

ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

XV^e Législature

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

122^e séance

Séance du jeudi 16 janvier 2020

Compte rendu intégral



Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



<http://www.assemblee-nationale.fr>

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. DAVID HABIB

1. Ratification de traités internationaux et approbation d'un accord international (p. 261)

EXTRADITION ET ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE AVEC LE VIETNAM (p. 261)

EMPLOI DES MEMBRES DE LA FAMILLE DES AGENTS DES MISSIONS OFFICIELLES EN FRANCE ET EN ARMÉNIE (p. 261)

2. Réadmission des personnes en séjour irrégulier dans l'Union européenne et en Arménie (p. 261)

PRÉSENTATION (p. 261)

Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État chargée des affaires européennes

Mme Clémentine Autain, rapporteure de la commission des affaires étrangères

Mme Marielle de Sarnez, présidente de la commission des affaires étrangères

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 264)

Mme Frédérique Dumas

M. André Chassaigne

Mme Mireille Clapot

M. Michel Herbillon

M. Jean-Pierre Cubertafo

M. Jérôme Lambert

VOTE SUR L'ARTICLE UNIQUE (p. 268)

Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État

3. Coopération en matière de défense avec l'Albanie et Chypre (p. 268)

PRÉSENTATION (p. 268)

Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État

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

Mme Marielle de Sarnez, présidente de la commission des affaires étrangères

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 271)

Mme Frédérique Dumas

M. Bastien Lachaud

M. André Chassaigne

Mme Aude Bono-Vandorme

M. Fabien Lainé

M. Joaquim Pueyo

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 275)

Articles 1^{er} et 2 (p. 275)

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 275)

4. Protocole additionnel à la charte européenne de l'autonomie locale (p. 275)

PRÉSENTATION (p. 275)

Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État chargée des affaires européennes

M. Meyer Habib, suppléant M. Pascal Brindeau, rapporteur de la commission des affaires étrangères

Mme Marielle de Sarnez, présidente de la commission des affaires étrangères

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 277)

M. Alexis Corbière

M. André Chassaigne

M. Pierre Cabaré

Mme Marguerite Deprez-Audebert

M. Jérôme Lambert

M. Paul Molac

Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État

VOTE SUR L'ARTICLE UNIQUE (p. 282)

5. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 282)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. DAVID HABIB

vice-président

M. le président. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à neuf heures.)

1

RATIFICATION DE TRAITÉS INTERNATIONAUX ET APPROBATION D'UN ACCORD INTERNATIONAL

Procédure d'examen simplifiée

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, selon la procédure d'examen simplifiée, en application de l'article 103 du règlement, de deux projets de loi, adoptés par le Sénat, autorisant la ratification de deux traités internationaux et l'approbation d'un accord international (n^{os} 531, 2559 ; 1977, 2560).

Ces textes n'ayant fait l'objet d'aucun amendement, je vais mettre aux voix chacun d'entre eux, en application de l'article 106 du règlement.

EXTRADITION ET ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE AVEC LE VIETNAM

(Les articles 1^{er} et 2 sont adoptés, ainsi que l'ensemble du projet de loi.)

EMPLOI DES MEMBRES DE LA FAMILLE DES AGENTS DES MISSIONS OFFICIELLES EN FRANCE ET EN ARMÉNIE

(L'article unique est adopté, ainsi que l'ensemble du projet de loi.)

2

RÉADMISSION DES PERSONNES EN SÉJOUR IRRÉGULIER DANS L'UNION EUROPÉENNE ET EN ARMÉNIE

Discussion, après engagement de la procédure accélérée, d'un projet de loi adopté par le Sénat

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, après engagement de la procédure accélérée, autorisant l'approbation du protocole entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Arménie portant application de l'accord signé à Bruxelles le 19 avril 2013 entre l'Union européenne et la République d'Arménie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier (n^{os} 2065, 2555).

PRÉSENTATION

M. le président. La parole est à Mme la secrétaire d'État chargée des affaires européennes.

Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État chargée des affaires européennes. L'Union européenne, vous le savez, cherche, sur les dossiers migratoires, à développer une meilleure coordination intérieure à l'Union – c'est tout le sens de notre action pour réviser l'accord de Schengen, dans le cadre du processus de Dublin – mais également à entretenir, avec les États de son proche voisinage, des relations plus simples, plus explicites, plus encadrées, permettant de recréer confiance et coordination sur ce sujet d'importance, qui n'est bien entendu pas le seul autour duquel nous travaillons avec ces pays, mais qui représente une part importante du dialogue.

Le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Arménie ont ainsi signé, le 27 octobre 2016, à Paris, un protocole bilatéral d'application de l'accord entre l'Union européenne et la République

d'Arménie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier. Ce protocole bilatéral d'application est soumis à votre examen ce matin.

Les négociations avec l'Arménie avaient commencé en février 2014, à la suite de la visite à Paris du chef du service national des migrations arménien, M. Yeganyan. En novembre 2014, un projet de protocole d'application a été transmis par le ministère de l'intérieur français aux autorités arméniennes, lesquelles lui ont réservé un accueil favorable. Une seule session de négociation a été nécessaire, à Paris, en 2015, suivie d'échanges directs entre capitales pour régler les quelques questions techniques en suspens. Cette facilité d'échange témoigne, je crois, de la qualité de la relation franco-arménienne. Le protocole a été signé le 27 octobre 2016, à l'occasion de la visite en France de M. Nalbandian, ministre arménien des affaires étrangères. Quel est son objet ?

D'abord, le protocole découle de la volonté des deux États de donner un nouvel élan à une coopération migratoire déjà significative, qui reflète la spécificité bien connue de la relation bilatérale ainsi que la priorité attachée par l'Arménie à la question migratoire.

Conformément à l'article 20 de l'accord de réadmission entre l'Union européenne et l'Arménie, le protocole d'application vise à mettre en œuvre très concrètement ledit accord. Il précise ainsi un certain nombre de règles propres aux parties, comme la désignation des autorités compétentes dans la procédure de réadmission, les points de passage frontaliers, les moyens supplémentaires de preuve de nationalité et des conditions de la réadmission, ou les conditions applicables aux escortes dans le cadre des procédures de réadmission et de transit. Il contribuera au renforcement d'une coopération consulaire déjà satisfaisante et à la pérennisation de procédures de retour contraint efficaces, dans un cadre clarifié. Je tiens à préciser que cet accord est pleinement compatible avec nos engagements internationaux et le droit européen.

L'article 9 du protocole d'application donne aux agents membres de l'escorte la prérogative d'intervenir en cas de légitime défense, en précisant qu'« en l'absence de forces de l'ordre de la Partie requise ou dans le but de leur porter assistance », cette prérogative se limite aux cas présentant « un danger immédiat et grave » suscité par la ou les personnes escortées à l'occasion de l'opération de transit ou de réadmission. Cette disposition, je le souligne, est conforme à l'article 7 de la directive du Conseil de l'Union européenne du 25 novembre 2003 concernant l'assistance au transit dans le cadre de mesures d'éloignement par voie aérienne, transposée en droit français par une loi de 2006.

Enfin, les dispositions du protocole d'application impliquent des échanges d'information et de données concernant les personnes faisant l'objet d'une opération de réadmission ou de transit. Comme il comporte des dispositions de nature législative, vous savez que son approbation, préalable nécessaire à son entrée en vigueur, doit être autorisée par le Parlement en vertu de l'article 53 de la Constitution.

Le protocole d'application renforce le cadre formel et juridique de la coopération franco-arménienne dans le domaine du retour contraint des ressortissants nationaux et de pays tiers établis sur le territoire de l'une ou l'autre partie.

J'ajoute que l'Arménie a notifié à la France, le 20 mars 2017, avoir achevé sa procédure interne en vue de l'entrée en vigueur de l'accord. Nous attendons donc la ratification du Parlement français pour sa pleine entrée en vigueur. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.*)

M. le président. La parole est à Mme Clémentine Autain, rapporteure de la commission des affaires étrangères.

Mme Clémentine Autain, rapporteure de la commission des affaires étrangères. La configuration est un peu inhabituelle, un peu singulière : une députée de l'opposition est rapporteure d'un texte alors que la commission n'a pas tout à fait le même point de vue que le sien. Un ancien président de l'Assemblée nationale a en outre estimé, en commission, que nous n'avions pas besoin de tant discuter des affaires internationales dans l'hémicycle ; je crois au contraire que c'est utile et qu'on pourrait même accroître le nombre de débats parlementaires sur ces sujets tout à fait majeurs et qui doivent impliquer aussi notre assemblée. Par ailleurs, il regrettait qu'une rapporteure de l'opposition soit nommée sur un texte proposé par le Gouvernement.

M. André Chassaing. On peut aussi dissoudre le peuple !

Mme Clémentine Autain, rapporteure. On peut aussi dissoudre le peuple et la démocratie mais je ne crois pas que ce soit l'aspiration de nos concitoyennes et de nos concitoyens, ni même celle d'une majorité de parlementaires !

J'en viens au texte en précisant d'emblée, à toutes fins utiles, que la position que je vais défendre n'est pas celle de la commission.

Le présent texte autorise l'approbation d'un protocole conclu en 2016 entre la France et l'Arménie. Il vise à appliquer un accord signé en 2013 par l'Union européenne et l'Arménie, déjà entré en vigueur, concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier.

En préambule, parce que cela a fait l'objet de débats en commission à plusieurs reprises, je tiens à rappeler que ce protocole est bien de nature bilatérale. Le texte ne sera pas transposé de la même manière dans tous les États membres. Or, comme je l'indique dans mon rapport, notre pays est, avec ceux du Benelux, l'un des plus avancés dans la ratification des protocoles d'application de l'accord de réadmission entre l'Union européenne et l'Arménie ; nos autres partenaires européens n'en ont visiblement pas vu l'utilité puisqu'ils ne l'ont pas traduit. C'est précisément la question de son utilité que je souhaite poser ce matin devant vous.

Derrière le vocabulaire technique d'un protocole qui manie à merveille les euphémismes, utilisant par exemple le terme pudique « réadmission » pour recouvrir la douloureuse réalité des expulsions, son propos est évidemment politique, éminemment politique. En creux, nous pouvons y voir à l'œuvre une logique d'expulsion qui vise à toujours réduire l'accueil des Arméniens en France : allongement des durées de détention, restriction de l'accès aux soins de santé, limitation des possibilités de saisine du juge des libertés et de la détention, multiplication des procédures expéditives, avec par exemple des audiences en visioconférence, accélération des procédures, assignation à résidence des demandeurs d'asile, contrôles des résidents des centres d'accueil, etc. La politique migratoire menée par le Gouvernement se traduit par une érosion permanente des droits de celles et ceux qui fuient la misère. Le protocole sur lequel nous nous exprimons ce matin n'échappe pas à cette fonte liberticide. Il l'accélère au contraire, en allant au-delà des dispositions de l'accord signé par l'Union européenne.

Son article 4 vise à faciliter les expulsions, en précisant la liste des documents « valant commencement de preuve » dans le cadre d'une demande de réadmission.

Son article 5 a pour objet de développer les auditions par téléphone, par visioconférence ou encore dans un centre de rétention administrative.

Son article 6 réduit les délais d'expulsion des personnes arrêtées, ce qui revient là encore à les priver de leurs droits, en les empêchant par exemple de demander l'asile. Le souci de rapidité prime ici toujours sur l'impératif d'humanité, pourtant inscrit parmi nos valeurs et au fronton de nos mairies.

Mais tâchons de prendre un peu de recul sur ce texte et libérons-nous un instant de ses dispositions techniques pour nous attacher aux visages qu'elles recouvrent.

M. Michel Herbillon. Libérez-vous de votre idéologie, surtout !

Mme Clémentine Autain, rapporteure. Je vous y invite ! Je crois cependant que la démocratie s'honore à autoriser le débat entre des visions du monde contradictoires, et je revendique la cohérence de mes positions, mon cher collègue.

Nous parlons bien ici de femmes et d'hommes, de destinées qui sont, qu'on le veuille ou non, inscrites dans une relation franco-arménienne d'une très grande richesse. Un demi-million de nos compatriotes ont des origines arméniennes et c'est en France que réside la plus grande communauté arménienne d'Europe, en dehors de la Russie. Il y a un siècle, la France s'est honorée en accueillant les Arméniens qui fuyaient le génocide et, de Missak Manouchian à Charles Aznavour, d'Arsène Tchakarian à Henri Verneuil, Français et Arméniens ont écrit ensemble de très belles pages d'histoire. Emmanuel Macron a d'ailleurs rendu hommage, à Erevan, durant le sommet de la francophonie, aux « Arméniens français, ouvriers ou artistes, militants ou entrepreneurs, sportifs, résistants, commerçants ou médecins, qui, par leurs talents et leur énergie, ont contribué à bâtir notre pays ».

Avec ce texte, nous refermons la porte ouverte. Alors que l'Arménie vit une révolution démocratique et pacifique dite « de velours », alors qu'elle mène une lutte salutaire contre la corruption tout en composant avec les équilibres géopolitiques que l'on connaît, alors qu'elle vient d'accueillir le sommet de la francophonie et que son regard est tourné vers la France et l'Europe, nous détournons le nôtre de l'Arménie. Avec ce protocole, nous refusons d'ouvrir le dialogue qui doit permettre aux Arméniens de sortir de leur isolement et de s'ouvrir sur le monde, ce qu'ils demandent aujourd'hui à cor et à cri.

En 2018, un peu plus de 20 000 citoyens de la République d'Arménie vivaient en France. Les Arméniens étaient à l'origine de 2 % des demandes d'asile enregistrées, et 226 d'entre elles ont été acceptées, soit 226 personnes qui avaient demandé légitimement l'asile, quelles que soient leurs conditions d'entrée sur notre territoire. Dans ces conditions, peut-on évoquer une pression migratoire ? Cela me paraît très exagéré. Cela justifie-t-il que la France soit désormais l'un des pays européens les plus réticents à l'ouverture du dialogue sur les visas avec l'Arménie ? Cette présence arménienne en France commande-t-elle l'esprit de vélocité et de sévérité qui domine dans le protocole ? Le fil arménien qui tisse l'histoire de notre pays, souhaitons-nous vraiment le couper ? J'avoue que je ne comprends absolument pas l'urgence, la nécessité de durcir les conditions d'accueil, à un moment où le pays

s'ouvre et où le nombre d'Arméniens qui rejoignent la France est particulièrement faible, ne constituant aucunement une menace de déferlement potentiel.

Il y a quelques mois, j'intervenais à cette tribune à propos de la ratification d'un accord promouvant la libre circulation des marchandises et des capitaux entre l'Arménie et l'Union européenne ; ce matin, j'interviens sur un texte visant à réduire la libre circulation des femmes et des hommes. Étrange équilibre que celui d'une mondialisation qui ne se réalise toujours qu'à l'aune du profit et du commerce : la liberté est celle du capital, jamais celle des êtres humains d'aller et venir comme ils le veulent, ou comme ils le peuvent.

La France, par la politique migratoire du Gouvernement, n'a su répondre aux réfugiés que par les barbelés et les naufrages. Nous nous sommes rendus complices de milices esclavagistes et nous avons sous-traité avec de la traite humaine. Ne serait-il pas temps, mes chers collègues, de regarder en face les souffrances produites par les textes que nous signons ici, loin des cris et des larmes ?

Le 31 décembre 2019, alors que le Président de la République nous présentait ses vœux pour l'année 2020, un décret publié au *Journal officiel* venait restreindre l'accès aux soins des demandeurs d'asile. Chacun des pas que nous faisons dans cette direction nous éloigne de nos fondamentaux : ceux de la Déclaration universelle des droits de l'homme, prônant les droits humains et les libertés, qui ont fait la force et les belles heures de notre pays. Chacun de ces pas nous fait piétiner les droits, tout aussi fondamentaux, des réfugiés. Je vous invite donc à changer le cap en votant contre ce protocole. Je pense sincèrement qu'en nous engageant dans cette folle course à l'abaissement des droits et à l'augmentation incessante de la paperasserie, des difficultés et des contraintes pour accéder à la libre circulation, aux droits et aux libertés, nous nous éloignons des fondamentaux de notre pays. Regardez notre pays du point de vue des droits et des libertés ! Je vous assure, madame la secrétaire d'État, que la vue y est bien plus belle ! (*Applaudissements sur les bancs des groupes SOC et GDR.*)

M. Jérôme Lambert. Très bien !

M. André Chassaigne. Bonne intervention !

M. le président. La parole est à Mme la présidente de la commission des affaires étrangères.

Mme Marielle de Sarnez, présidente de la commission des affaires étrangères. Nous débattons ce matin de l'application de l'accord signé en 2013 entre l'Union européenne et l'Arménie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier. Notre commission s'est montrée favorable à son approbation, comme vient de le rappeler notre rapporteur.

