

JOURNAL OFFICIEL



DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE DÉBATS PARLEMENTAIRES ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

9^e Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1989-1990

(51^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

1^{re} séance du lundi 21 mai 1990

SOMMAIRE

PRÉSIDENTICE DE M. GEORGES HAGE

1. Evénements en Israël et dans les territoires occupés (p. 1537).

M. le président.

Suspension et reprise de la séance (p. 1537)

Rappel au règlement (p. 1537)

MM. Jean-Pierre Brard, le président, Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités territoriales.

2. Financement des collèges. - Discussion, en deuxième lecture, d'un projet de loi (p. 1537).

M. Paul-Louis Tenaillon, rapporteur de la commission des lois.

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités territoriales.

Discussion générale :

MM. Jean-Pierre Brard,
Jean-Claude Blin,
Yves Fréville,
Daniel Goulet, le président.

Clôture de la discussion générale.

Passage à la discussion des articles.

M. le secrétaire d'Etat.

Article 1^{er} (p. 1543)

Amendements identiques nos 1 de la commission des lois et 7 de M. Brard : MM. le rapporteur, Jean-Pierre Brard, le secrétaire d'Etat. - Adoption.

Amendements identiques nos 2 de la commission et 11 de M. Brard : MM. le rapporteur, Jean-Pierre Brard, le secrétaire d'Etat. - Adoption.

Adoption de l'article 1^{er} modifié.

Article 2. - Adoption (p. 1544)

Article 3 (p. 1544)

MM. Daniel Goulet, Pierre Lequiller, le président, le secrétaire d'Etat.

Amendements identiques nos 3 de la commission et 8 de M. Brard : MM. le rapporteur, Jean-Pierre Brard, le secrétaire d'Etat. - Adoption.

Amendements identiques nos 4 corrigé de la commission et 10 de M. Brard : MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption.

Amendement no 5 de la commission : MM. le rapporteur, Jean-Pierre Brard, le secrétaire d'Etat, Jean-Claude Blin, Yves Fréville, Pierre Lequiller, Daniel Goulet. - Adoption.

L'amendement no 9 de M. Brard n'a plus d'objet.

Adoption de l'article 3 modifié.

Article 4 (p. 1546)

Amendement de suppression no 6 de la commission : MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption.

L'article 4 est supprimé.

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

3. Office français de protection des réfugiés et apatrides. - Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat après déclaration d'urgence (p. 1547).

M. Jean-Claude Blin, rapporteur de la commission des lois.

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

Mme Edwige Avice, ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères.

Discussion générale :

MM. Jean-Yves Autexier,
Pierre Mazeaud, Mme le ministre,
Jean-Pierre Brard,
Robert Pandraud,
Francis Delattre.

Clôture de la discussion générale.

Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.

4. Ordre du jour (p. 1559).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. GEORGES HAGE, vice-président

La séance est ouverte à seize heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

ÉVÉNEMENTS EN ISRAËL ET DANS LES TERRITOIRES OCCUPÉS

M. le président. Mes chers collègues, des événements douloureux viennent de se dérouler en Israël et dans les territoires occupés. Il n'est pas possible de ne pas réagir devant ces événements dramatiques qui risquent de retarder le processus de paix.

Je crois donc de mon devoir de vice-président de l'Assemblée nationale de suspendre la séance pendant quinze minutes pour témoigner de notre émotion et de notre inquiétude.

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

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

M. le président. La séance est reprise.

Rappel au règlement

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Brard, pour un rappel au règlement.

M. Jean-Pierre Brard. Mon rappel au règlement est fondé sur l'article 58, alinéa 1.

Monsieur le président, notre assemblée ne peut poursuivre ses travaux sans évoquer l'horrible carnage qui vient de se produire dans la banlieue de Tel-Aviv où huit ouvriers palestiniens ont été abattus par un Israélien en tenue militaire.

Cette tuerie, suivie du massacre dans les territoires occupés de huit autres Palestiniens par les forces israéliennes chargées de réprimer l'émeute provoquée par l'attentat de Tel-Aviv, est le résultat de la politique israélienne de rejet de toute solution concertée du problème palestinien et du climat de haine anti-arabe engendré par le maintien de l'occupation.

Ces événements dramatiques démontrent la nécessité d'une solution pacifique et négociée, incompatible, il est vrai, avec l'attitude des actuelles autorités israéliennes qui s'opposent à tout progrès de la paix dans la région.

Monsieur le président, la France ne peut rester indifférente devant ces événements. Paris doit, comme vient de le lui demander le président de l'O.L.P., M. Yasser Arafat, condamner l'attentat barbare et engager une action auprès du Conseil de sécurité de l'O.N.U. pour obtenir que le gouvernement israélien mette fin à la violence sanglante qu'il a déclenchée contre les populations palestiniennes.

M. le président. Monsieur Brard, je me dois de vous faire observer que ces événements étaient l'objet de la suspension de séance.

La parole est à M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités territoriales.

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, le Gouvernement regrette bien sûr les événements dramatiques qui viennent de se dérouler en Israël et s'associe à l'hommage que vous venez de rendre à la mémoire de victimes innocentes.

Vous savez quels efforts déploient depuis longtemps M. le Président de la République, M. le Premier ministre et M. le ministre des affaires étrangères pour que la paix soit ramenée dans cette région du monde. C'est le souhait que vous venez de formuler. Telle est également la volonté du Gouvernement.

Le Président de la République comme le Gouvernement continueront à œuvrer pour la paix dans cette région du monde, comme nous œuvrons pour la paix dans tous les domaines et dans toutes les régions où, hélas ! des incidents dramatiques se poursuivent.

2

FINANCEMENT DES COLLÈGES

Discussion, en deuxième lecture, d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, en deuxième lecture, du projet de loi relatif à la participation des communes au financement des collèges (nos 1282, 1333).

