

LE SENAT

BULLETIN DES COMMISSIONS

N° 10 – SAMEDI 6 DÉCEMBRE 1997

SESSION ORDINAIRE 1997-1998



SOMMAIRE

Affaires économiques	1753
Affaires étrangères	1765
Finances	1787
Lois	1793
Programme de travail pour la semaine du 8 au 13 décembre 1997	1833

SERVICE DES COMMISSIONS

SOMMAIRE ANALYTIQUE

	Pages
Affaires économiques	
• <i>Nomination de rapporteurs</i>	1753
• <i>Mission d'information sur l'avenir de la politique agricole commune</i>	
- Echange de vues	1753
• <i>Agriculture - Diverses mesures urgentes relatives à l'agriculture (Pjl n°8)</i>	
- Examen du rapport.....	1753
 Affaires étrangères	
• <i>Mission d'information à l'étranger</i>	
- Communication	1765
• <i>Traités et conventions - Accord international de 1994 sur les bois tropicaux (Pjl n°64)</i>	
- Examen du rapport.....	1765
• <i>Traités et conventions - Convention d'assistance administrative mutuelle France-République de Cuba pour la prévention, la recherche et la poursuite des infractions douanières (Pjl n° 76)</i>	
- Examen du rapport.....	1768
• <i>Traités et conventions - Convention d'assistance mutuelle en matière douanière France-République de Pologne (Pjl n° 77)</i>	
- Examen du rapport.....	1771
• <i>Traités et conventions - Convention d'assistance mutuelle France-Gouvernement de l'Ukraine pour la prévention, la recherche et la poursuite des infractions douanières (Pjl n° 78)</i>	

	Pages
- Examen du rapport.....	1771
• <i>Traités et conventions - Accord France-Fédération de Russie pour le règlement des créances réciproques antérieures au 9 mai 1945 (Pjl n° 104)</i>	
- Examen du rapport.....	1772
• <i>Traités et conventions - Convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale (Pjl n° 365)</i>	
- Examen du rapport.....	1778
• <i>Projet de loi de finances rectificative pour 1997 - Budget de la défense</i>	
- Communication sur l'exécution de ce budget.....	1784

Finances

• <i>Projet de loi de finances pour 1998</i>	
- Examen des articles non rattachés de la deuxième partie.....	1787

Lois

• <i>Nomination de rapporteurs</i>	1832
• <i>Nationalité - Modification du Code Civil (Pjl n° 145)</i>	
- Audition de M. Paul Lagarde, professeur de droit à l'Université de Paris I	1793
- Audition de M. Marceau Long, ancien président de la Commission de la nationalité et ancien président du Haut Conseil à l'intégration.....	1798
- Audition de M. Jean Kahn, président de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, accompagné de MM. Jacques Ribs et Laurent Giovannoni, membres de cette commission.....	1805
- Audition de M. Hugues Fulchiron, professeur de droit à l'Université de Lyon III	1808

	Pages
	—
- Audition de Mmes Claude Fournier et Laurence Pécaut-Rivolier, vice-présidentes de l'Association nationale des juges d'instance	1813
- Audition de Mme Simone Veil, présidente du Haut conseil à l'intégration.....	1818
- Audition de Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice	1824
• <i>Accueil d'une délégation parlementaire Sud-Africaine</i>	1817
 Programme de travail des commissions et offices pour la semaine du 8 au 13 décembre 1997	 1833

AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

Mercredi 3 décembre 1997 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président. - La commission a tout d'abord procédé à un échange de vues sur la constitution d'une **mission d'information** sur l'avenir de la **politique agricole commune (PAC)**.

M. Jean François-Poncet, président, a souligné que la commission avait effectué il y a une dizaine d'années un important travail sur l'évolution de la PAC avant la réforme de 1992.

Il a fait valoir qu'en raison du retard pris dans l'élaboration du projet de loi d'orientation agricole et des négociations en cours sur les nouvelles propositions de la commission européenne, il était urgent d'examiner dans le détail le volet agricole d'Agenda 2000, afin d'influer sur les choix retenus par le Gouvernement français.

C'est pourquoi, il a proposé que la commission des affaires économiques demande au Sénat l'autorisation de créer une mission d'information sur l'avenir de la PAC, qui comporterait 21 membres, désignés à la représentation proportionnelle des groupes politiques au sein de la commission. Il a estimé que les travaux de la mission pourraient débuter dans les toutes prochaines semaines, une fois obtenu l'accord de la Haute Assemblée.

La commission a ensuite procédé à la **nomination**, à titre officieux, de **M. Jean-François Le Grand**, en qualité de **rapporteur** sur le **projet de loi n° 427 (AN)** tendant à **améliorer** les conditions d'exercice de la **profession de transporteur routier**.

Puis, elle a procédé à la **nomination de M. Alphonse Arzel**, en qualité de **rapporteur** sur la **proposition de résolution n° 100 (1997-1998)** de Mme Marie-Madeleine Dieulangard sur la **proposition de règlement (CE) du Conseil** modifiant le règlement 3094/95 et prorogeant les

dispositions pertinentes de la septième directive du Conseil concernant les **aides à la construction navale**, et sur la **proposition de règlement (CE) du Conseil** établissant de **nouvelles règles pour les aides à la construction navale** (n° E-936).

La commission a enfin procédé à l'**examen du rapport de M. Gérard César** sur la **proposition de loi n° 8** (1997-1998) de M. Gérard César et plusieurs de ses collègues portant **diverses mesures urgentes** relatives à l'**agriculture**.

M. Gérard César, rapporteur, a indiqué que l'objectif de la proposition de loi n° 8 était **de permettre l'adoption de mesures urgentes en faveur de notre agriculture**. Il a ajouté que ce texte s'était inspiré en grande partie du projet de loi d'orientation sur l'agriculture, la forêt et l'alimentation déposé par M. Philippe Vasseur le 6 mai dernier sur le Bureau de la Haute Assemblée.

Il a considéré comme primordiales et urgentes les dispositions figurant dans la proposition de loi, et que ce texte correspondait à l'analyse minutieuse que l'on pouvait faire de l'environnement national, communautaire et international dans lequel évoluait notre agriculture.

Sur le plan national, il a noté que l'année 1996 avait été marquée par une quasi-stagnation du revenu agricole. Par ailleurs, il a rappelé que les crédits affectés au ministère de l'agriculture et de la pêche ayant trait à l'installation et à la modernisation étaient en baisse. **M. Gérard César, rapporteur**, a souligné qu'en outre, en reportant au premier semestre 1998 l'examen du nouveau projet de loi d'orientation agricole, le Gouvernement avait pris le risque de présenter un texte soit trop tardif pour influencer sur les propositions de la Commission européenne au sujet de la réforme de la politique agricole commune, soit trop tôt pour en tenir compte.

Il a, par ailleurs, regretté l'orientation qui se dégagait, selon lui, du document préparatoire au projet de loi d'orientation agricole présenté au mois de septembre der-

nier par le Gouvernement, qui lui paraissait consacrer une agriculture duale.

Sur le plan communautaire et international, **M. Gérard César, rapporteur**, a constaté que reprenait, quelques années à peine après la dernière réforme de la politique agricole commune, un nouvel exercice qui risquait de remettre en cause les bases sur lesquelles la PAC était construite.

Tout en convenant que le schéma soumis par Bruxelles dans le cadre de l'Agenda 2000 n'était, certes, pas définitif, il a estimé qu'il traduisait un alignement anticipé sur les positions de Washington.

Il a jugé, d'une part, que la Commission européenne renonçait à aborder la future négociation à partir d'un modèle commun, conforme aux réalités agricoles européennes telles qu'elles existaient, et aux aspirations de notre continent telles qu'on les percevait en matière d'environnement, d'occupation de l'espace, d'emploi des hommes et d'autonomie alimentaire. Il a déploré que pour réaliser cette adaptation la Commission n'envisage qu'un seul instrument, la baisse systématique de tous les prix, stratégie sommaire, tournant le dos, pour l'essentiel, à la conception française d'une agriculture enracinée dans la diversité historique de ses terroirs.

Face à la situation créée par les propositions de Bruxelles -a observé le rapporteur-, il serait regrettable que la France se contente de réactions ponctuelles, concernant tel ou tel aspect particulier du dossier. Il a donc souhaité que celle-ci propose une reconstruction d'ensemble des propositions de la Commission.

M. Gérard César, rapporteur, a indiqué que le texte qu'il proposait reprenait en grande partie les mesures figurant dans la proposition de loi initiale, tout en la complétant par des mesures urgentes relatives à l'organisation économique et au contrôle des structures.

Il a considéré que l'examen de ce texte par le Sénat en séance publique la veille du Conseil de Luxembourg revêtirait dès lors une valeur de symbole.

Il a estimé que le texte proposé ne s'opposait en aucune façon au futur projet de loi d'orientation agricole, mais qu'il le préparait, d'une part, en permettant la mise en place de mesures dont notre agriculture avait besoin rapidement et, d'autre part, en ouvrant un véritable débat sur des questions fondamentales comme le fonds agricole, le contrôle des structures, l'organisation économique, le statut du conjoint, l'installation, la coopération en agriculture et la politique de qualité alimentaire.

M. Gérard César, rapporteur, a ensuite présenté l'ensemble des articles.

Au titre premier relatif à l'entreprise agricole, il a rappelé que l'article premier proposait une nouvelle rédaction pour l'article L.341 - 1 du code rural relatif au financement des exploitations agricoles. Il a souligné que le dernier alinéa du texte proposé apportait deux innovations, la première tendant à préciser que l'attribution de l'aide financière prenait en compte l'intérêt du projet d'un point de vue économique, environnemental et social, la seconde que l'aide accordée pouvait être interrompue, voire faire l'objet d'un remboursement.

M. Gérard César, rapporteur, a ensuite présenté l'article 2 tendant à insérer dans le code rural un article L.341-4 instituant un fonds agricole.

Après avoir rappelé que l'entreprise agricole n'était aujourd'hui pas reconnue en tant que telle, **M. Gérard César, rapporteur**, a souligné que cet article consacrait l'autonomie juridique de l'entreprise agricole organisée autour d'un fonds agricole, comme cela avait été fait pour l'artisanat. Il a ensuite évoqué les problèmes relatifs à la cessibilité du bail rural et à la valeur primordiale des références de production.

Par rapport à la proposition de loi initiale, **M. Gérard César, rapporteur**, a estimé nécessaire de clarifier la

rédaction du quatrième alinéa du texte proposé pour l'article L.341 – 4 et de refuser d'inclure le bail rural au sein du fonds agricole. Il a souhaité que le cheptel soit ajouté à la liste des éléments constituant le fonds.

Puis, il a abordé le titre II relatif au contrôle des structures des exploitations agricoles. Il a estimé qu'une réforme du contrôle des structures était de plus en plus urgente, l'inadaptation actuelle de ce système empêchant en effet environ un millier d'installations chaque année.

Il a indiqué que l'article 3 tendait à modifier l'article L.331-1 du code rural relatif aux objectifs généraux du contrôle des structures, en précisant que l'exploitation des biens pouvait être effectuée à titre individuel ou sociétaire.

M. Gérard César, rapporteur, a ensuite précisé que l'article 4 proposait une nouvelle rédaction pour l'article L.331-2 du code rural afin de regrouper l'ensemble des opérations soumises à autorisation préalable dans un même dispositif.

Il a jugé urgent que soit harmonisé le contrôle des structures tant sur le plan des personnes physiques ou morales que sur celui de la nature des opérations réalisées.

Il a ensuite présenté l'article 5, qui modifiait le dispositif de l'article L.331 – 3 du code rural en fixant les différentes modalités d'examen de la demande d'autorisation par l'autorité administrative en matière de contrôle des structures.

M. Gérard César, rapporteur, a indiqué que l'article 6 procédait en premier lieu à l'abrogation de certains articles du code rural afin de tirer les conséquences des articles 3, 4 et 5 de la proposition de loi et, en second lieu, effectuait une nouvelle numérotation des articles restant en vigueur.

Il a ensuite précisé que l'article 7 du texte proposé modifiait le contenu de l'article L.331 – 8 en y intégrant

les dispositions de l'article L.331 – 12 relatif aux sanctions civiles à l'encontre des exploitants propriétaires n'ayant pas respecté la réglementation du contrôle des structures. Regrettant les insuffisances du système actuel, il a fait valoir que les dispositions proposées permettaient, tout en respectant les droits de la défense, une gradation des mises en demeure avant d'aboutir à la sanction pécuniaire.

Il a ensuite détaillé l'article 8 qui proposait une nouvelle rédaction pour l'article L.331 – 9 du code rural et fixait les modalités permettant la contestation de la sanction pécuniaire proposée à l'article 7.

Abordant l'examen du titre III, **M. Gérard César, rapporteur**, a proposé d'insérer des mesures portant sur l'organisation économique de la production et de l'organisation interprofessionnelle agricole.

Il a ensuite présenté l'article 9 qui tendait à proposer une refonte des organisations de producteurs afin de développer et clarifier l'organisation économique des producteurs, en instaurant notamment deux niveaux d'organisation. **M. Gérard César, rapporteur**, a souligné l'opportunité d'une démarche consistant à encourager le regroupement des producteurs. Il a estimé que deux tiers des organisations de producteurs se trouveraient dans le niveau supérieur de l'organisation économique et un tiers au niveau inférieur. Par ailleurs, il a jugé nécessaire que la proposition de loi donne explicitement une priorité aux organisations de producteurs pour l'attribution des aides de l'Etat, notamment en fonction du degré d'organisation.

Le rapporteur a ensuite détaillé l'article 10 modifiant l'article premier de la loi n° 75-600 du 10 juillet 1975 relative à l'organisation interprofessionnelle agricole en procédant à une actualisation des dispositions en vigueur. Il a considéré comme urgentes les mesures proposées dans le domaine de l'interprofession en vue de moderniser des textes en vigueur depuis 1975 et de les adapter aux nouvelles conditions économiques.

Abordant le titre IV relatif aux dispositions fiscales, **M. Gérard César, rapporteur**, a proposé, dans l'article 11, d'accorder aux associés de coopératives le bénéfice de l'abattement sur les dividendes que les coopératives recevaient de leurs filiales et qu'elles reversaient à leurs sociétaires.

Il a ensuite présenté l'article 12 permettant de substituer au droit proportionnel un droit fixe pour la cession de parts de sociétés civiles agricoles en matière de droits d'enregistrement.

A propos de l'article 13, **M. Gérard César, rapporteur**, a indiqué qu'il proposait d'étendre aux parts sociales de coopératives la déduction des sommes consacrées à l'acquisition et à la création d'immobilisations nécessaires à l'acquisition de stocks ou de produits animaux.

Il a ensuite examiné le titre V relatif au statut du conjoint.

M. Gérard César, rapporteur, a précisé que l'article 14 insérerait dans le code rural un article L.321 – 5 relatif au conjoint « collaborateur » afin, non seulement de créer au profit des conjoints un nouveau statut leur garantissant des droits à retraite améliorés, mais aussi de passer d'un « statut résiduel » à un statut délibérément choisi lorsque ces conjoints n'avaient pas souhaité devenir co-exploitant ou associé de société.

Il a indiqué que l'article 15 modifiait l'article 1122 – 1 du code rural relatif au droit à la retraite forfaitaire des conjoints présumés participer aux travaux de l'exploitation.

M. Gérard César, rapporteur, a souhaité qu'avec l'article 16 tendant à insérer dans le code rural un nouvel article 1122-1-1 relatif à la retraite des conjoints « collaborateurs d'entreprise », une possibilité de rachat de points de retraite proportionnelle fût proposée aux conjoints qui, ayant eu le statut de conjoint participant aux travaux, opéreraient pour le statut de conjoint collaborateur ou accéderaient à celui de chef d'exploitation. Le rapporteur a

estimé que cette mesure ne devrait entraîner aucun coût budgétaire durant la phase 1998 – 2003.

Il a ensuite procédé à l'examen de l'article 17, qui précisait qu'il appartenait au chef d'entreprise de payer la cotisation de retraite du collaborateur d'entreprise.

M. Gérard César, rapporteur, a ensuite détaillé les mécanismes de l'article 18, qui modifiait la première phrase du premier alinéa de l'article 1106-3-1 du code rural en permettant la prise en charge totale des frais de remplacement en cas de maternité, et de l'article 19 permettant au conjoint survivant de bénéficier d'une créance de salaire différé.

Après avoir évoqué l'article 20 complétant les articles 2101 et 2104 du code civil compte tenu de la création d'une créance de salaire différé au profit du conjoint survivant, **M. Gérard César, rapporteur**, a abordé l'article 21 modifiant l'article 1003-12 du code rural relatif à la détermination de l'assiette des cotisations dues au régime de protection sociale des personnes non salariées des professions agricoles. Il a souligné que cette réforme présentait un grand nombre d'avantages.

M. Gérard César, rapporteur, a ensuite procédé à la présentation du titre VI portant sur le titre d'emploi saisonnier agricole et les groupements d'employeurs.

Il a indiqué que l'article 22 tendait à créer un chapitre IV intitulé « Titre emploi saisonnier agricole ». Il a détaillé l'article 23 permettant aux coopératives d'utilisation de matériel agricole en commun de participer aux groupements d'employeurs sans inconvénient fiscal au titre de la taxe d'apprentissage et de la taxe professionnelle.

M. Gérard César, rapporteur, a enfin abordé le titre VII relatif à la qualité et la valorisation des produits agricoles et alimentaires. Après avoir évoqué l'article 24 proposant la création d'un institut national de la qualité des produits agricoles et alimentaires, il a souligné que, par rapport à la proposition de loi initiale, il avait tout

d'abord effectué une précision d'ordre rédactionnel, complété les missions de cet organisme et précisé les modalités de nomination du président de cet organisme.

Il a ensuite noté que l'article 25 offrait la possibilité de mentionner un nom géographique sur les labels et certifications de conformité en dehors de l'indication géographique protégée. Après avoir rappelé le droit en vigueur, il a proposé de modifier l'article L.115-23-1, pour autoriser un produit bénéficiant d'un label ou d'une certification de conformité à pouvoir mentionner un nom géographique, en l'absence d'indication géographique protégée.

M. Gérard César, rapporteur, a ensuite présenté l'article 26 rendant nécessaire, pour les organismes certificateurs, l'accréditation par une instance reconnue par les pouvoirs publics.

