mongol, insuffisamment comparable au système français, d'autre part, du fait que la France s'abstient désormais de conclure des conventions d'entraide judiciaire globale, privilégiant les accords portant sur des sujets limités : entraide judiciaire en matière civile, entraide judiciaire en matière pénale, extradition, transfèrement de détenus condamnés.

Il convient de faire observer que l'accord franco-mongol du 27 février 1992 s'inscrit dans un réseau conventionnel aujourd'hui étoffé puisqu'il concerne quelque vingt-neuf pays.

Cette convention, au caractère exclusivement technique, se démarque peu des accords de même objet auxquels la France est partie, et dont la portée pratique demeure pour le moment, en l'absence d'échanges soutenus entre les deux partenaires, essentiellement théorique. C'est surtout comme une manifestation du nouveau climat des relations franco-mongoles qu'il convient de considérer la présente convention, négociée à la demande des autorités mongoles et signée à l'occasion de la visite en France du Premier ministre mongol, M. Byambasuren.

Conformément aux accords de même objet, la présente convention vise à permettre une meilleure administration de la justice et à assurer la sécurité de transactions juridiques entre la France et la Mongolie. Cette convention comporte six chapitres tout à fait classiques.

Le premier chapitre définit le champ d'application de la convention, qui recouvre le droit civil, le droit de la famille, le droit commercial et le droit du travail, préféré au droit social par la partie mongole, comme vous l'avez indiqué, monsieur le ministre.

Le deuxième chapitre garantit le libre accès à la justice dans les mêmes conditions pour les nationaux des deux parties, en excluant toute caution ou tout dépôt.

Le troisième chapitre concerne la notification des actes judiciaires ou extrajudiciaires, ce qui ne fait pas obstacle à la possibilité, pour les deux parties, de recourir à la voie diplomatique et consulaire.

Le quatrième chapitre précise les conditions des commissions rogatoires.

Le cinquième chapitre pose les règles de reconnaissance et d'exécution des décisions judiciaires, selon les dispositions classiques en la matière.

Le sixième chapitre pose le principe de la coopération entre Etats contractants en matière de demandes d'actes d'état civil ou de décisions judiciaires relatives à l'état civil des ressortissants des deux parties.

En fait, il s'agit, bien évidemment, d'un texte encore dénué de portée pratique. Si l'on excepte le cas de quelques touristes qui pourraient, éventuellement, s'égarer et avoir des ennuis avec la justice - car il est vrai, monsieur le ministre, que le tourisme vers la Mongolie est en train de se développer - la convention ne devrait guère avoir d'application immédiate.

Pour l'instant, les communautés mongole en France et française en Mongolie sont, en effet, quasi inexistantes. Une quarantaine de ressortissants mongols sont, à notre connaissance, établis dans notre pays - essentiellement du personnel diplomatique et des étudiants. Quant au nombre de Français établis en Mongolie, les discussions en commission sur ce sujet ont fait apparaître de graves dissensions : les évaluations ont varié de 300 à 100 puisque certains ont parlé d'un ressortissant, d'autres de deux ou trois - on est même allé jusqu'à quatre ! (*sourires*) - alors que, finalement, il n'y aurait, semble-t-il, plus aucun ressortissant français en Mongolie. Nous attendons que l'installation d'une ambassade dans ce pays vienne étoffer la communauté française.

Dans ces conditions, il est certain que le flux contentieux susceptible d'être concerné par la présente convention est des plus faibles, mais le développement des relations économiques entre nos deux pays est appelé des vœux des deux signataires de cette convention.

On peut d'ailleurs penser que la France et les Français seront intéressés par les perspectives qu'offre la Mongolie en

matière de prospection minière et pétrolière, d'équipements ferroviaires, de télécommunications et, bien sûr, de tourisme, le tout pouvant donner plus de substance à l'accord franco-mongol d'entraide judiciaire.

En conclusion, je propose au Sénat, en adoptant le présent projet de loi, d'autoriser l'approbation d'une convention qui a le mérite de s'inscrire, comme la convention franco-mongole de protection des investissements, dans l'émergence, certes très progressive mais continue, des relations entre la France et la Mongolie, à laquelle nous souhaitons le plus brillant avenir.

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

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion de l'article unique.

« *Article unique.* – Est autorisée l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Mongolie relative à l'entraide judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile, signée à Paris le 27 février 1992, et dont le texte est annexé à la présente loi (1). »

Personne ne demande la parole ?...

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

(Le projet de loi est adopté.)

8

## CONVENTION RELATIVE À LA CONFÉRENCE SUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EN EUROPE

### Adoption d'un projet de loi

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 193, 1992-1993) autorisant la ratification de la convention relative à la conciliation et à l'arbitrage au sein de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. [Rapport n° 365 (1992-1993).]

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre.

**M. Roger Romani, ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le progrès de la société internationale ne se conçoit pas sans le développement des méthodes de règlement pacifique des différends.

De même que le droit s'est substitué à la vengeance privée à l'intérieur des Etats, de même les voies pacifiques doivent-elles, non sans peine et sans rechutes tragiques, se substituer au règlement des conflits par la seule autre voie existante, celle de la force.

Qu'il suffise ici de rappeler que le règlement pacifique des différends fait l'objet d'un chapitre entier de la Charte des Nations unies, et qu'il constitue l'un des dix principes énumérés par l'acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, adopté à Helsinki en 1975.

Lié, de manière indissoluble, à l'évolution des relations internationales, le règlement pacifique des différends a vu ses procédés, qu'ils soient juridictionnels ou non, se transformer parallèlement.

Aussi, lorsque l'Europe est entrée, il y a trois ans, dans une ère nouvelle, avec les changements que l'on sait dans sa partie centrale et orientale, les Etats qui participent au processus

de la C.S.C.E. se sont efforcés d'améliorer les procédures permettant d'éviter l'apparition des conflits, ou tout au moins d'en limiter les conséquences.