La parole est à M. Paul-Louis Tenaillon, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Paul-Louis Tenaillon, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat chargé des collectivités territoriales, mes chers collègues, le Sénat a adopté le 12 avril dernier le projet de loi qui fait l'objet de notre examen. L'Assemblée l'avait adopté le 19 décembre 1989, date trop tardive pour qu'il soit applicable au 1^{er} janvier 1990.

Nous sommes donc en présence d'un vide juridique qu'il n'est dans l'intérêt de personne de laisser se prolonger. Je souhaite qu'en deuxième lecture nous poursuivions un travail constructif d'amélioration du projet gouvernemental pour que l'adoption définitive intervienne dans un délai rapproché. Je pense que c'est possible.

L'article 1^{er} a été un peu modifié par le Sénat. Nous avons prévu pour la suppression de la participation communale aux dépenses de fonctionnement des collèges un rythme annuel de décroissance progressive. Les amendements adoptés par le Sénat montrent qu'il s'est inspiré des mêmes préoccupations et qu'il n'a pas entendu non plus remettre en cause le fond du texte présenté par le Gouvernement.

Tenant compte du calendrier, le Sénat a plusieurs fois parlé, au lieu du 1^{er} janvier, de l'exercice 1990, et il a souhaité que les conseils généraux disposent pour délibérer d'un délai s'achevant le 1^{er} octobre 1990, ce qui est la sagesse.

Le Sénat a voulu rendre plus souples les règles régissant les participations communales. Il a ainsi tenu à préciser que le dispositif d'extinction prévu par la loi ne s'appliquait qu'aux participations obligatoires.

Il a également prévu que la délibération du conseil général fixerait, « le cas échéant », le rythme de décroissance de la participation communale. Cela risque toutefois de créer une certaine ambiguïté. La commission des lois, sur l'initiative de votre rapporteur, a adopté un amendement revenant sur cette adjonction.

Enfin, à la suite de ce qui ressemble fort à un quiproquo, le Sénat a supprimé le dernier alinéa de l'article 1^{er} qui autorisait le département à supprimer la participation communale aux dépenses de fonctionnement des collèges dès le 1^{er} janvier 1990 et légalisait ainsi la pratique du taux zéro à laquelle plusieurs départements avaient déjà eu recours. La commission a jugé, au contraire, qu'il s'agissait d'une précision utile et a adopté, sur ma proposition, un amendement rétablissant le dernier alinéa de l'article 1^{er}.

L'Assemblée nationale avait adopté sans modification l'article 2 définissant de nouvelles modalités de versement de la participation communale aux dépenses d'investissement des collèges.

La commission des lois du Sénat, hostile à ce qu'un pouvoir de décision lui paraissant trop important soit laissé aux départements, s'est prononcée en faveur de la suppression de cet article et donc du maintien des modalités actuelles de versement de la participation des communes.

Le Sénat, sans aller jusqu'à supprimer l'article 2, lui a donné une nouvelle rédaction répondant aux inquiétudes de sa commission des lois. Il a en effet décidé que le choix entre les deux systèmes de versement des participations communales n'appartiendrait pas au seul département, mais qu'il devrait faire l'objet d'une convention passée entre celui-ci et la commune ou le groupement propriétaire. Celui-ci ne pourrait donc être chargé contre son gré de collecter les contributions des autres communes.

Pour répondre à une seconde préoccupation de sa commission des lois, le Sénat a également précisé que la commune ou groupement chargé de cette collecte ne pourrait en aucun cas être tenu de faire l'avance au département des contributions des autres communes.

Cela n'était dans l'intention de personne. La commission des lois a donc adopté cet article sans modification.

L'article 3 est relatif à la participation communale aux dépenses d'investissement des collèges.

Le Sénat n'a apporté aux dispositions qui lui étaient transmises par l'Assemblée nationale que des modifications identiques à celles qu'il avait retenues pour l'article 1^{er}, tendant, par conséquent, à tenir compte du calendrier d'examen du projet de loi et s'efforçant par ailleurs d'accroître la souplesse du dispositif proposé. Ces modifications appellent donc les mêmes commentaires que ceux que je viens de formuler pour l'article 1^{er} et donc les mêmes amendements.

Mais il a voulu saisir l'occasion de la discussion d'un projet de loi traitant d'un aspect, bien particulier, du rôle des collectivités locales en matière d'enseignement pour prendre position sur deux problèmes : l'évolution passée et prévisible des charges résultant pour les départements des transferts de compétences en matière de collèges et les conditions dans lesquelles les collectivités locales peuvent contribuer au financement des investissements des établissements d'enseignement secondaire privés sous contrat. Il a demandé un rapport au Gouvernement sur ces deux points.

Cette initiative peut paraître adaptée pour ce qui est de l'évaluation des charges résultant pour les départements des transferts de compétences en matière d'établissements d'enseignement secondaire du premier cycle.

On peut d'ailleurs observer que le législateur a déjà eu recours à cette méthode dans le domaine de l'enseignement, puisque l'article 98 de la loi de finances pour 1987 prévoit la présentation chaque année d'un rapport au Parlement sur l'évolution des charges résultant pour les régions des transferts de compétences dans le domaine des lycées. Le texte adopté par le Sénat à l'article 3 du projet de loi constitue d'ailleurs la transposition quasi littérale du dispositif de l'article 98 de la loi de finances pour 1987 au cas des départements et des collèges.

Le Gouvernement, cependant, pour un certain nombre de raisons, ne s'est pas conformé à l'obligation qui lui était faite par cet article. Aucun rapport sur les régions et les lycées n'a encore été remis au Parlement. Dans ces conditions, il est malheureusement permis de douter de l'efficacité de l'initiative prise par le Sénat.

Pour la seconde question, celle de la contribution des communes au financement des investissements des établissements d'enseignement secondaire privés sous contrat, une récente décision du Conseil d'Etat a mis en lumière le caractère peu satisfaisant de la situation actuelle. Telle est, je pense, la raison de l'attitude du Sénat.