Il a conclu par l'examen de l'article 27 tendant à corriger les distorsions de concurrence entre les produits certifiés et les produits standards.

Sous réserve de ces observations, le rapporteur a demandé l'adoption de la proposition de loi dans le texte résultant de ses conclusions.

La commission a ensuite suspendu ses travaux quelques instants à la demande du groupe socialiste.

Après cette brève interruption de séance, **M. Fernand Tardy** a souligné qu'il était nécessaire d'attendre la présentation de l'avant projet de loi d'orientation agricole avant d'envisager toute nouvelle mesure portant sur l'agriculture.

Il s'est ensuite étonné que le texte des conclusions présentées à la commission comporte 27 articles alors que la proposition de loi n° 8 en comptait 19. Par ailleurs -sans mettre le moins du monde en cause la personne et les qualités du rapporteur-, il a fait valoir que cette proposition de loi lui semblait constituer une « opération politique » tendant à proposer une loi d'orientation avant que ne soit présenté le projet du Gouvernement.

M. Fernand Tardy a souligné que si la commission persistait dans cette démarche, le groupe socialiste refuserait de participer à ses travaux sur le texte en cause.

M. Jean François-Poncet, président, après avoir rappelé le calendrier annoncé par le ministre de l'agriculture et de la pêche sur le projet de loi d'orientation agricole, a estimé que s'il était légitime que le Gouvernement actuel -en raison de l'alternance politique- présente un nouveau projet de loi d'orientation agricole, on pouvait également comprendre que la majorité sénatoriale souhaite reprendre certaines dispositions figurant dans le projet de loi d'orientation proposé par M. Philippe Vasseur au mois de mai dernier, qui avait donné lieu à dix-huit mois de préparation et de concertation.

M. Fernand Tardy a rappelé que la dissolution de l'Assemblée nationale n'était pas due à la majorité gouvernementale actuelle.

M. Jean François-Poncet, président, a indiqué qu'en reportant au premier semestre 1998 l'examen du nouveau projet de loi d'orientation agricole, le Gouvernement avait pris le risque de présenter un texte soit trop tardivement pour influencer sur les propositions de la Commission européenne au sujet de la réforme de la politique agricole, soit trop tôt pour en tenir compte. Il a ajouté que l'état d'avancement des négociations sur le volet agricole d'Agenda 2000 nécessitait des propositions rapides du Gouvernement français en matière agricole.

M. Philippe François a tenu à rappeler que la proposition de loi avait été déposée dès le 1er octobre 1997.

M. Michel Souplet a souhaité que le projet de loi d'orientation agricole du Gouvernement soit un véritable texte d'accompagnement, qui puisse véritablement influencer sur la PAC. Il s'est inquiété du retard pris pour le dépôt de ce texte.

M. François Gerbaud s'est félicité de l'initiative des sénateurs, qui permettait de remédier à la lenteur du Gouvernement.

Soulignant que le Premier ministre avait annoncé l'élaboration d'un projet de loi d'orientation agricole dès son discours de politique générale, au mois de juin dernier, **M. Fernand Tardy** a indiqué qu'il avait été matériellement impossible, pour le Gouvernement, de préparer un projet de loi d'orientation agricole avant la présentation des propositions de la Communauté européenne sur la réforme de la PAC, puisque les pouvoirs publics avaient désiré procéder à un certain nombre de concertations.

Il a considéré que la proposition de loi n'aurait aucun impact sur le processus de réforme de la PAC. Il a à nouveau déploré que la commission n'attende pas la présentation de l'avant projet d'orientation agricole avant de proposer de nouvelles mesures en faveur du secteur agricole.

M. Gérard César a fait observer que ce texte bénéficiait de larges soutiens de la part des organisations professionnelles. Il a rappelé que pour le secteur des fruits et légumes, certaines mesures urgentes étaient impératives.

M. Désiré Debavelaere a jugé regrettable que l'opposition sénatoriale considère comme négligeable l'impact sur le Gouvernement des souhaits exprimés par l'ensemble des organisations professionnelles.

Les commissaires appartenant au groupe socialiste ont alors quitté la séance de la commission.

Un large débat s'est instauré auquel ont participé **MM. Jean François-Poncet, président, François Gerbaud, Dominique Braye et Gérard César, rapporteur**. Au cours de ce débat, plusieurs commissaires ont indiqué qu'ils souhaiteraient probablement déposer des amendements sur ce texte, qui feraient l'objet d'un examen par la commission la semaine prochaine.

Puis l'ensemble des membres de la commission appartenant à la majorité sénatoriale ont souhaité s'associer et associer les membres de leurs groupes aux signataires de la proposition de loi initiale.

La commission a alors adopté chacun des articles dans la rédaction proposée par le rapporteur, puis l'ensemble des conclusions qu'il lui avait présentées sur la base du texte soumis à la commission.

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES,
DÉFENSE ET FORCES ARMÉES**

Mercredi 3 décembre 1997 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président - La commission a d'abord confirmé sa décision d'effectuer sa principale **mission d'information à l'étranger** de 1998 en **Indonésie**, au mois d'avril prochain, afin de contribuer à la qualité et au développement des relations bilatérales franco-indonésiennes et d'apprécier l'évolution de ce pays émergent d'Asie du sud-est après les élections qui doivent s'y dérouler en mars 1998.

Elle a également décidé d'effectuer, au premier trimestre 1998, une mission ponctuelle d'information au **Cameroun et au Congo** (Brazzaville) en lieu et place de la mission prévue fin 1997 au Cameroun et au Tchad et qui n'a pu avoir lieu aux dates initialement envisagées. Cette mission aura pour objet de s'informer sur la situation politique et économique de ces pays et sur leurs relations bilatérales avec la France.

La commission a ensuite **examiné le rapport de M. Hubert Durand-Chastel sur le projet de loi n° 64** (1997-1998) autorisant l'approbation de **l'accord international de 1994 sur les bois tropicaux** (ensemble deux annexes).

M. Hubert Durand-Chastel a d'abord indiqué que l'accord international de 1994 sur les bois tropicaux prenait la suite d'un premier texte signé en 1983 et cherchait à réaliser un équilibre entre l'objectif d'expansion du commerce international des bois tropicaux et les préoccupations liées à l'environnement.

Le rapporteur a rappelé que les bois tropicaux représentaient un enjeu économique d'importance : le marché mondial des bois occupait la quatrième ou la cinquième place dans les échanges internationaux, loin devant

d'autres matières premières telles que le café et le cacao, et les bois tropicaux représentaient environ 10 % de l'ensemble des échanges portant sur les bois. **M. Hubert Durand-Chastel** a souligné que les ventes de bois tropicaux constituaient une source importante de devises pour les pays producteurs qui s'efforçaient par ailleurs d'exporter, dans ce secteur, des biens représentant une valeur ajoutée croissante. La consommation des bois tropicaux, selon le rapporteur, avait tendance à stagner sous l'effet des pressions des mouvements écologistes et, surtout, en raison d'une conjoncture économique peu dynamique, en particulier dans le secteur de la construction.

M. Hubert Durand-Chastel a indiqué également que les bois tropicaux constituaient un enjeu écologique dans la mesure où la forêt tropicale représentait un patrimoine menacé alors même qu'elle exerçait une influence décisive sur les climats, sur la protection des sols et sur la conservation des espèces. Parmi les causes de la déforestation, la pression démographique jouait, a relevé le rapporteur, un rôle déterminant. En revanche, l'exploitation des bois tropicaux, si elle s'inscrivait dans le cadre d'un aménagement concerté, ne présentait pas de véritable risque écologique et pouvait même, selon **M. Hubert Durand-Chastel**, se révéler nécessaire dans la gestion d'un massif forestier.

Le rapporteur a ensuite résumé les grandes lignes de l'accord de 1994 en relevant en particulier la principale innovation du texte que constituait la mention de « l'objectif 2000 » qui devait conduire, en principe à l'échéance 2000, à réaliser l'ensemble des exportations de bois tropicaux à partir de ressources forestières gérées de façon durable. **M. Hubert Durand-Chastel** a également évoqué la double inflexion apportée par le nouvel accord au texte initial de 1983, à la demande des pays producteurs : d'une part, la référence à plusieurs reprises à l'ensemble des bois et non aux seuls bois tropicaux, d'autre part la mise en place d'un « Fonds pour le partenariat de Bali », destiné à favoriser la mise en oeuvre de « l'objectif 2000 » et alimenté par des ressources dont il n'était pas précisé si

elles présentaient un caractère obligatoire ou non. C'est pourquoi, a indiqué le rapporteur, l'Union européenne, au nom de ses Etats membres, avait pris l'initiative d'une déclaration interprétative pour lever certaines ambiguïtés en précisant que le champ d'application de l'accord concernait seulement les bois tropicaux et que les contributions au Fonds de Bali revêtaient un caractère exclusivement volontaire.

M. Hubert Durand-Chastel a conclu que les objectifs recherchés par l'accord sur les bois tropicaux ne pourraient se concrétiser sans un véritable engagement des pays producteurs et consommateurs ; il a, en particulier, estimé que les efforts déployés par la communauté internationale resteraient vains si les Etats producteurs ne prenaient pas, à l'échelle nationale, l'ensemble des mesures nécessaires pour lutter contre la déforestation. Il a souligné que trois raisons principales militaient pour une adhésion de la France à cet accord : d'une part, la place importante des bois tropicaux pour tout un secteur de notre économie, d'autre part l'attachement de notre pays à la protection de l'environnement, et enfin, le soutien constant accordé par notre diplomatie à la mise en oeuvre d'accords de produits. En conséquence, **M. Hubert Durand-Chastel** a appelé la commission à approuver le présent projet de loi.

A la suite de l'exposé du rapporteur, **M. Xavier de Villepin, président**, a observé que la déforestation avait également pour origine les incendies, favorisés en particulier par les évolutions climatiques et la sécheresse. Il a ajouté que les feux de forêt pouvaient entraîner une pollution très inquiétante pour les zones urbaines.

M. Hubert Durand-Chastel, après avoir rappelé les dommages considérables provoqués par les incendies en Indonésie, a indiqué que la lutte contre le feu exigeait des moyens considérables dont ne disposaient pas toujours les pays en développement.

La commission a ensuite **approuvé le présent projet de loi.**

Puis la commission a procédé à l'**examen du rapport de M. Michel Alloncle** sur le **projet de loi n° 76** (1997-1998) autorisant l'approbation de la **convention d'assistance administrative mutuelle** entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de **Cuba** pour la prévention, la recherche et la poursuite des **fraudes douanières.**

Le rapporteur a d'abord précisé que l'objet principal de cet accord concernait le trafic illicite de stupéfiants. En effet, Cuba, du fait de sa situation géographique, entre une zone de production de drogue -l'Amérique latine pour la cocaïne et les Caraïbes pour l'herbe de cannabis- et une zone de consommation, les Etats-Unis, constituait naturellement un Etat de transit dans le trafic des stupéfiants. L'existence d'un itinéraire Colombie-Cuba-Espagne était ainsi déjà avérée par les saisies réalisées tant à La Havane que dans les aéroports européens de Madrid, Barcelone, Rome ou Francfort. La France était également concernée par ce trafic ; c'est ainsi, a précisé le rapporteur, que dans une affaire où près de 36 kg de cocaïne avaient été saisis, les auteurs du trafic détenaient des billets à destination de Paris. Ces éléments soulignaient l'intérêt des mécanismes d'assistance et d'information réciproques mis en place entre les deux services douaniers par le présent accord.

M. Michel Alloncle a ensuite précisé que cette assistance administrative reposait tout d'abord sur l'échange de renseignements qui pouvaient être fournis, spontanément et sans délai ou bien sur demande écrite. Spontanément, les administrations concernées pouvaient transmettre des informations sur les opérations irrégulières constatées ou projetées, les nouveaux moyens ou méthodes de fraude, les catégories de marchandises connues comme faisant l'objet d'un trafic frauduleux, etc. Par ailleurs, pouvaient être transmis sur demande écrite les documents de douane concernant des échanges frauduleux de marchandises, ou

encore les renseignements permettant de déceler des infractions à la législation douanière de l'Etat requérant.

Une troisième modalité d'assistance administrative concernait -a relevé le rapporteur- la surveillance spéciale, exercée sur demande de l'administration douanière d'une des deux parties à celle de l'autre. Cette surveillance pouvait porter sur les déplacements de personnes soupçonnées de fraudes, les mouvements suspects de marchandises liées à un trafic frauduleux, les endroits où étaient stockées ces marchandises, etc. Chaque administration douanière pouvait également, à la demande de l'autre, procéder à des enquêtes et à l'audition de témoins et communiquer les résultats de ces démarches à la partie requérante.

Les informations et renseignements recueillis en application de cette assistance administrative pouvaient, a poursuivi le rapporteur, être utilisés à titre de preuve dans leurs procès verbaux et dans le cadre de poursuites judiciaires. Dans ce même cadre, les agents des douanes de l'un des deux Etats peuvent être autorisés par leur autorité administrative à comparaître en tant que témoins ou experts devant un tribunal ou une autorité de l'autre Etat.

Avant de conclure son propos, **M. Michel Alloncle** a dressé un bilan des relations bilatérales franco-cubaines. A l'égard de Cuba, la France tenait un dialogue critique tendant à encourager une transition pacifique vers plus de démocratie, afin de contribuer notamment à l'amélioration des conditions de vie d'une population éprouvée. La France attirait par ailleurs régulièrement l'attention des autorités cubaines sur la situation préoccupante des libertés individuelles et s'efforçait, par des interventions discrètes et efficaces, de favoriser la solution de situations particulières.

Parallèlement notre pays réaffirmait avec constance, en particulier dans le cadre de l'Assemblée générale des Nations unies, ses positions à l'égard de l'embargo unilaté-

ralement déclaré par les Etats-Unis contre Cuba en 1960 et qui contribuait davantage, selon nous, à désespérer la population cubaine qu'à permettre une véritable évolution politique, pourtant hautement souhaitable. C'est dans le même esprit, a indiqué le rapporteur, que la France, avec ses partenaires de l'Union européenne, s'opposait à la mise en oeuvre de la loi Helms-Burton adoptée en 1996 par le Congrès des Etats-Unis. Ce dispositif non seulement renforçait l'embargo, mais, sur le plan des principes, consistait à appliquer des clauses d'extraterritorialité de la législation américaine qui contredisaient les principes de la liberté du commerce.

Les échanges commerciaux entre la France et Cuba, a ensuite précisé **M. Michel Alloncle**, étaient relativement modestes : Cuba a été, en 1996, notre 99e fournisseur et notre 80e client, apparaissant ainsi après d'autres îles de la région comme la Jamaïque. La France, pour sa part, était aujourd'hui le 6e partenaire commercial de Cuba, avec une part de marché qui s'élevait à 7 %. Deux secteurs constituaient l'essentiel de nos échanges avec Cuba : les produits des industries agroalimentaires et les produits agricoles. L'Union européenne dans son ensemble constituait le principal partenaire commercial de Cuba avec près du tiers des échanges en 1996, l'Espagne en représentant, à elle seule, 13 %. Avec 18 %, la Russie était d'autre part redevenue le premier partenaire de Cuba en 1996.

A l'heure de la mondialisation des flux commerciaux et financiers, a conclu le rapporteur, les méthodes de travail des douanes devaient s'adapter continuellement à des méthodes de fraudes toujours plus sophistiquées. Cette convention bilatérale devait, dans cet esprit, permettre de compléter l'arsenal déjà existant. C'est pourquoi **M. Michel Alloncle** a invité la commission à approuver le texte qui lui était soumis.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, **M. Michel Caldaguès** s'est enquis des conséquences économiques de l'embargo décrété par les Etats-Unis à l'égard de Cuba.

Le rapporteur a fait observer que cet embargo contribuait à renchérir les importations de toute nature effectuées par Cuba, alors même que ce pays était dans une situation économique particulièrement critique.

M. Xavier de Villepin, président, s'est étonné de la capacité de résistance du « communisme tropical » dans l'île, huit ans après la fin de l'Union soviétique. Il a par ailleurs estimé que la législation Helms-Burton, en raison de ses effets extraterritoriaux, était légitimement contestée par la France et l'Union européenne.

La commission a ensuite **approuvé le projet de loi qui lui était soumis**.

La commission a ensuite procédé à l'**examen des rapports de M. André Boyer** sur les **projets de loi n° 77 (1997-1998) autorisant l'approbation de la convention d'assistance administrative mutuelle en matière douanière entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Pologne, et n° 78 (1997-1998) autorisant l'approbation de la convention d'assistance administrative mutuelle entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Ukraine pour la prévention, la recherche et la poursuite des infractions douanières**.

Après avoir précisé que les deux conventions d'assistance administrative mutuelle en matière douanière signées avec la Pologne et l'Ukraine reprenaient pour l'essentiel le dispositif de la trentaine de conventions similaires conclues par la France, **M. André Boyer, rapporteur**, a détaillé les principales clauses de ces deux conventions en signalant qu'elles ne différaient qu'en matière de lutte contre les trafics de stupéfiants, la convention franco-ukrainienne autorisant la procédure des « livraisons surveillées » qui permet l'infiltration de réseaux de trafiquants sous le contrôle du parquet. Il a ajouté qu'à sa connaissance, une telle disposition n'existait que dans la convention d'assistance douanière franco-tchèque et

qu'elle impliquait que cette procédure soit autorisée par les législations des deux Etats parties, ce qui était le cas pour la France et pour l'Ukraine, mais pas pour la Pologne.

M. André Boyer, rapporteur, a ensuite évoqué le dynamisme des échanges commerciaux entre la France et la Pologne en justifiant la mise en place d'une coopération douanière par l'existence de plusieurs courants de fraude, qu'il s'agisse de fausses déclarations d'origine ou de valeur, de contrebande de cigarettes et d'alcool ou, surtout, de trafic de stupéfiants. Il a souligné les efforts entrepris par la Pologne pour renforcer la lutte contre ces trafics, la France soutenant ces efforts par son assistance administrative.

S'agissant de l'Ukraine, il a observé que ses échanges commerciaux avec la France, quoique modestes, étaient en augmentation, cette tendance étant appelée à se poursuivre compte tenu du fort potentiel économique du pays. Il a observé que l'Ukraine constituait cependant une zone sensible pour toutes sortes de trafics illicites.