Je ne citerai que deux exemples : la procédure dite de « La Valette », adoptée par le Conseil de la C.S.C.E. de Berlin, en juin 1991, et le mécanisme de la « dimension humaine », créé en 1986, puis perfectionné en 1990 et 1991.

Ces procédures, disons-le clairement, ont fait la preuve de leurs limites, sans doute parce qu'elles étaient trop complexes, peut-être aussi parce qu'elles correspondaient à des engagements de nature politique, qui ne liaient pas juridiquement les parties.

Quant aux méthodes classiques du droit international, qu'il s'agisse des mécanismes institutionnalisés, au premier rang desquels la Cour internationale de justice ou la Cour permanente d'arbitrage de La Haye, ou des procédures *ad hoc* de bons offices – conciliation, médiation ou arbitrage – elles se révèlent peu adaptées aux types de différends susceptibles de surgir dans la nouvelle Europe.

Nous voyons bien, en effet, se dessiner la possibilité non seulement de déchirements majeurs, comme l'est celui de l'ex-Yougoslavie, mais de problèmes qui, pour être plus limités, n'en doivent pas moins être résolus rapidement si l'on veut éviter qu'ils ne dégèrent : difficultés interétatiques liées à des questions de minorités ou, tout simplement, d'environnement, de pollution transfrontalière, de transports, d'utilisation de moyens de communication internationaux, etc.

C'est dans ce cadre que doit se comprendre la proposition faite par la France et par l'Allemagne, à partir d'une initiative de M. Robert Badinter, au Conseil de la C.S.C.E. réuni, à Prague, en janvier 1992, d'élaborer une convention qui viendrait compléter les mécanismes existants et inciterait les Etats européens à recourir effectivement à la conciliation et à l'arbitrage.

Cette négociation a été engagée et menée à un rythme qui répondait à l'urgence de la situation. Les efforts ont été couronnés de succès : en moins d'un an, le traité était établi. Le conseil de la C.S.C.E. réuni à Stockholm en approuvait le texte ; il recueillait, dès le premier jour, le 15 décembre 1992, la signature de la France et de vingt-huit autres Etats, quatre autres les ayant rejoints depuis.

Je ne reviendrai pas, dans le détail, sur les dispositions de la convention. J'en indiquerai simplement les points forts.

La convention crée une institution à la structure légère, donc peu onéreuse, mais stable : la Cour de conciliation et d'arbitrage. Celle-ci rassemble des personnalités de haut niveau désignées par chaque Etat partie, parmi lesquelles seront choisis les membres des commissions de conciliation et des tribunaux arbitraux appelés, dans chaque cas particulier, à trancher les différends soumis à la Cour.

Seules structures à caractère véritablement permanent de l'institution et qui en assurent la continuité de fonctionnement, le bureau, composé de cinq membres, et le greffe sont limités au strict nécessaire.

La convention, qui ne porte nullement atteinte aux institutions existantes, crée des procédures originales. Cela est particulièrement vrai pour la conciliation. En effet, si toutes les parties à un différend sont parties à la convention, il suffit de la requête d'une seule d'entre elles pour que soit constituée une commission de conciliation, et ce quel que soit le sujet du différend. Aucun domaine n'est en effet exclu *a priori* de la compétence de la Cour, sous réserve que cette dernière ne déborde pas sur la compétence des institutions existantes.

En ce qui concerne l'arbitrage, les dispositions de la convention sont plus classiques : comme il est de règle, la constitution d'une instance arbitrale nécessite l'accord des parties. Vous noterez toutefois que, si toutes les parties au différend ont fait, au préalable, une déclaration facultative reconnaissant la compétence de la Cour, éventuellement sous certaines conditions, il suffit, là aussi, de la requête de l'une d'entre elles pour constituer un tribunal arbitral.

En définitive, le texte qui a été soumis à l'approbation des Etats visait à préserver un certain équilibre.

D'une part, son efficacité repose sur la disponibilité d'une institution qui peut amener les Etats à un règlement pacifique, sans attendre que le conflit ne s'aggrave. Dans tous les cas, les résultats de la procédure sont communiqués au Conseil des ministres de la CSCE.

D'autre part, la souveraineté des Etats a été respectée. Ceux-ci peuvent toujours rejeter la proposition de règlement faite par la commission de conciliation ; ils peuvent n'accepter la compétence d'un tribunal arbitral qu'au cas par cas.

Mesdames, messieurs les sénateurs, la France a été à l'origine de cette convention. Elle en a été, tout au long de sa négociation, la cheville ouvrière. A l'heure où l'Europe traverse une période d'incertitude, je crois qu'il faut s'en féliciter.

Cette convention exige, pour entrer en vigueur, le dépôt de douze instruments de ratification. Il serait souhaitable que, dans cette dernière étape, nous continuions à jouer un rôle d'entraînement. C'est pourquoi le Gouvernement vous demande, mesdames, messieurs les sénateurs, de bien vouloir autoriser la ratification de cette convention.

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

**M. Jacques Genton, rapporteur de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.** Monsieur le président, mes chers collègues, ainsi que l'a rappelé M. le ministre délégué aux relations avec le Sénat, la convention qui nous est soumise a été adoptée par le Conseil de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe réuni à Stockholm. Elle a été signée le 15 décembre 1992 par vingt-neuf Etats et, ensuite, par quatre autres. Elle n'entrera en vigueur que lorsque douze d'entre eux l'auront ratifiée. A ce jour, trente-trois Etats ont signé cette convention, mais aucune ratification n'est encore intervenue.

C'est au Sénat français qu'il revient de se prononcer pour la première fois sur ce projet de convention.

On notera que, entre autres, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, la Turquie et l'Espagne n'ont pas souhaité souscrire au projet.

Le projet d'une cour de conciliation et d'arbitrage, fruit d'une initiative du président du Conseil constitutionnel, M. Robert Badinter, reprise par le précédent gouvernement, a été présenté avec le soutien du gouvernement de l'Allemagne au Conseil des ministres de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe en janvier 1992.