En commission des lois, plusieurs intervenants ont estimé que les dispositions retenues par la Haute assemblée n'auraient pas d'effet concret réel, ce qui est probablement exact. Mais, si j'ai bien compris les motivations de la Haute assemblée, elle a voulu, par son amendement, poser le problème de la participation des collectivités locales au financement des établissements privés. C'est pourquoi, à titre personnel, mes chers collègues, votre rapporteur votera le texte du Sénat.

La période de tensions ouverte il y a quelques années s'est achevée par la prise en compte de la volonté manifestée par une très grande partie de l'opinion publique. Il n'est de l'intérêt de personne de mettre en cause la sérénité retrouvée. Je souhaite qu'elle soit mise à profit pour résoudre un problème très lié au texte qui fait aujourd'hui l'objet de notre examen.

Je suis persuadé que des solutions peuvent être trouvées pour donner aux collectivités locales la possibilité d'intervenir comme elle l'entendent pour équilibrer les efforts consentis en faveur des établissements publics et des établissements privés. Cette liberté d'appréciation permettra de régler sur place et dans les meilleurs délais ce problème difficile. Si j'en crois ma propre expérience, dans mon département, il peut être réglé dans un consentement quasi général. Je souhaite, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous puissiez nous présenter des dispositions concrètes. Elles sont attendues par un grand nombre d'entre nous.

M. Daniel Goulet. Très bien !

M. Paul-Louis Tenellon, rapporteur. La commission a été saisie par M. Massot d'un amendement tendant à supprimer les dispositions introduites par le Sénat. M. Massot a jugé inopportun de demander un rapport au Gouvernement, s'agissant d'une matière pour laquelle les compétences avaient été entièrement transférées au département et non d'une politique partagée entre l'Etat et une collectivité locale.

M. Dosière a estimé inapplicable l'article 98 de la loi de finances pour 1987, dont s'inspirent les dispositions adoptées par le Sénat. Il a précisé que la commission d'évaluation des charges n'était pas en mesure, plusieurs années après les transferts de compétences, d'apprécier dans quel état les bâtiments scolaires avaient été transférés aux collectivités locales chargées de les gérer.

M. Limouzy s'est élevé contre la tendance actuelle à la multiplication des rapports inutiles.

Votre rapporteur, sur ce point, ne partage pas l'avis de la commission, mais celle-ci a adopté l'amendement de M. Massot.

Enfin, l'article 4 est relatif au transfert au département de la propriété des bâtiments des collèges.

Ajouté au projet de loi par le Sénat, cet article prévoit que l'extinction de toute participation obligatoire ou volontaire d'une commune ou groupement propriétaire aux dépenses d'investissement d'un collège a pour conséquence le transfert de plein droit au département de la propriété des bâtiments de ce collège.

S'opposant à l'introduction de cet article additionnel, le Gouvernement a observé qu'il pouvait paraître imprudent d'adopter une telle disposition sans qu'une concertation préalable ait eu lieu avec les parties concernées.

Dans ces conditions, tout en souscrivant à l'objectif final de clarification avancé par les auteurs de l'amendement adopté par le Sénat, mais préférant qu'il soit atteint par la voie d'accords entre collectivités plutôt que par celle de la mise en place, sans doute prématurée, par le législateur d'un mécanisme automatique, votre rapporteur a présenté à la commission un amendement tendant à la suppression de l'article 4. La commission, saisie par M. Massot d'une proposition identique, a adopté cet amendement.

En conséquence, mes chers collègues, la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande de voter le projet de loi modifié par les amendements qu'elle a adoptés.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités territoriales.

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, je tiens d'abord à remercier M. le rapporteur et l'ensemble des membres de la commission de leur excellent travail.

Le projet de loi relatif à la participation des communes au financement des collèges est maintenant bien connu de votre assemblée. Vous aviez d'ailleurs adopté en première lecture, le 19 décembre dernier, et pour l'essentiel, ce projet dans la rédaction initiale présentée par le Gouvernement.

Les modifications apportées alors tenaient l'une aux délais, l'autre au régime des dépenses d'investissement.

Ainsi que vous l'avez souligné, monsieur le rapporteur, le Sénat n'a pas remis en cause non plus les principes sur lesquels reposait le projet du Gouvernement.

J'en suis bien sûr heureux, et je souhaite que ce texte que j'ai présenté dans un double souci de souplesse et de simplification, amendé et enrichi par le travail des deux assemblées, puisse trouver rapidement une solution consensuelle, de manière à éviter sur le plan local les désagréments liés à un vote trop tardif.

J'en viens maintenant au projet de loi.

Ce texte, je le répète, est présenté dans un double souci de souplesse et de simplification.

Souplesse tout d'abord, car il est indispensable de laisser aux départements le soin de fixer la date à laquelle ils décideront de ne plus percevoir les participations communales, comme il est indispensable que les départements puissent fixer eux-mêmes le rythme de décroissance progressive de cette participation ainsi que son taux. Il s'agit des articles 1^{er} et 3 du projet.

C'est pourquoi je ne souhaite pas que le conseil général puisse fixer, le « cas échéant », le rythme de décroissance de la participation communale.

Comme vous l'avez indiqué, monsieur le rapporteur, cet amendement a pour conséquence inattendue de permettre d'augmenter le taux de participation des communes avant l'issue de la période d'extinction. C'est un paradoxe que j'avais déjà souligné lors d'un débat au Sénat.

Simplification, ensuite, notamment pour ce qui concerne les modalités de versement des contributions communales en matière de dépenses d'investissement. Il s'agit de l'article 2, qui n'a fait l'objet d'aucune remise en cause.

Je voudrais maintenant en revenir à l'article 3, et plus précisément à la demande qui est faite au Gouvernement de fournir un rapport sur l'évolution des charges résultant pour les départements des transferts de compétence en matière de collèges.

J'ai eu l'occasion de dire au Sénat, et je le répète ici, combien je m'étonnais de cette demande, formulée cinq ans après le transfert des collèges.