Ce projet de loi est l'occasion d'évoquer les liens qui unissent nos deux pays. Nous entretenons avec l'Arménie une amitié enracinée dans l'histoire, la présence en France d'une importante communauté d'origine arménienne en témoigne : un demi-million de Français ont des origines arméniennes et 20 000 ressortissants arméniens résident sur notre territoire. Nous en avons tous conscience, notre patrimoine culturel ne serait pas le même sans la contribution de tant de nos compatriotes d'origine arménienne. Nos liens profonds avec le peuple arménien nous ont fait partager ses douleurs. La France a officiellement reconnu le génocide arménien en 2001, et le Président de la République a fait du 24 avril une journée nationale de commémoration de ce génocide. Notre amitié doit continuer à s'incarner plus que jamais.

Depuis l'indépendance retrouvée, l'Arménie poursuit un chemin sur lequel les obstacles ne manquent pas. Sans accès à la mer, avec un relief très montagneux, elle est enclavée. Ses frontières avec l'Azerbaïdjan sont fermées, en raison du conflit du Haut-Karabagh, ainsi que celles avec la Turquie. Seules celles avec la Géorgie et l'Iran demeurent ouvertes. L'Arménie souffre aussi d'une très forte dépendance, en particulier énergétique, vis-à-vis de la Russie.

Ce contexte a considérablement favorisé l'émigration. Avant la révolution de velours du printemps 2018, l'Arménie enregistrait un solde migratoire négatif de 50 000 départs par an, phénomène qui lui a fait perdre pas moins d'un tiers de sa population depuis l'indépendance.

Depuis la transition politique d'avril 2018, la tendance s'est heureusement inversée, de manière spectaculaire. Le printemps 2018 a en effet vu l'arrivée de Nikol Pachinian, figure emblématique de la contestation envers le pouvoir précédent. Le nouveau Premier ministre s'est donné pour objectif de moderniser la vie politique, de combattre la corruption et d'améliorer le climat économique pour attirer les investissements. La France, c'est très important, doit prendre toute sa part dans l'accompagnement de l'Arménie vers son développement économique et social,...

M. Michel Herbillon. Absolument !

Mme Marielle de Sarnez, *présidente de la commission des affaires étrangères.* ...vers la consolidation de son État de droit et vers la recherche d'une résolution pacifique du conflit du Haut-Karabagh – je rappelle que la France copréside le groupe de Minsk, chargé de cette mission.

M. Michel Herbillon. Tout à fait !

Mme Marielle de Sarnez, *présidente de la commission des affaires étrangères.* Nous entretenons aussi une très étroite coopération avec l'Arménie en matière culturelle. L'université française à Erevan accueille ainsi chaque année plus de 1 000 étudiants, pour des formations validées par un double diplôme français et arménien.

Les questions de mobilité constituent un enjeu très important de notre coopération. Concernant la Moldavie, la Géorgie et l'Ukraine, trois pays appartenant, comme l'Arménie, au Partenariat oriental de l'Union européenne, les accords de réadmission ont tous abouti à une levée de l'obligation de visa pour les courts séjours dans l'Union européenne. Notre horizon et notre souhait sont bien, à terme, la libéralisation des visas pour les citoyens arméniens, afin que nos relations avec l'Arménie s'affermissent, que nos échanges s'intensifient et que nos liens fraternels se renforcent. C'est tout l'intérêt de ce texte, et c'est pourquoi nous le soutenons. (*Applaudissements sur les bancs des groupes MODEM, LaREM et LR.*)

DISCUSSION GÉNÉRALE

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à Mme Frédérique Dumas.

Mme Frédérique Dumas. Nous sommes réunis pour examiner le protocole d'application, signé en 2016 entre la France et l'Arménie, de l'accord relatif à la réadmission des personnes en séjour irrégulier, signé en 2013 entre l'Union européenne et l'Arménie.

Conformément à l'article 20 de l'accord, il appartenait à ses pays signataires de définir les modalités d'application de certaines dispositions, ce qui offrait une assez large marge de manœuvre sur des points importants, comme les modalités de réadmission dans le cadre de la procédure accélérée ou la

procédure applicable aux auditions. C'est au sujet de certaines de ces modalités d'application, adoptées dans le cadre du protocole entre la France et l'Arménie, que nous avons formulé des critiques.

Il en est ainsi de l'article 5 du protocole, traitant des auditions, dont l'objectif est de confirmer la nationalité d'une personne en séjour irrégulier. Il est prévu que ces auditions puissent se tenir par téléphone ou visioconférence. Or une telle modalité, si elle mal encadrée, peut nuire au fonctionnement normal de l'audition. En commission des affaires étrangères, certains collègues ont rappelé, à juste titre, que la rapidité des procédures en matière juridique permet de mieux respecter les droits des individus ; c'est une réalité. Néanmoins, il ne faut pas confondre rapidité et précipitation : il existe une grande différence entre juger rapidement de la situation d'une personne et prévoir des modalités pouvant donner lieu à un examen des situations personnelles déshumanisé et expéditif – expéditif parce que déshumanisé. Or, à cet égard, le protocole ne prévoit aucun garde-fou.

Par ailleurs, il révèle une profonde asymétrie de principe entre les deux parties. En effet, l'article 3 dispose que l'Arménie doit délivrer le document de voyage nécessaire à la réadmission au plus tard trois jours ouvrables après la demande de réadmission, et que, dans le cas où la partie arménienne ne répond pas, la France délivrera un document de voyage, considérant qu'en l'absence de réponse, la demande est approuvée par la partie arménienne. Cette disposition n'existe pas en sens inverse – nous en avons longuement discuté en commission. Certains ont rappelé que l'asymétrie est un fait. C'est, là encore, une réalité qui ne peut être niée : les flux et leur nature sont asymétriques. Toutefois ce n'est pas d'une asymétrie de fait dont il est ici question, mais d'une asymétrie de procédure : qu'il y ait un cas ou mille, l'accord aurait dû prévoir une symétrie de procédure ; même si aucun cas ne se présente, c'est une question de principe et de respect, et le fait que cette asymétrie ait été acceptée par l'Arménie n'est pas un argument.

Enfin, je tenais à évoquer un point essentiel : la protection des données à caractère personnel. Le protocole signé entre l'Union européenne et l'Arménie permet l'envoi par voie électronique d'une multitude d'informations, comme les demandes de réadmission, les réponses à ces demandes ou encore les demandes de transit. Des données à caractère personnel figurent dans ces documents. L'accord signé entre l'Union européenne et l'Arménie indique que le traitement des données à caractère personnel, dans le cas d'espèce, est régi par la législation nationale de l'Arménie. Or, comme l'a indiqué notre collègue Laurence Dumont en commission, la Commission nationale de l'informatique et des libertés indique, concernant l'Arménie, que cette protection n'est pas reconnue comme adéquate par l'Union européenne. Comme je l'avais également rappelé en commission, même si l'étude d'impact de l'accord franco-arménien précise que l'Arménie a signé la convention du Conseil de l'Europe pour la protection des données à caractère personnel, dite « convention n° 108 », rien n'indique que celle-ci ait été intégrée dans le droit interne arménien. Autrement dit, nous ne disposons d'aucun élément qui puisse nous assurer de la protection des données des personnes en Arménie.

En somme, le protocole nous est présenté comme la simple reprise d'un texte européen. Pourtant, celui-ci laisse une réelle marge de manœuvre aux États membres dans ses modalités d'application et il apparaît que le protocole qui nous est soumis comporte des risques d'atteinte aux droits fondamentaux des personnes. S'il était nécessaire de légiférer, il convenait d'appliquer des modalités assurant que l'examen de la situation des personnes en séjour irrégulier ainsi que

leur renvoi dans leur pays d'origine soient bien réalisés dans le respect de leurs droits fondamentaux. Face à une forme d'incertitude et à des doutes qui n'ont pas été levés, le groupe Libertés et territoires s'abstiendra.

M. le président. La parole est à M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. Le protocole entre la France et l'Arménie portant application de l'accord signé entre l'Union européenne et l'Arménie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier n'est pas un bon texte. Autant commencer par là, puisqu'il n'est pas envisageable, pour les députés communistes, de valider un accord migratoire imposé par Bruxelles et que la France surtranspose de façon encore plus réductrice.

Le débat relatif à la surtransposition de cet accord est important. Je tiens donc à rappeler la position des députés communistes, défendue par mon collègue Jean-Paul Lecoq lors de l'examen du texte en commission. Chaque État membre va écrire son propre traité avec l'Arménie, à la suite de la négociation entre l'Union et ce pays. Il nous est donc proposé un texte réécrit par la France à partir de la base proposée par l'Union européenne, texte qui s'illustre par un spectaculaire esprit de fermeture. Il faut le dire : ce traité bilatéral issu d'une négociation multilatérale est nocif, pour trois raisons.

Premièrement, il est asymétrique. La France s'octroie pour ses ressortissants des droits que l'Arménie n'aura pas la possibilité de mettre en œuvre. Cette injustice justifierait d'ailleurs à elle seule que nous ne votions pas pour le texte. Les communistes prônent une diplomatie d'amitié, non une diplomatie d'inégalité. Être fort avec les faibles et faible avec les forts, telle n'est pas notre vision des choses. L'exemple le plus probant de cette asymétrie concerne la non-délivrance d'un laissez-passer par les autorités de l'un des deux États. Lorsqu'un Français se verra refuser un laissez-passer par les autorités consulaires arméniennes, c'est l'administration française elle-même qui produira un document de voyage, l'administration arménienne étant tenue de le reconnaître. Au contraire, quand un Arménien se verra refuser un laissez-passer par les autorités consulaires françaises, rien ne se passera : il restera en Arménie. Telle n'est pas notre conception du bilatéralisme et des relations d'amitiés entre les peuples.

Second exemple : pour accélérer le traitement des dossiers, les autorités arméniennes seront mises en copie des demandes de réadmission adressées par la France, ce qui ne sera pas le cas pour les demandes de réadmission adressées par l'Arménie. Une telle asymétrie est l'expression d'un objectif visant uniquement à imposer une limitation aux ressortissants arméniens qui souhaiteraient rejoindre la France. C'est la deuxième raison pour laquelle nous ne voterons pas ce texte. On tombe dans le plus grand des dogmatismes puisque ce texte, aussi banal qu'il puisse apparaître, est d'une étonnante férocité, alors que les migrations d'Arméniens en France sont extrêmement faibles : les Arméniens ne représentent en effet que 2 % des demandes de droit d'asile déposées en France et moins de 200 expulsions par an !

La troisième raison de notre vote négatif découle des deux premières. Nous nous opposons au fonctionnement de cet injuste système libéral qui veut que plus on fluidifie les échanges de marchandises, pour le plus grand bonheur des multinationales, plus on verrouille les déplacements des populations ! En effet, un texte a été voté par le Parlement cette année, concernant un accord de partenariat global et renforcé entre l'Union européenne et l'Arménie, qui vise à étendre la sphère d'influence économique de l'Union dans

cette zone. Libéraliser et diminuer les droits de douane d'un côté – comme on l'a également vu avec le CETA, l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Canada –, empêcher les peuples de se déplacer de l'autre, à moins qu'ils n'entrent dans une immigration choisie par le patronat : voilà ce qui est proposé.

Comme l'a indiqué le Président Macron en novembre dernier, c'est désormais le patronat français qui va gérer l'immigration en France, en faisant état de ses besoins de main-d'œuvre, et qui va modifier les quotas en fonction de ses besoins. L'Union européenne – tout comme la France, en bon élève – fait donc pression sur ses zones frontalières pour libéraliser le commerce et les économies voisines, tout en durcissant sa politique migratoire à leur égard. Tout cela relève d'un même mouvement, d'une même idéologie que nous combattons et que nous combattons toujours. Vous comprendrez pourquoi nous voterons contre ce protocole. *(Applaudissements sur les bancs du groupe SOC.)*

Mme Clémentine Autain, rapporteure. Bien dit, monsieur Chassaigne !

M. le président. La parole est à Mme Mireille Clapot.

Mme Mireille Clapot. Autant le dire tout de suite, je porte un jugement nettement plus positif que la rapporteure sur ce texte. Je suis certes attentive à la mise en œuvre d'une politique d'asile, d'immigration et d'intégration respectueuse du droit international et du droit national, et je considère l'immigration légale comme une richesse.

Or ce texte nous incite justement à considérer la migration dans une optique bilatérale et sous un angle positif. Mme la secrétaire d'État Amélie de Montchalin a rappelé le contexte particulièrement favorable dans lequel la France a négocié avec l'Arménie. Cette petite république a besoin de ses forces vives, elle sait ce qu'est la migration. Ce dont nous parlons ici, c'est de la réadmission de personnes qui n'ont pas vocation à s'établir sur notre territoire. L'accord dont il est question a été signé dans le contexte d'une hausse des flux de ressortissants arméniens vers l'Union européenne ; il a pour objet principal d'établir, sur une base de réciprocité, des procédures d'identification et de rapatriement en toute sécurité des personnes en séjour irrégulier.

La France et l'Arménie entretiennent de solides relations bilatérales. Depuis l'indépendance de l'Arménie, en 1991, les liens ont été marqués par la reconnaissance du génocide arménien par la France, en 2001, la co-médiation de la France dans le conflit du Haut-Karabagh et le soutien français à la conclusion, en 2017, d'un accord de partenariat global et renforcé entre l'Arménie et l'Union européenne. Le Président de la République a par ailleurs décidé, en 2019, d'inscrire au calendrier français le 24 avril comme journée nationale de commémoration du génocide arménien.

Ces liens se sont encore renforcés depuis qu'en mai 2018, le Parlement arménien a désigné au poste de Premier ministre la figure emblématique de la contestation, Nikol Pachinian. Celui-ci a constitué un gouvernement largement rajeuni qui s'est fixé pour objectif de moderniser la vie politique et de combattre la corruption sans modifier les orientations géostratégiques du pays.

Toutefois, c'est surtout grâce à la présence en France, depuis 1915, d'une importante communauté d'origine arménienne que la France et l'Arménie ont noué une amitié désormais enracinée dans l'histoire. C'est en particulier le cas à Valence, dans ma circonscription, où se trouve le remarquable Centre du patrimoine arménien. L'importance de cette communauté explique en grande partie pourquoi la

France est le premier pays d'accueil des Arméniens en Europe, avec un peu plus 20 000 ressortissants. Le fait migratoire a donc historiquement modelé les relations privilégiées qu'entretiennent la France et l'Arménie, ainsi que la volonté commune de nourrir davantage nos échanges.

Le protocole d'application reflète la spécificité des relations bilatérales et la priorité qu'accorde l'Arménie à la question migratoire. Je voudrais, pour l'illustrer, donner l'exemple d'une bonne pratique instaurée par la France et l'Union européenne en matière de politique de retour des migrants arméniens dans leur pays. En janvier 2017 a été inauguré, à l'ambassade de France à Erevan, un nouveau dispositif européen : le programme pour la réintégration des migrants arméniens, piloté par la représentation en Arménie de l'OFII – l'Office français de l'immigration et de l'intégration – et financé par le Centre international pour le développement des politiques migratoires. L'OFII disposant d'une expertise reconnue dans le domaine de l'accompagnement au retour et de la réinsertion des migrants, il a été choisi pour développer en particulier le volet consacré à la réinsertion et aux mesures spécifiques d'accompagnement en faveur des migrants arméniens provenant des États membres de l'Union européenne et qui sont appelés à revenir dans leur pays d'origine dans le cadre de retours volontaires ou contraints. Ce programme, doté de 500 millions d'euros, vise à réunir les conditions d'une réintégration durable et réussie des migrants en leur apportant un soutien multidimensionnel, qu'il s'agisse de formations professionnelles, de soins médicaux ou de financement d'aides au démarrage de microprojets.

Le groupe La République en marche soutient donc le projet de loi autorisant l'approbation du protocole, pour les raisons que je vais résumer. D'une part, il permettra la mise en œuvre effective de l'accord de 2013 entre l'Union européenne et l'Arménie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, alors que la France, je le répète, est depuis plusieurs années une des destinations privilégiées de l'immigration irrégulière en provenance d'Arménie et que l'Arménie poursuit ses efforts en vue d'améliorer la réadmission de ses ressortissants. D'autre part, le protocole s'inscrit dans le contexte d'un approfondissement des relations entre l'Union européenne et l'Arménie, dans le cadre du Partenariat oriental, notamment, comme l'a indiqué Mme la présidente de la commission, dans la perspective d'une libéralisation du régime des visas. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et MODEM.*)

Mme Marielle de Sarnez, présidente de la commission des affaires étrangères. Bien !

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

M. Michel Herbillon. Nous sommes réunis ce matin pour examiner en séance publique trois textes internationaux, à la suite de la demande formulée par certains groupes de ne pas leur appliquer la procédure simplifiée pourtant initialement prévue. Je n'évoquerai pas à cet instant le projet de loi autorisant l'approbation des accords de défense et de coopération conclus avec l'Albanie et Chypre, car j'aurai, en ma qualité de rapporteur, l'honneur de le présenter tout à l'heure. Je veux cependant souligner que deux des levées de procédure simplifiée – celles concernant les textes portant sur les accords de défense avec l'Albanie et Chypre et sur le protocole entre la France et l'Arménie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier – ont été décidées mardi matin seulement, en conférence des présidents.