Examiné lors du sommet des chefs d'Etat et de gouvernement à Helsinki, en juillet 1992, il a donc eu un cheminement relativement rapide puisqu'il a été signé en décembre de la même année.

La création de cette instance répond au légitime souci de donner à l'Europe de l'après-guerre froide un instrument spécifique et adapté destiné à prévenir les litiges qui, déjà, se font jour dans de nombreux domaines : délimitations de frontières, statut des minorités, mais aussi sauvegarde de l'environnement, accès à l'énergie ou problèmes nés des flux migratoires.

Il peut paraître paradoxal que, dans une Europe apparemment affranchie des rivalités idéologiques et de la concurrence des blocs, mais au sein de laquelle se déroule une

guerre atroce, on envisage l'instauration d'une instance de conciliation et d'arbitrage comme instrument privilégié de pacification : depuis deux ans, en effet, ni les efforts diplomatiques, ni les sanctions économiques, ni la réprobation internationale ne sont parvenus ne serait-ce qu'à ralentir l'ardeur de ceux pour lesquels un différend interétatique se règle par les armes.

Sans doute ce conflit a-t-il atteint un degré tel que le recours à un instrument de conciliation ou d'arbitrage paraît bien dépassé. Il convient cependant de se tourner vers d'autres horizons de cette Europe nouvelle, où les germes de différends sont nombreux. Je citerai les tensions roumano-hongroises sur la minorité magyare de Roumanie, celles qui séparent la Pologne de la Lituanie ou tel pays balte de la Russie quant au sort réservé aux minorités nationales, polonaise ou russe, la question du retrait des troupes russes des Etats Baltes, des différends semblables à celui, aujourd'hui soumis à la Cour internationale de justice, concernant le barrage de Gabčíkovo entre la Hongrie et la République slovaque.

La liste n'est pas limitative si l'on veut bien considérer aussi les rapports difficiles que certaines républiques de l'ancienne URSS entretiennent entre elles et même, plus près de nous, les litiges anciens concernant l'Espagne et la Grande-Bretagne quant à l'avenir du détroit de Gibraltar ou les tensions récurrentes qui naissent entre la Grèce et la Turquie.

La matière est donc riche des domaines dans lesquels la nouvelle instance aurait à jouer un rôle, pour peu que – mais la condition est exigeante – la volonté d'aboutir l'emporte sur la logique de la tension.

Ainsi que l'a indiqué M. le ministre, voilà un instant, une question se pose. N'existe-t-il pas déjà suffisamment d'institutions investies de la même mission : la Cour internationale de justice, l'Acte général d'arbitrage, la convention européenne de conciliation et d'arbitrage conclue en 1957 dans le cadre du Conseil de l'Europe que la France a signée, mais jamais ratifiée ?

La convention répond par avance à cette objection en prescrivant, dans le paragraphe intitulé « Les institutions de conciliation ou les institutions juridictionnelles existantes », que, si l'une d'entre elles a été ou est saisie, la commission de conciliation ou le tribunal arbitral créé au sein de la cour prévue par ce projet se déclareront incompétents.

La commission vous proposera, après en avoir détaillé brièvement l'économie générale, l'adoption du projet de loi qui nous est soumis, mais – je dois le remarquer – c'est moins par la conviction profonde que la future cour sera la réponse attendue à tous les défis de l'Europe d'aujourd'hui que par son désir de ne pas écarter une initiative qui n'a d'autre objectif que d'offrir à un continent fragile et instable une enceinte de dialogue et d'apaisement.

Le règlement pacifique des différends a généré un large éventail d'instruments qui ont souvent suscité la réserve des Etats. Les trois principaux, concernant la conciliation, l'arbitrage et l'instance juridictionnelle, ont connu ces dernières décennies des fortunes diverses. Le rapport écrit en présente un rappel très détaillé.

Quelles sont les principales caractéristiques de la Cour européenne de conciliation et d'arbitrage ?

Ce sont, tout d'abord, ses éléments de permanence que symbolise la prédésignation des conciliateurs et des arbitres. C'est l'ensemble de ces arbitres et conciliateurs qui constitue la Cour de conciliation et d'arbitrage, dont la structure véritablement permanente est représentée par le bureau.

Je ferai, rapidement, allusion à l'implication budgétaire de la Cour : le détail figure dans notre rapport ainsi que dans le texte même de la convention.

L'implication budgétaire de la Cour sera relativement modeste, la Suisse, qui abritera à Genève son siège, ayant accepté de fournir, dans des conditions particulièrement favorables, des bâtiments qui lui seront affectés.

**M. Emmanuel Hamel.** Que la Suisse en soit remerciée ! *(Sourires.)*

**M. Jacques Genton, rapporteur.** Je décrirai brièvement les procédures de conciliation et d'arbitrage prévues par la convention.

Trois particularités peuvent résumer les grandes lignes de la procédure de conciliation : tous les différends peuvent être soumis à la commission de conciliation ; le recours à la conciliation peut être obligatoire en cas de différend entre Etats parties à la convention ; enfin, les conclusions de la commission de conciliation ne sont pas contraignantes.

Il s'agit d'une compétence sans exclusive. En effet, aux termes de l'article 18 de la convention : « Tout Etat partie peut soumettre à une commission de conciliation tout différend l'opposant à un autre Etat partie qui n'aurait pu être réglé dans un délai raisonnable par voie de négociations. » Il n'en va pas de même du mécanisme d'arbitrage.

Ensuite, le recours peut être obligatoire. Tout Etat partie à la présente convention peut, par voie de requête, demander la constitution d'une commission de conciliation lorsqu'un différend l'oppose à un Etat partie. En ce qu'elle peut revêtir un aspect obligatoire, la conciliation qui nous est proposée constitue l'élément véritablement novateur proposé par la convention. En ce sens, elle diffère de celle qui figure dans le cadre de la CSCE, le mécanisme dit « de La Vallette » que vous avez rappelé, monsieur le ministre, et que j'évoque dans mon rapport écrit.