Depuis, les départements ont chacun mené des politiques autonomes dans ce domaine - c'était le choix, fait par votre assemblée, de la décentralisation. L'Etat n'a plus à intervenir, même pour assurer le suivi de l'évolution des charges des collectivités locales, que ce soit en matière d'enseignement public ou d'enseignement privé.

A cet égard, je regrette, mesdames, messieurs les députés, que le problème du financement des investissements dans les collèges de l'enseignement privé ait pu être posé dans le cadre de la discussion d'un texte de loi à caractère technique, consacré au financement des collèges de l'enseignement public; comme il est clairement dit dans le texte de loi.

Outre que le Gouvernement est hostile à toute demande qui pourrait être perçue comme une rupture de l'équilibre actuel entre l'enseignement public et l'enseignement privé - M. le ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, l'a rappelé récemment ici même...

M. Pierre Muzaud. Il n'en veut pas, de l'enseignement privé !

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. ... ce n'est pas, me semble-t-il, à l'occasion de ce projet de loi que peut se régler la question du financement des collèges privés.

Vous-même, monsieur le rapporteur, avez relevé à l'instant que l'amendement sénatorial était sans effet réel. Vous avez clairement dit, avec raison, qu'en ce qui concerne l'école, nous souhaitons les uns et les autres et, au-delà de ces murs, l'ensemble des Françaises et des Français, la sérénité et la tranquillité qui sont de mise, fort heureusement, depuis plusieurs années. Vous avez souligné qu'il y avait en ce sens un consentement quasi général.

Mais il n'est pas dans mes compétences directes de vous faire, comme vous le souhaitiez, des propositions concrètes. Je le répète, M. le ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, s'est exprimé en la matière. Restons sur la ligne que vous traciez à l'instant, celle de la sérénité, de la recherche du point d'équilibre qui est la règle absolue depuis plusieurs années et ne posons pas, au détour d'un texte technique chargé de régler la question du financement des col-

lèges de l'enseignement public, le problème du financement des établissements privés par les collectivités locales. Nous savons que ce n'est pas la bonne méthode.

M. Daniel Goulet. C'est aussi un problème technique !

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. Enfin, en ce qui concerne l'article 4, article additionnel qui pose le problème du transfert de la propriété des collèges aux départements, je m'associe tout à fait à vos propos, monsieur le rapporteur, pour rappeler la nécessité d'engager au préalable une concertation et une réflexion approfondie avec tous les partenaires concernés, Etat et collectivités locales.

Je voudrais, avant de terminer mon propos, annoncer que mon collègue Roger Bambuck a été chargé par M. le ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, d'une mission d'évaluation et d'étude dans le domaine des équipements sportifs en milieu scolaire.

Ce problème avait été soulevé à plusieurs reprises dans cette assemblée et au Sénat, et le Gouvernement, toujours attentif aux préoccupations des élus, a souhaité y apporter une réponse. Ainsi, une réflexion est engagée dans ce domaine. Je gage qu'elle sera suivie bientôt de propositions concrètes.

Telles sont, mesdames, messieurs les députés, les précisions que je souhaitais apporter au projet de loi que j'ai l'honneur, au nom du Gouvernement, de vous soumettre aujourd'hui.

M. le président. Dans la discussion générale, plusieurs orateurs sont inscrits.

La parole est à M. Jean-Pierre Brard, pour dix minutes.

M. Jean-Pierre Brard. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, en matière d'éducation, les lois de décentralisation ont clairement défini des blocs de compétence selon la nature des collectivités territoriales : aux communes, les écoles maternelles et primaires, aux départements, les collèges, aux régions, les lycées, et à l'Etat, à moins d'un changement dans la législation, les établissements d'enseignement supérieur.

Depuis 1983, date du transfert de responsabilité aux départements des collèges, la participation des communes aux dépenses d'investissement et de fonctionnement dérogeait à ces principes. Aussi n'avons-nous cessé de réclamer la suppression de cette « dime » acquittée par les communes, qui vient s'ajouter aux nombreux transferts de charges que l'Etat a effectués ces dernières années et qui ampute d'autant les budgets communaux.

Le présent texte s'y emploie, et nous nous en réjouissons. Néanmoins, il ne règle pas tous les problèmes qu'il crée aux finances départementales.

Lors de la première lecture, au Sénat comme à l'Assemblée, nous avons soulevé ces questions et nous avons déposé des amendements qui faisaient obligation à l'Etat de compenser par une aide équivalente ces charges nouvelles en investissement et en fonctionnement.

Ces amendements ont été repoussés par le Gouvernement et par l'ensemble des autres groupes parlementaires. C'est d'autant plus regrettable que le patrimoine légué par l'Etat n'a pas été légué « en état » mais « en l'état », ce qui n'est pas du tout la même chose. L'état en question était souvent bien triste, parfois même de décrépitude avancée, si bien que l'effort financier accompli ces dernières années par les départements pour redresser la situation a été considérable et lourd à supporter.

Qu'on en juge : la Seine-Saint-Denis consacre chaque année 250 millions de francs aux investissements dans les collèges, 15 p. 100 de son budget, soit dix fois plus que ce que l'Etat y consacrait avant le transfert de compétences.

Dans le cadre de l'examen de la loi de finances pour 1991, nous réitérerons notre demande qu'une dotation d'Etat, au minimum équivalente à l'économie réalisée par les communes, soit versée aux départements. Vous voilà prévenu, monsieur le secrétaire d'Etat. Ainsi, d'ici à l'élaboration de la loi de finances, vous aurez tout le temps d'intégrer nos propositions et de convaincre votre collègue, M. le ministre chargé du budget.

C'est la raison pour laquelle nous sommes favorables à la proposition faite par le Sénat qui prévoit, à l'article 3, l'établissement d'un bilan du transfert des compétences, ce qui permettrait de connaître avec exactitude, département par

département, l'état du parc et de disposer d'une évaluation des dépenses nécessaires pour son extension en fonction de l'augmentation prévisible des effectifs des collèges.