En conclusion, il a recommandé à la commission de donner un avis favorable aux deux projets de loi, en soulignant que ces conventions s'inscrivaient dans un mouvement plus général de renforcement des relations économiques entre ces pays et l'Union européenne.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, **M. Xavier de Villepin, président**, a regretté que la convention franco-polonaise ne permette pas le recours à la procédure des livraisons surveillées, compte tenu de l'importance des trafics qui se développent dans ce pays. **M. André Boyer, rapporteur**, a rappelé que la législation polonaise, à la différence de la législation française, n'autorisait pas pour l'instant ce type de pratiques.

Puis, la commission a **approuvé les deux projets de loi qui lui étaient soumis**.

La commission a ensuite **examiné le rapport de M. Claude Estier** sur le **projet de loi n° 104 (1997-**

1998), adopté par l'Assemblée nationale, **autorisant** l'approbation de l'**accord** entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la **Fédération de Russie** relatif au **règlement définitif des créances réciproques** entre la France et la Russie **antérieures au 9 mai 1945** sous forme de mémorandum d'accord et de l'**accord** entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Fédération de **Russie sur le règlement définitif des créances réciproques** financières et réelles apparues **antérieurement au 9 mai 1945**.

M. Claude Estier a tout d'abord commenté le contenu du mémorandum du 26 novembre 1996, selon lequel la Russie s'est engagée à verser 400 millions de dollars à la France entre 1997 et 2000, les deux premiers versements ayant été effectués en juin et août 1997. Il a fait observer que la valeur actualisée des quelque onze milliards de francs qu'avaient atteints les emprunts russes en 1914 avait fait l'objet d'estimations très diverses, et très supérieures, quelle que soit la base de calcul retenue, à ces 400 millions de dollars. Le rapporteur a donc estimé que ces versements n'avaient pas pour objet de rembourser, mais d'indemniser les porteurs des emprunts russes lésés par la répudiation par Lénine, en janvier 1918, des dettes du gouvernement impérial.

L'accord du 27 mai 1997, a poursuivi **M. Claude Estier**, autorise, pour sa part, le placement de titres russes sur les marchés financiers français dont l'accès était, depuis 1918, interdit aux émissions soviétiques, puis russes. Le rapporteur a ensuite relevé que la Russie renonçait, en vertu de cet accord de 1997, à ses revendications relatives à l'or remis par la Russie à l'Allemagne en application du traité de Brest-Litovsk, puis par l'Allemagne à la France au titre des réparations de guerre. L'accord de mai 1997 permettait également de mettre fin aux revendications russes sur l'or acheté par la France à l'amiral Koltchak, et sur les dommages imputés au corps

expéditionnaire français en Russie pendant la guerre civile.

M. Claude Estier a, par ailleurs, estimé que l'entrée en vigueur immédiate de l'accord du 27 mai 1997 avait permis d'assurer l'irréversibilité des engagements souscrits par la Russie. C'est ainsi que le Gouvernement russe avait pu s'acquitter du premier versement prévu, dans les quinze jours qui avaient suivi la signature de cet accord. Le rapporteur a souligné la volonté sincère de la Russie de mettre fin à un contentieux vieux de huit décennies, et d'instaurer avec la France des relations véritablement confiantes.

M. Claude Estier a alors évoqué les spécificités du règlement précoce (en 1968, puis en 1986) des créances britanniques sur la Russie. Il a plus particulièrement rappelé que le dédommagement des porteurs britanniques d'emprunts russes (deuxièmes souscripteurs de ces titres après les souscripteurs français) avait pu s'appuyer sur l'existence d'avoirs impériaux russes bloqués sur les comptes d'une banque britannique. Cette formule n'avait pu, a précisé **M. Claude Estier**, servir de précédent en vue du dédommagement des créanciers français, car l'« or de Brest-Litovsk » avait été versé par l'Allemagne à la France à titre de réparations, et non pour rembourser les porteurs français d'emprunts russes.

Abordant ensuite le contexte historique qui avait caractérisé le succès extraordinaire des emprunts russes en France auprès d'un million et demi de souscripteurs, entre 1888 et 1913, le rapporteur a rappelé l'exceptionnelle rentabilité de ces titres, considérés à l'époque comme des placements sûrs. **M. Claude Estier** a également évoqué les facteurs politiques du succès des emprunts russes, inscrivant ce succès dans le contexte du virulent patriotisme anti-allemand de l'époque : les emprunts russes étaient, en effet, destinés, dans la perspective de la revanche contre l'Allemagne, à soutenir l'indispensable développement économique de l'allié russe.

Le rapporteur s'est ensuite interrogé sur d'éventuelles responsabilités françaises dans le désastre subi par les porteurs d'emprunts russes du fait de la répudiation des dettes de l'ancien régime par le gouvernement bolchevique. Il a estimé que l'hostilité des révolutionnaires russes envers les propriétés et les investissements étrangers en Russie était connue dès les événements de 1905, mais que les impératifs de l'Alliance franco-russe avaient pu conduire à minimiser cette information.

M. Claude Estier a alors évoqué les nombreuses difficultés qui avaient, de part et d'autre, empêché, pendant presque quatre-vingts ans, l'aboutissement des négociations entreprises dès 1919 en vue du règlement des créances réciproques. Il s'est demandé si les accords de 1996 et 1997 allaient suffire à conjurer le souvenir de la spoliation de 1918 dans l'inconscient collectif français, et à restaurer des relations de totale confiance entre la France et la Russie. A cet égard, **M. Claude Estier** a espéré que le règlement du contentieux franco-russe contribue à mettre fin à la traditionnelle prudence des investisseurs français sur le marché russe par rapport aux autres investisseurs occidentaux.

Le rapporteur a alors abordé la question des modalités précises d'indemnisation des porteurs français d'emprunts russes, relevant que la situation de ces derniers -modalités de recensement, d'évaluation et d'indemnisation des créances- allait relever de décisions purement nationales, qui seraient prises dans les prochains mois en fonction des conclusions rendues par la commission de suivi du memorandum de novembre 1996, instituée en février 1997.

M. Claude Estier a estimé que la situation précise des personnes susceptibles d'être indemnisées dépendait, en pratique, non pas du contenu des accords de 1996 et 1997, mais de ces décisions, encore en attente.

Le rapporteur a alors conclu favorablement à l'adoption du projet de loi autorisant l'approbation des accords de novembre 1996 et mai 1997.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, **M. Xavier de Villepin, président**, est revenu sur la poursuite difficilement compréhensible de la souscription d'emprunts russes après la révolution de 1905, alors que les industriels et propriétaires étrangers en Russie étaient confrontés à l'hostilité des révolutionnaires russes.

M. Jean Clouet a relevé que le champ d'application des accords de 1996 et 1997 concernait, non seulement les emprunts russes, mais aussi les actifs réels et, parmi ceux-ci, les biens industriels dont les propriétaires avaient été dépossédés en 1918 et pendant la deuxième guerre mondiale. Il s'est donc interrogé sur la part qui reviendrait aux porteurs d'emprunts sur les 400 millions de dollars qui devraient être versés par la Fédération de Russie entre 1997 et 2000. **M. Jean Clouet** a également fait observer que l'entrée en vigueur immédiate des accords de novembre 1996 et mai 1997 avait conduit à des procédures différentes en France et en Russie, le Parlement français étant seul appelé à se prononcer sur l'approbation de ces accords.

M. Jacques Habert est alors revenu, avec le rapporteur, sur l'importance du facteur patriotique dans le succès des emprunts russes en France. Il a rappelé avec quel enthousiasme la France, isolée diplomatiquement à la fin du XIXe siècle, avait accueilli l'alliance franco-russe, cette ferveur pouvant expliquer l'indifférence relative de l'opinion publique française à l'égard des événements révolutionnaires en Russie. A cet égard, **M. Claude Estier** a estimé que les insuffisances de l'information relative à la Russie pouvaient être en partie imputées au souci de la presse écrite française de l'époque d'assurer la publicité des emprunts russes.

M. Jacques Habert s'est alors interrogé sur les critères qui présideraient à la détermination des porteurs d'emprunts ayant vocation à être indemnisés. **M. Claude Estier** a remarqué que les décisions relatives à la répartition des sommes versées par la Russie ne relevaient pas directement des accords de 1996 et 1997.

M. André Boyer a évoqué le mécontentement et l'impatience des associations représentant les porteurs d'emprunts russes, s'interrogeant sur les délais qui caractériseraient l'indemnisation de ceux-ci. Il a rappelé que, parmi les souscripteurs français, figuraient de nombreux épargnants modestes dont la situation économique avait été profondément altérée par la répudiation des dettes du gouvernement impérial par le gouvernement soviétique.

M. Christian de La Malène s'est alors interrogé sur les conditions de la négociation qui avait conduit à la conclusion des accords de 1996 et 1997, et sur la portée des avantages susceptibles de résulter, pour chaque partie, du règlement de cet ancien contentieux. Il a rappelé l'importance des efforts d'investissement mis en oeuvre par les Occidentaux en Russie depuis la fin du XIXe siècle.

M. Claude Estier a souligné l'intérêt évident de la Russie à clore un contentieux qui expliquait, dans une certaine mesure, les réticences des investisseurs français sur le marché russe, et qui était à l'origine de la fermeture des marchés financiers français aux émissions de titres soviétiques, puis russes, depuis 1918. Il a estimé que les sommes qui seraient effectivement perçues par les porteurs français d'emprunts russes ne pourraient être à la hauteur des espoirs suscités par l'aboutissement des négociations bilatérales.

M. Xavier de Villepin, président, a estimé l'indemnisation globale versée par la Fédération de Russie à 1 % environ de la valeur des biens concernés par les accords de 1996 et 1997. Il a toutefois considéré que le règlement du contentieux relatif aux créances françaises devait être apprécié dans le contexte général de l'amélioration des relations bilatérales franco-russes. Il a évoqué les difficultés financières auxquelles était confrontée la Russie, et espéré que celle-ci pourrait mener à bien les versements prévus par le memorandum d'accord de novembre 1996.

M. Maurice Lombard a alors rappelé que l'armée russe s'était, en aidant la France à gagner la bataille de la

Marne en 1914, acquittée d'une part importante des obligations souscrites par le gouvernement impérial de Russie à l'égard des souscripteurs français.

M. Xavier de Villepin, président, a enfin évoqué avec le rapporteur une possible exonération fiscale des indemnisations qui seront perçues par les Français lésés ou dépossédés.

La commission a alors, suivant l'avis de son rapporteur, **approuvé le présent projet de loi**.

La commission a ensuite examiné le **rapport de Mme Monique Cerisier-Ben Guiga sur le projet de loi n° 365 (1996-1997) autorisant l'approbation de la convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale**.

Mme Monique Cerisier-Ben Guiga a tout d'abord précisé que cette convention avait été conclue, le 29 mai 1993, dans le cadre de la conférence de La Haye sur le droit international privé, afin de contrôler les procédures d'adoption internationale et d'assurer la cohérence internationale du statut de l'adopté. Elle a souligné la filiation entre cette convention, qui subordonne toute adoption transfrontière à l'intérêt supérieur de l'enfant, et la convention des Nations unies du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant. Dans cet esprit, a poursuivi le rapporteur, la convention de La Haye repose sur le principe de subsidiarité, l'adoption internationale ne pouvant intervenir que si aucune solution de placement de l'enfant dans son pays d'origine n'a pu être mise en oeuvre.

Mme Monique Cerisier-Ben Guiga a alors commenté les responsabilités imparties aux Etats par la convention du 29 mai 1993. A l'Etat d'origine de l'enfant revient ainsi notamment la vérification de l'adoptabilité de chaque enfant et de l'obtention des consentements nécessaires, sachant que la convention proscrie toute transaction pécuniaire à l'occasion d'une adoption internationale. A l'Etat d'accueil revient la vérification de la qualification juridique et de l'aptitude des adoptants, ainsi que la déli-

vrance des visas et des autorisations de séjour requis pour les enfants adoptés.

En ce qui concerne les structures administratives chargées d'intervenir au cours des projets d'adoption, le rapporteur a relevé la souplesse autorisée par la convention, respectueuse des usages administratifs des parties, les Etats étant en droit soit de confier l'essentiel des procédures requises en vue d'adoptions internationales aux « autorités centrales » créées par la convention, c'est-à-dire à des organismes gouvernementaux, soit à autoriser le concours d'« organismes agréés », voire à faire intervenir des organismes indépendants dits « non agréés » -hypothèse que la France, pour sa part, a souligné le rapporteur, ne reconnaît pas-

Mme Monique Cerisier-Ben Guiga a souligné l'importance des exigences minimales requises des organismes agréés par la convention : obligation de poursuivre des buts non lucratifs et de sélectionner des « personnels qualifiés par leur intégrité morale et leur formation ou expérience pour agir dans le domaine de l'adoption internationale ».

Le rapporteur a également noté les modifications d'ordre procédural introduites dans les processus d'adoption internationale par la convention de La Haye. Elle a relevé que l'obligation faite aux adoptants de s'adresser avant toute autre démarche à l'autorité centrale de leur pays de résidence pourrait garantir la prévention des abus constatés dans certains pays, du fait de contacts personnels entre les candidats à une adoption et les autorités de l'Etat d'origine de l'enfant. **Mme Monique Cerisier-Ben Guiga** a commenté l'importance du rapport qui doit être établi sur l'enfant adoptable par les autorités compétentes de l'Etat d'origine de l'enfant, soulignant le souci des parties à la convention d'assortir au mieux l'enfant à sa famille d'adoption, en vertu du principe d'« apparemment ».

Le rapporteur a alors évoqué les stipulations de la convention assurant la cohérence internationale du statut de l'adopté, à travers le principe de la reconnaissance, de plein droit, dans tous les Etats parties à la convention, des adoptions réalisées conformément à celle-ci. Puis le rapporteur a évoqué les difficultés liées à la diversité des liens de filiation établis par les différents pays, tous les systèmes juridiques ne reconnaissant pas, comme en France, le principe de l'adoption plénière, qui a pour conséquence la rupture irréversible des liens de filiation entre l'enfant adopté et sa famille d'origine.

Abordant ensuite l'incidence, pour la France, de la ratification de la convention de La Haye, **Mme Monique Cerisier-Ben Guiga** a souligné l'ampleur prise dans notre pays par les adoptions d'enfants nés à l'étranger, plus de 3.500 enfants ayant été, pour la seule année 1996, adoptés en vertu de procédures internationales, le nombre de pays d'origine étant passé de 7 en 1975 à 65 en 1996, la plupart des enfants nés à l'étranger adoptés en France étant désormais originaires d'Asie (45 %).

Le rapporteur a rappelé l'évolution des adoptions internationales depuis les origines du phénomène, pendant les années soixante, quand ce type d'adoption était conçu dans un esprit humanitaire. Aujourd'hui, a poursuivi **Mme Monique Cerisier-Ben Guiga**, les adoptions d'enfants nés à l'étranger permettent de compenser le très faible nombre d'enfants adoptables en France.

Mme Monique Cerisier-Ben Guiga a évoqué les réticences désormais constatées de la part de certains pays d'origine, à l'égard d'un phénomène parfois perçu comme une appropriation de leurs enfants par les pays riches. Soulignant les difficultés d'ordre psychologique auxquelles peut parfois conduire l'adoption d'enfants nés à l'étranger, le rapporteur a insisté sur la nécessaire sensibilisation des adoptants à l'effort spécifique qu'implique l'accueil de ces enfants.

Le rapporteur a également relevé la spécificité du dispositif français de l'adoption internationale, commentant le rôle de la Mission de l'adoption internationale, rattachée à la direction des Français à l'étranger du ministère des affaires étrangères. Elle a également souligné le contraste entre le nombre important des « oeuvres d'adoption » françaises -organismes équivalant aux « organismes agréés » visés par la convention de La Haye- et la part modeste des oeuvres d'adoption (un tiers) dans l'ensemble des adoptions d'enfants nés à l'étranger prononcées en France chaque année.

Mme Monique Cerisier-Ben Guiga a estimé que les responsabilités nouvelles qui incomberaient aux oeuvres d'adoption du fait de l'adhésion française à la convention de La Haye impliquaient le renforcement des moyens, actuellement très dispersés, de ces organismes, qui ne sont pas en mesure, en l'état, de répondre de manière satisfaisante à une demande croissante de la part des adoptants français. C'est pour cette raison, a souligné le rapporteur, que les candidats français à une adoption internationale se tournent volontiers vers l'adoption individuelle, qui représente aujourd'hui en France les deux tiers des adoptions d'enfants nés à l'étranger.

Parmi les mesures susceptibles de renforcer les moyens des oeuvres françaises d'adoption, **Mme Monique Cerisier-Ben Guiga** a cité la mise en place d'une fédération de ces oeuvres. Elle a également estimé que la Mission de l'adoption internationale devrait être en mesure d'attribuer des subventions aux oeuvres d'adoption, notamment pour leur permettre de recruter du personnel rémunéré et disponible. Il convient aussi, a poursuivi le rapporteur, de renforcer les effectifs, actuellement très insuffisants, de la Mission de l'adoption internationale, à partir d'une mise à disposition accrue d'effectifs des ministères de la justice et des affaires sociales. La Mission de l'adoption internationale devrait, en effet, a souligné **Mme Monique Cerisier-Ben Guiga**, voir le nombre de

dossiers dont le traitement lui incombe passer de 700 par an environ à plus de 3.000.

Commentant ensuite les limites des améliorations juridiques liées à l'adhésion française à la convention de La Haye, le rapporteur a évoqué les conflits de loi dus à la non-reconnaissance du principe de l'adoption par certains pays. Elle a mentionné le cas de la « Kafala » ou recueil légal, institution répandue dans les pays du Maghreb, qui permet de confier un enfant en vue de l'entretien de celui-ci, sans aucune conséquence en termes de filiation. D'où, a précisé le rapporteur, des situations très difficiles d'impasse juridique pour les enfants nés dans un pays du Maghreb et recueillis par des adoptants français.

Mme Monique Cerisier-Ben Guiga a estimé souhaitable de veiller à ce que des familles françaises n'adoptent pas d'enfants originaires de pays qui ne reconnaissent pas le principe de l'adoption. Elle a alors rappelé les devoirs particuliers que doivent assumer les parents adoptifs d'enfants nés à l'étranger, avant de conclure favorablement à l'approbation d'une convention qui devrait contribuer à une meilleure transparence des adoptions internationales et mettre fin, dans la mesure du possible, à des pratiques douteuses en matière d'adoption internationale.