Enfin, chargée d'« aider » les parties au différend à le régler conformément au droit international et aux engagements pris dans le cadre de la CSCE, la commission de conciliation ne pourra donner d'effet obligatoire à ses conclusions. Elle peut déboucher sur un succès. Dans ce cas, les conclusions sont contresignées par les parties et il est mis fin à la procédure.

Sous réserve que le conseil de la CSCE décide d'adopter d'autres mesures de rétorsion à l'endroit de la partie récalcitrante à la conciliation, la procédure ne débouche donc que sur une simple assistance faite de recommandations indicatives. Donner force obligatoire à la procédure, sans la donner aux décisions qu'elle entraîne, constitue sans doute l'originalité de la convention et, paradoxalement, une partie de son intérêt : que les résultats d'une procédure de conciliation n'entraînent pas d'effets contraignants, ce n'est jamais que la logique traditionnelle de cette méthode de règlements des litiges interétatiques ; en revanche, contraindre les parties à se rencontrer pour débattre au fond du différend qui les sépare peut apparaître comme une première démarche positive pour apaiser les tensions.

Qu'en est-il de la procédure d'arbitrage ?

Les caractéristiques de l'arbitrage prévues par la convention sont traditionnelles : la compétence du tribunal ne sera obligatoire qu'à l'égard des Etats qui l'auront expressément souhaité, ceux-ci pouvant à cette occasion exclure de cette compétence des domaines importants. Enfin, la sentence du tribunal arbitral est obligatoire pour les parties au différend.

Je précise dans le rapport écrit les conditions de construction du tribunal arbitral, la nature de sa compétence, qui peut être modulable, et le caractère de ses décisions qui peuvent être contraignantes sous certaines conditions.

Au terme de cette présentation succincte, la commission estime utile de formuler deux observations.

La mise en place de la Cour de conciliation et d'arbitrage, par le biais du premier traité jamais conclu dans le cadre de

la CSCE, ne pourrait-elle être l'occasion de formuler des propositions qui soient de nature à conférer à ce processus de véritables moyens d'actions ?

La fusion envisagée de certains de ses organes permanents en une institution unique et la création d'un poste de secrétaire général vont dans le bon sens.

A court terme, ne pourrait-on également promouvoir le remplacement du « consensus » par celui, plus opérationnel, de vote à la majorité qualifiée ? Il y va de la crédibilité générale de la CSCE et de sa fonction, aujourd'hui reconnue en droit, mais peu démontrée en fait, d'organisation régionale de sécurité pleine et entière.

Je crois utile, monsieur le ministre, de rappeler que, l'an passé, à la première réunion de l'assemblée parlementaire de la CSCE, la motion finale comportait une mention favorable à la création d'une institution analogue à celle qui est prévue par la convention de conciliation et d'arbitrage. C'est tout de même un point positif.

La délégation française avait émis le souhait qu'une demande analogue soit prise en considération.

Je ne sais pas si, lors de la nouvelle assemblée qui va se réunir à Helsinki, nous pourrions reprendre ce texte. Mais la France ayant commencé la procédure de ratification, nous serons en meilleure position que l'année dernière.

La Cour n'aura à s'occuper que des différends entre Etats. Elle ne pourra connaître des questions liées au sort de telle ou telle minorité, ethnique ou religieuse, qui serait victime de diverses formes de discrimination dans le territoire qu'elle occupe. En ce domaine, un droit et des organes adaptés restent à inventer.

Nous avons une commission chargée des « droits humains » et ce sera probablement un excellent thème de réflexion que nous pourrions lui proposer.

La Cour de conciliation et d'arbitrage traduira, concrètement et sur des bases juridiques précises, les engagements souscrits par les Etats membres de la CSCE dans la charte de Paris de 1990.

Instrument juridique, cette cour peut être aussi un signal politique, démontrant que, dans notre Europe encore si éprouvée aujourd'hui, on ne saurait négliger d'explorer toutes les voies possibles du dialogue entre Etats.

En ratifiant cette convention, la France témoignera, à l'égard des trente-trois Etats européens qui l'ont déjà signée, qu'elle entend, pour ce qui la concerne, donner toutes ses chances à la paix sur notre continent. Après tout, abondance d'instruments de paix ne nuit pas.

C'est pourquoi la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées vous propose, mes chers collègues, en adoptant le présent projet de loi, d'autoriser la ratification de la convention relative à la conciliation et à l'arbitrage au sein de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. *(Applaudissements.)*

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

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion de l'article unique.

« *Article unique.* - Est autorisée la ratification de la convention relative à la conciliation et à l'arbitrage au sein de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, signée à Stockholm le 15 décembre 1992 et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Personne ne demande la parole ?...

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

*(Le projet de loi est adopté.)*



9

**TRANSMISSION D'UN PROJET DE LOI**

**M. le président.** J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi constitutionnelle, modifié par l'Assemblée nationale, portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VIII, IX, X et XVI.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 389, distribué et renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

10

**DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE LOI**

**M. le président.** J'ai reçu de MM. Jean Delaneau, James Bordas et Dominique Leclerc une proposition de loi portant réforme du code de l'urbanisme.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 390, distribuée et renvoyée à la commission des affaires économiques et du Plan, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

11

**ORDRE DU JOUR**

**M. le président.** Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au vendredi 25 juin 1993, à neuf heures trente.

Réponses aux questions orales sans débat suivantes :

I. – M. Louis Jung attire l'attention de M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle sur les dispositions du décret n° 84-591 du 4 juillet 1984 relatif à la médaille d'honneur du travail. En effet, l'article 5 de ce décret exclut « les magistrats de l'ordre judiciaire et les fonctionnaires titulaires des administrations centrales de l'Etat, des services extérieurs en dépendant et des établissements publics de l'Etat » de son champ d'application.