Par contre, nous sommes totalement opposés à la dernière partie de la proposition qui veut abolir la limitation des subventions à l'enseignement privé. Incontestablement, la droite, majoritaire au Sénat, veut rallumer un débat qui est clos pour l'instant.

N'acceptant pas le principe d'un financement à égalité du privé par les collectivités locales, nous avons déposé un amendement de suppression de cette disposition. Nous avons pris note, monsieur le secrétaire d'Etat, de la décision de la commission, qui propose également sa suppression. C'est une décision pleine de sagesse.

J'ajoute que si, par une quelconque manœuvre, cette disposition réapparaissait, nous serions bien évidemment contraints de revoir notre attitude quant au vote final de cette loi. Mais ce que vous avez déclaré, monsieur le secrétaire d'Etat, est de nature - je dirai : une fois n'est pas coutume - à nous donner satisfaction.

M. Arthur Dehaine. Cela arrive quand même !

M. Jean-Pierre Brard. Eh oui ! Cela devrait d'ailleurs inciter le Gouvernement à persévérer puisque, vous le savez, il y a sur ces bancs une majorité de gauche qui pourrait s'opposer à la politique de droite que vous avez engagée en 1986 et qui, malheureusement, continue depuis pour l'essentiel !

L'article 4 du projet qui nous est soumis, article nouveau lui aussi, répond à la préoccupation que nous avons exprimée en première lecture, à savoir la dévolution des établissements aux départements.

En effet, compte tenu de l'extinction progressive des participations communales, comme le prévoit ce texte, et du niveau dérisoire de la dotation d'investissement de l'Etat, nous ne sommes pas opposés à ce que le transfert de propriété s'effectue sans compensation, notamment quand les départements procèdent à des investissements importants dans ces établissements.

M. le président. La parole est à M. Jean-Claude Blin, pour dix minutes.

M. Jean-Claude Blin. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le texte qui nous est soumis est indispensable pour que le processus de décentralisation en matière d'éducation arrive à son terme.

Les principes posés par les lois de décentralisation de décembre 1982 et de 1983 impliquent la création de blocs de compétences au profit de chacune des collectivités territoriales, cela devant entraîner la suppression des financements croisés et éviter la tutelle d'une collectivité sur une autre. Ainsi, la commune est responsable des écoles primaires, le département des collèges, la région des lycées et l'Etat des universités.

Le présent projet de loi a été examiné en première lecture à l'Assemblée nationale en décembre 1989. Il nous revient en deuxième lecture en mai 1990, alors que son application était prévue au 1^{er} janvier. Ce retard ne risque-t-il pas, monsieur le secrétaire d'Etat, d'être une source de contentieux ? Il est vrai que l'essentiel est que le texte puisse s'appliquer rapidement.

Au cours de la navette avec le Sénat, un consensus sur les dispositions essentielles a été obtenu. Il en est ainsi, entre autres, de la disparition progressive de la participation des communes au financement des collèges dans un délai de cinq ans pour les dépenses de fonctionnement et de dix ans pour les dépenses d'investissement.

Lors du débat en deuxième lecture en commission des lois de l'Assemblée nationale, des précisions ont été ajoutées, telles que la possibilité pour le conseil général de décider la suppression immédiate de la participation des communes aux dépenses des collèges, ce qui existe dans certains départements depuis 1986.

Le groupe socialiste a, quant à lui, déposé deux amendements aux articles 3 et 4 afin de rétablir le texte adopté en première lecture, les dispositions ajoutées par le Sénat étant jugées inopportunes et prématurées.

Le premier amendement tend à supprimer l'obligation pour le Gouvernement de déposer un rapport sur l'évolution des charges résultant pour les départements des transferts de

compétences en matière de collèges. L'intérêt d'un rapport n'est sans doute pas négligeable, mais on ne peut suivre la tendance actuelle à la multiplication de tels rapports.

Le second amendement demande la suppression de l'article relatif à la contribution des collectivités locales au financement des investissements des établissements d'enseignement privés sous contrat. Cela regarde essentiellement la collectivité concernée, et il ne semble pas utile de maintenir la disposition en cause.

Quant à l'article 4 *nouveau*, il est estimé par beaucoup inapplicable. En effet, l'article 98 de la loi de finances de 1987, dont s'inspirent les dispositions adoptées par le Sénat, ne permet pas à la commission d'évaluation des charges d'apprécier dans quel état les bâtiments scolaires avaient été transférés pour leur gestion aux collectivités territoriales.

Sûr de l'adoption par l'ensemble de la représentation nationale des dispositions ainsi proposées, le groupe socialiste votera ce texte pour qu'il soit adopté définitivement et puisse s'appliquer le plus rapidement possible afin de répondre à l'attente des collectivités.

M. le président. La parole est à M. Yves Fréville.

M. Yves Fréville. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, lors du débat que nous avons eu en décembre, le groupe de l'Union du centre avait donné son accord à la constitution au profit du département d'un bloc de compétences homogène en matière de collèges, par suppression des participations communales.

Certes, nous sommes actuellement dans une situation que je qualifierai de « non-droit », ou « d'apesanteur », mais nous espérons bien que les choses iront normalement et que ce qui était facultatif redeviendra obligatoire, avant d'être ultérieurement supprimé.

Sans doute eût-il été préférable de régler toutes ces questions lors du débat sur les grandes lois de décentralisation en 1983 et en 1985 et de transférer dès cette époque aux départements la totalité des responsabilités, mais aussi des obligations en matière de dettes contractées par les communes. Cela n'a malheureusement pas été fait. Le problème s'en est trouvé d'autant plus délicat à résoudre qu'un énorme effort financier a été accompli par les collectivités locales au profit des collèges, augmentant par là même les participations communales.

A titre d'exemple, dans mon département d'Ille-et-Vilaine, les dépenses d'investissement au profit des collèges sont passées de 21 à 65 millions de francs, alors que la participation de l'Etat au titre de la dotation départementale d'équipement des collèges ne s'accroissait que de 3 millions, passant de 8 à 11 millions de francs.