A la suite de cet exposé, **Mme Paulette Brisepierre** est revenue, avec **Mme Monique Cerisier-Ben Guiga, rapporteur**, sur les conséquences de la « Kafala » en matière de liens de filiation, relevant que l'adoption est autorisée, notamment en Tunisie, quand les adoptants sont musulmans. Le rapporteur a fait observer que, en dépit de la non-reconnaissance du principe de l'adoption par l'Algérie et le Maroc, certains adoptants français ont recueilli des enfants originaires de ces pays, sans être conscients du fait que l'adoption ainsi effectuée n'induisait aucune conséquence en termes de filiation, et que les enfants recueillis en vertu d'une « Kafala » ne pourraient jamais être leurs héritiers.

Mme Paulette Brisepierre a souligné la complexité des démarches devant être effectuées par les candidats français à une adoption. Elle a souhaité connaître l'incidence de la ratification de la convention de La Haye sur les structures administratives françaises de l'adoption internationale, se prononçant pour des procédures rapides et pour une administration légère.

Mme Monique Cerisier-Ben Guiga a estimé que, si les procédures de l'adoption internationale devaient garantir, dans l'intérêt des enfants, un placement rapide dans les familles d'adoption, en revanche, en ce qui concerne les adoptants, les délais exigés par la complexité des procédures d'agrément en France devraient permettre aux candidats à une adoption de mûrir leur projet.

M. Jacques Habert est alors revenu sur les difficultés d'adaptation auxquelles peuvent être confrontés les enfants nés à l'étranger. En réponse à M. Jacques Habert, **Mme Monique Cerisier-Ben Guiga** a rappelé que le choix de plus en plus répandu de l'adoption internationale par des adoptants français était dû au très faible nombre d'enfants adoptables en France. Puis **M. Jacques Habert** a souligné l'importance des certificats médicaux délivrés par le pays d'origine lors d'une adoption, évoquant les nombreux cas d'enfants ayant fait l'objet d'un certificat incomplet, voire de complaisance. Il a également rappelé que l'intervention des avocats dans les procédures d'adoption mises en oeuvre par des adoptants américains induisaient pour ces derniers des frais importants, sans que l'on puisse toutefois assimiler les honoraires versés aux avocats à l'achat d'un enfant.

M. Jacques Habert a insisté sur les difficultés juridiques susceptibles de résulter, en cas d'adoption plénière prononcée en France, de la méconnaissance par certains pays d'origine -et, notamment, par le Vietnam- des conséquences de ce type d'adoption sur la rupture des liens avec la famille biologique de l'enfant. Il a estimé que la surreprésentation du Vietnam parmi les pays d'origine des

enfants adoptés par des Français pourrait de ce fait, à terme, poser d'importants problèmes.

A cet égard, **Mme Monique Cerisier-Ben Guiga** a jugé que les cas d'adoptions d'enfants vietnamiens atteints de maladies graves interdisaient d'avoir une vision trop optimiste de l'adoption internationale.

M. André Boyer a alors, comme le rapporteur, relevé le rôle positif parfois joué par les nombreuses démarches exigées en France des candidats à une adoption. Avec **Mme Monique Cerisier-Ben Guiga**, il a évoqué l'obligation faite par la convention de La Haye aux Etats d'origine de conserver le dossier de chaque enfant adopté par des parents étrangers. **Mme Monique Cerisier-Ben Guiga** s'est déclarée favorable à ce système, qui permet notamment aux adoptés de connaître leurs antécédents médicaux.

Puis **Mme Monique Cerisier-Ben-Guiga** a, avec **M. Xavier de Villepin, président**, évoqué l'adhésion à la convention de La Haye de pays jouant un rôle important dans l'adoption internationale en tant que pays d'origine, parmi lesquels le Brésil, la Colombie, le Pérou, le Burkina Faso, le Mexique, la Roumanie et l'Equateur.

Le rapporteur a estimé que les nombreux pays d'origine restant à l'écart de la convention de La Haye pourraient encourager la persistance de pratiques d'adoption douteuses, voire de trafics d'enfants. **Mme Monique Cerisier-Ben Guiga** a également rappelé que les pays musulmans qui ne reconnaissaient pas le principe de l'adoption n'étaient pas parties à cette convention.

La commission a alors, suivant l'avis du rapporteur, **approuvé le présent projet de loi.**

La commission a enfin entendu une **communication** de **M. Xavier de Villepin, président**, sur l'exécution du budget de la défense en 1997.

Evoquant les mesures intervenues dans la gestion budgétaire du ministère de la défense aux mois de juillet,

d'octobre puis de novembre au travers du projet de loi de finances rectificative pour 1997, **M. Xavier de Villepin, président**, a précisé qu'elles se soldaient, pour le budget de la défense, par des ouvertures de crédits de l'ordre de 2 milliards de francs au titre III et des annulations d'environ 5 milliards de francs au titre V.

Il a indiqué que les annulations de crédits d'équipement, qui représentaient 5,6 % du montant initial du titre V, devraient avoir des conséquences limitées sur l'exécution des programmes, des économies ayant été réalisées sur le coût de développement du Rafale alors que les retards dus aux difficultés de coopération avec nos partenaires européens sur les programmes spatiaux provoquaient un moindre besoin de crédits. Il a ajouté que les décalages de programmes annoncés dans le cadre du budget pour 1998 commençaient à produire des effets dès 1997.

Abordant les ouvertures de crédits, il a précisé qu'elles couvraient à hauteur de 1,3 milliard de francs le surcoût pour l'armée de terre des opérations extérieures et, pour le restant, des dépenses de fonctionnement de la gendarmerie et de l'armée de l'air.

Il a ensuite déploré que, pas plus que les années précédentes, le budget de la défense n'avait échappé en 1997 aux annulations de crédits, et que de la sorte, la loi de programmation militaire n'avait pas été respectée, dès sa première année d'application.

Il a toutefois précisé que les reports de charges de 1997 sur 1998 seraient sans doute inférieurs à ceux qui avaient été constatés à la fin de 1996, et que les intérêts moratoires pour retard de paiement, encore considérables, avaient pu être réduits. Il a enfin relevé que malgré les efforts effectués pour mettre en oeuvre un financement satisfaisant des opérations extérieures dites « normales », celui des opérations exceptionnelles demeurerait en fait gagé par des annulations de crédits sur le titre V du budget de la défense.

M. Xavier de Villepin, président, a alors évoqué l'article 2 du projet de loi de finances rectificative pour 1997, qui prévoit le reversement au budget général des excédents financiers réalisés par la direction des constructions navales (DCN) sur un grand contrat à l'exportation.

S'étonnant que le résultat financier d'un contrat de vente de matériels militaires soit ainsi affiché dans un texte législatif, il a considéré que cette mesure mettrait la DCN en difficulté au moment où sa situation financière paraissait très fragile et où elle mettait en oeuvre un plan social délicat. Il a en outre jugé cette décision contradictoire avec le développement des activités à l'exportation, présenté comme un axe prioritaire pour la survie de la DCN. Enfin, il a émis la crainte que ce prélèvement n'appelle une ponction supplémentaire sur le budget de la défense, pour permettre à la DCN, dont d'autres activités à l'exportation ne sont pas excédentaires, de compenser ce manque à gagner.

A l'issue de cet exposé, **M. Christian de La Malène** a regretté avec force qu'une fois encore le budget de la défense serve de variable d'ajustement des finances publiques, et il a mis en parallèle les coupes budgétaires imposées à la défense et les « trous financiers » considérables constatés dans des entreprises publiques qui n'avaient pas été convenablement contrôlées par l'Etat. Il s'est déclaré terriblement inquiet pour l'avenir de nos forces armées, dont les moyens risquaient de progressivement s'affaiblir.

FINANCES, CONTRÔLE BUDGÉTAIRE ET COMPTES ÉCONOMIQUES DE LA NATION

Mercredi 3 décembre 1997 - Présidence de M. Christian Poncelet, président. La commission a procédé, sur le rapport de **M. Alain Lambert, rapporteur général**, à l'examen des articles non rattachés de la deuxième partie du projet de loi n^o 85 (1997-1998) de finances pour 1998, adopté par l'Assemblée nationale.

La commission a, tout d'abord, adopté les articles 26 (services votés du budget général), 27 (mesures nouvelles des dépenses ordinaires des services civils), 28 (mesures nouvelles des dépenses en capital des services civils), 32 (services votés des budgets annexes), 33 (mesures nouvelles des budgets annexes), 44 (autorisation de perception des taxes parafiscales), 45 (crédits évaluatifs), 46 (crédits provisionnels) et 47 (reports de crédits).

La commission a ensuite adopté l'article 49 instituant un crédit d'impôt à raison des dépenses d'entretien de l'habitation principale.

Puis, elle a examiné l'article 49 bis étendant les missions du fonds de gestion de l'espace rural (FGER). Le rapporteur général a indiqué que cet article visait à revenir à la première définition, plus extensive, des missions du FGER en abrogeant la seconde définition, plus restrictive, issue d'un article de la loi de finances pour 1997. Il a ajouté que cette disposition trouverait mieux sa place dans le cadre du prochain projet de loi d'orientation agricole. La commission a alors adopté l'amendement de suppression de cet article présenté par le rapporteur général.

A l'article 50, relatif à la création de bons de souscription de parts de créateurs d'entreprises, la commission a examiné quatre amendements du rapporteur général : le premier amendement supprime le régime moins favorable prévu pour les salariés présents dans l'entreprise depuis

moins de trois ans, le deuxième amendement étend le bénéfice de la mesure aux sociétés créées par voie d'essai-mage, le troisième amendement présente un caractère rédactionnel et le quatrième amendement confère au dispositif un caractère permanent. En réponse à **Mme Maryse Bergé-Lavigne**, le rapporteur général a indiqué qu'il n'était pas en mesure de préciser le coût des deux premiers amendements. La commission a alors décidé d'adopter l'article 50 ainsi amendé.

La commission a ensuite adopté un amendement du rapporteur général portant article additionnel après l'article 50, et tendant à revenir au taux d'imposition de droit commun de 16 % sur les plus-values réalisées grâce à des options de souscription ou d'achat d'actions, taux qui avait été porté à 30 % par la loi de finances pour 1996.

A l'article 50 bis, relatif à l'abaissement du seuil d'imposition des plus-values de cessions des valeurs mobilières, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a présenté un amendement tendant à remplacer le seuil d'imposition par un abattement sur les plus-values de 8.000 francs pour les célibataires et de 16.000 francs pour les couples mariés. A **M. Michel Moreigne**, qui se déclarait surpris de la rédaction du dernier alinéa de cet amendement, le rapporteur général a répondu qu'il ne modifiait pas le droit existant. La commission a alors adopté l'article 50 bis ainsi amendé.

La commission a ensuite adopté l'article 50 ter, relatif à l'abrogation de la contribution complémentaire à l'impôt sur le revenu, assorti d'un amendement réduisant d'un point le taux de la taxation forfaitaire pesant sur les plus-values sur titres.

Puis, la commission a adopté les articles 51 (report d'imposition des plus-values de cession de droits sociaux en cas de emploi dans les petites et moyennes entreprises nouvelles), 51 bis (déductibilité partielle de la contribution sociale généralisée), 52 (institution d'un crédit d'impôt pour création d'emplois) et 53 (mise en place d'un régime

de caution pour les acquisitions intracommunautaires de moyens de transport).

A l'article 54, relatif au paiement de la taxe sur la valeur ajoutée dans le cadre du travail à façon, la commission a adopté un amendement du rapporteur général reprenant les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale en première lecture et tendant à préciser, d'une part, que le défaut de paiement de la TVA doit résulter d'une fraude du façonnier et, d'autre part, que la mauvaise foi du donneur d'ordre doit être avérée.

Puis, la commission a adopté l'article 55, renforçant le contrôle de la déclaration d'échanges de biens. Elle a ensuite adopté, à l'article 56 portant amélioration de la procédure du droit d'enquête, quatre amendements ayant respectivement pour objet de supprimer toute ambiguïté sur les règles du droit d'enquête, d'interdire de sanctionner sans recours préalable les contribuables soumis à un contrôle fiscal, d'introduire une précision d'ordre rédactionnel et d'indiquer que la charge de la preuve incombe à l'administration.

La commission a ensuite adopté l'article 57, relatif aux modalités de contrôle des revenus résultant d'une activité occulte découverte lors d'un examen contradictoire de la situation fiscale personnelle.

A l'article 58, instituant une amende en cas de délivrance abusive d'attestation ouvrant droit à un avantage fiscal, la commission a adopté un amendement du rapporteur général, tendant à préciser que le contribuable de bonne foi ne ferait pas l'objet d'un redressement.

La commission a ensuite adopté l'article 59 portant revalorisation des redevances d'exploitation auxquelles sont assujettis les exploitants d'installations nucléaires et l'article 60 actualisant la taxe pour les frais de chambres de commerce.

La commission a également adopté l'article 61 portant prorogation de la majoration exceptionnelle des cotisations

additionnelles aux contrats d'assurance prélevées au profit du Fonds national de garantie des calamités agricoles.

Elle a ensuite adopté l'article 61 bis fixant les coefficients de majoration des valeurs locatives servant de base aux impôts directs locaux, l'article 61 ter portant exclusion du bénéfice du dégrèvement de taxe professionnelle en cas de transfert d'activité et l'article 61 quater relatif à l'extension de l'exonération de la taxe professionnelle accordée dans les zones de revitalisation rurale.

A l'article 61 quinquies, portant adaptation des règles d'éligibilité au fonds national de péréquation en faveur des communes « pauvres », la commission a décidé, suivant l'avis de son rapporteur général, de réserver son vote jusqu'à l'obtention de plus amples informations.

Puis, la commission a décidé d'adopter l'article 61 sexies, fixant le plafond de la taxe spéciale d'aménagement au profit de l'établissement public d'actions foncières d'Argenteuil-Bezons.

La commission a ensuite examiné l'article 61 septies, qui offre aux conseils généraux la faculté d'exonérer de la vignette les véhicules électriques ou peu polluants. Le rapporteur général a indiqué que cette mesure, qui avait été envisagée lors de l'examen du projet de loi sur l'air, était inadaptée à l'objectif poursuivi et portait atteinte aux budgets des départements. **M. Philippe Adnot** a approuvé les observations du rapporteur général en indiquant que, même si cette disposition était facultative, l'Etat n'avait pas à mettre à la charge des collectivités locales le financement de ses politiques. La commission a alors adopté l'amendement de suppression présenté par le rapporteur général.

A l'article 61 octies, concernant la présentation d'un rapport sur le bilan de l'application du crédit d'impôt recherche, la commission a adopté un amendement disposant que le crédit d'impôt devait également participer à la politique d'aménagement du territoire.

La commission a ensuite adopté l'article 61 nonies, établissant une suspension provisoire des poursuites engagées à la suite d'une situation de surendettement à l'encontre des rapatriés réinstallés.

Puis, elle a adopté l'article 61 decies, portant suspension provisoire des poursuites engagées jusqu'au règlement des situations de surendettement à l'encontre des Harkis et de leur famille sollicitant un recours exceptionnel.

La commission a ensuite examiné l'article 64, portant suppression des emplois de ville. **M. Paul Loridant** s'est interrogé sur les crédits inscrits au projet de loi de finances pour 1998, concernant les emplois de ville en cours. Le rapporteur général a répondu que 414 millions de francs étaient prévus à cet effet. La commission a alors adopté l'article 64.

Puis, à l'article 65, portant aménagement de la « ristourne dégressive » des cotisations patronales de sécurité sociale afférentes aux bas salaires, la commission a adopté un amendement rétablissant le plafond de 1,33 SMIC.

La commission a ensuite adopté l'article 65 bis, relatif à l'exonération de charges patronales spécifiques au secteur de l'hôtellerie et de la restauration.

Puis, elle a examiné l'article 65 ter prorogeant, pour les petites et moyennes entreprises, le plan d'allègement des charges sociales dans les secteurs du textile, de l'habillement, du cuir et de la chaussure. **M. Maurice Schumann** a déclaré qu'il ne fallait pas s'en tenir, sur ce sujet, à une position minimale, car cette mesure ne compensait pas la suppression du plan pour le secteur textile, pour de nombreuses entreprises, particulièrement dans le département du Nord. **M. Christian Poncelet, président**, a fait savoir que cette approbation ne signifiait en rien une acceptation de la décision du Gouvernement relative à la suppression du plan textile. La commission a alors adopté l'article 65 ter.

Enfin, à l'article 66, supprimant l'exonération des cotisations d'assurance maladie instituée par la loi du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle, la commission a adopté un amendement qui tend à limiter le bénéfice de cette exonération aux travailleurs indépendants dont les revenus sont inférieurs à 40 % du SMIC.

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION,
DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT
ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

Mercredi 3 décembre 1997 - Présidence de M. Jacques Larché, président. La commission a procédé à des **auditions publiques** sur le **projet de loi n° 145 (1997-1998)**, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à la **nationalité**.

La commission a tout d'abord entendu **M. Paul Lagarde, professeur de droit à l'Université de Paris I.**

Replaçant le droit du sol dans son cadre historique, **M. Paul Lagarde** a rappelé qu'il avait été la règle sous l'ancien régime jusqu'à ce que le Code Napoléon, contre l'avis de Bonaparte lui-même, donne une priorité au droit du sang en n'accordant la nationalité française aux étrangers nés en France que sur leur déclaration à leur majorité et sous condition de résidence en France. Il a indiqué que, dans un premier temps, le droit du sol avait concerné de nombreuses familles déjà assimilées et permis d'inclure les intéressés dans le tirage au sort pour le service militaire, mais que, dans un second temps, avec la crise démographique, l'octroi de la nationalité française était devenu le point de départ de l'assimilation des étrangers.

Il a précisé que la naissance en France pouvait avoir trois conséquences sur le droit de la nationalité :

- depuis 1851, le droit du sol double, c'est-à-dire la naissance en France de parents nés en France procurait une nationalité française d'origine ;

- la simple naissance en France ne conférait la nationalité française que dans le cas où il était nécessaire d'éviter l'apatridie, cette disposition n'étant pas remise en cause par le projet en discussion ;

- la simple naissance en France de parents étrangers avait en revanche produit des effets variables suivant les législations.