Il lui demande s'il ne convient pas de modifier cette disposition, la fonction publique d'Etat étant composée de femmes et d'hommes qui consacrent leur vie à servir le bien public et dont le dévouement est, pour la plupart d'entre eux, sans commune mesure avec la rémunération qui leur est attribuée. Il paraîtrait légitime qu'ils puissent être bénéficiaires comme les salariés du secteur privé de cette reconnaissance de la nation. (N° 32 rectifié.)

II. – M. Roland Courteau attire l'attention de M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle sur la situation de l'emploi dans l'Aude, et plus particulièrement dans la ville de Narbonne et sa proche région.

Il lui indique que des menaces extrêmement graves pèsent sur l'unité de roulage Michelin, basée à Narbonne où soixante-dix emplois pourraient être supprimés dans les tout prochains mois. Mais il lui précise également que la Compagnie des Salins du Midi envisage la mise en place d'un plan de restructuration qui se traduirait par la disparition, sur les

petits salins et en particulier sur celui de Sainte-Lucie à La Palme, des deux tiers des postes de travail.

Il lui demande quelles mesures concrètes sont susceptibles d'être envisagées, afin d'éviter que cette région ne soit, une nouvelle fois, pénalisée.

Il lui demande s'il est en mesure de faire le point sur les deux problèmes évoqués, quelles mesures peuvent être envisagées pour préserver l'emploi dans cette région, et s'il entend faire en sorte que la loi n° 93-121 du 27 janvier 1993 portant diverses mesures d'ordre social soit respectée dans les cas où elle est applicable. (N° 34.)

III. – M. Roland Courteau demande à Mme le ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville, s'il entre dans les intentions du Gouvernement d'apporter des modifications à la loi n° 91-32 du 10 janvier 1991 relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme, dans un sens plus favorable à la publicité en faveur des boissons agricoles, comme le vin.

Il lui rappelle que, si les lois n° 87-588 du 30 juillet 1987 portant diverses mesures d'ordre social, et du 10 janvier 1991 précitée ont notamment pour objectif de mieux protéger les populations, en particulier la jeunesse, contre l'usage abusif des boissons alcooliques – objectif qu'il convient de partager – il importe, selon lui, de distinguer entre le vin, qui fait partie de l'alimentation traditionnelle du consommateur depuis des siècles, des boissons industrielles et autres alcools durs dans l'accès à la publicité.

Il lui indique que la publicité en faveur du vin n'a pas pour objectif de faire consommer plus, mais se veut informative et vise à faire valoir l'immense diversité de cette production agricole qui dépend des terroirs, des climats, des cépages et des méthodes d'élaboration.

C'est pourquoi il lui demande si elle entend proposer au Parlement toutes dispositions législatives visant à revenir sur certaines restrictions en matière de propagande et de publicité en faveur du vin. (N° 31.)

IV. – M. Aubert Garcia attire l'attention de M. le ministre des affaires étrangères sur la situation au Guatemala.

En effet, dans ce pays, depuis de nombreuses années, les droits de l'homme sont systématiquement violés. Lors d'une mission d'enquête, en 1990, mandaté par la fédération internationale des droits de l'homme, il a pu constater la gravité de ces violations.

L'année 1992 a été marquée par deux événements d'une grande importance : d'abord le prix Nobel reçu par Rigoberta Menchu, femme indienne, défenseur des droits de l'homme et courageuse représentante des Indiens du Guatemala et d'Amérique centrale.

Ensuite, le retour des réfugiés du Mexique dans le cadre d'un début de dialogue et de négociation entre l'armée et les forces rebelles.

Or, actuellement, la situation semble à nouveau s'aggraver. Un coup d'Etat, organisé par le président Serrano lui-même, le 25 mai 1993, a tourné court. Le 1<sup>er</sup> juin, les militaires ont pris les affaires en main ; ils ont renversé le président putschiste et, sous la forte pression internationale, demandé au Parlement d'élire un nouveau président.

Les parlementaires ont désigné M. Ramiro de Leon Carpio, personnalité respectée et défenseur des droits de l'homme.

Toutefois, cette désignation ne résout pas les graves problèmes du Guatemala. Les militaires ont, une fois encore, prouvé qu'ils sont peu disposés à laisser le pouvoir aux civils. Les violations des droits de l'homme se sont poursuivies ces dernières semaines. Mme Rigoberta Menchu a été menacée. Le processus de paix avec la guérilla est arrêté.

En conséquence, il lui demande de lui préciser les mesures que le Gouvernement compte prendre pour favoriser la démocratisation du Guatemala et pour faire cesser les violations aux droits de l'homme en ce pays. Il insiste aussi sur les mesures qui peuvent être prises au niveau de la représentation française au Guatemala afin d'assurer l'intégrité physique de Mme Rigoberta Menchu. (N° 35.)

V. – M. Xavier de Villepin attire l'attention de M. le ministre de la coopération sur la situation en Afrique, et en particulier au Liberia.

Malgré la présence des troupes de l'ECOMOG, la guerre civile continue au Liberia.

Devant la gravité de la situation, il souhaiterait connaître la position de la France. La Côte-d'Ivoire supporte le poids de 500 000 exilés libériens. Sa situation économique et sociale s'en trouve sérieusement détériorée.

Les différents accords de Yamoussoukro n'ayant pas été respectés par les factions en présence au Liberia, quel règlement pourrait être envisagé à ce conflit en voie de durcissement, et qui dure depuis plus de trois ans ? (N° 36.)

VI. – M. Robert Vizet attire l'attention de M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, sur la gravité des problèmes que pose le stationnement des gens du voyage que la loi n° 90-449 du 31 mai 1990, visant à la mise en œuvre du droit au logement par son article 28, a justement voulu réglementer. En réalité, l'application de cette loi est devenue impossible dans la mesure où la transhumance des gens du voyage s'effectue aujourd'hui par centaines de familles véhiculées au moyen de dizaines, voire de centaines de caravanes.

Il lui demande quelles mesures il compte prendre pour faire face à une situation source d'incidents graves entre les gens du voyage qui s'installent sur des sites non prévus à cet effet et les riverains des sites occupés illégalement. (N° 30.)