Sur le plan technique, le projet de loi tel qu'il nous revient du Sénat est satisfaisant, essentiellement en raison des qualités de simplicité et de simplification que vous soulignez à l'instant, monsieur le secrétaire d'Etat. J'ajoute qu'à mes yeux il a le mérite d'aborder de front le problème politique du financement des collèges publics et privés en demandant, ce qui est un minimum, un simple rapport d'information au Gouvernement.

J'avais, en première lecture, indiqué l'attachement du groupe U.D.C. au respect de quelques grands principes, dont je constate qu'ils sont respectés.

Premier principe : la possibilité de supprimer en une seule étape les participations communales dans un délai fixé. Ce système brutal a le double mérite de la clarté pour les contribuables et de la simplicité. M. le rapporteur avait proposé cette solution. J'espère que ce principe pourra prévaloir, et pas seulement « le cas échéant ».

Deuxième principe : la possibilité de diversifier les solutions suivant les départements. En effet, les départements sont engagés dans des programmes d'investissement pluri-annuels. Il serait donc souhaitable que chacun d'entre eux puisse trouver une politique adaptée à son cas, de façon que toutes les communes puissent être traitées de la même manière, que ce soit pour des dépenses nouvelles d'investissement ou pour des dépenses qualifiées d'anciennes. Sur ce point, l'accord avec la solution du Sénat est acquis.

Troisième principe auquel nous sommes très attachés : le maintien, pour la commune siège d'un collège, de la possibilité de faire appel de responsabilité. Les deux tiers des communes de mon département gèrent ainsi leurs investissements,

tant de construction que de maintenance, en conformité avec un principe fondamental de la décentralisation, celui de subsidiarité.

A cet égard, d'ailleurs, le transfert automatique de propriété des collèges prévu à l'article 4 nouveau n'est pas satisfaisant, ne serait-ce que parce qu'une commune ayant fait appel de responsabilité doit bien évidemment pouvoir conserver la propriété de son collège.

Reste, monsieur le secrétaire d'Etat - j'ai déjà appelé votre attention sur ce point au mois de décembre dernier - le problème des contributions des communes de second rang lorsque la commune siège a fait appel des responsabilités. Cette commune siège a pu contracter un emprunt, même pour des dépenses nouvelles d'investissement, et les communes de second rang vont devoir rembourser à la commune siège des participations qui peuvent s'étaler dans le temps au-delà de la date choisie par le conseil général pour la fin des participations. Le département aura naturellement, dans une pareille circonstance, payé sa contribution. Qu'arrivera-t-il des contributions des communes de second rang ? Il faudrait, me semble-t-il, qu'elles puissent être rendues obligatoires pour éviter tout contentieux.

Telles sont, monsieur le secrétaire d'Etat, les observations que, sur le plan technique, je voulais présenter.

Vous ne vous étonnerez pas que le groupe de l'Union du centre attache de l'intérêt à l'amendement sénatorial demandant l'établissement d'un rapport sur l'harmonisation des possibilités de financement des collèges publics et privés.

Je dirai d'abord que votre loi va dans le sens de cette harmonisation, au moins indirectement.

En effet, déjà les départements peuvent aligner la participation par élève dans l'enseignement privé sur ce qu'elle est dans l'enseignement public. De plus, vous allez supprimer la participation des communes pour les élèves de l'enseignement public, alors qu'à l'heure actuelle les communes n'ont rien à payer pour les élèves de l'enseignement privé. Supprimant les participations communales pour l'enseignement public, vous réalisez cette harmonisation au niveau du fonctionnement. Mais si cette harmonisation est assurée au niveau du fonctionnement, elle ne l'est pas du tout au niveau de l'investissement, et ce à la suite de la jurisprudence « Département d'Ille-et-Vilaine ». Il se trouve que je suis responsable au niveau du conseil général des collèges de ce pauvre département !

Monsieur le secrétaire d'Etat, vous avez dit que, depuis cinq ans, on n'avait rien fait, alors que les départements étaient autonomes. Permettez-moi de vous répondre que le département d'Ille-et-Vilaine avait adopté un système de subvention de 30 p. 100 des investissements des collèges privés. Donc, une décision avait été prise. Et s'il a fallu attendre cinq ans, c'est parce que la haute juridiction administrative a mis cinq ans pour se prononcer sur un recours dans ce domaine. Ce n'est donc pas de la responsabilité de qui-conque.

Je n'ai pas l'intention, monsieur le secrétaire d'Etat, de discuter le fondement de cette jurisprudence. Je voudrais simplement en tirer les conséquences pratiques dans un département où 40 p. 100 des élèves relèvent de l'enseignement privé et où 45 p. 100 des collèges sont des collèges privés. Le patrimoine de ces collèges est entretenu par l'enseignement privé, comme l'Etat pouvait entretenir le patrimoine des collèges publics avant la décentralisation. Vous voyez ce que cela signifie : c'est une référence.

Par conséquence, je pense que, dans ce domaine, une certaine harmonisation vers le haut serait utile. Harmonisation ne veut pas dire égalisation. Il ne s'agit en aucune manière de souhaiter en ce domaine que le financement des collectivités locales devienne majoritaire. Mais nous nageons en pleine incohérence. C'est pour cela qu'il faut un rapport. Les départements peuvent subventionner les lycées professionnels techniques privés. Ils peuvent subventionner l'enseignement privé supérieur, comme l'enseignement supérieur public d'ailleurs,...

M. Daniel Goulet. Et agricole !

M. Yves Fréville. ... qui ne sont pas de notre compétence. Ils peuvent subventionner les ports de plaisance, le goudronnage des cours de ferme et tous les autres équipements privés. Une seule chose n'est pas de notre responsabilité, ce pour quoi la loi nous donne compétence, à savoir les collèges privés.