En septembre dernier, alors que nous examinions en séance cinq conventions selon la procédure classique, je m'étais interrogé sur le nombre inédit de conventions examinées

en dehors de la procédure simplifiée depuis le début de la législature. Je ne reviendrai pas sur les arguments que j'avais alors développés, notamment celui ayant trait à l'excellent travail effectué sur le fond des textes par la commission des affaires étrangères – mon récent statut de rapporteur me permet d'en témoigner de manière encore plus nette. Je tiens néanmoins à dire que nos interrogations restent les mêmes : nous considérons cela comme une forme de dévoiement de la procédure parlementaire, à des fins purement politiciennes, de la part de certains groupes politiques.

L'examen des projets de loi qui nous sont soumis ce matin en est la preuve flagrante : des demandes de levée de la procédure simplifiée ont été formulées concernant des conventions avec des pays comme l'Arménie, l'Albanie et même Chypre, pourtant membre de l'Union européenne ; en revanche, le Vietnam, qui nous a été présenté en commission par certains comme un paradis sur terre, notamment sur le plan politique, ne fait pas l'objet d'une telle demande. Pour notre part, nous, membres du groupe Les Républicains, nous considérons que le Vietnam est un pays ami, avec lequel nous devons entretenir et développer des relations amicales – malgré son régime autoritaire à parti unique, au sujet duquel nous aurions beaucoup à dire –, et nous faisons le choix de ne pas demander la levée de la procédure simplifiée. Il n'est pas question pour nous de remettre en cause les différents accords internationaux ni d'utiliser cette tribune pour attaquer ou remettre en question les politiques des pays concernés. L'utilisation de la levée de la procédure simplifiée à des fins politiques, à la seule lecture de ces totems que sont les mots « fiscal », « réadmission », « Luxembourg » ou « Israël », ne nous paraît pas une attitude responsable.

Je tiens en outre à souligner une fois encore que nous n'avons aucunement la possibilité de modifier la moindre virgule des différents textes que nous examinons.

Le groupe Les Républicains soutient donc les trois conventions que nous examinons ce matin en séance publique – j'aurai l'occasion de le dire en tant que rapporteur s'agissant des accords de défense avec l'Albanie et Chypre.

Pour ce qui est du protocole entre la France et l'Arménie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, comme l'a très bien dit en commission notre collègue Guy Teissier, grand connaisseur de l'Arménie, la rapporteure se laisse quelque peu emporter par son prisme pro-migration. Le meilleur service que nous puissions rendre à ce pays, que j'aime, dont nous sommes historiquement et culturellement proche, et qui occupe une place particulière dans le cœur de nombre de nos compatriotes, c'est de le traiter comme les autres et ne pas mettre en place des dérogations spécifiques à son endroit. Le vrai enjeu pour ce pays, l'Arménie, est de faire en sorte que nous participions activement à son développement afin que s'atténue, parmi ses jeunes, l'attractivité de la France – car en les accueillant, nous appauvrissons leur pays.

Le groupe LR n'ayant pas l'intention de participer à d'interminables discussions qui ne nous semblent pas utiles et qui sont très éloignées des préoccupations de nos concitoyens, je vais d'ores et déjà m'exprimer sur le projet de loi autorisant la ratification du protocole additionnel à la charte européenne de l'autonomie locale. Dès l'introduction de son rapport, Pascal Brindeau indique : « La France s'est déjà engagée dans un processus de renforcement de la démocratie locale via la mise en place de mécanismes de participation directe des citoyens et électeurs, essentiellement au début des années 2000. Elle peut donc sans difficulté ratifier le protocole additionnel, dont l'entrée en vigueur n'implique aucune évolution constitutionnelle ou législative. »

M. le président. Veuillez conclure.

M. Michel Herbillon. Je termine. Ce protocole a déjà été adopté en mars dernier par le Sénat, et je tiens à faire remarquer à nos collègues que ce dernier, défenseur et représentant par excellence des collectivités territoriales, n'a pas jugé bon de lever la procédure simplifiée pour l'examen du texte.

Comme je vous l'ai indiqué, le groupe LR est favorable à l'adoption des trois textes, qui autorisent l'approbation du protocole avec l'Arménie, des accords avec l'Albanie et Chypre, ainsi que du protocole additionnel à la charte européenne de l'autonomie locale.

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Cubertafon.

M. Jean-Pierre Cubertafon. Nous sommes saisis ce matin du projet de loi autorisant l'approbation du protocole entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Arménie portant application de l'accord signé à Bruxelles le 19 avril 2013 entre l'Union européenne et la République d'Arménie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier. Ce sujet a donné lieu à d'intenses débats en commission, débats qui portaient tout à la fois sur le fond et sur la forme du rapport. Ayant déjà pu exprimer les grandes réserves que nous inspire ce document quant à sa sincérité factuelle, je ne reviendrai pas outre mesure sur cette question et concentrerai mon propos sur le contenu et les attendus du projet de loi.

Ceci a été souligné à de multiples reprises : il s'agit non pas, contrairement à ce que l'on peut entendre, d'un accord bilatéral, mais d'un accord signé entre l'Union européenne et l'Arménie, qu'un protocole datant de 2016 vient préciser dans ses applications et déclinaisons concrètes. Tel est dans ce cadre que s'inscrit le texte qui nous est soumis.

Il convient de souligner la multiplicité des accords conclus par l'Union européenne et la France avec l'Arménie, touchant aussi bien à des questions techniques, comme ce matin, qu'à des dispositions plus économiques, culturelles ou politiques. Cela traduit évidemment la profondeur de la relation que nous continuons à entretenir avec la République d'Arménie.

La France, première terre d'arrivée des Arméniens après la Russie, accueille en particulier une importante population originaire de ce grand pays caucasien. Notre relation privilégiée avec l'Arménie a été nourrie par notre implication dans le conflit du Haut-Karabagh, la reconnaissance du génocide arménien ou encore le récent déplacement du Président de la République pour la tenue d'un sommet de la francophonie.

Il convient de saluer la force de notre engagement réciproque à faire vivre une amitié, en dépit de la géographie et des aléas de l'histoire. Aujourd'hui plus que jamais, l'Arménie a besoin d'appuis solides et de relations de confiance avec ses partenaires les plus proches, alors qu'elle se trouve dans l'une des zones les plus instables au monde.

Le Partenariat oriental, lancé en 2009, trouve peu à peu des conséquences concrètes, dont le texte en discussion est un exemple.

L'établissement de relations apaisées entre États passe nécessairement par l'instauration de règles claires et précises. La volonté manifestée par un État de traiter le problème des populations séjournant irrégulièrement sur son territoire est légitime. Définir les conditions juridiques d'une situation régulière des citoyens sur leur sol constitue même une fonction essentielle des États. À cet égard, le présent texte n'est pas déséquilibré, contrairement à ce que

d'aucuns voudraient laisser penser : il prend simplement en compte l'asymétrie entre un pays qui accueille, la France, et un pays d'émigration, l'Arménie. Un encadrement juridique est nécessaire ; le fait que peu de ressortissants arméniens soient concernés n'y change rien. D'ailleurs, si les Arméniens ont signé cet accord, c'est sûrement parce qu'ils y trouvaient également leur intérêt.

Enfin, il relève de notre responsabilité d'élus et de législateurs de faire en sorte que les accords signés par la France soient rapidement mis en application ; cet esprit doit nous guider. Il est d'ailleurs essentiel que la France persévère dans son soutien à l'Arménie, en développant des voies légales de migration, ce qui nous permettra in fine d'augmenter le nombre de visas délivrés.

Cet accord s'inscrit dans un contexte de resserrement des liens entre l'Europe, la France et l'Arménie. Nous considérons qu'il est nécessaire ; c'est pourquoi le groupe du Mouvement démocrate et apparentés le soutiendra. *(Applaudissements sur quelques bancs du groupe LaREM.)*

M. le président. La parole est à M. Jérôme Lambert.

M. Jérôme Lambert. Nous examinons ce matin un protocole portant accord de réadmission pour les Arméniens en situation irrégulière sur le territoire français.

L'Union européenne et l'Arménie ont signé plusieurs accords de coopération, dont un nouvel accord de partenariat global et renforcé, le 24 novembre 2017. Dans le domaine des migrations, l'Union européenne et l'Arménie ont signé, le 19 avril 2013, un accord de réadmission des personnes en séjour irrégulier, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014.

Selon le rapport du Sénat consacré à ce projet de loi : « L'Arménie représente encore actuellement un enjeu migratoire certain, sans que l'on puisse l'identifier comme un pays à risque majeur. » De ce fait, le groupe Socialistes et apparentés s'interroge sur l'utilité de ce texte.

L'article 20 de l'accord européen rend possible la conclusion de protocoles nationaux bilatéraux d'application. Le présent protocole d'accord entre l'Arménie et la France, soumis à ratification, tend à rendre applicable l'accord de réadmission entre l'Union européenne et l'Arménie. Il en assure donc, en quelque sorte, l'application technique, mais il n'est pas acceptable politiquement.

L'Arménie représente un enjeu migratoire mineur et n'est pas un pays à risque. Elle se montre en outre très coopérative en matière de lutte contre l'immigration irrégulière, tant du point de vue des règles de l'Union européenne que de celui des relations consulaires avec la France. Raison de plus pour ne pas faire pression sur ce pays avec des règles restreignant la liberté des personnes. L'Arménie, à sa décharge, se veut exemplaire afin que l'Union européenne et ses États membres puissent rapidement donner leur agrément en vue d'une plus grande libéralisation des visas.

L'Arménie est un petit pays de 29 000 kilomètres carrés, peuplé d'un peu plus de 3 millions d'habitants et doté d'une diaspora d'environ 7 millions de personnes disséminées principalement en Russie, aux États-Unis, mais aussi en France, pour environ 20 000 d'entre elles. Le pays est relativement pauvre : 30 % de sa population vit sous le seuil de pauvreté et le taux de chômage y atteint près de 20 %.

L'Arménie a connu une révolution de velours, au terme de laquelle le Premier ministre Serge Sarkissian a été conduit à démissionner. Le 9 mai 2018, son principal opposant, Nikol

Pachinian, a été désigné par le Parlement pour lui succéder. Les élections législatives de décembre 2018 ont confirmé sa position en lui donnant une large majorité.

L'admission au séjour des ressortissants arméniens est obtenue en premier lieu pour des raisons familiales – 56 % des titres délivrés –, puis pour des raisons humanitaires – 26 % des titres. Le nombre de titres valides est en hausse constante depuis 2013 : entre 2013 et 2018, il a augmenté de 55 %, passant de 13 000 à 20 000 titres. L'immigration arménienne est une immigration d'installation, inscrite dans la durée. Entre 2017 et 2018, le nombre de ressortissants arméniens ayant accédé à la nationalité française a augmenté de 107 %, c'est-à-dire doublé.

En matière d'immigration irrégulière, la France est le premier ou le deuxième pays de destination des migrants en provenance d'Arménie, mais aussi le pays de l'Union européenne qui prononce le plus de mesures d'éloignement vis-à-vis de ressortissants arméniens, ce qui peut être critiquable envers un pays francophone. La coopération consulaire arménienne est déjà jugée très satisfaisante : le taux de délivrance de laissez-passer consulaires s'élevait à 78 % en 2016. Il n'y a donc pas besoin de mesures supplémentaires dans ce domaine.

Encore une fois, mon groupe s'interroge donc sur l'utilité de ce texte. Nous ne pouvons parler de pression migratoire pour ou deux milliers d'arrivants, particulièrement en provenance d'un pays membre de l'Organisation internationale de la francophonie. C'est la raison pour laquelle, comme notre rapporteure nous y invite, le groupe Socialistes et apparentés votera contre le texte.

Mme Clémentine Autain, rapporteure. Très bien !

M. André Chassaigne. Belle intervention !

M. le président. La discussion générale est close.

VOTE SUR L'ARTICLE UNIQUE

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

(L'article unique est adopté, ainsi que l'ensemble du projet de loi.)

M. le président. La parole est à Mme la secrétaire d'État.

Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État. Je souhaitais seulement vous rappeler, à vous tous qui venez de voter pour ou contre l'article unique et le projet de loi, le contexte et l'objectif de ce dernier. Il ne s'agit en rien de limiter la possibilité qu'ont les Arméniens de venir en France, de s'y installer, d'y travailler, d'entretenir des liens, en toute légalité. Comme dans tous les accords de réadmission, le principe consiste à lutter contre l'immigration illégale, qui nourrit trop souvent les trafics, les trafiquants, les passeurs d'humains, dont l'activité lucrative s'exerce au détriment de leurs victimes.

Vous avez tous souligné l'ancienneté et l'intensité de la relation franco-arménienne, fondée sur la francophonie, sur nos liens culturels, sur notre histoire, sur la tradition d'accueil des Arméniens en France. Je tiens à souligner que ce texte est dans notre intérêt commun : il vise à faciliter la mobilité croisée entre nos pays, mais dans un cadre légal, organisé, protégeant les droits humains et ne faisant pas le jeu des passeurs.

Durant les six derniers mois, j'ai présidé le comité des ministres du Conseil de l'Europe, institution au sein de laquelle la France entretient avec l'Arménie des relations très étroites. Il y a été tout à fait compris et même souhaité qu'afin de renforcer nos liens économiques, culturels, universitaires, nous distinguions ce que nous mettons volontairement sur la table de ce que nous voulons combattre, à savoir le trafic inhérent à l'immigration illégale, qui, on le sait, ne bénéficie ni à l'Arménie ni à la France. *(Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et MODEM.)*

M. André Chassaigne. Ça ne justifie pas l'asymétrie du protocole !

3

COOPÉRATION EN MATIÈRE DE DÉFENSE AVEC L'ALBANIE ET CHYPRE

Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil des ministres de la République d'Albanie relatif à la coopération dans le domaine de la défense et de l'accord de coopération en matière de défense entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Chypre (n^{os} 1631, 2430).

PRÉSENTATION

M. le président. La parole est à Mme la secrétaire d'État chargée des affaires européennes.

Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État. Nous le savons, les accords stratégiques, les accords de défense, les accords de coopération sont des textes extrêmement importants pour nos relations bilatérales, aussi bien dans notre voisinage qu'à travers le monde. Je viens vous présenter ce matin, au nom du Gouvernement, le projet de loi autorisant l'approbation de deux accords bilatéraux de coopération en matière de défense, avec Chypre et avec l'Albanie, signés respectivement en avril 2017 et en mars 2017. L'élaboration et la conclusion de l'accord franco-chypriote et de l'accord franco-albanais s'inscrivent dans des contextes très différents.

Le nouvel accord franco-chypriote abrogera l'accord de coopération en matière de défense signé par les parties le 28 février 2007. Dix ans plus tard, en 2017, il s'agissait d'étendre le champ de notre coopération militaire et technique en tenant compte de nos intérêts communs, de nos activités dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune – ou PSDC – de l'Union européenne, ainsi que de l'évolution des technologies. La partie chypriote avait exprimé dès 2014 le souhait d'étendre le champ de la coopération à l'échange d'expériences et de connaissances des forces armées pour faire face aux menaces actuelles comme le terrorisme, la piraterie, les actes d'hostilité ou encore les catastrophes naturelles, et donc d'approfondir avec les armées françaises le soutien des forces. Nos États sont convenus en janvier 2015 de conclure un nouvel accord conforme à ces demandes, et les négociations ont abouti en mars 2017.

Quant à l'accord franco-albanais, il vise à actualiser et à rénover le cadre juridique de la coopération bilatérale en matière de défense, jusqu'à présent fondée sur un arrangement technique datant de mai 1996 et évidemment rendu obsolète par l'adhésion de l'Albanie à l'OTAN – l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord – en 2009. Dans la continuité des accords récents avec la Croatie et la Lituanie, la France et l'Albanie ont engagé, dès 2012, des négociations en vue de conclure un accord intergouvernemental. La dernière proposition française a recueilli l'accord définitif du conseil des ministres albanais, à Tirana, en mars 2017.

Chacun des deux accords vise à renforcer la coopération bilatérale française en matière de défense. Si je peux le formuler ainsi, nous y voyons les prémices de la concrétisation de notre volonté toujours croissante de créer une défense européenne, une puissance continentale qui nous donnerait les moyens d'une véritable autonomie. Cette coopération nous permet de répondre avec plus de force aux défis que les parties ont à relever.

L'accord franco-chypriote poursuit l'objectif d'inscrire dans la durée l'engagement de la France et de Chypre, dont, je le rappelle, nous sommes le deuxième partenaire militaire. Nous cherchons également à renforcer et à étendre le champ des domaines de coopération prévus en 2007, en particulier la formation et l'échange de connaissances et d'expériences concernant le rôle des forces armées dans les domaines de la sécurité énergétique, de la sûreté maritime, de l'alerte précoce, de l'évacuation des ressortissants et enfin de la gestion des crises, Chypre occupant, vous le savez, une place géographique stratégique aux portes du Proche-Orient.

L'accord prévoit en outre une coopération plus étendue en matière de recherche militaire scientifique et technique, en matière d'armement et de technologies de défense, mais également, dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune, en matière d'organisation, d'entraînement, d'armements et de transport des forces en cas d'opérations militaires de l'Union européenne.