Sur ce dernier point, il a rappelé que sous l'empire de la loi du 26 juin 1889 et de l'article 44 du code de la nationalité de 1945, la nationalité française était accordée de plein droit à la majorité sans demande particulière mais sous condition de résidence. Il a souligné qu'il était alors possible d'anticiper l'acquisition de la nationalité française par réclamation effectuée par les parents, sur qui était reportée la condition de résidence.

Il a indiqué que la loi du 22 juillet 1993 -conforme en grande part aux conclusions de la commission de la nationalité présidée par M. Marceau-Long- avait supprimé l'acquisition de plein droit de la nationalité française à la majorité, en conditionnant l'acquisition de cette nationalité à une manifestation de volonté entre seize et vingt-et-un ans, tandis qu'elle avait supprimé la possibilité de réclamation de cette nationalité par les parents pour leur enfant mineur.

M. Paul Lagarde a souligné que le texte du projet de loi initial tendait à rétablir l'acquisition de plein droit de la nationalité française à la majorité, mais pas la possibilité de réclamation par les parents.

Il a en effet précisé que l'article premier (article 21-7 du code civil) revenait au principe contenu dans l'article 44 de l'ancien code de la nationalité, prévoyant l'acquisition automatique de la nationalité française à la majorité.

Il a rappelé que l'institution de l'obligation d'une manifestation de volonté en 1993 répondait à une conception élective de la nationalité selon laquelle la Nation n'existait que par le consentement de ceux qui la composent.

Il a cependant souligné que cette conception élective était à sens unique puisqu'aucun consentement n'était

exigé pour l'acquisition de la nationalité française par les enfants nés à l'étranger d'un parent français.

Aussi a-t-il considéré que la loi de 1993 avait rompu avec une tradition concrète de « nationalité de proximité » reposant sur les liens objectifs de l'étranger avec la France, tels la filiation, la naissance, la résidence ou le mariage.

Il a considéré que les critiques des opposants à une nouvelle réforme -pour être Français, il faut le vouloir et il ne faut pas qu'il y ait de Français sans le savoir- tournaient autour des principes de la volonté et de l'information.

S'agissant de l'information, il a rappelé qu'avant 1993, 5 à 6 % des jeunes usaient de la possibilité de renoncer à la nationalité française. Il a indiqué que, depuis l'entrée en vigueur de la loi de 1993, certains travaux, notamment ceux du professeur Fulchiron, révélaient que 10 à 15 % des étrangers n'auraient pas été en mesure de manifester leur volonté par manque d'information, des disparités très grandes apparaissant entre les différentes régions et entre les villes et campagnes. Il en a déduit que l'application de la loi de 1993 avait pêché par défaut d'information, un décret du 16 août 1994 ayant amorcé un effort réel mais qui n'avait pas été soutenu.

M. Paul Lagarde a tout particulièrement insisté sur la nécessité d'une information individualisée, à laquelle l'administration semblait réticente, estimant que si cette obligation était inscrite dans les textes, aucun étranger ne pourrait devenir français sans le savoir, ce qui suffirait à dépassionner le débat. Il a remarqué que, sur ce point, le projet de loi n'améliorerait guère la situation.

M. Jacques Larché, président, a pleinement souscrit au principe de la nécessité d'une information à la fois meilleure et plus personnalisée.

M. Paul Lagarde a suggéré que l'on s'inspire des dispositions du décret du 28 novembre 1997 prévoyant l'usage des fichiers de l'INSEE et de la sécurité sociale

pour l'application de la loi du 10 novembre 1997 sur l'inscription d'office des jeunes de dix-huit ans sur les listes électorales. Il a en effet considéré que rien ne s'opposerait à l'usage de ces fichiers pour prévenir individuellement les enfants étrangers concernés. Aussi a-t-il proposé d'amender en ce sens le deuxième alinéa de l'article 21-7 du code civil, en précisant qu'un décret en Conseil d'Etat fixerait les conditions dans lesquelles les personnes concernées seraient individuellement informées des dispositions en vigueur en matière de nationalité.

A propos de l'article 5 du projet de loi (anticipation volontaire de l'acquisition de la nationalité française), **M. Paul Lagarde** a considéré que l'anticipation à seize ans, à la demande du jeune lui-même, sans assistance obligatoire de son représentant légal, n'aurait pas grand effet pratique, compte tenu des délais administratifs prévisibles. Il a regretté que le projet ne revienne pas au principe contenu dans l'article 54 de l'ancien code de la nationalité, attribuant aux parents répondant à une condition de résidence en France la possibilité de réclamer la nationalité pour leur enfant mineur dès son plus jeune âge. Il a considéré qu'après la suppression totale de cette possibilité par la loi de 1993, le rétablissement par l'Assemblée nationale de cette procédure à partir de 13 ans n'était qu'une demi-mesure ne répondant pas à la préoccupation d'intégrer les enfants dès l'âge scolaire. Il a rappelé qu'avant l'entrée en vigueur de la loi de 1993, 150 000 déclarations étaient effectuées chaque année par les parents, soit 60 à 65 % d'une classe d'âge concernée, l'acquisition automatique de la nationalité à 18 ans représentant de ce fait le caractère d'une « acquisition-balai ».

Il a réfuté les deux motifs allégués pour le non-rétablissement par le projet du droit de réclamation des parents dès le plus jeune âge de l'enfant -la nécessité de respecter la volonté de l'enfant et les risques de fraude des parents qui demanderaient la nationalité française pour leurs enfants dans l'unique but de bénéficier pour eux-mêmes d'un titre de séjour- considérant, pour la première,

qu'il suffirait d'accorder à l'enfant une faculté de répudiation à sa majorité et, pour la seconde, qu'il suffirait de réserver cette possibilité aux parents déjà possesseurs d'une carte de résident.

M. Paul Lagarde a ensuite fait part de quelques interrogations techniques sur plusieurs dispositions du texte adopté par l'Assemblée nationale :

- l'article 11 bis ne prévoyant pas de sanction au non-respect du délai maximum de réponse à une demande de naturalisation, il lui a semblé impossible d'admettre que le dépassement du délai entraîne de droit la naturalisation ;

- l'article 15 C sur la motivation des décisions négatives en matière de nationalité, faisant double emploi avec des dispositions de l'article 27 du code civil ;

- l'article 8 sur l'« effet collectif » de l'acquisition de la nationalité française, en cas de garde alternée de l'enfant à la suite d'un divorce, le difficile problème de la garde alternée ne lui paraissant pas devoir être traité au détour d'un texte sur la nationalité ;

- l'article 14-A relatif à la perte de la faculté de répudiation de la nationalité en cas d'engagement militaire, mal situé dans le projet de loi ;

- les effets juridiques incertains attachés au titre d'identité républicain institué par l'article 15 bis ;

- la suppression par l'article 14 ter d'une discrimination entre les Français d'origine et les Français par acquisition concernant la réintégration par déclaration.

Il a estimé souhaitable que soit également supprimée la discrimination entre Français d'origine et Français d'acquisition, quant à la déchéance de nationalité susceptible de toucher les seuls Français par acquisition.

M. Jacques Larché, président, a relevé dans l'exposé de M. Paul Lagarde que les critiques adressées à la loi de 1993 résultaient pour l'essentiel de dysfonctionnements administratifs dans son application et considéré

que s'il convenait d'y remédier, il n'était pas nécessaire de légiférer pour cela.

En réponse à une question de **M. Guy Allouche**, **M. Paul Lagarde** a considéré que la loi de 1993 n'avait pas facilité l'intégration des étrangers et avait généré une catégorie de jeunes restés étrangers sans le savoir en raison du défaut d'information qu'il avait déjà signalé. Il a indiqué qu'à la limite, si le chiffre avancé lors des débats à l'Assemblée nationale de 95 % de jeunes ayant manifesté leur volonté était exact, on pouvait s'interroger sur la nécessité de maintenir cette formalité.

En réponse à une question de **M. Patrice Gélard** quant à la compatibilité du projet de loi avec la réglementation européenne, et quant à ses effets sur la double nationalité, **M. Paul Lagarde** a indiqué que le droit de la nationalité ne relevait pas du droit communautaire. Il a par ailleurs considéré que le problème de la double nationalité relevait de la législation propre de chaque Etat ou de conventions.

En réponse à **M. Robert Badinter** qui se demandait si un référendum sur cette question pourrait être proposé aux Français sur la base de l'article 11 de la Constitution, **M. Paul Lagarde** a estimé qu'à son avis, la nationalité ne faisait pas partie des matières énumérées par cet article.

Mme Monique Cerisier-Ben Guiga, en sa qualité de sénateur représentant les Français établis hors de France, a considéré qu'il n'était pas souhaitable de supprimer l'acquisition par filiation de la nationalité française pour les enfants nés à l'étranger dans la mesure où, après un délai de cinquante ans, la clause de désuétude permettait de déchoir de la nationalité des personnes qui n'auraient gardé aucun lien avec la France. Elle a néanmoins admis que cette clause jouait très rarement, sans doute en raison de la distension rapide des liens avec la France des enfants élevés à l'étranger.

La commission a ensuite entendu **M. Marceau Long**, ancien président de la Commission de la nationalité

et ancien président du Haut conseil à l'intégration, qui a tout d'abord rappelé que la commission de la nationalité, installée par le Premier ministre et le garde des sceaux en juin 1987, avait formulé soixante propositions dont la plus importante prévoyait la manifestation de volonté des personnes dont les liens de rattachement à la nation n'avaient pas la force de l'évidence.

Il a insisté sur le souci de transparence qui avait animé les travaux de la commission, lesquels avaient donné lieu à vingt heures de retransmission télévisée et à l'audition publique d'une centaine de personnes appartenant à toutes les sensibilités politiques, sociales et religieuses.

Il a également mis en avant la diversité et le pluralisme de cette commission, composée notamment d'historiens, de sociologues, de philosophes, de médecins et de juristes.

Il a précisé qu'elle avait pour mission de faire connaître son sentiment, non seulement sur la manifestation de la volonté d'acquérir la nationalité française, considérée par le garde des sceaux de l'époque, M. Albin Chalandon, comme le coeur de la réforme envisagée, mais également sur d'autres thèmes relatifs au même sujet.

M. Marceau Long a fait observer qu'après avoir étudié l'évolution des lois de nationalité dans plusieurs pays d'Europe, la commission avait constaté que ces pays avaient su adapter leur législation à l'évolution de leur place dans le monde. Il en a conclu qu'il n'y avait aucune raison pour que la France considère la sienne comme immuable et refuse de s'interroger sur son adaptation au monde d'aujourd'hui.

Il a rappelé que la France avait toujours accueilli sur son sol une importante population étrangère qu'elle s'était efforcée d'intégrer dans les meilleures conditions.

Il a toutefois estimé que notre pays était confronté à une situation différente de celle de l'immédiat après-guerre et que si l'intégration restait la philosophie de

notre droit, c'était dans des conditions nouvelles liées notamment au changement des flux migratoires ou au regard différent porté par la France sur le monde.

Il a ensuite présenté les trois principes retenus par la commission, selon lesquels :

- la politique de la nationalité devait jouer un rôle capital dans le processus d'intégration, même si l'acquisition de la nationalité n'était pas à elle seule une garantie d'intégration ;

- le code de la nationalité, dans la mesure où il serait sinon l'aboutissement de l'intégration du moins une clé de celle-ci, devait poser des règles d'accès cohérentes avec la culture française et les aspirations de nos concitoyens ;

- puisque l'intégration à la Nation impliquait une adhésion claire aux principes et aux règles de vie de la société française, une manifestation volontaire de cette adhésion pouvait être retenue.

M. Marceau Long a ensuite détaillé les critères sur lesquels s'était fondée la commission pour établir ses propositions.

Il a ainsi estimé que la querelle entre droit du sang et droit du sol avait paru sans fondement à la commission, pour laquelle le lien de filiation et le lieu de naissance ne représentaient que des présomptions d'acculturation.

Il a considéré que la filiation avait sa justification non en tant que telle mais en raison de l'éducation parentale donnée au jeune, alors que la naissance en France n'avait pas de sens sans une longue résidence dans ce pays.

Aussi a-t-il estimé que droit du sang et droit du sol étaient complémentaires.

Il a ajouté que la manifestation de la volonté individuelle pouvait également constituer un signe d'intégration et donc une condition de l'acquisition de la nationalité française.

Il a précisé que, dans cet esprit, la commission avait préconisé qu'un certain nombre d'actes significatifs ou de démarches simples tiennent lieu de déclaration positive, par exemple la participation volontaire aux opérations de recensement en vue du service national, la demande d'une carte nationale d'identité ou celle d'un certificat de nationalité.

Il a insisté sur le fait que, pour constituer une présomption claire d'intégration, la manifestation de la volonté devait émaner de l'individu lui-même, ce qui excluait la volonté formulée par ses parents lorsque ceux-ci n'avaient pas eux-mêmes souhaité acquérir la nationalité française.

M. Marceau Long a souligné que la loi de 1993 représentait dans une large mesure les propositions de la commission, à deux différences près :

- l'une relative au délai pour souscrire la déclaration d'acquisition de la nationalité par le mariage, porté à deux ans après le mariage alors que la commission avait préconisé une année ;

- l'autre relative à l'application de la règle du double droit au sol aux enfants nés en France de parents algériens, un amendement ayant, alors que la commission avait préconisé le statu quo, introduit une condition de cinq années de résidence en France du parent algérien pour que l'enfant obtienne à la naissance la nationalité française.

Il a regretté la confusion dans le débat parlementaire entre le projet de loi sur la nationalité, défendu par le garde des sceaux M. Pierre Méhaignerie, et le projet de loi sur les conditions d'accès et de séjour des étrangers en France, présenté par le ministre de l'intérieur M. Charles Pasqua.

M. Jacques Larché, président, a estimé que les différents gouvernements avaient une responsabilité dans cette confusion dans la mesure où ils présentaient conjointement des réformes législatives sur ces deux sujets.

Estimant que la loi sur la nationalité ne devait pas être modifiée à chaque alternance, **M. Marceau Long** s'est interrogé sur les raisons de fond qui pourraient conduire à revenir sur la loi de 1993.

A cet égard, il a récusé l'argument d'un soi-disant retour au droit du sol, précisant que la commission de la nationalité n'avait en aucune manière proposé d'abandonner ce critère. Il a ajouté que, dans son rapport au premier ministre, M. Patrick Weil avait reconnu que ce critère n'avait pas été mis en cause par la loi de 1993, l'enfant né en France de parents étrangers ayant toujours le droit de devenir français.

Il s'est également inscrit en faux contre l'affirmation selon laquelle la démarche volontaire serait contraire à la tradition républicaine, soulignant que l'automaticité de l'accession ne constituait pas un principe fondamental reconnu par les lois de la République, le Conseil constitutionnel ayant d'ailleurs rejeté le recours formé contre la loi de 1993.

Il a rappelé que la législation révolutionnaire, issue notamment de lois de 1790 et 1791, exigeait la prestation d'un serment civique pour devenir français.

M. Marceau Long a ensuite fait observer que la législation de 1993 fonctionnait mieux que ce que l'on avait pu craindre à propos d'une démarche nouvelle demandée chaque année à plus de 25.000 jeunes sur l'ensemble du territoire. Il a rappelé dans cette optique les résultats statistiques, d'autant plus satisfaisants que le délai de cinq années donné pour la manifestation de volonté n'était pas expiré au moment de la réalisation de ces études.

Il a ainsi indiqué que 32.000 demandes avaient été présentées en 1995 ainsi qu'en 1996 et que les jeunes se manifestaient en général assez vite, sans attendre la fin du délai, ce qu'ils n'auraient point manqué de faire si la démarche leur avait répugné. Il a indiqué que la manifestation de volonté avait donné lieu à 33.255 acquisitions de nationalité en 1994, à 30.526 en 1995 et à 29.845 en 1996.

Il a également fait valoir que les jeunes nés en 1977 et 1978 avaient à plus de 90 % manifesté leur volonté de devenir français, les taux de refus d'enregistrement de la manifestation de volonté se situant dans une fourchette de 1,90 % à 2,60 % et tenant le plus souvent au manque de preuve de la résidence en France mais aussi, pour 30 % de ces refus, au fait que le demandeur était déjà français sans le savoir. Il a précisé que plus de la moitié des demandes étaient adressées aux tribunaux, 40 % à la mairie et seulement 10 % dans les gendarmeries ou dans les préfetures. Il a indiqué que le délai de réponse moyen avait été de 46 jours en 1996.

M. Marceau Long a ensuite relaté les conclusions d'une enquête régionale réalisée par l'observatoire régional de l'intégration et de la ville d'Alsace, laquelle avait permis de mettre en avant certaines difficultés pratiques, notamment la faiblesse de l'information, l'inertie administrative, le manque de formation des acteurs locaux ou l'insuffisance de l'effort des établissements scolaires. Il a également fait observer que l'administration avait tendance à exiger des pièces justificatives non mentionnées dans les textes, soulignant « le génie de l'administration à compliquer ce qui est simple ».

Il a toutefois jugé possible de remédier à ces défaillances sans remettre en cause les principes législatifs, par exemple grâce à des instructions précises des ministères intéressés ou à une meilleure information des élèves dans les établissements scolaires.

Il a également estimé souhaitable, pour corriger des dysfonctionnements tenant aux difficultés de prouver l'établissement en France, de faire droit à une proposition du professeur Fulchiron consistant à donner aux certificats de scolarité entre onze et seize ans la valeur de preuve de la résidence en France.

M. Marceau Long a par ailleurs mis en avant le problème particulier de l'accord militaire franco-algérien de 1983, lequel permettait aux personnes ayant la double

nationalité d'opter pour le service militaire en Algérie, ce que choisissaient 10 à 20 % d'entre eux. Il a cependant considéré que la situation actuelle en Algérie et la suppression du service militaire en France atténuent considérablement ce problème.

Il a enfin insisté sur le souci des enfants nés de parents étrangers de ne pas devoir choisir entre la culture française et leur culture d'origine, faisant cependant observer que l'intégration, qui n'était pas l'assimilation, respectait leurs racines.