M. Daniel Goulet. Absolument !

M. Yves Fréville. C'est une question de cohérence dans le domaine de la décentralisation. L'Etat demande aux collectivités locales de faire un effort considérable pour le développement de l'investissement éducatif dans tous les degrés d'enseignement et il ne peut pas éliminer de cet effort demandé aux collectivités locales ce qu'elles souhaitent faire, de par le principe d'autonomie, en faveur des collèges privés dont elles ont la responsabilité sur le plan du fonctionnement. En ce domaine, donner et retenir ne vaut.

Telles sont, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, les quelques observations que je souhaitais faire au nom du groupe de l'Union du centre. Votre projet, amendé par le Sénat, permet une amélioration du fonctionnement de l'enseignement. Il va dans le sens d'une décentralisation claire. Je souhaite qu'il ne soit pas modifié et qu'en conséquence nous puissions le voter.

M. le président. La parole est à M. Daniel Goulet, inscrit pour dix minutes.

M. Daniel Goulet. Monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, nous voici donc réunis pour examiner en deuxième lecture ce projet de loi relatif à la participation des communes au financement des collèges.

Je ne reprendrai pas aujourd'hui les critiques de fond du Rassemblement pour la République. Elles ont été fort bien formulées par mon collègue Bruno Bourg-Broc lors de la première lecture de ce texte par notre assemblée le 19 décembre 1979.

Comme le soulignait il y a un instant M. le rapporteur, le Sénat n'a pas ou peu, apporté de modifications à l'esprit du texte. A cet égard, sur plusieurs points, par les amendements qu'il a adoptés, il a fait œuvre utile et amélioré votre projet de loi.

Ainsi, en limitant le dispositif d'extinction prévu pour la participation communale aux dépenses de fonctionnement des collèges aux seules participations obligatoires, nos collègues sénateurs ont clarifié le texte en levant définitivement le doute qui aurait pu subsister quant à la possibilité pour les communes de continuer à financer volontairement les dépenses de fonctionnement des collèges.

De même, s'agissant des modalités de versement des participations des communes aux dépenses d'investissement des collèges, les amendements introduits à l'article 2 par nos collègues sénateurs vont dans le sens d'un plus grand respect de l'autonomie des collectivités territoriales, ce dont nous ne pouvons que nous réjouir. Pour ce qui concerne la participation des communes aux dépenses d'investissement des collèges, le Sénat a, comme nous, convenu de limiter aux seules dépenses nouvelles d'investissement l'application du mécanisme d'extinction progressive des participations communales. Nous nous félicitons également de ce choix.

Nos collègues sénateurs ont par ailleurs introduit à l'article 3 une mesure nouvelle visant, à l'instar des dispositions de l'article 98 de la loi de finances pour 1987, à faire établir par le Gouvernement un bilan global de l'évolution des charges résultant pour les départements du transfert des compétences en matière de collèges.

Cette proposition n'a, semble-t-il, pas eu l'heur de plaire au Gouvernement, ni au groupe socialiste. Mais qui s'en étonnerait ? La commission des lois a en conséquence refusé de suivre les conclusions de notre rapporteur.

Sur ce point, je me demande ce qui vous gêne. En quoi la demande d'un rapport qui permettrait de cerner avec précision, tant au niveau national qu'au niveau de chaque département, l'évolution des charges résultant pour ces derniers des transferts des collèges est-elle à vos yeux incongrue ?

Peut-être craignez-vous les conclusions sur lesquelles risquerait de déboucher un tel type de document, et notamment à la disproportion qu'il pourrait faire apparaître entre le montant des charges transférées, au regard des ressources de compensation versées par l'Etat ?

S'agissant justement de la compensation du surcroît de charges que va entraîner pour les départements la perte des recettes résultant de la participation des communes aux dépenses de fonctionnement et d'investissement des collèges, il aurait été juste, monsieur le secrétaire d'Etat, que ces pertes de recettes soient compensées par un abondement des dotations versées par l'Etat, abondement qui serait seul de

nature à permettre aux départements de faire face à l'effort financier qui leur est imposé et d'équilibrer leurs fiscalités propres.

Et qu'il me soit permis de dire par avance qu'à cet égard l'argument selon lequel la loi ne prévoit pas de compensation pour les simples transferts de charges apparaîtrait en l'occurrence spécieux. D'autres problèmes ont été souvent évoqués. Ils restent à ce jour encore sans réponse.

Nous vous avons de nouveau interrogés sur la situation des équipements sportifs utilisés par les collèges. Vous nous avez fait à l'instant des propositions, mais elles n'en sont qu'au stade de la réflexion.

S'agissant de l'enseignement des langues dans les écoles élémentaires à titre expérimental, de quelle manière l'Etat entend-il s'impliquer ? Il reste à craindre, une fois de plus, que les collectivités n'en assument la responsabilité financière, car, pour l'instant, rien n'est encore dit de très précis.

S'agissant de l'entretien, de l'intendance et de l'administration des collèges, tous les problèmes demeurent. Les charges n'ont pas été nettement réparties. Et, si l'on veut traiter des effectifs et des moyens sur lesquels, nous, collectivités locales et élus locaux, nous sommes directement en prise, il convient d'en finir une fois pour toutes et de définir des règles équitables entre l'Etat et les collectivités.

Vous ne pouvez pas ignorer, monsieur le secrétaire d'Etat - car vous êtes en prise directe sur les problèmes du terrain - que tous ces efforts ont été, d'une façon ou d'une autre, dans le cadre des coopérations intercommunales que l'Etat ne manque jamais d'encourager, très largement accompagnés par les communes ou les regroupements pédagogiques intercommunaux. En effet, ces derniers ont à cœur de maintenir et de moderniser, au prix d'efforts exceptionnels, les écoles primaires et maternelles en milieu rural, où ils sont confrontés au problème de la désertification. Il est donc normal qu'on les relève progressivement de l'obligation qui leur a été imposée de contribuer au financement des collèges.