Il convient en outre de souligner que Chypre constitue un point d'appui important pour la France dans la conduite de ses opérations militaires en Méditerranée orientale, gage de conservation d'un point de libre accès à cette zone stratégique. Le renforcement de notre coopération en matière de défense avec Nicosie s'avère d'autant plus important dans le contexte que vous connaissez : montée des tensions en Méditerranée orientale, hausse préoccupante de l'insécurité au Levant, besoins accrus en matière d'évacuation des ressortissants.

Sur ce point, je tiens à porter à votre connaissance l'accord auquel a abouti la réunion des ministres des affaires étrangères de l'Égypte, de la France, de Chypre et de la Grèce...

Mme Marielle de Sarnez, présidente de la commission des affaires étrangères. Et de l'Italie!

Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État. ...qui s'est tenue la semaine dernière, l'Italie étant observatrice de la concertation. Le quatrième paragraphe du communiqué final de cette réunion à laquelle a participé Jean-Yves Le Drian, indique : « Les ministres ont également rappelé la nécessité du plein respect de la souveraineté et des droits souverains de tous les États dans leurs zones maritimes en Méditerranée. À cet égard, les ministres ont fermement condamné la poursuite des actions turques dans la zone économique exclusive et dans les eaux territoriales de Chypre. Les ministres ont appelé la Turquie à cesser

immédiatement toutes ses activités d'exploration illégales. » Il me semblait important de vous apporter ces précisions, puisque la discussion qui nous occupe ce matin porte sur notre coopération en matière de sécurité et de défense.

Quant à l'accord franco-albanais, il vise à permettre le développement des relations bilatérales entre nos deux pays. Encore une fois, la France exprime sa solidarité à l'égard du peuple albanais et de son gouvernement après le tremblement de terre dévastateur qui a secoué le pays il y a quelques semaines ; une conférence des donateurs, réunie à l'initiative d'Ursula von der Leyen, de la France et de l'Allemagne, se tiendra le 17 février prochain à Bruxelles en soutien à l'Albanie.

L'accord franco-albanais couvre tous les domaines de coopération en matière de défense : organisation et fonctionnement des forces, formation, armement, équipement. L'arrangement technique en vigueur, nous le savons, limite la coopération franco-albanaise. Le nouveau cadre juridique offert par le présent accord devrait permettre d'élargir la coopération et d'intégrer les capacités albanaises, notamment dans le cadre des opérations de l'OTAN.

L'accord avec l'Albanie permettra de développer des coopérations utiles concernant des sujets d'intérêt pour les deux États, comme la lutte contre la radicalisation, la sécurisation des espaces maritimes européens ou l'équipement des forces armées. L'accord permettra en outre de fixer le statut des membres du personnel français et albanais amenés à participer à des activités de coopération sur le territoire de l'autre État.

J'ajoute que, pour renforcer concrètement notre coopération de défense avec l'Albanie – ce qui est l'objectif de cet accord –, nous pourrions nous appuyer sur la mission de défense qui a rouvert l'été dernier à Tirana, avec à sa tête un colonel, attaché de défense.

En outre, l'entrée en vigueur de l'accord de coopération de défense avec l'Albanie – que j'espère prochaine, grâce à votre soutien – s'inscrit dans le contexte, que vous connaissez, du réengagement de la France dans les Balkans, conformément à la stratégie interministérielle pour les Balkans occidentaux validée en mars 2019. Vous le savez, dans le cadre de cette stratégie, le Président de la République s'est rendu en visite en Serbie en juillet dernier, et Jean-Yves Le Drian, Geneviève Darrieussecq et moi assurons une présence renforcée dans la région depuis notre prise de fonctions, qui sera renforcée dans les mois à venir. Par ailleurs, nous menons actuellement des discussions avec la Commission européenne pour déterminer les voies et moyens pour arrimer fermement cette zone géographique de haute importance au développement européen.

Telles sont les principales observations que je tenais à porter à votre connaissance concernant l'accord de coopération en matière de défense entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Chypre et l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil des ministres de la République d'Albanie relatif à la coopération dans le domaine de la défense. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.*)

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

M. Michel Herbillon, rapporteur de la commission des affaires étrangères. Notre assemblée a ce matin la responsabilité d'autoriser la ratification des accords de défense avec deux

pays européens : l'Albanie et Chypre. Il n'est pas inutile, avant d'ouvrir le débat, de se poser ensemble cette question : à quoi servent les accords de défense ?

Ces accords, qui nous lient à de nombreux États de la planète, ont un objectif simple : ouvrir des champs de coopération avec les forces armées d'autres pays. Certains voudraient réduire la coopération à l'exportation de matériel de guerre. Certes, l'un des objectifs est bien de favoriser, à terme, les exportations d'armement français vers l'Albanie et Chypre. Mais est-il illégitime de vendre du matériel français destiné à répondre aux préoccupations de sécurité de deux pays qui, eux, ne sont pas des dictatures ? Est-il illégitime de contribuer, par nos exportations, à l'Europe de la défense ? Serait-il préférable que ces pays achètent du matériel américain ou, pire, russe ou chinois ?

Par ailleurs, les deux accords de défense qui nous sont soumis comprennent d'autres dimensions : l'échange d'expériences et de connaissances, la réalisation d'exercices militaires conjoints ou encore la formation des personnels, qui sont autant d'objectifs légitimes.

Prenons, pour commencer, le cas de l'accord avec la République de Chypre. Comme chacun le sait, Chypre est une île divisée depuis plus de quarante ans, et, malgré des séquences diplomatiques à répétition, aucun progrès d'envergure n'a été réalisé. Chacun regrette évidemment cette situation, et nous ne pouvons qu'appeler à la poursuite du dialogue entre les deux parties de l'île et les puissances garantes de l'État chypriote : la Grèce, la Turquie et le Royaume-Uni.

En attendant, Chypre fait face à une menace existentielle incarnée par la Turquie. Bien qu'elle soit la deuxième armée de l'OTAN en nombre d'hommes, la Turquie adopte une posture chaque jour plus agressive. Cette agressivité inquiète Chypre. Je rappelle que, depuis plusieurs mois, la Turquie a entrepris des forages pétroliers dans sa zone économique exclusive, en violation directe de la souveraineté chypriote. Le mois dernier, la Turquie est allée encore plus loin en signant un accord de délimitation maritime avec la Libye, dans lequel elle s'attribue la souveraineté sur une partie des zones économiques exclusives revendiquées par Chypre et par la Grèce.

M. André Chassaigne. Eh oui !

M. Michel Herbillon, rapporteur. Dans ce contexte, n'est-il pas légitime de condamner l'attitude de la Turquie et de renforcer notre coopération avec Chypre, dont nous sommes déjà le deuxième partenaire militaire, derrière la Grèce ?

Au-delà des réassurances qu'il donne à Chypre, la France a un intérêt direct à la conclusion de cet accord de défense : d'une part, Chypre constitue un point d'appui important pour nos opérations militaires en Méditerranée orientale et une escale pour les opérations hors de la région ; d'autre part, l'île serait une plateforme essentielle dans la perspective d'évacuation de nos ressortissants depuis le Liban, sachant qu'il est difficile d'écarter le scénario d'une crise majeure dans la région.

Par comparaison, notre coopération militaire avec l'Albanie est plus faible. La défense albanaise est elle-même assez modeste, bien qu'elle se modernise lentement, à la faveur des objectifs fixés par l'OTAN, que l'Albanie a rejointe en 2009. Malgré tout, nous avons intérêt à développer notre relation de défense avec ce pays.

En premier lieu, nous bénéficierons du renforcement de la coopération autour de certains problèmes sécuritaires – criminalité organisée, trafic de drogue, radicalisation – qui, de proche en proche, ont des répercussions sur notre pays.

Par ailleurs, l'Albanie mérite d'être encouragée dans l'amélioration des relations avec ses principaux voisins : la Serbie, la Macédoine du Nord et la Grèce. L'Albanie est un pays à l'influence stabilisatrice dans les Balkans, région dont l'histoire récente a montré la fragilité.

Ne perdons pas non plus de vue le fait que les Balkans suscitent l'intérêt de plusieurs grandes puissances qui ne partagent pas toujours nos valeurs. Il importe donc de renforcer les liens avec cette région qui aspire toujours à rejoindre l'Europe. Certes, en octobre dernier, la France a opposé son veto à l'ouverture des négociations d'adhésion avec l'Albanie et la Macédoine du Nord, madame la secrétaire d'État. L'élargissement, lorsqu'il se fait sans les peuples, contribue nécessairement à la défiance à l'égard des institutions européennes : quoi qu'il en soit, une pédagogie de l'élargissement auprès de nos concitoyens sera indispensable pour concrétiser la perspective européenne à laquelle cette région aspire. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LR.*)

M. le président. La parole est à Mme la présidente de la commission des affaires étrangères.

Mme Marielle de Sarnez, présidente de la commission des affaires étrangères. Les deux accords qui nous sont soumis ont pour objet de développer notre coopération de défense avec l'Albanie et avec Chypre. Ils ont fait l'objet d'un débat approfondi en commission des affaires étrangères, grâce aux excellents rapports de Michel Herbillon et d'Aude Bonovandorme, rapporteure pour avis de la commission de la défense – je tiens à les en remercier tous les deux. Je me félicite du reste de l'éclairage apporté par la commission de la défense sur ces conventions, au croisement des enjeux diplomatiques et militaires.

Les accords de défense avec l'Albanie et avec Chypre sont bienvenus car ils créeront de nouveaux champs de coopération avec ces deux États. Demain, nos armées réaliseront des exercices militaires conjoints plus fréquents, renforceront les échanges de connaissances et les retours d'expérience, organiseront des visites croisées et développeront les échanges d'élèves, ce qui ne peut être que bénéfique pour nos partenaires et pour nous-mêmes. De plus, ces deux accords créent les conditions d'un partenariat renforcé susceptible de favoriser les exportations de matériel français vers ces pays. L'Albanie et Chypre ont des besoins de sécurité légitimes, comme nous en avons nous-mêmes ; coopérer avec ces pays, c'est aussi les aider à assurer leur propre défense.

Chypre, dont la moitié nord est occupée par la Turquie, fait face à de nombreux problèmes avec son voisin. Comme l'ont rappelé Mme la secrétaire d'État et M. le rapporteur, la Turquie a entrepris des forages pétroliers illégaux en Méditerranée orientale, dans la zone économique exclusive de Chypre. Ce faisant, elle porte atteinte à la souveraineté chypriote et à la souveraineté européenne, Chypre étant membre de l'Union européenne depuis 2004. Avec la Libye, le mois dernier, la Turquie a conclu un accord de délimitation maritime qui remet encore une fois en cause la zone économique exclusive grecque, afin de tenter de prolonger par le droit ce qu'elle avait jusqu'alors essayé par la force. Nous condamnons vigoureusement cette tentative de passage en force qui, je le répète, vise à remettre en cause la souveraineté chypriote, la souveraineté grecque et la souveraineté européenne.

Le deuxième accord de défense concerne l'Albanie, qui s'est engagée dans l'amélioration de ses relations de voisinage dans une région encore fragile faisant l'objet d'une guerre d'influence de nombreux pays extérieurs – je pense à la Russie, à la Turquie, à la Chine – mais qui, heureusement, regarde vers l'Europe. Notre responsabilité est d'ouvrir, à travers l'accord avec l'Albanie, de nouvelles opportunités de coopération et de partenariat dans des domaines utiles aux pays des Balkans et à leurs citoyens. L'accord qui nous est soumis y contribuera, par son caractère concret et sectoriel.

Plus largement, nous avons de nombreux défis à relever avec nos amis des Balkans. Nous devons le faire dans une solidarité totale avec eux, car nous avons, à l'évidence, un avenir commun. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et LR.*)

DISCUSSION GÉNÉRALE

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à Mme Frédérique Dumas.

Mme Frédérique Dumas. Nous ne pouvons que constater avec tristesse le regain de tensions et de conflits à travers le monde, et la nécessité qui en découle de conclure des accords bilatéraux de défense et de coopération.

Il y a quelques mois, nous avons adopté le projet de loi relatif à l'adhésion de la Macédoine du Nord à l'OTAN. Je m'étais exprimée en faveur de cette adhésion, en rappelant pourquoi elle participait d'un processus plus grand de stabilisation de la région des Balkans. Le projet de loi sur l'accord entre la France et l'Albanie relatif à la coopération dans le domaine de la défense permettra de renforcer ce processus, notamment parce qu'il donnera l'occasion aux deux parties d'échanger autour de sujets d'intérêt commun, comme la lutte contre la radicalisation et le terrorisme ou la stabilisation des Balkans, qui restent des enjeux majeurs pour la France, pour l'Albanie et pour l'Europe.

L'Albanie est membre de l'OTAN depuis 2009. Cette adhésion, cela a été rappelé, a rendu obsolète le précédent accord, qui datait de 1996. Le présent accord permet d'envisager une coopération bilatérale moderne, tout en permettant à l'Albanie d'être davantage intégrée dans les opérations de l'OTAN. En effet, nous savons que l'équipement albanais, souvent d'origine soviétique ou chinoise, est vieillissant, ce qui peut nuire à son interopérabilité. Cette nouvelle coopération franco-albanaise poura donc, dans une certaine mesure, faire évoluer la situation.

S'agissant de l'accord entre la France et Chypre, il est important de souligner qu'il est fondé sur la réciprocité, comme en atteste l'article 1^{er}, qui fait état d'une réelle volonté d'échange d'expériences ou de connaissances. À ce titre, je retiens notamment le (e) de l'article 1^{er}, relatif à l'échange d'expériences en matière de justice militaire et de droit international.

Par ailleurs, Chypre, en tant que pays insulaire, se doit d'élaborer une stratégie maritime solide. Ce pays a joué un rôle important dans l'élaboration de la stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne. L'accord permettra donc d'améliorer les connaissances de la France sur ce sujet, et inversement.

Au-delà des avantages que les deux parties trouveront dans cette coopération, il s'agit également de rappeler le message fort véhiculé par l'accord. La présence de forces militaires turques sur une partie de l'île depuis 1974 rend la situation particulièrement tendue : une des fortes motivations chypriotes pour intégrer l'Union européenne reposait sur la

possibilité de bénéficier d'une solide protection face à cette menace. Grâce à l'accord bilatéral, la France démontre qu'elle participe concrètement à cette protection, comme le traduit le (j) de l'article 1^{er}, relatif à l'« apport de facilités opérationnelles et de soutien logistique aux forces armées ». Cette disposition est d'autant plus importante que la France s'est récemment engagée – vous l'avez rappelé, madame la secrétaire d'État – à aider Chypre à préserver la souveraineté de sa zone économique exclusive et de ses eaux territoriales, à la suite des forages illégaux entrepris par la Turquie.

Ces deux accords – l'un avec l'Albanie, l'autre avec Chypre – permettent par ailleurs de conforter nos relations diplomatiques, au-delà de l'acquisition des connaissances militaires, en préservant et en renforçant des relations de confiance entre les pays.

S'agissant de l'accord entre la France et l'Albanie, je retiens notamment l'article 4, qui fait état d'échange d'expériences et de savoirs sous des formes variées, à travers des conférences, des exercices militaires ou encore des manifestations sportives, pour l'ensemble des forces qui constituent le corps militaire.

S'agissant de l'accord entre la France et Chypre, je retiens également – je l'ai déjà évoqué – l'article 4, qui fait état d'une coopération dans des champs de compétence variés et complémentaires.

Ces deux accords sont fondés sur le partage et le dialogue entre les personnels militaires. Même s'il s'agit de relations spécifiques, ces échanges auront également des effets positifs sur les relations entre les États de manière plus générale. Ils favorisent une meilleure compréhension de l'autre et de ses représentations du monde ; ils contribuent à l'apaisement général et à la réduction des risques de conflits.

Pour toutes ces raisons, le groupe Libertés et territoires votera en faveur du projet de loi.

M. le président. La parole est à M. Bastien Lachaud.

M. Bastien Lachaud. Nous sommes consultés au sujet de deux traités de coopération – le premier avec l'Albanie, le second avec Chypre –, qui nouent un partenariat entre la France et ces deux États méditerranéens de taille modeste. De ce point de vue, ils peuvent paraître semblables, ce qui expliquerait leur examen conjoint. Pourtant, ces deux traités résultent de visions presque contradictoires et leurs implications sont très différentes.

Le premier, passé avec l'Albanie, est en réalité un produit de l'inclusion de l'Albanie dans l'OTAN, inclusion qui n'est elle-même que l'un des nombreux avatars de la stratégie de l'Alliance atlantique pour asseoir son hégémonie sur l'Europe, en particulier sur les Balkans. L'Albanie étant membre de l'OTAN depuis 2009, il faudrait être parfaitement naïf pour ne pas penser que cet accord est avant tout subordonné aux prescriptions de l'OTAN. C'est la raison pour laquelle nous n'y sommes pas favorables.

L'OTAN est une organisation « en état de mort cérébrale » : tel est l'avis d'Emmanuel Macron. On peut nuancer cette analyse : manifestement – vous me passerez l'image –, le cadavre bouge encore. Néanmoins, j'accorde volontiers au Président de la République que l'OTAN est obsolète. Son objet a disparu avec la fin du pacte de Varsovie et son maintien n'a qu'un intérêt : être un véhicule de l'impérialisme des États-Unis d'Amérique.