M. Robert Badinter a souhaité savoir si, selon M. Marceau Long, l'article 11 de la Constitution permettait de recourir au référendum sur le sujet de la nationalité.

M. Marceau Long lui a répondu par la négative, le champ du référendum ne lui paraissant pas recouvrir l'ensemble des lois fondamentales.

M. Patrice Gélard a noté qu'il s'agissait d'une des questions les plus difficiles sur l'interprétation de la Constitution, soulignant que les juristes étaient loin d'être d'accord sur la portée de l'article 11. Il a ajouté que pour certains d'entre eux, le champ du référendum n'était aucunement limité dans la mesure où la Constitution ne prévoyait aucune sanction.

M. Luc Dejoie a estimé qu'il ne fallait pas avoir peur du choix effectué par le peuple.

M. Philippe de Bourgoing a estimé que les problèmes d'information pourraient trouver une réponse dans un lien entre l'inscription automatique des jeunes sur les listes électorales et la manifestation de la volonté d'acquiescer la nationalité française, les services compétents pouvant interroger, au moment de l'inscription, le jeune né de parents étrangers sur sa volonté de devenir français.

M. Christian Bonnet a souhaité connaître le sentiment de M. Marceau Long sur un amendement voté par l'Assemblée nationale à l'initiative de sa commission des

lois selon lequel les parents d'un enfant âgé de 13 ans pourraient demander pour celui-ci, et avec son consentement, la nationalité française.

M. Marceau Long a fait part de ses réserves sur cet amendement au motif notamment que l'âge retenu lui paraissait trop bas. Il a fait observer qu'à 13 ans, les jeunes, et notamment les filles, étaient particulièrement sensibles à d'éventuelles pressions des parents.

La commission a ensuite entendu **M. Jean Kahn**, président de la commission nationale consultative des droits de l'homme, accompagné de **MM. Jacques Ribs** et **Laurent Giovannoni**, membres de cette commission.

M. Jean Kahn, après avoir décrit la composition pluri-partite de cette commission, a rendu compte de l'esprit dans lequel elle avait adopté son avis du 1er octobre 1997. Il s'est référé à l'image de la France, prônant l'intégration de ceux qui choisissent d'y vivre, et a marqué la préférence de la commission pour le droit du sol. Il a regretté que le débat sur la nationalité devienne un enjeu politique et a souhaité qu'il ne soit pas utilisé comme argument électoral.

Il a indiqué que pour la commission, l'action de l'Etat devait être guidée par les principes de l'Etat de droit et par le respect de l'éminente et égale dignité de tous les êtres humains quels qu'ils soient.

M. Jacques Ribs a mis l'accent sur la nécessité de réaliser l'intégration heureuse des étrangers qui, pour certains, pouvaient avoir vocation à acquérir la nationalité française. Il a souligné la volonté de la commission de rechercher les meilleures solutions concrètes pour réaliser cet objectif.

Sur le droit du sol, il a précisé que la sous-commission qu'il animait avait jugé satisfaisantes les dispositions proposées par le projet de loi initial mais que l'assemblée plénière de la commission consultative s'était prononcée pour le droit du sol intégral sous réserve de conditions de résidence, en raison des difficultés pratiques et des incerti-

tudes générées par la législation actuelle qui ne seraient que partiellement réglées par le projet de loi.

Il s'est prononcé en tout état de cause pour le retour à la situation antérieure à 1993 qui permettait aux parents intégrés dans la société française de demander la nationalité pour leurs enfants nés en France. Il a considéré que cette disposition avait dans le passé permis l'intégration de générations d'étrangers, notamment originaires d'Europe centrale. Il a estimé infondées les critiques admises à son encontre, considérant que l'exigence d'une résidence antérieure prolongée excluait les risques de fraude. Il s'est inquiété en revanche des choix que pourraient opérer les parents parmi leurs enfants.

Par ailleurs, il a proposé la suppression de toute restriction à l'acquisition de la nationalité française par les enfants de parents naturalisés (article 8 du projet de loi).

S'agissant des dispositions transitoires, il s'est prononcé contre la mesure d'exclusion prévue à l'encontre des étrangers condamnés à six mois d'emprisonnement et qui ne jouerait que pour des jeunes n'ayant pu accéder à la nationalité dans le cadre de la loi de 1993 (article 17 du projet de loi).

Il a jugé qu'en l'absence de statistiques sur les mariages blancs, imposer un délai pour l'acquisition de la nationalité par mariage était contraire à la dignité humaine et discriminatoire à l'égard des couples dont l'un des conjoints est étranger.

Faisant état des difficultés administratives constatées par les organisations non gouvernementales membres de la commission consultative, il a demandé l'encadrement dans un délai légal de la procédure de naturalisation.

M. Laurent Giovannoni, président de la CIMADE, a confirmé qu'au-delà du débat théorique, des difficultés pratiques étaient rencontrées par les jeunes nés et scolarisés depuis toujours en France qui, se sentant Français, percevaient la démarche volontaire imposée par la loi de 1993 comme une marque de suspicion de la

France à leur égard. Il a également souhaité voir simplifier et encadrer par un délai légal la procédure de naturalisation.

M. Christian Bonnet s'est interrogé sur les risques d'abus pouvant résulter d'une part de la suppression de la condition de résidence pour l'acquisition de la nationalité française par les enfants dont l'un des parents acquiert cette nationalité, d'autre part, de l'absence de délai préalable à l'acquisition de la nationalité par mariage.

M. Daniel Hoeffel, évoquant l'obligation trop souvent faite aux alsaciens-mosellans nés avant 1918 de fournir des certificats de réintégration dans la nationalité française, a estimé qu'une pareille formalité était davantage une aberration administrative qu'une marque de suspicion.

M. Jacques Larché, président, s'est déclaré convaincu qu'en votant la loi de 1993, les parlementaires n'avaient eu ni le sentiment ni l'intention de porter atteinte à la dignité humaine en demandant aux jeunes d'exprimer leur volonté d'acquérir la nationalité française.

M. Jean Kahn a précisé que pour la commission consultative, la réalisation de l'objectif de totale intégration, par opposition au modèle du communautarisme, impliquait de ne pas instaurer une discrimination jusqu'à l'âge de dix-huit ans.

M. Laurent Giovannoni, en réponse à **M. Daniel Hoeffel**, a estimé que ce n'était pas tant la mesure elle-même que son contexte qui pouvait faire ressentir une réaction de rejet d'une partie de la population.

M. François Blaizot s'est élevé contre l'idée que ce dispositif puisse être considéré comme discriminatoire car les jeunes issus de parents étrangers, dont ils avaient la nationalité par l'effet du droit du sang, se voyaient au contraire reconnaître la faculté de choisir en hommes libres la nationalité française, ce qui devait être un motif de fierté et non d'humiliation.

M. Jean Kahn a convenu que le mot « humiliation » ne rendait pas compte de la situation. Il a toutefois estimé que la multiplication des démarches instaurerait un climat de discrimination.

M. Guy Allouche s'est préoccupé des risques de discrimination au sein d'une même famille, par exemple entre garçons et filles, si ceux-ci à l'âge de 13 ans devaient obtenir l'accord de leurs parents pour devenir français.

M. Jacques Ribs a considéré que cet écueil ne pourrait être évité que par l'acquisition automatique de la nationalité. Il a estimé que toutes les options pouvaient être présentées dans le cadre de ce débat majeur mais que si l'objectif était d'aider à l'intégration, il était préférable de réduire les obstacles plutôt que d'élever des restrictions et des réserves.

En réponse à **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, **M. Jean Kahn** a rappelé que la situation particulière de l'Alsace-Moselle résultait de dispositions anciennes et ne concernait plus aujourd'hui que ses habitants les plus âgés.

M. Jacques Ribs a noté que les rapatriés rencontraient des difficultés comparables pour l'application des textes postérieurs à 1962.

La commission a ensuite entendu **M. Hugues Fulchiron**, professeur de droit à l'Université de Lyon III.

M. Hugues Fulchiron a d'abord rappelé que l'une des innovations majeures ayant suscité de vives discussions lors de l'examen de la réforme du droit de la nationalité en 1993 avait été le changement des règles relatives à l'acquisition de la nationalité française par les jeunes étrangers nés et résidant en France et l'instauration d'une manifestation de volonté entre seize et vingt-et-un ans, modification à la fois juridique et symbolique.

Il a indiqué que le ministère de la justice avait confié au centre de droit de la famille de l'Université de Lyon III la mission d'étudier la mise en oeuvre de ces dispositions

nouvelles sur quelques sites témoins correspondant aux ressorts des tribunaux d'instance de Lyon, de Villeurbanne, de Marseille, de Puteaux et de Clichy, l'échantillon retenu portant au total sur 1.303 dossiers ouverts en 1994 et 1995. Il a précisé que cette enquête sur pièces avait été complétée par plusieurs séries d'entretiens avec les acteurs concernés, juges d'instance, personnels de greffes, agents municipaux et préfectoraux, gendarmes, travailleurs sociaux, responsables associatifs et des enseignants. Il a ajouté que l'enquête avait permis de recueillir des informations concernant aussi bien la pratique de la manifestation de volonté que les refus d'enregistrement de la manifestation de volonté.

Il a indiqué que l'âge moyen des personnes ayant manifesté la volonté d'acquérir la nationalité française s'élevait en 1995 à un peu plus de dix-sept ans, l'étude révélant cependant une forte augmentation du nombre des jeunes de moins de dix-sept ans ayant effectué cette démarche en 1994 et 1995. Il a rappelé que cette démarche était strictement personnelle, le jeune n'ayant ni à solliciter une autorisation de ses parents ni à se faire représenter par eux, et qu'en pratique il se faisait rarement accompagner par eux, la démarche étant en revanche parfois effectuée en groupe.

Après avoir observé que certains jeunes, en particulier des jeunes filles, subissaient quelquefois des pressions hostiles de leur famille -ou tout au moins paraissaient les craindre-, il a indiqué que les autorités compétentes s'efforçaient en pareil cas de se procurer les pièces justificatives nécessaires sans que les parents en soient informés.

S'agissant des autorités chargées par la loi de 1993 de recueillir la manifestation de volonté, il a observé que si le jeune pouvait s'adresser indifféremment au juge d'instance, au préfet, au maire ou à un commandant de brigade de gendarmerie, la démarche était le plus souvent effectuée en pratique auprès du tribunal d'instance vers lequel les administrations renvoyaient volontiers le déclarant,

attitude contraire à l'esprit de la loi et pouvant paraître paradoxale dans la mesure où la mairie constituait le lieu naturel d'expression de la citoyenneté de proximité. Il a cependant nuancé ce constat en précisant que les situations locales étaient variables et que dans certaines villes la pratique tendait à évoluer.

Rappelant que la loi de 1993 avait organisé une procédure en trois étapes, avec dans un premier temps la délivrance immédiate d'un justificatif dès la manifestation de volonté, suivie de l'octroi d'un récépissé par le juge d'instance lorsque l'ensemble des pièces étaient réunies et enfin la réalisation de l'enregistrement, il a observé que souvent, l'autorité chargée de recueillir la manifestation de volonté n'ouvrait le dossier que lorsque l'intéressé se trouvait en mesure de fournir toutes les pièces demandées, ce qui renforçait le caractère bureaucratique de la démarche, contrairement à la volonté exprimée par le législateur.

Soulignant que le juge d'instance ne disposait d'aucun pouvoir d'appréciation en opportunité pour refuser l'enregistrement dès lors que les conditions légales étaient satisfaites, il a indiqué que sur l'ensemble des sites étudiés seulement 95 refus avaient été prononcés, soit 2,5 % des dossiers examinés, ce qui correspondait à la moyenne nationale évaluée à 2,6 % en 1995. Il a cependant précisé qu'une analyse qualitative plus fine révélait des pratiques disparates, certaines mairies et certains greffes écartant d'emblée des dossiers manifestement irrecevables, d'autres se contentant de recueillir la manifestation de volonté sans vérifier si les conditions élémentaires telles que celles relatives à l'âge de l'intéressé ou à son lieu de naissance étaient satisfaites.

Il a distingué deux causes principales de refus d'enregistrement : d'une part, le fait que le demandeur possède déjà la nationalité française (16 dossiers de l'échantillon étudié), ce qui traduisait les hésitations de certains jeunes face à la complexité du droit applicable ; d'autre part, l'absence de résidence habituelle en France pendant les

cinq années précédant la manifestation de volonté (59 dossiers). Concernant cette seconde cause de refus, il a constaté qu'un jeune ayant effectué un séjour -parfois prolongé- à l'étranger pendant la période de référence ne répondait pas, de ce seul fait, aux prescriptions légales. Il a estimé que, dans ce cas précis, la condition d'une résidence continue constituait un obstacle à l'acquisition de la nationalité française, difficilement justifiable dès lors que l'intéressé avait vécu en France et y avait été scolarisé. Il a également souligné les difficultés fréquemment éprouvées par les intéressés, en particulier ceux ayant quitté très tôt le système scolaire, pour apporter la preuve de leur résidence continue en France pendant la période de cinq ans précédant la manifestation de volonté.

Relevant que la loi de 1993 était néanmoins appliquée de façon globalement satisfaisante, il a observé que si l'enquête n'avait pas eu pour objet d'analyser la réaction des jeunes étrangers quant à l'exigence d'une manifestation de volonté pour accéder à la nationalité française, les témoignages recueillis auprès des autorités interrogées n'avaient révélé aucune hostilité particulière de leur part alors que des réactions de cette nature avaient été constatées chez certains Français nés à l'étranger tenus de fournir un certificat de nationalité à l'occasion du renouvellement de leurs papiers d'identité.

M. Hugues Fulchiron a ensuite présenté une série d'observations mettant les résultats de l'enquête en perspective avec les modifications proposées par le projet de loi.

Il a estimé que la disposition prévoyant le retour à l'acquisition automatique de la nationalité française ne devait pas faire illusion, les exigences liées à la preuve des conditions légales requises, en particulier la condition de résidence, subsistant. Il a cependant reconnu que les assouplissements proposés seraient de nature à atténuer ces difficultés.

Il a observé que la suppression, opérée par la loi de 1993, de la possibilité pour les parents des enfants nés et résidant en France d'effectuer la déclaration d'acquisition de la nationalité française au nom de leur enfant mineur, sur laquelle le projet de loi ne revenait pas, obligeait l'enfant étranger à attendre l'âge de seize ans pour devenir français.

Il a estimé que deux systèmes seulement répondaient à une véritable logique, les autres n'étant que des compromis marqués par la complexité : permettre aux parents d'obtenir la reconnaissance de la nationalité française de leur enfant dès sa naissance, ou bien exiger une manifestation de volonté de l'intéressé.

Constatant que les jeunes venant s'informer des conséquences d'une manifestation de volonté exprimaient souvent la crainte qu'elle n'entraîne la perte de leur nationalité d'origine, il a estimé nécessaire d'améliorer leur information en amont afin que leur choix soit totalement éclairé.

Répondant à **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, **M. Hugues Fulchiron** a indiqué que l'article 17-3 du code civil avait été complété par la loi du 8 février 1995 pour prévoir la possibilité, pour le mineur dont le handicap empêche l'expression de la volonté, de se faire représenter.

M. Michel Dreyfus-Schmidt ayant estimé que le système de la manifestation de volonté empêchait certains jeunes d'accéder à la nationalité française par crainte de la réaction de leurs parents, **M. Hugues Fulchiron** a observé que la loi ménageait un délai suffisant pour leur permettre de surmonter leurs éventuelles craintes révérencielles, puisqu'il leur était possible d'effectuer cette démarche entre seize ans et vingt-et-un ans.

M. Michel Duffour a vu un paradoxe dans l'argument selon lequel la demande d'acquisition de la nationalité française effectuée par des parents étrangers pour leur enfant tendrait le plus souvent à leur faciliter l'obtention

d'un titre de séjour, alors que les pressions familiales qui avaient pu être constatées s'exerçaient plutôt contre l'acquisition de cette nationalité. **M. Hugues Fulchiron** a fait valoir que ces réactions ou intentions restaient difficilement mesurables et qu'en tout état de cause ces considérations ne devaient pas peser de manière décisive dans le choix du système d'acquisition de la nationalité.

Il a ensuite indiqué à **M. Patrice Gélard** que l'enquête n'avait pas permis de déceler de disparité de comportement des autorités municipales selon l'importance démographique de la commune ou son caractère rural ou urbain.

En réponse à **M. Jacques Larché, président**, il a de même précisé qu'aucune distinction significative entre filles et garçons d'une même classe d'âge n'avait été relevée concernant le recours à la procédure de manifestation de volonté.

M. Guy Allouche s'interrogeant sur la pertinence de la relation établie entre l'objectif d'intégration et l'exigence d'une démarche volontaire de l'intéressé, **M. Hugues Fulchiron** a regretté que les modalités de mise en oeuvre de la manifestation de la volonté aient accentué le caractère administratif de la procédure au détriment de sa portée solennelle.

M. Robert Badinter a observé que « le parcours bureaucratique » auquel l'intéressé devrait se plier resterait le même, que le dispositif exige ou non une manifestation de volonté.

Puis la commission a entendu **Mmes Claude Fournier et Laurence Pécaut-Rivolier, vice-présidentes de l'Association nationale des juges d'instance**.

M. Jacques Larché, président, a souligné l'importance d'entendre les juges d'instance, du fait qu'ils recueillaient beaucoup plus de manifestations de volonté que ce qui avait été imaginé lors du vote de la loi de 1993.

Mme Claude Fournier a tout d'abord rappelé que le greffier en chef était désormais lui-même chargé de la délivrance des certificats de nationalité française à la place du juge d'instance.

Sans ignorer certaines critiques qui avaient pu être formulées sur les conditions de réception dans les tribunaux des personnes souhaitant manifester leur volonté de devenir français, **Mme Fournier** a fait valoir que ces critiques portaient sur des points mineurs.

Elle a rappelé que les juges d'instance n'étaient pas souverains en matière de nationalité, car s'ils disposaient en effet d'un pouvoir d'enregistrement des déclarations de nationalité, un recours contre les refus d'enregistrement pouvait toujours être présenté devant le tribunal de grande instance, même si cette faculté était rarement mise en oeuvre.