VII. – M. André Diligent attire l'attention de M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales sur les problèmes engendrés par l'application des dispositions des décrets n° 85-1513 du 31 décembre 1985 et n° 87-292 du 28 avril 1987 relatifs à la définition du logement social telle qu'utilisée dans le cadre de la dotation globale de fonctionnement ou de la dotation de solidarité urbaine.

Ces textes reprennent en effet, notamment, une définition du logement social qui se limite essentiellement au logement HLM.

Or la ville de Roubaix connaît une situation spécifique avec un parc social réel constitué, outre le parc HLM par :

- des logements gérés par le centre d'amélioration du logement, propagande et action contre le taudis - CAL-PACT - dont près de 80 p. 100 des locataires n'ont comme unique ressource que des prestations sociales ou familiales. Mais le CAL-PACT ne répond malheureusement pas aux critères du décret n° 87-292, n'étant propriétaire que de moins de 1 000 logements ;

- les centres d'hébergement et de réinsertion sociale où 95 p. 100 des familles hébergées vivent des seules prestations sociales ou familiales, logements qui ne sont pas non plus reconnus par le décret n° 87-292 ;

- un parc privé, en particulier les courées, meublés ou autres immeubles anciens, parmi lesquels plus de 4 000 logements privés de toilettes intérieures, selon le recensement INSEE.

Au moment où le Gouvernement affirme son intention d'appliquer une plus grande solidarité entre les collectivités locales, il est clair que le calcul de la dotation globale de fonctionnement ou de la dotation de solidarité urbaine devrait prévoir la prise en compte des logements précités.

Cela nécessite la modification de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 87-292 en ramenant à 500 logements le seuil de prise en compte défini au 1<sup>o</sup>, alinéa 7, de l'article 1<sup>er</sup>, en ajoutant notamment les foyers d'hébergement et le parc privé dénué du confort élémentaire, aux logements occupés par leur propriétaire au 2<sup>o</sup> du décret n° 85-1513.

Il lui demande de bien vouloir lui préciser la suite qu'il envisage de réserver à cette proposition, dont la réalisation serait œuvre de solidarité et de justice. (N° 33.)

#### **Délai limite pour les inscriptions de parole dans un débat**

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'alinéa 3 de l'article 29 *bis* du règlement, les inscriptions de parole dans la discussion générale du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux contrôles et vérifications d'identité (n° 352, 1992-1993) devront être faites au service de la séance avant le lundi 28 juin 1993, à dix-sept heures.

#### **Délai limite général pour le dépôt des amendements**

Conformément à la décision prise le jeudi 10 juin 1993 par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements à tous les projets de loi et propositions de loi ou de résolution prévus jusqu'à la fin de la session ordinaire, à l'exception des textes de commissions mixtes paritaires et de ceux pour lesquels est déterminé un délai limite spécifique, est fixé, dans chaque cas, à dix-sept heures, la veille du jour où commence la discussion.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

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

Le Directeur  
du service du compte rendu intégral,  
DOMINIQUE PLANCHON

### **NOMINATIONS DE RAPPORTEURS**

#### COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES

M. Jean-Paul Hugot a été nommé rapporteur de la proposition de loi n° 372 (1992-1993) relative à la mise en œuvre des droits des artistes interprètes et des producteurs de phonogrammes.

Mme Hélène Missoffe a été nommée rapporteur pour avis du projet de loi n° 374 (1992-1993) adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France dont la commission des lois est saisie au fond.

M. Louis Souvet a été nommé rapporteur du projet de loi n° 375 (1992-1993) adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif au développement de l'emploi et de l'apprentissage.

### **MISSION COMMUNE D'INFORMATION CHARGÉE D'EXAMINER LA MISE EN PLACE ET LE FONCTIONNEMENT DE LA CONVENTION D'APPLICATION DE L'ACCORD DE SCHENGEN DU 14 JUIN 1985**

#### **Nomination d'un membre du bureau d'une mission commune d'information**

Dans sa séance du mercredi 23 juin 1993, la mission commune d'information chargée d'examiner la mise en place et le fonctionnement de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 a nommé M. Guy Cabanel secrétaire, en remplacement de M. Paul Girod, démissionnaire.

## ORDRE DU JOUR DES PROCHAINES SÉANCES DU SÉNAT

établi par le Sénat dans sa séance du jeudi 24 juin 1993 à la suite des conclusions de la conférence des présidents et compte tenu de l'application de l'article 32, alinéa 4, du règlement

### A. – Vendredi 25 juin 1993, à neuf heures trente :

Sept questions orales sans débat :

- n° 32 rectificatif de M. Louis Jung à M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (*Attribution aux fonctionnaires de la médaille d'honneur du travail*) ;
- n° 34 de M. Roland Courteau à M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (*Situation de l'emploi dans le département de l'Aude*) ;
- n° 31 de M. Roland Courteau à Mme le ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville (*Publicité en faveur du vin*) ;
- n° 35 de M. Aubert Garcia à M. le ministre des affaires étrangères (*Politique de la France à l'égard du Guatemala*) ;
- n° 36 de M. Xavier de Villepin à M. le ministre de la coopération (*Politique de la France à l'égard du Liberia*) ;
- n° 30 de M. Robert Vizet à M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire (*Réglementation du stationnement des gens du voyage*) ;
- n° 33 de M. André Diligent à M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales (*Définition du logement social retenue pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement ou de la dotation de la solidarité urbaine*).

### B. – Lundi 28 juin 1993, à quinze heures et le soir :

#### *Ordre du jour prioritaire*

1° Conclusions de la commission des affaires culturelles sur la proposition de loi de M. Jean-Paul Hugot relative à la mise en œuvre des droits des artistes-interprètes et des producteurs de phonogrammes (n° 386, 1992-1993) ;

2° Projet de loi relatif à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal (n° 368, 1992-1993).