C'est ainsi que, petit à petit, l'Alliance installe ses bases partout en Europe. Tout ce qui a pu être dans l'orbite de l'ex-URSS, tout ce qui a pu conserver des relations avec la Russie,

a été forcé de rentrer dans une sorte de pré carré des États-Unis d'Amérique. L'Albanie est l'un des pions du grand jeu états-unien, qui vise à couper la Russie de tous ses appuis, dans les Balkans comme dans le Caucase. C'est pourquoi l'on nous propose maintenant de faire entrer l'Albanie dans la grande famille des nations fréquentables : les nations otaniennes.

Mais il ne faut pas réduire la portée de l'accord avec l'Albanie. Demandons-nous concrètement ce qu'on attend d'un partenariat de défense avec l'Albanie : de toute évidence, la coopération avec cet État visera prioritairement la lutte contre l'immigration clandestine. Il est voué à faire de l'Albanie un fortin aux marges de l'Europe, cette forteresse à laquelle travaillent nos gouvernements. Pour prix de sa coopération, sans doute continuera-t-on de lui faire miroiter la possibilité d'adhérer à l'Union européenne. La France insoumise ne veut pas participer à cette stratégie de la carotte et du bâton : ce genre de coopération n'est pas de nature à apporter une solution durable aux problèmes de sécurité qui se posent dans tout le bassin méditerranéen.

Le traité avec Chypre pose d'une manière plus aiguë encore le problème de notre relation à l'OTAN. En effet, bien que Chypre soit membre de l'Union Européenne, ce pays n'appartient pas à l'OTAN. Pourquoi ? Parce qu'il est identifié comme un ennemi – ou peu s'en faut – de la Turquie, dirigée par l'islamiste nationaliste Erdogan, qui est, elle, membre de l'OTAN. Ces derniers mois ont montré combien cela était problématique. Pour mémoire, je rappelle que la Turquie est lancée dans une opération de déstabilisation régionale d'ampleur. Elle a commencé par frapper nos alliés kurdes dans la lutte contre Daech en Syrie ; à cette occasion, elle a même ciblé ses propres alliés de l'OTAN, en visant la base internationale d'Afrine. Il y a quelques semaines, elle a assumé de prendre part directement à la guerre civile qui mine la Libye. Au Sahel, sa stratégie d'influence, connue de tous, n'est pas de nature à faire naître la concorde dans une société profondément divisée. Enfin, la Turquie se lance dans des provocations dangereuses à l'égard de Chypre.

Que nous sert d'être membre de l'OTAN si la plus grande armée de l'Alliance après celle des États-Unis est entièrement dédiée à semer le trouble à nos marges ? C'est pourquoi La France insoumise prône un affranchissement total de cette alliance vide de sens. C'est pourquoi aussi nous serions prêts à encourager toute manifestation d'indépendance à l'égard de cette tutelle otanienne, fût-elle modeste, comme ce texte.

Le lien d'amitié qui nous unit à Chypre est effectivement de cette nature. Je n'ignore pas que cette attitude provient surtout de la volonté de protéger des investissements de Total dans l'exploitation d'hydrocarbures en mer, que nous réprouvons totalement. En effet, de par sa position et les ressources auxquelles elle pourrait donner accès, l'île représente un enjeu stratégique majeur en Méditerranée orientale.

Néanmoins nous sommes entièrement favorables au fait d'appuyer cet État face aux pressions de la Turquie, qui vient frayer dans ses eaux. La France a déjà donné des gages de son amitié à la république insulaire, en envoyant des frégates patrouiller dans son secteur pour la garantir d'une éventuelle agression turque. L'approfondissement des relations avec Chypre correspond à l'idée que nous nous faisons d'une géopolitique insoumise, c'est-à-dire de ce que nous avons appelé « un nouvel indépendantisme français ».

Malheureusement, on a ici joint deux accords pratiquement divergents, nouvelle illustration de la façon dont le macronisme entend faire cohabiter des contraires, au détri-

ment de la clarté, de la cohérence et de la crédibilité de l'action de notre pays. Dans ces conditions, nous ne pourrions pas voter pour le texte.

M. le président. La parole est à M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. Cette double ratification d'accords de défense soulève plusieurs questions, à la fois en lien avec le statut de chacun des deux membres et avec la défense. En effet, chacun des deux États étant confronté à des problématiques bien différentes, il aurait fallu proposer ce texte en deux parties ; cela aurait permis d'avoir des discussions plus franches sur chacun des deux sujets, plutôt que de diluer le débat sur des sujets totalement différents.

En effet, personne n'ignore ici que Chypre appartient à l'Union européenne depuis 2004, mais n'est membre ni de l'espace Schengen ni de l'OTAN. À l'inverse, l'Albanie n'est pas encore membre de l'Union européenne – et ne le sera peut-être pas avant très longtemps si la procédure reste au point mort, comme cela semble être le cas actuellement – et ne fait pas partie non plus de l'espace Schengen, alors qu'elle appartient à l'OTAN. Les sujets sont donc profondément différents.

En plus d'une situation territoriale extrêmement tendue, Chypre rencontre de graves problèmes liés aux ressources gazières et au transport de gaz dans ses eaux territoriales. En effet, Chypre est au cœur d'un nouvel eldorado gazier en Méditerranée qui fait beaucoup d'envieux. Les enjeux géostratégiques dans cette zone sont considérables : si de gigantesques gisements de gaz ont été découverts depuis plusieurs années, principalement au large d'Israël et de l'Égypte, au moins un très grand gisement existe dans la zone économique exclusive de la République de Chypre, deux autres, plus petits, se situant au nord-est et au nord-ouest. La question chypriote est donc étroitement associée à la géopolitique du gaz en Méditerranée. La non-reconnaissance par la Turquie de la légitimité pleine et entière de la République de Chypre sur l'île lui permet de dénier à ce pays le droit à avoir une zone économique exclusive, donc de mener des campagnes de forages dans ses propres eaux territoriales.

C'est d'ailleurs dans ce même contexte de velléité turque d'ignorer les zones économiques exclusives chypriotes que la Turquie, mi-décembre, dans le cadre d'un accord sur les frontières maritimes entre la Turquie et la Libye, a déployé un drone armé dans la partie de Chypre qu'elle occupe.

Le tracé des différents gazoducs en Méditerranée illustre l'autre face de ce sujet gazier, comme l'a encore démontré l'accord passé début janvier entre Chypre, l'Italie, Israël et la Grèce sur la construction d'un gazoduc partant des champs gaziers méditerranéens d'Israël et de Chypre vers la Grèce, et, dans un second temps, le reste de l'Union européenne. Cela a pour but de contourner la Turquie et la Russie, et de ne pas s'embourber avec les ingérences américaines sur ces sujets.

Mais, madame la secrétaire d'État, que se passerait-il le jour où un conflit ouvert éclaterait à ce propos entre les États chypriote et turc ? Au fond, sur ce sujet, la question est celle des alliances. Demain, en cas de conflit, quel allié choisira la France ? Son allié turc de l'OTAN ou son allié chypriote de l'Union européenne ? Pourquoi en sommes-nous arrivés à ce niveau de schizophrénie ? Telle est la véritable question qui se cache derrière tout cela.

Sans doute peut-on regarder du côté du secteur des ventes d'armement – il est même indiqué, aux pages 13, 16 et 17 du rapport de la commission des affaires étrangères, que ces deux accords ont pour objectif d'étendre l'influence de nos indus-

tries militaires. Nous arrivons donc à des degrés graves d'incohérence et de cynisme mercantile : il est temps se recentrer, en enlevant le porte-monnaie du cerveau de nos dirigeants et en insufflant à la place une véritable capacité de réflexion sur l'avenir de la France dans le monde et sa capacité à être cohérente et objective.

En matière de commerce, nous ne pouvons pas être amis avec tout le monde ! Il faut des limites, et Chypre nous le démontre parfaitement !

S'il paraît moins absurde, l'accord avec l'Albanie est cependant tourné, lui aussi, vers l'objectif de vendre le plus d'armes possible. En tant que pays sollicitant son adhésion à l'Union européenne, l'Albanie se doit d'être bienveillante avec les États membres de l'Union ; d'un autre côté, en tant que membre de l'OTAN, elle se doit de dédier 2 % de son PIB à au budget de la défense, comme l'exige désormais l'Alliance, à la demande impérative des États-Unis. On peut donc se demander si l'objectif de la France n'est pas essentiellement de conclure un accord visant à influencer les achats en armes de l'Albanie, cet État devant, à l'heure de l'augmentation des dépenses militaires de l'Union, envoyer des signes à ses futurs partenaires communautaires.

Vous l'aurez compris, au regard de cet imbroglio et dans le prolongement de la prise de position de Jean-Paul Lecoq en commission, le groupe GDR votera contre le texte.

M. le président. La parole est à Mme Aude Bono-Vandorme.

Mme Aude Bono-Vandorme. C'est au nom du groupe La République en marche que je m'exprime ici ce matin, et, vous vous en doutez, mon groupe votera pour le projet loi autorisant l'approbation de deux accords de coopération en matière de défense, l'un avec la République de Chypre, l'autre avec celle d'Albanie.

Après son dépôt, l'examen du projet de loi a été renvoyé au fond à la commission des affaires étrangères ; la commission de la défense nationale et des forces armées, saisie pour avis, m'a désignée comme rapporteure. Je m'exprimerai donc essentiellement sur les enjeux militaires des deux accords.

Tout d'abord, l'accord franco-chypriote est assez classique pour un accord de défense. À la lecture attentive de sa lettre, il présente cependant l'intérêt de mettre un accent particulier sur les facilités opérationnelles et logistiques accordées à nos forces par les autorités chypriotes dans leurs bases, notamment navales. En effet, l'île de Chypre constitue un point d'appui très précieux pour nos opérations, dans une zone de premier intérêt pour notre politique de défense : la Méditerranée orientale, donc le Proche-Orient. C'est une zone où nos armées sont conduites à intervenir, à trois titres au moins.

Elles interviennent d'abord pour la protection de nos ressortissants. On se souvient qu'en 2006, lors de la dernière crise libanaise, 78 000 citoyens français et européens avaient dû être évacués, et qu'ils l'avaient été en passant par Chypre. Nul ne souhaite que nous ayons à le faire de nouveau mais, compte tenu de l'instabilité croissante de la région, il faut nous y préparer. Nos armées le font et ont besoin, pour cela, d'un point d'appui bien assuré à Chypre.

Deuxièmement, dans cette région instable, nos armées peuvent être conduites à remplir tous types de missions autres que l'évacuation de nos ressortissants, qu'il s'agisse d'interventions armées ou de missions de renseignement. Dans tous les cas, la position de Chypre et l'accès à ses infrastructures militaires sont des plus précieux.

Troisièmement, nous avons des intérêts majeurs en mer. Comme vous le savez, chers collègues, des gisements d'hydrocarbures prometteurs ont été trouvés dans la zone économique exclusive – ZEE – chypriote, dont l'essentiel de l'exploitation a été concédé au groupe français Total et à la société italienne Ente nazionale idrocarburi – ENI. Mais la Turquie, dont le moins qu'on puisse dire est qu'elle ne joue pas toujours un rôle stabilisateur dans la zone, conteste la ZEE chypriote, pourtant internationalement reconnue, et conduit des opérations navales d'intimidation contre les navires pétroliers français et italiens. Les Italiens, faute d'appui militaire suffisant, ont déjà dû rebrousser chemin. Par chance, et grâce à notre bonne implantation à Chypre, les manœuvres turques ont tourné court.

L'accord de coopération franco-chypriote permet de consolider ce partenariat, dans un contexte où d'autres puissances, comme la Russie, cherchent à s'implanter à Chypre, avec le risque de nous y supplanter.

Quant à l'accord avec l'Albanie, lui aussi de facture classique, il vise à approfondir notre coopération de défense avec ce pays passé, en deux décennies, de la position de consommateur de sécurité à celle d'acteur fiable et responsable au service de la stabilité des Balkans. Nous l'avons tous à l'esprit : les Albanais ont pu être déçus que l'Union européenne considère que leur pays ne remplissait pas tous les critères requis pour y adhérer. La ratification de cet accord survient donc au bon moment pour montrer aux Albanais qu'ils n'en sont pas moins, pour nous, des partenaires de premier choix dans une région où la France met en œuvre une stratégie globale de développement de son influence et de sa coopération.

Pour toutes ces raisons, mes chers collègues, le groupe La République en marche votera pour ce texte. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.*)

Mme Marielle de Sarnez, présidente de la commission des affaires étrangères. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Fabien Lainé.

M. Fabien Lainé. Nous examinons aujourd'hui le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le gouvernement de la République française et le conseil des ministres de la République d'Albanie relatif à la coopération dans le domaine de la défense, et de l'accord de coopération en matière de défense avec le gouvernement de la République de Chypre.

Tandis que nous entretenons avec Chypre une relation ancienne en matière de coopération militaire, celle que nous avons avec l'Albanie se trouve encore à l'état embryonnaire. Il est donc évident que ces deux accords n'ont pas la même portée. Cependant, il est important que, dans un cas comme dans l'autre, nous puissions entretenir et faire progresser notre coopération militaire avec ces pays qui occupent des places stratégiques dans leur environnement géographique.

Intéressons-nous tout d'abord à Chypre. Comme l'a rappelé le rapporteur, la France en est le deuxième partenaire militaire. Cela explique notamment le rôle que nous continuons de jouer au Levant pour tenter d'apaiser et de résoudre les conflits qui s'y déroulent depuis des décennies. La Méditerranée orientale, Chypre en particulier, constitue depuis des siècles un point d'appui pour la France lorsqu'elle est amenée à conduire des opérations militaires dans la région.

La République chypriote est de fait un partenaire stable qui nous permet de garantir, entre autres, la sécurité de nos ressortissants dans la région en leur offrant, le cas échéant, un refuge – notamment depuis le Liban. Nous avons tous ici en mémoire l'opération d'évacuation de ressortissants français et européens menée lors de la crise de 2006.

Par ailleurs, Chypre est aujourd'hui confrontée à des défis importants en matière de sécurité et de défense, dus à l'instabilité chronique de la région, à l'aggravation des conflits et au changement de doctrine de certains de ses puissants voisins. De fait, la relation de Chypre avec la Turquie ne manque pas d'inquiéter, alors qu'un conflit latent, qui n'est toujours pas résolu, se prolonge depuis 1974, date de la partition de l'île. Tandis que les velléités turques se font de plus en plus pressantes et que leur interventionnisme dans la région est source de déstabilisation, nous devons plus que jamais nous tenir aux côtés de notre allié chypriote pour lui assurer notre protection. C'est le sens même de l'accord qui nous est soumis aujourd'hui.

De surcroît, Chypre a toujours soutenu l'Europe de la défense et a relancé un programme d'acquisition de matériel militaire que nous appuyons.

Tout autre est la situation de l'Albanie, qui n'a pas à faire face à une menace aussi immédiate et pressante que Chypre. Si notre relation militaire avec l'Albanie est beaucoup plus modeste, ce pays est aujourd'hui stabilisé d'un point de vue politique autant qu'économique et c'est donc un partenaire fiable avec lequel nous pouvons travailler.

Les enjeux sont également d'un autre ordre avec l'Albanie, soumise en effet à une forte tension interne due à la criminalité organisée et à l'islamisme radical. Il nous faut l'accompagner pour régler ces problèmes, d'ailleurs plus largement ceux des Balkans dans leur ensemble. D'un point de vue opérationnel, l'Albanie est un pays tourné vers la mer avec une importante tradition portuaire et d'industrie maritime sur laquelle nous pouvons nous appuyer.

Notre relation militaire doit donc s'élargir, notamment avec l'incorporation de stagiaires dans les écoles militaires, qui constitue un levier d'influence essentiel. Il me semble que ces considérations progressent; nous prenons progressivement conscience que la formation peut constituer un axe intéressant de notre politique d'influence, comme le montre la réouverture d'un poste d'attaché de défense à Tirana.

Ces deux accords sont donc des éléments importants de notre investissement militaire et sécuritaire dans les Balkans et en Méditerranée orientale. Il s'agit d'un espace que nous ne pouvons et ne devons pas abandonner. C'est pourquoi le groupe du Mouvement démocrate et apparentés soutiendra le projet de loi. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe LaREM.*)

Mme Marielle de Sarnez, présidente de la commission des affaires étrangères. Très bien!

M. le président. La parole est à M. Joaquim Pueyo.

M. Joaquim Pueyo. Nous examinons deux accords de défense avec l'Albanie et Chypre. Je commencerai par soulever quelques points relatifs au texte consacré à l'Albanie.

S'il convient d'abord de rappeler que ces accords bilatéraux de défense ont leur utilité, il faut néanmoins souligner qu'ils ne doivent pas servir de contrepartie ou de compensation – même si le présent accord, datant de 2017, est antérieur à la prise de position française d'octobre dernier bloquant l'ouverture des négociations en vue de l'adhésion à l'Union

européenne de l'Albanie. Alors que la Commission européenne s'était prononcée en mai 2019 pour l'ouverture de négociations avec l'Albanie et la Macédoine du Nord, les espoirs de ces pays ont été mis à mal par la position française qui, j'espère, va évoluer.