S'agissant des modalités de manifestation de volonté du mineur dont les facultés mentales sont altérées, elle a souligné que cette question ne concernait pas seulement les manifestations de volonté mais aussi, d'une manière plus générale, les déclarations de nationalité. Elle a confirmé que l'article 17-3 du code civil permettait à l'entourage du mineur de solliciter une reconnaissance de l'altération de ses facultés mentales, ajoutant que cette reconnaissance relevait de la compétence du juge des tutelles dont la décision revêtait un caractère juridictionnel et était donc susceptible de recours devant le tribunal d'instance, le parent ou le tuteur du mineur incapable pouvant ensuite effectuer la manifestation de volonté à la place du mineur.

Elle s'est interrogé sur l'opportunité d'étendre cette disposition aux majeurs.

Mme Claude Fournier a ensuite insisté sur le fait que l'accueil des personnes concernées s'avérait souvent difficile sur un plan psychologique. Pour illustrer ce propos, elle a évoqué les déclarations d'acquisition de la nationalité française par les personnes justifiant d'une posses-

sion d'état de Français depuis dix ans. Elle a constaté que ces personnes éprouvaient, lorsqu'elles remplissaient les formulaires requis, les plus grandes réticences à mentionner leur nationalité étrangère car elles estimaient avoir été toujours françaises.

Elle a évoqué également les difficultés suscitées par l'application des dispositions assimilant à la résidence en France pour l'acquisition de la nationalité française dans divers cas, les années d'études effectuées dans des établissements français situés dans les pays francophones. La loi exigeant aussi que le pays dans lequel les études ont été suivies soit un pays où le français est l'une des langues officielles, elle a précisé que ces dispositions privaient les jeunes marocains et tunisiens du bénéfice de la dispense de stage en France, ce qu'ils avaient quelques difficultés à comprendre.

Traitant ensuite du problème de la preuve, après avoir rappelé que l'autorité judiciaire recevait toutes les déclarations de nationalité à l'exception de celles concernant les acquisitions à la suite d'un mariage avec un ressortissant français, **Mme Claude Fournier** a fait valoir qu'il n'existait pas de définition légale des modes de preuve et notamment de celle de la résidence en France.

Mme Laurence Pécaut-Rivolier, évoquant à son tour le problème des preuves, a observé qu'il se posait aussi pour les Français par filiation nés à l'étranger, qui devaient rassembler des documents d'état civil prouvant la naissance en France de leurs ascendants, avec parfois l'obligation de remonter à plusieurs générations. Elle a souligné que pour ces personnes dont la nationalité française pouvait ne pas faire de doute, les démarches à entreprendre s'avéraient parfois lourdes. Elle a indiqué que la preuve de la résidence en France était d'autant plus difficile à établir que cette résidence remontait à une époque ancienne.

Elle a aussi rappelé que les mentions relatives à l'acquisition ou à la perte de la nationalité française figu-

raient en marge des actes et des copies d'actes de naissance, faisant observer que cela permettait dans de nombreux cas de faciliter l'établissement de certificats de nationalité française. Relevant que le projet de loi proposait de faire mention également de la toute première délivrance de certificat de nationalité française sur les mêmes documents ainsi que sur les extraits d'actes de naissance, elle a souligné l'importance de la précision des mentions qui seraient portées. Elle a rappelé en effet que l'acte de naissance ne constituait pas en lui-même une preuve formelle de la nationalité, ajoutant que l'exhaustivité de ces mentions serait de nature à éviter la production de documents supplémentaires pour la délivrance de certificats de nationalité française.

Puis, **Mme Laurence Pécaut-Rivolier** a évoqué le problème de l'enfant susceptible d'acquérir la nationalité française en même temps que le parent devenant Français à sa majorité s'il résidait avec ce dernier. Elle a considéré que si l'existence de l'enfant n'était pas signalée au moment de l'acquisition, se poserait nécessairement, plus tard, la question d'une preuve de résidence avec le parent, probablement plus difficile à apporter.

Mme Claude Fournier a recommandé que la mention de la première délivrance du certificat de nationalité qui figurerait en marge de l'acte de naissance, tout en restant discrète, soit suffisamment précise pour permettre aux greffiers en chef de délivrer un nouveau certificat de nationalité sans avoir à imposer au demandeur des démarches trop lourdes. Elle a rappelé qu'un décret du 16 septembre 1997 permettait au greffier en chef d'obtenir directement un extrait d'acte de naissance des personnes majeures.

Mme Laurence Pécaut-Rivolier a souhaité qu'il soit systématiquement demandé aux personnes acquérant la nationalité française si leurs enfants mineurs résidaient avec eux afin de leur faciliter, le cas échéant, le bénéfice de l'effet collectif de l'acquisition de leur parent. Elle a souligné que lorsque l'enfant mineur était né à l'étranger, l'acte

de naissance établi à l'étranger devait nécessairement être transcrit sur les registres français de l'état civil. Elle a souhaité que cette disposition, souvent ignorée des intéressés, leur soit rappelée systématiquement.

Mme Monique Cerisier-ben Guigua a insisté sur les grandes difficultés que rencontraient trop souvent les Français établis hors de France pour rassembler les éléments de preuve nécessaires à la délivrance d'un certificat de nationalité, ces démarches étant ressenties par les intéressés comme une persécution. Par comparaison, elle a évoqué la situation des personnes nées en Alsace-Moselle avant 1918.

Mme Claude Fournier a rappelé que les Français résidant à l'étranger pouvaient désormais obtenir un certificat de nationalité, non seulement auprès des consulats, mais aussi du tribunal d'instance de leur lieu de naissance.

Puis, en réponse à une question de **M. Jacques Larché, président**, **Mme Claude Fournier** a indiqué que pour des raisons de moyens, il n'était pas envisageable de généraliser la remise individuelle des certificats de nationalité aux personnes ayant manifesté la volonté de l'acquérir à la majorité.

Mme Laurence Pécaut-Rivolier a cependant indiqué qu'elle avait pour pratique d'organiser une audience spéciale de remise des certificats de nationalité, par groupes d'une vingtaine de personnes environ. Elle a précisé, d'une part, que toutes les personnes convoquées participaient effectivement à cette audience mais, d'autre part, que cette pratique demeurait peu fréquente.

Elle a ajouté que cette procédure solennelle avait le mérite de bien faire prendre conscience aux intéressés de l'importance décisive du document qui leur était remis.

Au cours d'une seconde réunion qui s'est tenue dans l'après-midi, la commission a tout d'abord accueilli une

délégation parlementaire sud-africaine composée de M. Steytler, directeur du Community law center, M. Pravin Gordhan, président de la commission des lois et des affaires constitutionnelles de l'Assemblée sud-africaine, M. Langa, vice-président de la Cour constitutionnelle, M. Ngcula, vice-président du Sénat sud-africain.

Puis, la commission a poursuivi ses auditions sur le projet de loi relatif à la nationalité. Elle a entendu **Mme Simone Veil, présidente du Haut conseil à l'intégration.**

A titre liminaire, **Mme Simone Veil**, après avoir indiqué qu'elle s'exprimerait en sa qualité de présidente du Haut conseil à l'intégration, composé de personnalités de sensibilités très diverses, a estimé que l'équilibre du projet de loi initial avait été remis en cause par les délibérations de l'Assemblée nationale.

Elle a fait observer que le Haut conseil avait privilégié l'objectif d'intégration, prioritaire dès lors que les personnes concernées étaient en situation régulière.

Considérant que le projet de loi était susceptible de favoriser l'intégration des étrangers en France, **Mme Simone Veil** a en premier lieu fait valoir que l'accès à la nationalité française des étrangers souhaitant adhérer à la communauté nationale était l'une des composantes essentielles de la politique d'intégration. Elle a souligné qu'une telle politique ne pourrait recueillir l'adhésion d'une majorité de Français que si elle s'accompagnait d'un renforcement de la lutte contre l'immigration irrégulière et le travail clandestin.

Elle a néanmoins souligné que la recherche de « l'immigration zéro » était illusoire dans un contexte d'instabilité politique et économique mondiale. Elle a relevé que la mise en oeuvre d'un tel objectif exigerait en tout état de cause de renier des principes fondamentaux de notre Etat de droit, notamment le droit d'asile et le droit à une vie familiale normale.

Mme Simone Veil a jugé nécessaire de rechercher un équilibre entre le renforcement de la lutte contre l'immigration irrégulière et la possibilité d'intégrer des personnes en situation régulière.

Exposant alors les observations spécifiques du Haut conseil à l'intégration sur le projet de loi, **Mme Simone Veil** a souligné le décalage entre l'exposé des motifs, qui présentait le projet de loi comme tendant à « restaurer l'automaticité de l'acquisition de la nationalité française pour l'enfant né en France de parents étrangers », et le dispositif qui s'inscrivait au contraire et à juste titre dans notre tradition juridique issue de la loi de 1889 en ne proposant pas qu'un enfant né en France de parents étrangers soit Français dès sa naissance.

Faisant observer que depuis 1889 la législation en matière de nationalité n'avait pas connu de bouleversement radical, **Mme Simone Veil** a regretté que les textes successifs soient systématiquement présentés comme des ruptures par rapport aux législations antérieures. Elle a ainsi relevé la continuité de l'application du droit du sol qui n'avait pas été remise en cause en 1993.

Elle a estimé que cette volonté de radicaliser le débat autour de la nationalité avait des conséquences dommageables sur le processus d'intégration.

Mme Simone Veil a ensuite souligné que le Haut conseil n'était pas parvenu à dégager une position unanime sur l'abandon partiel de la règle posée par le législateur de 1993, subordonnant l'acquisition de la nationalité française à une manifestation formelle de volonté.

Elle a fait observer que, contrairement à une idée trop répandue, la législation n'avait jamais consacré un droit automatique à la nationalité française. Elle a ainsi relevé l'existence de conditions précises à cette acquisition de la nationalité française, telle que la durée de résidence antérieure et la résidence à la date de l'acquisition, et l'inexistence d'un droit du sol qui s'appliquerait dès la naissance.

Elle a considéré que les difficultés de preuve seraient plus sensibles avec le nouveau dispositif qu'avec celui issu de la loi du 22 juillet 1993.

Mme Simone Veil a par ailleurs indiqué que le Haut conseil à l'intégration avait souhaité que l'acquisition de la nationalité française puisse être entourée d'une certaine solennité, par exemple à l'occasion de l'appel de préparation à la défense.

Elle a également précisé que le Haut conseil avait relevé la situation très difficile, du point de vue de l'intégration, des jeunes nés à l'étranger, mais arrivés très jeunes en France et y ayant suivi leur scolarité, qui étaient contraints de recourir à la procédure de naturalisation alors même que, parfois, leurs frères et soeurs étaient français.

Mme Simone Veil a déclaré que le Haut conseil, sans se prononcer sur l'acquisition automatique de la nationalité française à dix-huit ans, s'était déclaré favorable au maintien d'un dispositif d'adhésion volontaire des jeunes à compter de l'âge de seize ans.

Elle a précisé que le Haut conseil était cependant hostile à la possibilité pour les parents de demander la nationalité française pour le compte de leurs enfants, soulignant les risques de distorsions en fonction de la situation des parents qui pourraient résulter de cette mesure.

En conclusion, **Mme Simone Veil** a indiqué que le Haut conseil avait insisté sur les problèmes de preuve et avait exprimé le souhait qu'un dispositif permette aux jeunes concernés de disposer rapidement d'une carte nationale d'identité.

Faisant valoir que dans un très grand nombre de situations les parents étaient appelés à prendre des décisions pour le compte de leurs enfants, **M. Michel Dreyfus-Schmidt** s'est demandé si la question de la nationalité n'était pas suffisamment importante pour qu'une même faculté leur soit également ouverte dans ce cas. S'agissant de la solennité de l'entrée dans la nation-

lité française, il a estimé que la situation des enfants nés en France de parents étrangers n'était pas différente de celle des personnes nées en France de parents français ou de celle des Algériens qui, avant l'indépendance, étaient français par la volonté du législateur. Il a en outre fait valoir que les personnes dont les parents avaient une résidence de longue date en France se trouvaient dans une situation spécifique.

A propos des enfants nés hors de France mais qui y avaient fait leurs études, **Mme Monique Cerisier-Ben Guiga** a souhaité savoir quelle disposition pourrait être adoptée en leur faveur, soit en alignant leur statut sur celui des enfants nés en France de parents étrangers, soit en leur permettant de souscrire une déclaration de nationalité française. Elle a par ailleurs fait valoir que les procédures simplifiées de naturalisation n'étaient pas suffisamment développées. S'agissant de la preuve de la nationalité française, elle a souhaité avoir des précisions sur les difficultés qui pourraient se présenter dans le cadre d'une acquisition de plein droit. Elle a enfin demandé quelle mesure pourrait être envisagée pour permettre aux jeunes concernés de disposer d'une carte nationale d'identité dès l'âge de dix-huit ans.

Faisant observer que le projet de loi était fondé sur le constat d'une prétendue mauvaise application de la loi du 22 juillet 1993, **M. Pierre Fauchon** a souhaité connaître le bilan de la mise en oeuvre de cette législation.

Tout en jugeant nécessaire de rappeler qu'il avait toujours existé des conditions préalables à l'acquisition de la nationalité française, **M. Guy Allouche** a estimé que celles qu'avait fixées la loi du 22 juillet 1993 étaient contraignantes et pénalisaient les jeunes concernés. Il a souhaité savoir si le Haut conseil avait eu l'occasion de s'intéresser aux cas de jeunes nés en France de parents étrangers, qui, durant leurs études, avaient dû quitter la France avant leur majorité et qui n'avaient pu obtenir la nationalité française à leur retour.

En réponse, **Mme Simone Veil**, s'agissant tout d'abord de la possibilité pour les parents de demander la nationalité française pour le compte de leurs enfants, a fait valoir que la question de la nationalité ne pouvait être comparée avec d'autres questions telle que le choix de l'école ou celui de la religion. Elle a souligné qu'avant 1993, une fois le choix de la nationalité française opéré, il était en principe impossible pour l'enfant d'y renoncer. Elle a également relevé que, dans certains cas, les parents faisaient pour leurs enfants un choix conduisant à ce que ces derniers aient une nationalité différente de la leur.

Elle a de nouveau souligné que pour le Haut conseil, il était préférable de laisser le choix de la nationalité aux intéressés eux-mêmes et non à leurs parents.

S'agissant de la solennité de l'entrée dans la nationalité française, **Mme Simone Veil** a d'abord considéré qu'il était difficile d'établir un parallélisme entre la situation des enfants nés en France de parents étrangers et celle des personnes nées en France de parents français. Elle a de même écarté la comparaison entre la situation de ces enfants et celle des personnes qui, avant l'indépendance de l'Algérie, étaient françaises par la volonté du législateur.

Rappelant que l'idée selon laquelle le droit du sol aurait été remis en cause en 1993 entretenait une confusion, préjudiciable aux jeunes concernés, **Mme Simone Veil** a fait valoir que ceux-ci avaient besoin d'avoir une vision claire de leur situation. Elle a rappelé qu'avant 1993 les jeunes nés en France de parents étrangers avaient jusqu'à leur majorité la nationalité de leurs parents, sauf déclaration de ceux-ci pour leur faire obtenir la nationalité française, ou acquisition de celle-ci par les parents. Elle a également noté que la question pouvait confronter les intéressés au problème de la double nationalité.

Mme Monique Cerisier-Ben Guiga a fait observer à ce propos qu'à l'exception des incidences de la convention

du Conseil de l'Europe de 1963 relative à la réduction des cas de pluralité de nationalité, il n'y avait pas d'empêchement à la possession d'une double nationalité.

Mme Simone Veil a ensuite fait valoir qu'aucune raison ne pouvait justifier de mettre en cause le principe de la solennité de l'entrée dans la nationalité française, une telle solennité n'étant d'ailleurs pas contraignante.

Elle a indiqué que le Haut conseil à l'intégration avait souhaité que les jeunes puissent recevoir à l'occasion de l'appel de préparation à la défense un document leur permettant d'obtenir facilement par la suite une carte nationale d'identité.

M. Jacques Larché, président, a alors fait observer que certains tribunaux d'instance avaient spontanément organisé des manifestations solennelles pour l'entrée dans la nationalité française de jeunes nés en France de parents étrangers, ajoutant qu'à ses yeux cette solennité était indispensable.

Mme Simone Veil a pour sa part rappelé que la remise officielle des certificats de naturalisation avait été organisée il y a quelques années, mais qu'elle avait donné lieu à des pratiques très différentes selon les départements.

S'agissant des enfants nés hors de France, **Mme Simone Veil** a indiqué que le Haut Conseil à l'intégration avait simplement signalé les problèmes posés par leur situation sans proposer de solutions particulières.

Puis, examinant le problème des procédures en matière de naturalisation, elle a fait valoir que le grand nombre de demandes pouvait expliquer certains retards mais que, dans l'ensemble, ces procédures étaient plus légères que dans les Etats voisins. Elle a rappelé que les dossiers posant des problèmes spécifiques étaient soumis au ministre compétent et que le Conseil d'Etat avait en outre élaboré dans ce domaine une jurisprudence précise.

Mme Monique Cerisier-Ben Guiga a cependant fait observer que l'instruction des demandes était souvent beaucoup trop longue, celles-ci étant examinées à la fois par les préfectures -qui avaient souvent une attitude restrictive- et par la Direction de la population et des migrations.

S'agissant de l'application de la loi du 22 juillet 1993, **Mme Simone Veil** a relevé que cette législation n'avait pas été appliquée de manière homogène dans tous les départements, voire à l'intérieur d'un même département selon les juridictions. Elle a cependant considéré que dans l'ensemble cette loi avait été assez bien appliquée, même si on manquait encore du recul nécessaire pour en faire un bilan complet.

Elle a souligné que des problèmes d'information avaient pu être relevés, en particulier pour les jeunes filles, dont certaines subissaient en outre des pressions de la part de leur famille. Elle a rappelé que lorsqu'elle était ministre chargé des affaires sociales, elle avait porté une attention particulière à ces problèmes d'information, plus ou moins sensibles selon les populations concernées.

Mme Simone Veil a enfin indiqué que le Haut conseil à l'intégration n'avait pas examiné la situation des jeunes nés en France de parents étrangers qui avaient quitté la France au cours de leurs études avant leur majorité et n'avaient pu obtenir la nationalité française à leur retour en France. Elle a néanmoins relevé que le projet de loi prévoyait des critères de résidence plus souples qui pouvaient permettre de mieux répondre à certaines situations particulières et au souci d'intégration.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice.**

Regrettant les polémiques auxquelles la discussion du projet de loi sur la nationalité avait donné lieu à l'Assemblée nationale, **Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice,** a émis le souhait

que le Sénat, selon sa tradition, se concentre sur un travail de fond.