### C. – Mardi 29 juin 1993, à neuf heures trente, à seize heures et le soir :

#### *Ordre du jour prioritaire*

1° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux contrôles et vérifications d'identité (n° 352, 1992-1993) ;

(La conférence des présidents a fixé à deux heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe. Il sera attribué à chaque groupe ainsi qu'à la réunion administrative des sénateurs n'appartenant à aucun groupe un temps minimum identique de cinq minutes ; les quatre-vingt-cinq minutes demeurant disponibles seront réparties à la proportionnelle ;

L'ordre des interventions sera déterminé en fonction du tirage au sort auquel il a été procédé au début de la session et les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant dix-sept heures, le lundi 28 juin) ;

#### *Ordre du jour complémentaire*

2° Résolution de la commission des affaires culturelles sur la proposition de directive du Conseil (n° E-62) modifiant la directive 85/611/CEE portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) (n° 336, 1992-1993).

### D. – Mercredi 30 juin 1993, à neuf heures trente, à quinze heures et le soir :

#### *Ordre du jour prioritaire*

1° Sous réserve de transmission du texte, proposition de loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privé par les collectivités locales (AN, n° 370) ;

2° Deuxième lecture du projet de loi constitutionnelle, modifié par l'Assemblée nationale, portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VIII, IX et XVI (n° 389, 1992-1993).

En outre, vers dix-sept heures trente, il sera procédé au dépôt du rapport annuel de la Cour des comptes.

La conférence des présidents a précédemment fixé un délai limite général pour le dépôt des amendements expirant, dans chaque cas, la veille du jour où commence la discussion, à dix-sept heures, pour tous les projets de loi et propositions de loi ou de résolution prévus jusqu'à la fin de la session ordinaire, à l'exception des textes de commissions mixtes paritaires et de ceux pour lesquels est déterminé un délai limite spécifique.

# ANNEXE AU PROCÈS-VERBAL

## de la séance

### du jeudi 24 juin 1993

#### SCRUTIN (N° 108)

sur l'ensemble de la proposition de loi, modifiée par l'Assemblée nationale, modifiant l'article L. 71 du code électoral et relative au droit de vote par procuration.

Nombre de votants ..... 319  
 Nombre de suffrages exprimés ..... 245  
 Pour ..... 245  
 Contre ..... 0

Le Sénat a adopté.

#### ANALYSE DU SCRUTIN

##### Communistes (15) :

Pour : 15.

##### Rassemblement démocratique et européen (24) :

Pour : 21.

Abstentions : 3. - MM. François Abadie, André Boyer et Yvon Collin.

##### R.P.R. (91) :

Pour : 90.

N'a pas pris part au vote : 1. - M. Jean Chamant, qui présidait la séance.

##### Socialistes (71) :

Abstentions : 71.

##### Union centriste (64) :

Pour : 63.

N'a pas pris part au vote : 1. - M. René Monory, président du Sénat.

##### Républicains et indépendants (47) :

Pour : 47.

##### Sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe (9) :

Pour : 9.

#### Ont voté pour

Philippe Adnot  
 Michel d'Aillières  
 Michel Alloncle  
 Louis Althapé  
 Maurice Arreckx  
 Jean Arthuis  
 Alphonse Arzel  
 Honoré Baillet  
 José Ballarelo  
 René Ballayer  
 Henri Bangou  
 Bernard Barbier  
 Bernard Barraux  
 Jacques Baudot  
 Marie-Claude  
 Beaudou

Jean-Luc Bécart  
 Henri Belcour  
 Claude Belot  
 Jacques Bérard  
 Georges Berchet  
 Jean Bernadaux  
 Jean Bernard  
 Daniel Bernardet  
 Roger Besse  
 André Bettencourt  
 Danielle  
 Bidard-Reydet  
 Jacques Bimbenet  
 François Blaizot  
 Jean-Pierre Blanc  
 Paul Blanc

Maurice Blin  
 André Bohl  
 Christian Bonnet  
 James Bordas  
 Didier Borotra  
 Joël Bourdin  
 Yvon Bourges  
 Philippe  
 de Bourgoing  
 Raymond Bouvier  
 Eric Boyer  
 Jean Boyer  
 Louis Boyer  
 Jacques Braconnier  
 Paulette Brisepierre  
 Louis Brives

Camille Cabana  
 Guy Cabanel  
 Michel Caldaguès  
 Robert Calmejane  
 Jean-Pierre Camoin  
 Jean-Pierre Cantegrit  
 Paul Caron  
 Ernest Cartigny  
 Louis de Catuelan  
 Joseph Caupert  
 Auguste Cazalet  
 Raymond Cayrel  
 Gérard César  
 Jean-Paul Chambriard  
 Jacques Chaumont  
 Jean Chérioux  
 Roger Chinaud  
 Jean Cloutet  
 Jean Cluzel  
 Henri Collard  
 François Collet  
 Francisque Collomb  
 Charles-Henri  
 de Cossé-Brissac  
 Maurice  
 Couve de Murville  
 Pierre Croze  
 Michel Crucis  
 Charles de Cuttoli  
 Etienne Dailly  
 Marcel Daunay  
 Désiré Debavelaere  
 Luc Dejoie  
 Jean Delaneau  
 Jean-Paul Delevoye  
 François Delga  
 Jacques Delong  
 Michelle Demessine  
 Charles Descours  
 André Diligent  
 Michel Doublet  
 Alain Dufaut  
 Pierre Dumas  
 Jean Dumont  
 Ambroise Dupont  
 Hubert  
 Durand-Chastel  
 André Egu  
 Jean-Paul Emin  
 Pierre Fauchon  
 Jean Faure  
 Roger Fossé  
 André Fosset  
 Paulette Fost  
 Jean-Pierre Fourcade  
 Alfred Foy  
 Philippe François  
 Jean François-Poncet  
 Jacqueline  
 Frayssé-Cazalis  
 Jean Garcia  
 Jean-Claude Gaudin  
 Philippe de Gaulle  
 Jacques Genton  
 Alain Gérard  
 François Gerbaud  
 François Giacobbi