Par ailleurs, ces accords de défense doivent s'inscrire dans une politique de coopération plus large, notamment sur les plans énergétique et économique. Il convient de garder à l'esprit l'influence de la Russie et la relation de dépendance à son égard qui pourrait s'établir si nous ne maintenons pas l'espoir d'intégration de ces pays des Balkans dans l'Union européenne. Vous connaissez mon avis à ce sujet. Pour ce qui est de l'accord avec l'Albanie, il faut souligner, comme l'a fait le rapporteur, le rôle positif que joue ce pays francophone et francophile dans l'amélioration des relations au sein des Balkans et avec l'ensemble de ses voisins. Le président albanais a d'ailleurs indiqué récemment, lors de sa dernière visite en France, que « l'Albanie [était] déterminée et [voulait] être un vecteur de stabilité et de collaboration dans les Balkans. »

Cette vision s'inscrit dans un contexte d'apaisement interne, en dépit d'une situation sécuritaire toujours complexe, liée notamment à la criminalité organisée et à la radicalisation. La question du trafic d'armes issues des anciens stocks yougoslaves est également centrale.

Cet accord de défense constitue donc un premier pas et aura un effet bénéfique pour les pays concernés. Comme le soulignent les rapporteurs, la coopération internationale contribue à l'amélioration des formations au sein de certains pays. Le développement d'une coopération militaire dans cette région doit permettre de rappeler que notre pays est attaché à des relations apaisées et d'entraide de long terme avec la très grande majorité des États.

Cette coopération sera néanmoins très différente de celle avec Chypre pour des raisons structurelles et conjoncturelles. Comme plusieurs orateurs l'ont rappelé, l'Albanie ne dispose que d'une petite armée, dotée d'équipements vieillissants, à laquelle elle ne consacre que 1,1 % de son produit intérieur brut – PIB –, très loin du taux de 2 % fixé par l'OTAN.

Il est cependant essentiel de souligner que les coopérations bilatérales s'établissent aussi dans un cadre plus large, celui de relations renforcées au sein de l'OTAN. L'accord dont nous discutons vise notamment à rénover le cadre des relations entre nos deux pays, du fait de l'adhésion de l'Albanie à l'OTAN en 2009 et de son rapprochement avec l'Union européenne. Au moment où des questions ont été soulevées quant au rôle de l'OTAN, il est essentiel de rappeler que cette organisation permet, malgré tout, une coopération bénéfique pour des interventions communes, mais également pour le développement des armées au sein de pays moins avancés dans ce domaine. Nous pouvons ainsi mutuellement apprendre de nos expériences.

Cependant, je souhaite apporter une précision : s'il est essentiel que l'Albanie respecte ses engagements vis-à-vis de l'OTAN, notamment quant à la modernisation de ses équipements pour une meilleure interopérabilité, il faut aussi apprécier l'effort de ce pays à l'aune des ressources de ses armées et ne pas adopter une position trop abrupte. Le risque serait de le décourager alors qu'il a démontré sa bonne volonté.

L'accord de défense avec Chypre, quant à lui, relève d'une autre situation. Bien entendu, toute analyse de nos relations avec ce partenaire européen doit prendre en considération la question fondamentale de la partition de l'île et de l'influence de la Turquie. Il faut donc souligner le volontarisme des

autorités chypriotes pour renforcer la politique de sécurité et de défense commune et leur implication dans le développement des coopérations européennes en matière de défense. Cet État membre ne peut s'appuyer que sur ses collaborations bilatérales et sur l'Union européenne, car il ne peut rejoindre l'OTAN.

De plus, comme le démontre le rapport, Chypre est un partenaire stratégique pour la France. Il lui permet d'opérer dans la région, en particulier au Moyen-Orient, et de faciliter l'évacuation des ressortissants français, notamment en cas de crise au Liban. Notre relation est donc forte. Rappelons que les soldats français de retour d'Afghanistan faisaient escale à Chypre et qu'en 2006 les Français du Liban avaient été évacués vers cette île.

Sur le fond, ces deux accords bilatéraux ne posent pas de problème puisqu'ils visent à renforcer notre coopération dans un cadre relativement habituel. Ils sont importants, notamment en ce qu'ils adaptent nos relations aux évolutions d'alliances plus larges. Le groupe Socialistes et apparentés votera donc pour ce projet de loi. *(Applaudissements sur les bancs du groupe SOC et sur quelques bancs du groupe LaREM.)*

M. le président. La discussion générale est close.

DISCUSSION DES ARTICLES

M. le président. J'appelle maintenant, dans le texte de la commission, les articles du projet de loi.

Articles 1^{er} et 2

(Les articles 1^{er} et 2 sont successivement adoptés.)

VOTE SUR L'ENSEMBLE

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

(Le projet de loi est adopté.)

M. le président. Madame la secrétaire d'État, je constate que vous auriez souhaité intervenir. Sans vouloir être trop autoritaire, je suis néanmoins contraint d'appliquer le règlement. Il se trouve que vous ne pouvez pas prendre la parole à cet instant.

4

PROTOCOLE ADDITIONNEL À LA CHARTE EUROPÉENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE

Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi adopté par le Sénat autorisant la ratification du protocole additionnel à la charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

PRÉSENTATION

M. le président. La parole est à Mme la secrétaire d'État chargée des affaires européennes.

Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État chargée des affaires européennes. Je ne reviendrai pas sur le texte précédemment examiné. J'aurais néanmoins pu apporter quelques précisions relatives à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord – OTAN – et souligner que nous ne cherchons pas à démanteler une quelconque alliance mais au contraire à relancer un partenariat stratégique en nous interrogeant sur les priorités de cette organisation. Je comprends que le règlement de l'Assemblée a quelque peu évolué depuis que j'ai quitté ses bancs. J'en prends acte et respecterai pleinement, monsieur le président, les usages de cette maison.

Venons-en donc à la ratification du protocole additionnel à la charte européenne de l'autonomie locale, consacrant le droit pour toute personne de participer aux affaires d'une collectivité locale.

Cette participation est le fondement même de la démocratie locale : elle permet de renforcer la légitimité des décisions prises au niveau local, de mieux prendre en compte les demandes des citoyens et d'associer les populations à la prise de décision. Comme l'a relevé M. le rapporteur, ce protocole complète logiquement la charte européenne de l'autonomie locale et la renforce en lui assurant un ancrage démocratique.

Le préambule de la charte reconnaît que le droit des citoyens à participer à la gestion des affaires publiques fait partie des principes démocratiques communs à tous les États membres du Conseil de l'Europe. Cependant, la charte ne comporte aucune disposition de fond sur ce sujet et il est apparu nécessaire de la compléter sur ce point. C'est pourquoi les ministres des États membres du Conseil de l'Europe ont décidé, en 2005, d'« étudier l'opportunité et la faisabilité d'une norme juridique de type conventionnel sur la participation des citoyens aux niveaux local et régional ».

Le Conseil de l'Europe est une institution essentielle pour protéger les citoyens et garantir leurs droits fondamentaux. Dans le cadre de la présidence française du Conseil de l'Europe – j'ai eu la chance de présider le comité des ministres pendant six mois, de mai à novembre 2019 –, nous avons rappelé combien les soixante-dix ans d'histoire de cette institution ont marqué l'Europe, la protection des droits, et ont ancré nos valeurs au cœur du continent, valeurs partagées par quarante-sept États qui poursuivent les mêmes objectifs. J'en profite pour remercier les parlementaires français pour leur investissement au sein de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, ainsi que les élus locaux qui contribuent, au sein du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, au renforcement de la démocratie locale et régionale dans les quarante-sept États membres.

Le protocole additionnel consacre un droit individuel de participer aux affaires d'une collectivité locale, c'est-à-dire le droit pour chacun de s'efforcer de déterminer ou d'influencer l'exercice des compétences de la collectivité. La principale nouveauté du texte est de garantir le droit, pour les citoyens de l'État, de participer, en qualité d'électeurs ou de candidats, à l'élection des membres du conseil ou de l'assemblée de la collectivité locale dans laquelle ils résident. Alors que des élections municipales se tiendront dans quelques semaines en France, une telle garantie ne se retrouve dans aucun autre texte international. Le protocole additionnel engage également les États à prendre les mesures nécessaires pour assurer l'exercice de ce droit, en particulier en établissant des procédures de consultation et en garantissant l'accès aux documents publics, car nul ne peut statuer sur des faits ou des données dont il n'aurait pas connaissance.

Le protocole additionnel est bien sûr compatible avec les normes constitutionnelles et législatives françaises, qui garantissent déjà ce droit, y compris avec les restrictions du droit de vote établies par notre droit. Les outils qui existent déjà en France pour favoriser la participation aux affaires des collectivités locales, comme le droit de pétition, le référendum local ou encore les conseils de quartier, permettent une application effective du protocole sans qu'il soit nécessaire d'apporter de modifications ni à la Constitution, ni à la législation. En outre, aucun autre traité ou accord ratifié par la France n'est susceptible d'entrer en conflit avec ces dispositions, dans la mesure où le droit fondamental à participer à la vie locale ne figurait dans aucun traité international.

La charte européenne de l'autonomie locale aujourd'hui complétée réaffirme donc le rôle des collectivités et de ce que nous appelons ici communément « nos territoires » comme premier niveau où s'exerce la démocratie.

À titre personnel, vous le savez, je suis pleinement convaincue que l'Europe ne se fait pas sans les territoires. En effet, l'action européenne ne part pas de Bruxelles et ne s'applique pas sans que quiconque s'en rende compte ou le demande; elle offre des possibilités, des outils, et c'est parce que des acteurs locaux veulent les utiliser que l'action européenne se déploie.

C'est en ce sens que j'ai engagé, dès ma prise de fonction, un grand « tour de France de l'Europe du concret ». Du Douaisis à la Seine-Saint-Denis, j'ai vu comment les collectivités locales et l'Europe concourent à servir les citoyens, autour d'objectifs essentiels tels que la formation des jeunes, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion dans les territoires. À Thionville et au Pic-Saint-Loup, j'ai été à la rencontre des élus et des habitants de territoires ruraux, qui ont su, de manière exemplaire, mettre les outils européens au service de leurs projets et donc de leurs concitoyens.

La ratification par la France de ce protocole rappelle donc l'attachement de notre pays à la démocratie locale et notre engagement à la promouvoir en Europe et dans le monde. Voilà donc un texte conforme à nos valeurs, à nos principes, à ce que nous appelons « l'Europe de la démocratie ». Il est au cœur des attentes des citoyens français qui pourront ainsi comprendre que l'Europe est à leur côté et que c'est parce qu'ils ont des élus locaux, sur le terrain, que cette Europe devient réalité. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et MODEM.*)

M. le président. Madame la secrétaire d'État, pour que ni vous ni moi ne paraissions iconoclastes, je vous précise que je ne peux vous donner la parole qu'après la clôture de la discussion générale. Tout à l'heure, lorsque la discussion générale sera close mais avant que je n'appelle le texte, je vous donnerai donc la parole si vous souhaitez vous exprimer. Après, je n'aurai plus le droit de le faire. Comme M. Meyer Habib, qui vous succédera à la tribune, je suis très respectueux de notre règlement.

La parole est à M. Meyer Habib, suppléant M. Pascal Brindeau, rapporteur de la commission des affaires étrangères.

M. Meyer Habib, suppléant M. Pascal Brindeau, rapporteur de la commission des affaires étrangères. Le présent projet de loi vise à autoriser la ratification du protocole additionnel à la charte européenne de l'autonomie locale et porte sur le droit des citoyens de participer aux affaires des collectivités locales.

Ce protocole additionnel a été adopté en novembre 2009 et immédiatement signé par la France. Il est entré en vigueur en 2012, après ratification par huit États membres du

Conseil de l'Europe. Or ce n'est qu'en 2019, dix ans après sa signature, que notre pays engage la procédure de ratification. Il devrait être le vingtième pays à le faire.

Avant d'aborder le protocole, revenons quelques instants sur la charte européenne de l'autonomie locale, dont il est le prolongement. Lorsqu'elle fut adoptée par les États membres du Conseil de l'Europe en 1985, cette charte était un texte d'avant-garde en matière de reconnaissance des droits des collectivités locales. À l'échelle internationale, c'était une première et, en France, nous étions à peine trois ans après les premières lois Defferre sur la décentralisation. À l'époque, nous ne pouvions ratifier la charte à droit interne constant. En effet, dans un domaine comme l'autonomie locale, un traité n'a pas vocation à pousser le Parlement français dans une direction où il ne veut ou ne peut pas aller; il doit davantage viser à donner une consécration internationale et une force juridique supplémentaire à des règles de droit déjà adoptées en interne. Il a donc fallu attendre les années 2000 pour que nos règles constitutionnelles et législatives soient compatibles avec le principe d'autonomie locale énoncé par la charte. C'est essentiellement la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République qui nous a permis de franchir ce pas.

Malgré les avancées réalisées, aujourd'hui encore, le respect du principe d'autonomie locale dans sa plénitude ne peut être considéré comme un acquis définitif, en France et, plus généralement, en Europe.

L'autonomie locale est, par ailleurs, toujours réversible. Je me dois d'évoquer, à titre d'exemple, la fragilité de l'autonomie financière des collectivités locales françaises. Les évolutions de ces dernières années – baisse des dotations, contractualisation, suppression de la taxe d'habitation – ont quelque peu affaibli l'autonomie financière des collectivités territoriales. C'est un point sur lequel nous devons nous montrer des plus vigilants car, sans autonomie financière, il n'y a pas de réelle autonomie locale.

Toutefois, ce protocole a un objet bien précis: il porte sur le droit des citoyens de participer aux affaires locales. L'idée maîtresse qui le sous-tend est qu'une démocratie locale vivante et véritable est le meilleur gage de bonne santé pour tout État démocratique. Il vise donc à garantir, concrètement, le droit des citoyens de participer aux affaires publiques locales, qu'il définit comme « le droit de s'efforcer de déterminer ou d'influencer l'exercice des compétences de la collectivité locale », un droit qui va bien au-delà du droit d'élire ou de se faire élire membre d'une assemblée délibérante. Enfin il introduit un droit de participer aux affaires, qu'on soit électeur ou non.

Comment participer aux affaires qui vous concernent sans être élu? C'est là toute la difficulté de ce qu'on a appelé la démocratie participative. Le protocole impose aux États de mettre en place des mécanismes garantissant la participation effective des citoyens aux affaires locales, sans toutefois citer ces mécanismes de manière exhaustive – ce ne serait pas possible, tant la diversité des options est grande. De plus, la tâche est difficile: souvent, la démocratie participative sert en réalité de paravent au pouvoir d'un seul, à savoir de celui qui restitue les résultats de la concertation.

Au regard du droit national, en particulier de la Constitution, la France peut ratifier ce texte sans difficulté. Les réformes du début des années 2000, que j'ai évoquées, permettent de satisfaire intégralement aux exigences du protocole. En effet, l'article 72-1 de la Constitution, introduit par la révision constitutionnelle de 2003, institue plusieurs mécanismes de participation à destination des

électeurs des collectivités locales – je pense au droit de pétition, au référendum local à l’initiative des conseils locaux avec valeur décisionnelle, ou encore à la consultation des électeurs des collectivités. Nous pouvons donc nous féliciter que la France ait déjà introduit tous ces mécanismes dans son droit interne. Ils sont par ailleurs complétés par de nombreux autres dispositifs plus ou moins formalisés, avec des situations très différentes d’une collectivité à l’autre – qu’il s’agisse des conseils de quartier, des budgets participatifs ou de toutes les initiatives informelles qui foisonnent, telles que les réunions publiques, les sondages ou les enquêtes.

En France, la démocratie locale dispose déjà d’une grande variété d’outils mais, en même temps, persiste un fort sentiment de frustration exprimé par nombre de nos concitoyens. Beaucoup ont le sentiment de n’être pas suffisamment associés aux décisions publiques locales. Rappelons que l’instauration d’une démocratie citoyenne était, tout récemment, une revendication essentielle du mouvement des gilets jaunes ; elle est également au cœur des débats récents autour du référendum d’initiative partagée au sujet d’Aéroports de Paris, même s’il est vrai qu’en l’espèce, il ne s’agit pas à proprement parler de démocratie locale. Autant de preuves que, dans ce domaine, tout n’est pas réglé, tant s’en faut. Le citoyen ne se sent pas toujours acteur du changement, et il n’a pas encore le sentiment d’être associé aux décisions qui engagent la collectivité.

Aussi, j’estime qu’il est fondamental que nous entendions et comprenions cette revendication de nos compatriotes, et que nous cherchions à y répondre par tous les moyens. Il y va de l’avenir de notre modèle démocratique, d’autant que l’échelon local est celui où peut le mieux se déployer la participation citoyenne du fait de la proximité naturelle.

C’est en ce sens que la ratification de ce protocole est intéressante pour notre pays. Elle nous incite à réexaminer les dispositifs de participation mis en place dans les collectivités locales et donne une force juridique supplémentaire aux dispositifs en vigueur. Dans un premier temps, il conviendra d’effectuer un bon diagnostic, c’est-à-dire d’évaluer le niveau d’appropriation des différents moyens de participation existants dans les différentes collectivités.