Elle a considéré que légiférer était nécessaire, d'une part pour régler la situation des jeunes étrangers nés en France qui auraient omis, faute d'information, d'accomplir la manifestation de volonté de devenir français instituée par la loi de 1993 et, d'autre part, pour remplir l'engagement du Gouvernement de permettre une acquisition de plein droit de la nationalité française à dix-huit ans par les jeunes étrangers nés en France aux conditions traditionnelles.

Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice, a considéré que le projet de loi renouait avec une tradition historique suivie sous la Monarchie, pendant la Révolution puis, après une interruption en 1804, reprise en 1851 et 1889.

Le ministre a ensuite rappelé que la loi de 1973 avait consacré cette tradition en prévoyant deux procédures d'acquisition de la nationalité française des étrangers nés en France sous condition de cinq ans de résidence en France, à savoir l'acquisition automatique à la majorité et l'acquisition à la demande des parents après la naissance, la loi de 1993 ayant remplacé ces deux procédures par l'acquisition volontaire de la nationalité entre seize et vingt-et-un ans mais toujours sous condition de cinq ans de résidence.

Elle a souligné que le projet de loi permettait l'acquisition de la nationalité française non pas automatiquement mais de plein droit. Elle a estimé en effet qu'un enfant né en France, élevé dans nos écoles, ne parlant que notre langue et ne pouvant imaginer de vivre dans un autre pays, avait en fait choisi volontairement la France.

Elle a cependant précisé que le Gouvernement n'avait pas souhaité rétablir la possibilité pour les parents de demander la nationalité française en faveur de leurs enfants mineurs, supprimée en 1993, pour deux raisons :

- d'abord le souci de privilégier la volonté du jeune, celui-ci pouvant anticiper l'acquisition de plein droit par une déclaration à partir d'un âge fixé à seize ans par le projet initial et ramené à treize ans par l'Assemblée nationale avec l'accord du Gouvernement. Elle a fait valoir que la préférence donnée à la volonté de l'enfant était conforme à la Convention sur les droits de l'enfant ;

- en deuxième lieu, le fait que les personnes devenues françaises à la demande de leurs parents sous l'empire de la loi de 1973 ne disposaient pas de la possibilité de décliner la nationalité française, ces jeunes étant devenus français sans l'avoir voulu. Elle a relevé que certains parents ne demandaient la nationalité pour leurs enfants que dans le but de trouver une solution à leur problème de séjour en France, indiquant que parfois les parents ne demandaient pas la nationalité pour tous leurs enfants.

Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice, a souligné que le risque de voir certaines personnes écartées de la nationalité française faute d'information devait être pris en considération par principe, indépendamment du nombre des personnes effectivement concernées. Elle a rappelé que pour celles-ci, la procédure de naturalisation, qui leur était certes ouverte, apparaissait beaucoup plus aléatoire.

Elle a précisé que le choix du Gouvernement résultait de sa conception de la nationalité, reposant sur la culture, la langue et l'intégration, ajoutant que la manifestation de volonté ne pouvait se limiter à l'accomplissement d'une simple formalité administrative.

Le ministre a souhaité que le débat sur la nationalité ne soit pas confondu avec celui sur l'immigration, faisant valoir que le projet de loi sur la nationalité n'avait pas trait à l'acquisition de la nationalité par tous les étrangers mais seulement par les personnes qui résideraient déjà en France puisqu'elles y étaient nées.

M. Jacques Larché, président, a estimé que le débat se serait engagé dans de bien meilleures conditions

si le Gouvernement n'avait pas déclaré l'urgence sur ce texte, ajoutant que d'une manière générale, l'urgence sur des textes de cette importance réduisait gravement le débat parlementaire.

Il a indiqué que le président du Sénat avait fait valoir ce point de vue dans un courrier adressé récemment au Premier ministre.

Il a ajouté que le risque d'interférences entre les débats sur la nationalité et sur l'immigration était avant tout imputable à la décision du Gouvernement d'imposer l'examen en urgence de deux projets de loi sur les deux sujets, pratiquement en même temps.

M. Georges Othily s'est inquiété de l'application du projet de loi en Guyane. Faisant valoir que ce département d'outre-mer était peuplé de 54 % d'étrangers dont 30 % nés en France, il a indiqué qu'un grand nombre d'entre eux pourraient devenir français sans manifestation de volonté. Craignant que cette situation ne remette en cause l'équilibre économique et social du département, il a demandé au ministre si d'éventuelles modalités particulières d'application du texte seraient prévues pour la Guyane.

M. Daniel Hoeffel a demandé si la fixation à treize ans de l'âge à partir duquel le jeune pourrait solliciter la nationalité française permettrait de réellement prendre en considération la volonté de l'enfant.

M. Jean-Jacques Hyest, déplorant une mauvaise application de la loi due à une information insuffisante des personnes concernées, a demandé pourquoi il n'avait pas été prévu de coordonner la procédure d'inscription automatique sur les listes électorales avec celle d'acquisition de la nationalité française à la majorité. Il a estimé qu'on aurait pu ainsi maintenir la manifestation de volonté prévue par la loi de 1993 et, dans le cadre de l'inscription automatique sur les listes électorales, contraindre l'administration à rappeler systématiquement aux jeunes

concernés la possibilité qui leur était offerte de réclamer la nationalité française.

M. Robert Pagès, déplorant la confirmation du refus par le Gouvernement de permettre l'acquisition de la nationalité française dès la naissance en France, a fait valoir que nul ne choisissait de naître de parents français ou étrangers. Il s'est interrogé sur l'« espace de non-droit » dans lequel vivrait le jeune étranger né en France jusqu'à 13, 16 ou 18 ans suivant les cas. Il a demandé au ministre de poursuivre sa réflexion sur ce sujet.

M. Christian Bonnet a interrogé Mme Elisabeth Guigou sur les statistiques relatives à la manifestation de volonté en demandant que soit distinguées, d'une part, les personnes qui avaient omis de réclamer la nationalité française faute d'information et, d'autre part, celles qui ne voulaient pas devenir françaises.

Mme Monique Cerisier-Ben Guiga a considéré préjudiciable à l'intérêt des enfants de ne pas autoriser leurs parents à réclamer la nationalité française en leur faveur dès leur naissance. Elle a estimé que l'intérêt des enfants devait passer avant l'expression éventuelle de leur volonté.

Elle s'est par ailleurs interrogée sur les conséquences en matière de preuve d'une acquisition de la nationalité française de plein droit et donc sans constitution concomitante d'une preuve irréfragable de ladite acquisition. Elle a souligné les difficultés pour les Français établis hors de France d'apporter la preuve de leur nationalité française, difficultés qui pourraient être accrues dans le système proposé.

M. Guy Allouche a d'abord interrogé Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la Justice, sur les différences d'appréciation de la condition de cinq ans de résidence dans le projet de loi et dans la législation en vigueur.

Il a ensuite demandé pourquoi les mentions relatives à la nationalité ne seraient, selon le projet de loi, portées sur

l'extrait d'acte de naissance ou sur le livret de famille qu'à la demande de l'intéressé.

Abordant lui aussi la question de la condition de cinq ans de résidence, **M. Lucien Lanier** s'est interrogé sur la situation du jeune qui aurait effectué un séjour dans son pays d'origine au cours de cette période.

M. Michel Dreyfus-Schmidt, évoquant l'exemple de la législation allemande, a demandé s'il ne conviendrait pas de réfléchir à la possibilité de faciliter l'acquisition de la nationalité française par des enfants nés à l'étranger mais arrivés en France au cours de la petite enfance et ayant effectué dans notre pays un certain nombre d'années de scolarité.

Puis, **Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice**, a répondu aux questions posées par les membres de la commission.

A propos de la déclaration d'urgence sur le projet de loi, elle a invoqué l'encombrement de l'ordre du jour du Parlement et la volonté du Gouvernement de remplir rapidement ses engagements.

Au sujet de l'application de la loi en Guyane, elle a rappelé qu'il n'était pas de tradition de prévoir une application différenciée de la loi sur le territoire de la République. Elle a cependant ajouté, en réponse à une question de **M. Georges Othily**, que l'aménagement du régime des jugements déclaratifs de naissance permettrait à l'administration de lutter contre certaines fraudes.

S'agissant de la capacité pour un enfant d'exprimer sa volonté à partir de l'âge de treize ans, elle a rappelé que la législation en vigueur reconnaissait aux jeunes de cet âge une certaine autonomie de la volonté, notamment en matière d'adoption ou de garde après le divorce des parents, ou encore en matière pénale. Elle a considéré qu'à l'âge de treize ans un enfant pouvait assumer certaines responsabilités et que cette possibilité constituerait un facteur d'intégration et de structuration de sa personnalité.

Soulignant que les taux de refus d'enregistrement des manifestations de volonté variaient sensiblement selon les tribunaux, elle a estimé que dans ce domaine la marge d'appréciation des magistrats devait être aussi réduite que possible.

M. Jean-Jacques Hyest, ayant fait observer que ces disparités risqueraient de subsister lorsque les étrangers ayant vocation à devenir automatiquement français seraient amenés à demander un certificat de nationalité, **Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice**, a estimé que l'automaticité de l'acquisition réduirait ces difficultés.

M. Jacques Larché, président, a jugé paradoxal que le projet ouvre un choix aux enfants à l'âge de treize ans alors qu'à l'âge de dix-huit ans l'acquisition serait automatique. Il a rappelé que le législateur de 1993 avait en vue une démarche solennelle et intégrante du nouveau Français.

Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice, a affirmé que le jeune garderait un choix à dix-huit ans puisqu'il pourrait décliner la nationalité française. Elle a ajouté qu'un étranger ne pourrait pas devenir français sans l'avoir désiré puisque la possibilité pour les parents de réclamer la nationalité française au bénéfice de leurs enfants dès la naissance ne serait pas rétablie.

Elle a déclaré qu'à ses yeux la volonté d'être français devait se manifester par l'intégration dans la vie quotidienne et par l'école de la République, plutôt qu'en remplissant un formulaire administratif.

Elle a en outre précisé que la loi de 1973 prévoyait elle aussi une possibilité de demande d'acquisition anticipée de la nationalité française dès l'âge de seize ans, sans pour autant que celle-ci ait pu apparaître contradictoire avec une acquisition de plein droit à la majorité.

M. Jacques Larché, président, a souligné la différence fondamentale entre une démarche pour demander la

nationalité française, témoignant d'une réelle volonté, et la simple possibilité de la refuser.

Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice, a rappelé que le droit du sol intégral n'avait jamais été appliqué en France et qu'il ne lui paraissait pas possible d'envisager l'attribution de la nationalité française à raison de la seule naissance en France.

Elle a cependant indiqué que le Gouvernement s'était effectivement interrogé sur la situation des enfants âgés de moins de treize ans qui ont vocation à devenir Français.

Elle a précisé que des négociations étaient en cours avec les principaux Etats d'origine des intéressés afin que ceux-ci puissent bénéficier de papiers d'identité et que l'Assemblée nationale avait en outre prévu qu'un « titre d'identité républicain » serait délivré aux enfants nés en France de parents étrangers titulaires d'un titre de séjour.

Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice, a ensuite indiqué que l'on ne disposait pas de statistiques précises concernant le nombre des personnes n'ayant pas manifesté leur volonté de devenir françaises et qu'il n'était en tout état de cause pas possible de déterminer le motif de leur abstention. Elle a cependant évalué entre 10 et 20 % la proportion des jeunes susceptibles d'acquérir la nationalité française qui n'en avaient pas manifesté la volonté, soit 25.000 par an au total.

Elle a par ailleurs précisé que les mentions, sur le livret de famille et les extraits de l'acte de naissance, des informations relatives à la nationalité ne seraient pas portées systématiquement pour des raisons tenant à la protection de la vie privée.

A propos de la condition de résidence, elle a souligné que les législations de 1973 et de 1993 prévoyaient une obligation de résidence en France au cours d'une période de cinq années continue et contiguë à l'âge de la majorité tandis que le projet de loi tendait à prendre en compte une

période continue ou discontinue d'au moins cinq ans de résidence entre les âges de onze et de dix-huit ans. Elle a fait observer que cet assouplissement répondait à la situation d'enfants effectuant de courts séjours dans leur pays d'origine ou même de certains d'entre eux renvoyés par leurs parents dans ce pays contre leur volonté, notamment certaines jeunes filles contraintes à se marier. Elle a ajouté que ce nouveau régime permettrait d'établir plus facilement la réalité des cinq années de résidence en permettant de les faire coïncider, le cas échéant, avec des années de scolarité obligatoire, ce qui faciliterait la démonstration de la preuve de cette résidence en France.

S'agissant des jeunes arrivés en France peu après leur naissance, elle a indiqué, sans nier le problème posé, que le projet de loi entendait se limiter strictement aux enfants nés en France.

Enfin, en réponse à **M. Patrice Gélard, Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice**, a précisé que d'éventuelles condamnations pénales ne constitueraient un obstacle à l'acquisition de la nationalité française que pour les majeurs et non pour les mineurs, comme dans le régime actuel issu de la loi de 1993. Elle a par ailleurs fait valoir que de jeunes étrangers résidant en France mais suivant leur scolarité dans des établissements scolaires non français refuseraient très probablement de devenir français.

La commission a ensuite désigné **M. Christian Bonnet** en qualité de **rapporteur du projet de loi n° 145 (1997-1998)**, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la **nationalité**.

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS
ET OFFICE POUR LA SEMAINE DU 8 AU
13 DÉCEMBRE 1997**

Commission des Affaires culturelles

Mercredi 10 décembre 1997

à 10 heures

Salle n° 245

- Audition de M. Henri de Lumley, directeur du Muséum National d'Histoire Naturelle, sur le programme de rénovation du Musée de l'Homme.

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 98 (1997 – 1998) de M. Pierre Laffitte, permettant à des fonctionnaires de participer à la création d'entreprises innovantes.

Commission des Affaires économiques et du Plan

Eventuellement, mercredi 10 décembre 1997

à 18 heures

Salle n° 263

- Examen des amendements éventuels aux conclusions de la commission sur la proposition de loi n° 8 rectifié (1997-1998) de M. Gérard César et plusieurs de ses collègues portant diverses mesures urgentes relatives à l'agriculture (M. Gérard César, rapporteur).

**Commission des Affaires étrangères, de la Défense
et des Forces armées**

Jeudi 11 décembre 1997

à 16 heures 15

Salle n° 216

- Audition de M. Hubert Védrine, ministre des affaires étrangères.

Commission des Finances

Lundi 8 décembre 1997

à 14 heures

Salle de la Commission

- Examen sur le rapport de M. Alain Lambert, rapporteur général, des amendements aux articles non rattachés de la deuxième partie du projet de loi n° 84 (1997-1998) de finances pour 1998, adopté par l'Assemblée nationale.

- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de finances pour 1998.

- Examen du rapport de M. Philippe Marini, sur la proposition de résolution n° 75 (1997-1998). de MM. Maurice Blin, Henri de Raincourt, Josselin de Rohan, Louis Souvet et Jean Arthuis tendant à créer une commission d'enquête sur les conséquences pour l'économie française de la réduction de la durée du travail à trente-cinq heures hebdomadaires.

Jeudi 11 décembre 1997

à 10 heures

Salle de la Commission

- Sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale, examen du rapport de M. Alain Lambert, rapporteur général, sur le projet de loi n° 447 (AN - XIème législature) de finances rectificative pour 1997.

Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale

Mercredi 10 décembre 1997

à 9 heures et, éventuellement, l'après-midi

Salle de la commission des Lois

- Nomination d'un rapporteur sur les textes suivants :

. proposition de loi n° 80 (1997-1998) de MM. Pierre Laffite et René Trégouët, tendant à créer des entreprises à partenariat évolutif caractérisées par la libre négociation entre apporteurs de compétences et de capitaux ;

. proposition de loi n° 81 (1997-1998) de M. Michel Barnier et plusieurs de ses collègues, relative à l'élection des membres français du Parlement européen ;

. proposition de loi organique n° 92 (1997-1998) de M. Claude Huriet et plusieurs de ses collègues, tendant à assurer la représentation des retraités au Conseil économique et social et dans les comités économiques et sociaux régionaux.

- Examen de l'avis de M. André Bohl sur la proposition de résolution n° 75 (1997-1998) de MM. Maurice Blin,

Henri de Raincourt, Josselin de Rohan, Louis Souvet et Jean Arthuis, tendant à créer une commission d'enquête sur les conséquences pour l'économie française de la réduction de la durée du travail à trente-cinq heures hebdomadaires (dont la commission des Finances est saisie au fond).

- Examen du rapport de M. Christian Bonnet sur le projet de loi n° 145 (1997-1998) relatif à la nationalité.

Jeudi 11 décembre 1997

à 9 heures

Salle de la commission des Lois

- Examen des amendements éventuels aux conclusions de la commission des Lois sur la proposition de loi n° 285 (1996-1997) modifiée par l'Assemblée nationale consacrant le placement sous surveillance électronique comme modalité d'exécution des peines privatives de liberté (rapporteur : M. Georges Othily).

Commission d'enquête sur la politique énergétique de la France

Mardi 9 décembre 1997

Salle n° 213

à 15 heures 30 :

- Echange de vues sur les travaux de la commission d'enquête.

à 16 heures :

- Audition de M. Jacques Percebois, Professeur à la Faculté des Sciences Economiques de Montpellier, Directeur du Centre de Recherche en Economie et Droit de l'Energie (CREDEN).

à 17 heures 30 :

- Audition de M. Raymond Leban, Professeur d'Economie et de Management au Centre National des Arts et Métiers (CNAM).

Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques

Mercredi 10 décembre 1997

à 16 heures 15

6, rue Garancière
(Premier étage)

- Examen des conclusions de l'étude sur les images de synthèse (M. Claude Huriet, sénateur, rapporteur).

- Examen des conclusions de l'étude sur les déchets nucléaires militaires (M. Christian Bataille, député, rapporteur).

- Renouvellement du Conseil scientifique.

- Programme de travail et questions diverses.