Charles Ginésy  
 Jean-Marie Girault  
 Paul Girod  
 Henri Goetschy  
 Jacques Golliet  
 Daniel Goulet  
 Adrien Gouteyron  
 Jean Grandon  
 Paul Graziani  
 Georges Gruillot  
 Yves Guéna  
 Bernard Guyomard  
 Jacques Habert  
 Hubert Haenel  
 Emmanuel Hamel  
 Jean-Paul Hammann  
 Anne Heinis  
 Marcel Henry  
 Rémi Herment  
 Jean Huchon  
 Bernard Hugo  
 Jean-Paul Hugot  
 Claude Huriet  
 Roger Husson  
 André Jarrot  
 Pierre Jeambrun  
 Charles Jolibois  
 André Jourdain  
 Louis Jung  
 Pierre Lacour  
 Pierre Laffitte  
 Pierre Lagougue  
 Christian  
 de La Malène  
 Alain Lambert  
 Lucien Lanier  
 Jacques Larché  
 Gérard Larcher  
 Bernard Laurent  
 René-Georges Laurin  
 Marc Lauriol  
 Henri Le Breton  
 Dominique Leclerc  
 Charles Lederman  
 Jacques Legendre  
 Jean-François  
 Le Grand  
 Edouard Le Jeune  
 Max Lejeune  
 Guy Lemaire  
 Charles-Edmond  
 Lenglet  
 Marcel Lesbros  
 François Lesein  
 Félix Leyzour  
 Roger Lise  
 Maurice Lombard  
 Simon Loueckhote  
 Pierre Louvot  
 Roland du Luart  
 Hélène Luc  
 Marcel Lucotte  
 Jacques Machet  
 Jean Madelain  
 Kléber Malécot  
 André Maman  
 Philippe Marini

René Marqués  
 André Martin  
 Paul Masson  
 François Mathieu  
 Serge Mathieu  
 Michel  
 Maurice-Bokanowski  
 Jacques de Menou  
 Louis Mercier  
 Daniel Millaud  
 Louis Minetti  
 Michel Miroudot  
 Hélène Missoffe  
 Louis Moizard  
 Paul Moreau  
 Jacques Mossion  
 Georges Mouly  
 Philippe Nachbar  
 Lucien Neuwirth  
 Charles Ornano  
 Paul d'Ornano  
 Joseph Ostermann  
 Georges Othily  
 Jacques Oudin  
 Robert Pagès  
 Sosefo  
 Makapé Papilio  
 Bernard Pellarin  
 Jean Pépin  
 Robert Piat  
 Alain Pluchet  
 Alain Poher  
 Guy Poirieux  
 Christian Poncelet  
 Michel Poniatowski  
 Jean Pourchet  
 André Pourny  
 Henri de Raincourt  
 Jean-Marie Rausch  
 Ivan Renar  
 Henri Revol  
 Philippe Richert  
 Roger Rigaudière  
 Guy Robert  
 Jean-Jacques Robert  
 Nelly Rodi  
 Jean Roger  
 Josselin de Rohan  
 Michel Rufin  
 Pierre Schiélé  
 Jean-Pierre Schosteck  
 Maurice Schumann  
 Bernard Seillier  
 Jean Simonin  
 Raymond Soucaret  
 Michel Souplet  
 Jacques Sourdille  
 Louis Souvet  
 Pierre-Christian  
 Taittinger  
 Martial Taugourdeau  
 Jean-Pierre Tizon  
 Henri Torre  
 René Trégouët  
 Georges Treille  
 François Trucy  
 Alex Turk

Maurice Ulrich  
Jacques Valade  
Pierre Vallon

Philippe Vasselle  
Albert Vecten  
Xavier de Villepin

Serge Vinçon  
Robert Vizet  
Albert Voilquin

Tony Larue  
Robert Laucournet  
Paul Loridant  
François Louisy  
Philippe Madrelle  
Michel Manet  
Jean-Pierre Masseret  
Jean-Luc Mélenchon  
Pierre Mauroy  
Charles Metzinger  
Gérard Miquel  
Michel Moreigne

Albert Pen  
Guy Penne  
Daniel Percheron  
Louis Perrein  
Jean Peyrafitte  
Louis Philibert  
Claude Pradille  
Roger Quilliot  
Paul Raoult  
René Regnault  
Jacques Rocca Serra  
Gérard Roujas

André Rouvière  
Claude Saunier  
Françoise Seligmann  
Franck Sérusclat  
Michel Sergent  
René-Pierre Signé  
Fernand Tardy  
André Vallet  
André Vezinhet  
Marcel Vidal  
Robert-Paul Vigouroux

### Se sont abstenus

François Abadie  
Guy Allouche  
François Autain  
Germain Authié  
Jacques Bellanger  
Monique Ben Guiga  
Maryse Bergé-Lavigne  
Roland Bernard  
Jean Besson  
Jacques Bialski  
Pierre Biarnès  
Marc Bœuf  
Marcel Bony  
André Boyer

Jacques Carat  
Jean-Louis Carrère  
Robert Castaing  
Francis  
Cavalier-Benezet  
Michel Charasse  
Marcel Charmant  
William Chervy  
Yvon Collin  
Claude Cornac  
Raymond Courrière  
Roland Courteau  
Gérard Delfau  
Jean-Pierre Demerliat

Rodolphe Désiré  
Marie-Madeleine  
Dieulangard  
Michel  
Dreyfus-Schmidt  
Josette Durrieu  
Bernard Dussaut  
Claude Estier  
Léon Fatous  
Claude Fuzier  
Aubert Garcia  
Gérard Gaud  
Roland Huguet  
Philippe Labeyrie

### N'ont pas pris part au vote

M. René Monory, président du Sénat, et M. Jean Chamant, qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance ont été reconnus, après vérification, conformes à la liste de scrutin ci-dessus.