En tout état de cause, il est indispensable que nous ratifions sans tarder le présent protocole car la démocratie locale constitue un progrès des libertés publiques, et nous devons la promouvoir au sein du Conseil de l’Europe. Je vous invite donc vivement à voter le projet de loi, à la suite de la commission des affaires étrangères.

Mme Marielle de Sarnez, présidente de la commission des affaires étrangères. Très bien !

M. le président. La parole est à Mme la présidente de la commission des affaires étrangères.

Mme Marielle de Sarnez, présidente de la commission des affaires étrangères. Je tiens tout d’abord à remercier Pascal Brindeau pour son excellent rapport et Meyer Habib pour sa non moins excellente intervention.

Nous examinons le projet de loi autorisant la ratification du protocole additionnel à la charte européenne de l’autonomie locale, qui consacre la reconnaissance de la démocratie locale par les États membres du Conseil de l’Europe, et garantit ainsi les droits des collectivités et de leurs élus. Cette charte est le premier traité qui pose le principe du transfert de compétences aux collectivités locales, assorti du droit pour ces dernières de disposer de ressources propres suffisantes. Elle établit des garanties pour protéger les droits

des collectivités locales. Enfin, comme le précise son introduction, la charte impose le respect d’un minimum de droits, en particulier pour les citoyens, et constitue le premier socle européen de l’autonomie locale. Elle constitue donc une avancée démocratique pour la démocratie locale et pour nos concitoyens.

L’exigence d’une gestion des affaires publiques au plus près des citoyens, gestion grâce à laquelle leur voix, leurs attentes, leurs aspirations seraient vraiment prises en compte ; la question des identités et des spécificités locales ; le respect des principes de décentralisation et de subsidiarité ; la confiance accordée au terrain et au local – toutes ces grandes orientations doivent être au cœur des processus démocratiques.

Certes, dans les temps troublés que nous connaissons et face aux immenses défis auxquels nous sommes confrontés, nous avons, de toute évidence, besoin d’États forts, rassemblés, recentrés sur leurs missions essentielles ; mais nous avons en même temps besoin d’accorder une confiance plus importante au terrain, aux élus, aux habitants des territoires, à tous ceux qui savent mieux les choses parce que, tout simplement, ils les vivent au quotidien.

La fracture démocratique et territoriale que nous constatons dans nombre de démocraties ne pourra être réduite que par un rapprochement toujours plus poussé entre la prise de décision et le citoyen. C’est bien une nouvelle architecture des pouvoirs, un nouvel équilibre, que les démocraties doivent désormais construire. La démocratie locale est sûrement l’un des moyens qui permettra le retour de la confiance entre les peuples et leurs dirigeants. Autant de raisons pour lesquelles je soutiens avec force le contenu et l’inspiration du protocole additionnel, qui vise à renforcer très concrètement notre démocratie locale. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.*)

DISCUSSION GÉNÉRALE

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Alexis Corbière.

M. Alexis Corbière. Permettez-moi de le rappeler à mon tour, c’est le Conseil de l’Europe qui a permis, en 1985, l’élaboration de la Charte européenne de l’autonomie locale. Ce texte constitue encore aujourd’hui le premier instrument juridique multilatéral définissant les principes fondamentaux que tout système démocratique d’administration locale doit respecter. Ratifiée depuis par les quarante-sept États membres du Conseil de l’Europe, la charte oblige notamment à garantir l’indépendance politique, administrative et financière des collectivités locales.

Nous discutons aujourd’hui d’un protocole additionnel à ce texte, qui renforcerait la participation de tout citoyen aux affaires de la collectivité dans laquelle il réside. Sur le principe, nous sommes bien sûr d’autant plus favorables à une telle disposition qu’elle constitue un axe essentiel de notre projet politique, selon lequel la souveraineté populaire doit prévaloir sur tout autre pouvoir.

La démocratie locale revient régulièrement dans nos débats, mais quelle réalité recouvre-t-elle ? Au-delà des engagements internationaux de la France, ses traductions concrètes dans le droit national sont souvent bien pâles.

En novembre 2019, la majorité avait l’occasion de revivifier la démocratie de proximité à l’occasion de la discussion d’un projet de loi. Ce fut un coup d’épée dans l’eau et tout porte à croire que rien ne changera vraiment dans l’exercice de la citoyenneté locale. De surcroît, certains choix institutionnels

ou budgétaires du Gouvernement mettent à mal la souveraineté de nos concitoyens s'agissant du fonctionnement et du devenir de leur commune, de leur département ou de leur région. Ainsi, la suppression de la taxe d'habitation a jeté de nombreux maires dans l'incertitude et risque bien de contraindre encore plus les marges de manœuvre financières des conseils municipaux. Quant au transfert obligatoire des compétences eau et assainissement aux intercommunalités, que nous regrettons, il prive également les communes de leurs leviers d'action. Comment parler de démocratie lorsque, en toile de fond, les dotations ne font que baisser ?

Dans le même temps, lorsque des citoyens ont exprimé le souhait de retrouver des formes de démocratie directe, leurs revendications ont été au mieux ignorées, au pire vivement écartées. Je pense bien sûr au mouvement des gilets jaunes, à son aspiration à l'instauration d'outils nouveaux pour contrôler les élus et leurs décisions, à la création d'assemblées populaires pour nourrir le débat local, et à d'autres mesures encore que nous soutenons.

Les députés du groupe La France insoumise prônent une radicalisation de la démocratie à tous les niveaux et défendent à cette fin de nombreuses propositions telles que la révocabilité des élus entre les rendez-vous électoraux ou l'organisation de référendums permettant au peuple de proposer, de s'opposer ou d'abroger certaines dispositions locales et nationales. Ce sont là des mesures concrètes ! Je fais le vœu que les élections municipales prochaines favorisent leur mise en œuvre. Dans ma circonscription, à Bagnolet, certaines listes les ont inscrites à leur programme. Si elles étaient élues, le règlement intérieur du conseil municipal pourrait prévoir, pour la première fois, un dispositif permettant à un nombre déterminé d'électeurs de révoquer les élus, selon des mécanismes restant à définir et dans des conditions garantissant bien entendu l'exclusion des minorités de l'application d'une telle procédure. Il s'agirait d'une belle et grande avancée, qui satisferait l'aspiration de notre peuple à reprendre le contrôle des décisions qui le concernent. Il est fini le temps où le citoyen faisait à son représentant un chèque en blanc pour cinq ou six longues années pendant lesquelles il n'avait pas la parole.

Pour conclure, si le groupe La France insoumise soutient évidemment toutes les initiatives communautaires visant à renforcer la démocratie locale – il votera donc le texte –, il appelle l'Assemblée à ne pas se satisfaire d'un socle minimum partagé avec nos voisins. Nous souhaitons voir émerger demain, partout où cela sera possible, de nouvelles conquêtes démocratiques, de celles dont notre pays a si souvent été l'étendard. Nous renouerions ainsi avec notre histoire.

M. le président. La parole est à M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. Le protocole additionnel à la charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales est un beau texte, et un texte symbolique.

Un beau texte car il rappelle les valeurs fondamentales d'une démocratie forte et dynamique, reposant avant tout sur le pouvoir des citoyens au sein des instances qui sont les plus proches d'eux : leurs collectivités locales.

Un texte symbolique parce que nous l'examinons dans un contexte où ces collectivités ont souffert d'une politique agressive de la part de l'État qui ignore tout de l'importance essentielle du niveau local.

Certes, les dotations des collectivités locales ne diminuent plus, tout du moins globalement, mais les communes souffrent encore trop d'un manque de moyens. Cette

année, la dotation globale de fonctionnement s'élève à près de 28 milliards d'euros et les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales à environ 49 milliards. Toutefois, après quatre années consécutives de baisse des dotations, ces montants sont loin de combler les besoins. S'y ajoute le renforcement de la contractualisation entre les collectivités et l'État, qui fait reculer la libre administration des communes en créant des incitations très fortes et en permettant à l'État de piloter indirectement certaines politiques locales.

Les députés communistes se sont élevés de nombreuses fois contre ces abus de pouvoir qui empêchent les collectivités de s'organiser comme bon leur semble. La construction à marche forcée des nouvelles régions et des regroupements de collectivités a grandement réduit les marges de manœuvre des communes. La suppression de la taxe d'habitation par le président Macron est du même acabit : le projet politique fortement centralisateur de En Marche !, qui ne compte quasiment pas d'élus locaux, faut-il le rappeler, vise en réalité à soumettre les collectivités à la trajectoire des finances publiques et donc à les corseter, alors même que c'est l'échelon local qui porte l'investissement public en France.

La réforme de la fiscalité locale engagée par le Gouvernement va mettre à mal l'édifice patiemment construit de la commune, cette commune pour laquelle les élus, notamment communistes, se battent au quotidien, cette commune qui prend soin de la population, constitue un bouclier contre les crises provoquées par les politiques libérales, cette commune enfin qui, souvent sur ses propres deniers, compense le départ des services publics de l'État.

Le protocole additionnel à la charte européenne de l'autonomie locale ne porte pas sur les finances locales, me direz-vous. Certes, mais, sans argent, que proposer aux citoyens qui souhaitent voir leur village ou leur ville changer ? Comment tenir un budget participatif... sans budget ? À quoi sert-il de créer des conseils de quartier ou de hameau – qu'il est désormais possible de constituer grâce à un de mes amendements, adopté lors de l'examen du projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique – s'ils servent uniquement à entériner la diminution d'un budget ?

Sans budget, la démocratie locale et participative est mise à mal et la participation citoyenne nettement limitée, au risque de faire passer la démocratie participative pour une opération de communication à moindre coût. Pourtant, les nombreux maires qui s'efforcent de faire participer au maximum les citoyens et qui tâchent de décentraliser les prises de décisions au plus près des besoins des habitants vous le diront : lorsqu'on a des choses à proposer, lorsqu'on dispose d'une véritable liberté d'administration de sa commune et qu'on n'est pas obligé de se battre tous les jours contre la fermeture d'un service public, la diminution d'une dotation ou le déclassement d'un quartier, alors oui, il est possible de faire vivre la démocratie !

Les députés communistes, qui pour la plupart ont été des élus locaux avant de devenir parlementaires, le savent bien. Et, reconnaissez-le, c'est précisément ce qui manque aux députés de la majorité ! L'engagement local rend l' élu humble ; il l'oblige à écouter les citoyens au plus près de leurs besoins et de leurs préoccupations.

C'est donc en pleine connaissance de cause que le groupe de la Gauche démocrate et républicaine vous encourage, chers collègues, à voter le texte. Mais, plus encore, nous demandons qu'il soit appliqué. Nous espérons en effet que la charte – et son protocole additionnel – suscite une prise de

conscience : il faut écouter pour gouverner car gouverner c'est servir. Si vous écoutiez davantage, vous entendriez enfin que le pays va mal et vous comprendriez que l'on ne dirige jamais contre lui. (*MM. Alexis Corbière, Jérôme Lambert et Paul Molac applaudissent.*)

M. le président. La parole est à M. Pierre Cabaré.

M. Pierre Cabaré. Nous examinons le protocole additionnel à la charte européenne de l'autonomie locale, ouvert à la signature en novembre 2009 et entré en vigueur en 2012. Il s'agit d'un très beau texte – plusieurs d'entre vous l'ont déjà souligné –, d'un texte important pour nos collectivités, notre engagement citoyen et nos libertés.

La charte européenne de l'autonomie locale a été adoptée en octobre 1985 sous la forme d'une convention. Elle a été élaborée sous l'égide du Conseil de l'Europe, sur la base d'une résolution adoptée en 1981 par la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux, aujourd'hui Congrès des pouvoirs locaux et régionaux. Depuis 1994, celui-ci est chargé de représenter les collectivités locales et régionales des quarante-sept États membres du Conseil de l'Europe. Évaluer l'application de la charte dans les États membres en vue de renforcer la démocratie locale et régionale est l'une de ses prérogatives.

Depuis 1985, la charte a été ratifiée par les quarante-sept États membres du Conseil de l'Europe. En 1991, le Conseil d'État a jugé que certaines de ses stipulations étaient contraires au caractère uniforme de l'État français et aux modalités de décentralisation.

Ces obstacles ont été levés par la réforme constitutionnelle de 2003, ainsi que par la loi de 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, ce qui a permis à la France de ratifier la charte en 2007. Elle fixe dès lors des normes communes visant à protéger et à développer les droits et libertés des collectivités territoriales. Un droit de recours juridictionnel est inscrit dans la Constitution ou dans la loi pour empêcher les ingérences venues d'autres niveaux. Plusieurs principes du fonctionnement démocratique des collectivités sont assurés : l'élection des organes locaux au suffrage universel direct, la garantie du libre exercice de leur mandat par les élus locaux, la définition par les collectivités de leurs propres structures administratives et l'existence de ressources financières propres suffisantes.

Le protocole examiné ce jour est le résultat d'un travail intergouvernemental qui porte sur la participation démocratique à la gestion des affaires publiques des collectivités territoriales.

Dans les faits, l'article 72-1 de la Constitution permet déjà l'application du protocole. Issu de la révision constitutionnelle de 2003, cet article a institué un droit de pétition réservé aux électeurs de chaque collectivité territoriale et un référendum local décisionnel qui peut être organisé par les collectivités territoriales. Il donne également la possibilité, sur le fondement d'une loi, de consulter les électeurs d'une collectivité lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation. D'autres dispositifs allant dans le même sens existent, tels que les conseils de quartier prévus par le code général des collectivités territoriales et qui prennent un caractère obligatoire dans les communes de plus de 80 000 habitants. D'autres formes de participation peuvent également être établies, comme les budgets participatifs.

L'objectif du protocole est d'intégrer dans le champ d'application de la charte le droit pour toute personne de participer aux affaires d'une collectivité territoriale. On l'aura

compris, cette implication des citoyens renforce la légitimité des décisions prises et garantit le respect de l'obligation de leur rendre des comptes et de mieux répondre à leurs attentes.

Je reviendrai simplement sur les articles 1^{er} et 2, qui imposent d'instaurer un cadre législatif garantissant au niveau international le droit de participer en qualité d'électeur ou de candidat à l'élection des membres du conseil ou de l'assemblée de la collectivité locale. C'est la première fois qu'une telle garantie internationale est prévue. Elle est accordée aux seuls citoyens qui résident dans la circonscription de la collectivité locale, mais l'État partie peut toutefois décider, par une loi, de reconnaître ce droit à d'autres.

Entièrement compatible avec nos engagements internationaux comme avec notre droit interne, le protocole additionnel contribue à développer la participation citoyenne. Le groupe La République en marche votera donc le projet de loi autorisant sa ratification. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.*)

M. le président. La parole est à Mme Marguerite Deprez-Audebert.

Mme Marguerite Deprez-Audebert. Le protocole additionnel à la charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires d'une collectivité locale a été adopté en 2009, il y a donc dix ans ; immédiatement signé par la France, il est entré en vigueur en 2012. Mais il ne sera validé par les parlementaires français qu'après la présente discussion par l'Assemblée du projet de loi examiné en mars dernier au Sénat. Il aura donc fallu une décennie pour que nous achevions le travail.

Il convient de saluer la charte comme un texte novateur, qui était même avant-gardiste au temps de sa rédaction. Datant de 1985, elle constitue une étape importante dans la valorisation des collectivités territoriales et de la démocratie participative dans notre pays.

Le Conseil d'État avait considéré à l'époque que certaines de ses clauses étaient contraires au caractère unitaire de l'État français. C'était, il est vrai, avant l'élan de la décentralisation. Si la France n'a ratifié la charte que dans les années 2000, c'est qu'il fallait auparavant réviser la Constitution, ce qui fut fait en 2003 par la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République.

Les enjeux étaient importants ; beaucoup nous sont chers, dont les modalités de décentralisation en vue de rapprocher l'État des citoyens, ou un plus grand partage de la gouvernance avec ceux qui disposent des prérogatives et des ressources locales. La prise en considération de la voix des citoyens doit être ancrée dans notre système politique.

Grâce à la création de synergies entre les différents niveaux de gouvernance, nous sommes parvenus à changer de manière d'agir et à prendre conscience des bénéfices d'une citoyenneté plus forte et mieux informée. Cette étape a donc permis de développer les incitations à la décentralisation. L'adoption de la charte aura ainsi contribué à une gouvernance plus équilibrée et dynamique.

Le protocole soumis à notre examen a pour but de faciliter l'implication des citoyens dans les affaires des autorités locales, qui est un indicateur de bonne santé pour les États démocratiques. Il donne aux citoyens la possibilité de se sentir responsables et de participer, au-delà du geste civique que représente la désignation de leurs représentants.

Le protocole est en outre conforme au principe de subsidiarité et témoigne de notre engagement au service du projet européen tout en nous permettant de faire davantage

progresser, ensemble, l'intégration sociale. Or, aujourd'hui, notre attention se concentre précisément sur le niveau de participation des citoyens, pour lesquels l'action publique doit être conçue.

Le texte prévoit un changement majeur touchant les relations financières entre l'État et les collectivités locales. Il vise à clarifier l'état actuel de l'autonomie financière locale : celle-ci étant davantage sécurisée et garantie au profit des collectivités, il consacre le droit des citoyens à participer aux affaires de celles-ci. Il renforce en outre l'autonomie locale en consolidant sa base démocratique.

Les idées qui sous-tendent la rédaction du protocole répondent au besoin de proximité de l'action publique qui se fait sentir en France et s'est récemment manifesté. Nous devons par exemple accroître le rôle de la vie associative, élément fondamental de notre démocratie. Les associations visant à encourager la participation des citoyens se développent dans des communes de toutes tailles. Ainsi, ma région, les Hauts-de-France, a lancé les projets d'initiative citoyenne – PIC –, un nouveau dispositif destiné à encourager la participation des habitants à la vie de leur quartier.

En la matière, le protocole additionnel pourra faciliter la concrétisation des initiatives déjà lancées et en favoriser de nouvelles, renforçant ainsi le maillage associatif du territoire. Le projet de loi dit 3D – décentralisation, différenciation et déconcentration – défendu par Jacqueline Gourault, qui vise à donner plus de responsabilités au terrain, va dans le même sens.

Le groupe du Mouvement démocrate et apparentés soutient ces initiatives, destinées à inciter les citoyens à jouer un rôle plus actif dans l'information relative aux décisions mises en œuvre dans leur territoire, ainsi que dans leur application.

De même, au niveau international, nous constatons les bienfaits d'associations telles que les alliances françaises, structures strictement locales dirigées par des bénévoles engagés : elles nous inspirent beaucoup.

Le texte correspond à la volonté exprimée par nos concitoyens de disposer d'une démocratie de proximité – un objectif en phase avec nos valeurs centristes et auquel nous jugeons de longue date indispensable de parvenir –, tout en nous encourageant à réévaluer l'efficacité des mécanismes participatifs actuels. Le groupe du Mouvement démocrate et apparentés estime donc qu'il s'agit d'une avancée importante, qu'il soutiendra bien évidemment.

Mme Marielle de Sarnez, présidente de la commission des affaires étrangères. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Jérôme Lambert.

M. Jérôme Lambert. Texte très innovant pour l'époque, la charte européenne de l'autonomie locale, élaborée sous l'égide du Conseil de l'Europe, a mis de nombreuses années à être ratifiée par certains pays, dont le nôtre. Ouverte à la signature des États membres du Conseil de l'Europe le 15 octobre 1985, la charte est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1988 et a été ratifiée depuis par les 47 États membres – elle ne l'a été par la France que le 17 janvier 2007. La charte a été ensuite complétée, en 2009, par un protocole additionnel entré en vigueur le 1^{er} juin 2012, ratifié à ce jour par 18 États membres. C'est de ce dernier texte que nous sommes saisis aujourd'hui.

Revenons tout d'abord sur l'application de la charte dans notre pays.

C'est du fait de la contradiction entre les principes de la charte et le caractère unitaire de notre État, ainsi que ses modalités de décentralisation, que la France a mis plus de vingt ans à la ratifier. En effet, la charte prône non seulement la décentralisation, mais également l'autonomie locale. Le Conseil d'État avait donc émis en 1991 plusieurs réserves portant sur le pouvoir de gestion des affaires locales, sur le principe de responsabilité politique de l'exécutif local et sur le principe de subsidiarité. Concernant ce dernier, la charte précise que « l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens ». Elle est également le premier texte international à faire application de ce principe et à stipuler qu'un transfert de compétence doit s'accompagner d'un transfert de moyens financiers correspondants. Les obstacles soulevés par le Conseil d'État ont fini par être levés par la réforme constitutionnelle de 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

Si l'effet de la charte sur le droit français a été relativement limité du fait de l'entrée en vigueur, en 1982, des lois de décentralisation, certains principes novateurs, dont celui de subsidiarité, n'ont en revanche été intégrés à la Constitution que lors de cette réforme de 2003. Cependant, la France n'est toujours pas exempte de tout reproche : le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a récemment noté que quelques marges d'amélioration étaient possibles concernant notre système de péréquation financière ainsi que la répartition des compétences entre les différents niveaux d'autorité locales, de manière à éviter tout chevauchement.

Venons-en au protocole additionnel à la charte sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales. Il est l'aboutissement de plus de vingt ans de travail intergouvernemental. Parmi ses points importants figurent le droit à la participation à la vie publique au niveau local, le droit des citoyens à l'information de la part des collectivités territoriales et le devoir desdites collectivités de permettre l'exercice de ces droits. Si la charte mentionnait le droit de participation dans son préambule, elle ne contenait pas de dispositions de fond à ce sujet, à la différence du protocole additionnel.

Précisons que nos principaux outils de démocratie locale ont été créés par la réforme constitutionnelle de 2003, de sorte que les effets de l'application du protocole en droit interne sont relativement neutres. Notre droit inclut ainsi un droit de pétition réservé aux électeurs de chaque collectivité territoriale, ainsi qu'un droit de référendum local dont le résultat a valeur de décision si au moins la moitié des électeurs a pris part au scrutin. La loi nationale prévoit aussi la création de conseils de quartier dans les communes, sans parler des conseils de bourg dans les villages, cités par André Chassaigne.

Le protocole mentionne en outre la possibilité de recourir à d'autres outils ; on peut citer celui, non prévu par la loi, des budgets participatifs, lesquels visent à impliquer les citoyens dans la décision touchant l'emploi d'une partie du budget de leur collectivité.

Tous ces dispositions vont dans le bon sens et sont pleinement compatibles avec notre droit interne. Le groupe Socialistes et apparentés votera donc en faveur du texte. (*Applaudissements sur les bancs des groupes SOC et GDR.*)

Mme Annie Chapelier. Très bien !

M. André Chassaigne. Excellente intervention !

M. Joaquim Pueyo. Très belle intervention !

M. le président. La parole est à M. Paul Molac.

M. Paul Molac. Nous soutenons la ratification du présent protocole additionnel, qui vise à faire entrer dans le champ d'application de la charte européenne de l'autonomie locale le droit pour toute personne de participer aux affaires d'une collectivité locale.

Si nous avons demandé que ce texte issu des travaux du Conseil de l'Europe soit débattu aujourd'hui dans l'hémicycle, c'est pour une raison bien précise : il ne faudrait pas laisser croire que sa ratification fera de la France le chantre de la démocratie participative,...

M. André Chassaing. Très bien !

M. Paul Molac. ...non que le texte en lui-même ne soit pas louable, mais parce que nous doutons grandement du volontarisme de l'État en la matière.

L'article 1^{er} du protocole impose l'obligation d'établir un cadre législatif qui facilite l'exercice du droit de participer aux affaires d'une collectivité locale. Cependant, le protocole ne comprend pas de normes directement applicables : il revient aux États parties de le mettre en œuvre par la voie de la législation nationale. À cet égard, la question se pose des mesures concrètes que la France envisage de prendre.

Je vous ai bien entendue, madame la secrétaire d'État : j'ai compris que, pour le Gouvernement, ce qui existe était déjà suffisant... D'où mon inquiétude. Car les seuils et les conditions de validité pour l'organisation de consultations référendaires sont aujourd'hui excessivement restrictifs, comme l'ont dénoncé des centaines de milliers de personnes, en particulier les gilets jaunes. Je rappellerai par exemple la nécessité, comme le prévoit la loi, de collecter au moins 100 000 signatures, en Loire-Atlantique, soit au moins 10 % du corps électoral, pour demander l'organisation d'une consultation sur la réunification administrative de la Bretagne. Or, malgré l'atteinte de ce seuil, le président du conseil départemental a pu enterrer cette demande démocratique. Ce protocole ne fera donc pas, à droit constant, de la France un exemple de démocratie participative, tout comme la ratification de la charte européenne de l'autonomie locale n'en a pas fait un État des autonomies régionales et n'a pas non plus renforcé un tant soit peu les libertés locales. Les bonapartistes s'en féliciteront... Pour notre part nous, les députés du groupe Libertés et territoires, le déplorons.

Pourtant la charte, en théorie, oblige les États à appliquer tout un ensemble de règles fondamentales garantissant l'indépendance politique, administrative et financière des collectivités locales, établit que le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans le droit national et protégé par la Constitution, et garantit le principe de subsidiarité des États. Mais qu'en est-il de tout cela concrètement dans notre droit interne ? Pas grand-chose ! Certes, la Constitution dispose que l'organisation de la République est décentralisée et que les collectivités locales s'administrent librement. Mais les pouvoirs et les budgets dévolus aux régions françaises sont à des années-lumière de ceux dont disposent les provinces belges, les länder allemands ou les nations britanniques ; les collectivités ne disposent pas en France d'autonomie fiscale – sinon quelques pour cent – et sont tributaires des dotations fluctuantes votées chaque année par l'Assemblée. Sans adaptation réglementaire et sans autonomie fiscale, leurs capacités d'action restent faibles. Peut-on alors parler de pouvoir local ? D'administration locale sans doute, mais de pouvoir local, j'en doute.

Ce n'est bien évidemment pas à une charte européenne qu'il incombe de changer profondément la structure foncièrement centralisée de l'architecture institutionnelle française. Pour y parvenir, il faudrait une réforme constitutionnelle

d'envergure, voire une réforme des esprits. La réforme à venir, dite loi 3D – décentralisation, différenciation, déconcentration –, sera peut-être un pas en avant, mais qui restera de toute façon très en deçà de la structure administrative et politique des États qui nous entourent car ce sont tous des États fédéraux ou du moins à large autonomie régionale. Le simple fait que le Parlement ait attendu dix ans pour enfin ratifier ce protocole additionnel et qu'il ait fallu attendre vingt-deux ans pour que la France ratifie la charte européenne de l'autonomie locale démontre ses réticences profondes à sortir d'une idéologie centralisatrice. Je ferai d'ailleurs un parallèle avec une autre charte européenne, celle des langues régionales, qui n'est toujours pas ratifiée par la France alors que c'est possible depuis... 1992.

La charte européenne de l'autonomie locale n'a, quant à elle, même pas permis à la France de respecter certains des principes démocratiques les plus élémentaires. Ce fut le cas lors du redécoupage des régions : il n'est nulle part imaginable, en Europe, qu'un gouvernement redessine à sa guise, sur un coin de table, les contours des régions sans même les consulter. Je me rappelle pourtant que la région Bretagne avait voté un vœu à l'unanimité de ses membres afin de procéder à un élargissement de ses limites en y incluant la Loire-Atlantique. Je me rappelle également le refus unanime des Alsaciens, élus compris, de voir leur région disparaître dans un « Grand Est ». On ne sera pas surpris d'ailleurs que le gardien du temple jacobin, le Conseil d'État, saisi sur le sujet, n'ait rien trouvé à redire à cette aberration anti-démocratique ; pire, il a même posé une nouvelle règle selon laquelle le juge administratif ne saurait écarter une loi nationale au motif que sa procédure d'adoption serait contraire à un traité international. Curieuse hiérarchie des normes qui voudrait que le droit français soit devenu supérieur au droit international. Voilà un principe pour le moins contestable. Pourtant, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a voté en 2016 un rapport regrettant le non-respect de la charte par la France.

Pour toutes ces raisons, vous comprendrez que nous ne nous fassions pas grande illusion quant à la volonté de l'État français de rendre ce texte véritablement efficace. Et si l'on a fait l'Europe des États, le Béarnais que vous êtes, monsieur le président, comprendra ce que je vais dire en conclusion : nous sommes très très loin de l'Europe des peuples ! (*Mmes Frédérique Dumas et Martine Leguillè-Balloy applaudissent.*)

M. le président. J'ai bien compris, monsieur Molac.

La discussion générale est close.

La parole est à Mme la secrétaire d'État.

Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État. La promotion de la participation locale est aussi un engagement du Gouvernement. Ainsi, la loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique – qui, avant son vote définitif, a fait l'objet d'une commission mixte paritaire conclusive –, va permettre de respecter l'esprit du texte dont nous débattons en introduisant des avancées concrètes pour les élus, en particulier les maires, en matière de formation, de revalorisation de leurs indemnités et de soutien juridique. Il y a donc une cohérence entre la charte européenne et notre action à l'échelle nationale.

Certains d'entre vous ont relevé une contradiction entre le fait que l'Assemblée s'apprêtait à ratifier un texte important pour la démocratie locale et le fait qu'une partie des collectivités territoriales souffraient d'une perte d'autonomie fiscale et financière. Le dégrèvement total de la taxe d'habitation sera compensé par une nouvelle répartition de ressources fiscales comme la taxe foncière et les droits de mutation,

répartition en cours et dont vous en connaissez très bien le mécanisme. Je rappelle que la taxe d'habitation était tout de même un impôt injuste. Ainsi, dans le département de l'Essonne – que je connais un peu –, on paie une taxe d'habitation trois fois plus élevée qu'à Paris, alors qu'on ne perçoit pas trois fois plus de revenus, en moyenne, à Évry que dans la capitale. Le Gouvernement a donc été animé par un souci d'équité territoriale. Pour ce qui est du niveau des dotations de l'État, le membre assidu de la commission des finances que j'ai été se doit de souligner qu'elles sont stables, voire en très légère augmentation quant à leur répartition entre les 35 000 communes et les autres collectivités, depuis la loi de finances pour 2018, alors qu'elles avaient subi, il est vrai, une baisse importante sous le précédent gouvernement. Je tiens à cet égard à rappeler la responsabilité des uns et des autres.

M. Molac a par ailleurs fait un long développement sur la démocratie participative. C'est un sujet particulièrement intéressant à l'heure où nous cherchons à innover, et je peux, au poste que j'occupe dorénavant au Gouvernement, aborder les réalités de la participation citoyenne à l'œuvre en Europe dans une perspective plus panoramique. Ainsi, quand la France lance le grand débat ou les consultations citoyennes – 1 100 sur les 1 700 dans l'ensemble de l'Union européenne –, quand le Président de la République nous invite à réfléchir à une démocratie délibérative, quand, plus encore, notre pays met à l'agenda de l'Union européenne, dans le cadre de la future conférence sur l'avenir de l'Europe, non seulement la nécessité d'écouter les citoyens par le biais de consultations ou de référendums mais surtout la nécessité de leur assurer une participation active et substantielle à la délibération politique – non pas uniquement pour leur demander de répondre par « oui » ou par « non », mais surtout pour les amener à faire des propositions dont il sera tenu compte –, je crois que nous défendons une vision nouvelle de la place des citoyens dans la démocratie. Il s'agit, sans remettre en cause la démocratie représentative, de rechercher de nouveaux voies et moyens.

L'autre pays qui a innové en ce sens, c'est l'Irlande. Elle a mis en œuvre un processus citoyen très intéressant autour d'une réforme qui aurait pu être source d'un clivage important, celle de l'avortement. Existente par ailleurs, dans les pays nordiques, des formats d'échanges alliant société civile – les syndicats notamment, mais aussi les citoyens et les associations – et classe politique d'une manière également très intéressante. Je peux donc vous assurer, monsieur Molac, qu'il y a en la matière des initiatives françaises. Alors que le Conseil européen a déjà travaillé sur la question en décembre dernier, le Parlement européen a voté hier sur la conférence sur l'avenir de l'Europe une résolution très importante qui précise le début de ses travaux. Le conseil des ministres lui consacra une discussion ciblée d'ici à la fin du mois, avant que la Commission ne donne sa position. Le Gouvernement est donc en train de chercher les voies et moyens pour donner aux citoyens une place, concernant les sujets européens, mais surtout une voix qui compte.

Pour ce qui est de vos commentaires, monsieur Molac, sur le fait que la France n'est pas un État fédéral, je rappelle que la République française est de nature assez particulière, chacun des États européens étant d'ailleurs construit selon un modèle assez unique donc difficilement comparable aux autres. Le projet de loi dit 3D devra notamment permettre de répondre à la volonté du Président de la République d'inscrire la différenciation dans la Constitution. Autant de réflexions que nous devons mener pour assurer la réalisation de deux objectifs apparemment contradictoires mais, je le crois, essentiels pour les citoyens : assurer une plus grande efficacité des décisions qui pour cela doivent être prises plus près du terrain, reconnaître la nécessité d'un État engagé. L'épisode des gilets jaunes nous a en effet montré le grand désarroi de nos concitoyens quand l'État se désengageait. Et si la décentralisation se fait de manière sèche, on ne répondra pas aux exigences démocratiques qui nous sont adressées aujourd'hui. Il y a là, vous le voyez, beaucoup d'éléments très politiques et très philosophiques, en tout cas très importants pour la bonne santé de notre démocratie. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM. – Mme Marguerite Deprez-Audebert applaudit également.*)

VOTE SUR L'ARTICLE UNIQUE

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

(*L'article unique est adopté, ainsi que l'ensemble du projet de loi.*)

5

ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

M. le président. Prochaine séance, mardi 21 janvier 2020, à quinze heures :

Questions au Gouvernement ;

Discussion, sur le rapport de la commission mixte paritaire, du projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire ;

Nouvelle lecture de la proposition de loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet.

La séance est levée.

(*La séance est levée à onze heures quarante.*)

Le Directeur du service du compte rendu de la séance de l'Assemblée nationale

SERGE EZDRA