S'agissant enfin du problème maintes fois évoqué - essentiel à nos yeux et fondamental à plus d'un titre pour tous les Français - de la contribution des collectivités locales au financement des investissements des établissements d'enseignement secondaire privés sous contrat, vous avez tenu à tout repousser en bloc et, là encore, refusé de tenir compte des conclusions pourtant identiques des rapporteurs des commissions des lois et des affaires culturelles de l'Assemblée nationale et du Sénat. A cet égard, comme nous le souligne très justement notre collègue Tenaillon dans son excellent rapport, il est urgent que « le législateur intervienne rapidement pour que soit clarifiée une situation particulièrement confuse ». Confuse surtout - et encore M. le rapporteur reste-t-il en dessous de la vérité par courtoisie - depuis la décision du Conseil d'Etat du 6 avril dernier, venue confirmer et, si j'ose dire, aggraver un jugement du tribunal administratif de Rennes par une interprétation encore plus restrictive de la loi Falloux du 15 mars 1850 et dont le moins que l'on puisse dire est qu'elle commence à dater.

Il faudra bien pourtant, monsieur le secrétaire d'Etat, qu'à un moment ou à un autre le Gouvernement se décide à examiner cette question au fond et que ce problème soit enfin résolu.

Je voulais vous en offrir l'occasion à nouveau aujourd'hui en redéposant à mon tour, après mes collègues Mme Missoffe et M. Chérioux au Sénat, un amendement visant à faire en sorte que les départements puissent apporter leur concours sous forme de subventions ou de garanties d'emprunt aux dépenses d'investissement des collèges privés sous contrat.

Malheureusement, les subtilités juridiques de notre règlement ont conduit au rejet de cet amendement déposé ; semble-t-il, hors des délais propres à notre discussion.

Il n'en reste pas moins urgent de lever les limites qui entravent encore les capacités des collectivités locales de subventionner les établissements d'enseignement privés, auxquels nous savons tous à quel point les Français sont attachés. Ne rappelons pas - je pense que c'est inutile - ce qui s'est passé en 1984 !

C'est une simple mesure de justice visant à mettre l'enseignement privé à parité avec l'enseignement public que nous demandons, et rien de plus.

A cet effet, nous avons également déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale - puisque vous nous demandiez tout à l'heure de faire des propositions concrètes, monsieur le secré-

taire d'Etat -, avec mes collègues Bruno Bourg-Broc et Pinte, une proposition de loi en ce sens. Si vous vous engagez quant à son inscription à l'ordre du jour, monsieur le secrétaire d'Etat, je serais, pour ma part, prêt à vous suivre totalement sur le projet que vous nous présentez aujourd'hui et je suis sûr que mes collègues du Rassemblement pour la République en feraient autant.

En conclusion, je suis au regret de constater qu'une fois de plus le Gouvernement ne prend pas ses responsabilités, en éludant les problèmes de fond et en n'apportant que des solutions partielles et fragmentaires, lorsqu'il daigne véritablement s'attaquer à un problème.

Solutions partielles et fragmentaires, en effet, puisque là où nous étions en droit d'attendre des réponses satisfaisantes et d'application immédiate, vous avez choisi - et c'est votre responsabilité - de repousser une fois encore les échéances en prolongeant en réalité un dispositif transitoire. C'est du transitoire qui dure !

Sous réserve des réponses que vous apporterez peut-être, au cours de cette discussion, aux questions que nous vous posons, le groupe du Rassemblement pour la République se déterminera sur ce texte.

M. le président. Monsieur Goulet, je me dois de vous faire observer, puisque vous avez soulevé ce problème, qu'en application de l'article 99, alinéa 1^{er}, du règlement, les amendements peuvent être présentés dans un délai de quatre jours de séance suivant la distribution du rapport. Au cas particulier - mais la réflexion vaut pour vous aussi, monsieur Fréville - ...

M. Michel Sapin, président de la commission des lois constitutionnelles et de l'administration générale de la République. Nous travaillons trop bien !

M. le président. ... le rapport de la commission des lois ayant été distribué le 11 mai, la forclusion était opposable à l'amendement que vous avez déposé aujourd'hui, ainsi qu'à celui de M. Fréville.

M. Yves Fréville. M. Tenaillon a trop fait diligence !

M. le président. Prendrait-on de mauvaises habitudes et oublierait-on le fonctionnement normal de l'Assemblée ?

M. Daniel Goulet. On n'en avait plus l'habitude !

M. le président. La discussion générale est close.

Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion des articles du projet de loi pour lesquels les deux assemblées du Parlement n'ont pu parvenir à un texte identique est de droit dans le texte du Sénat.

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

La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. Messieurs les députés, vous me permettrez de vous répondre rapidement. Si je dis rapidement, ce n'est pas que je juge vos propos sans intérêt. Au contraire, vous avez abordé les problèmes de fond, mais, sur de nombreux sujets évoqués, j'avais déjà répondu par avance dans mon intervention générale. C'est un peu l'avantage d'une deuxième lecture. On a tendance à cibler plus facilement les questions dans la mesure où elles ne sont pas très différentes de celles qui ont été posées en première lecture. Cependant, par courtoisie et pour approfondir le débat, je vais répondre en quelques mots aux uns et aux autres.

Je tiens tout d'abord à indiquer à M. Brard combien je suis ravi lorsque nous parvenons enfin à être d'accord - j'allais dire lui et moi -, le Gouvernement et le groupe qu'il représente. Et quand nous bénéficions de son soutien, nous l'apprécions, comme tout ce qui est rare, à sa juste valeur.

M. Jean-Pierre Brard. Comme les truffes ! (Sourires.)

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. Absolument ! Cela dit, monsieur Brard, je vous rappelle qu'en ce qui concerne les charges nouvelles il n'y a pas lieu à compensation lorsque les transferts s'effectuent de collectivité à collectivité. Quant au rapport demandé relatif au bilan de transfert de compétences, j'ai déjà répondu que l'Etat n'a pas à s'immiscer cinq ans après dans le suivi des charges des départements.

M. Blin s'est inquiété à juste titre du fait que l'application tardive de ces textes pourrait être source de contentieux. C'est la raison pour laquelle j'ai tenté de faire comprendre, avec toutes les réserves d'usage - car si le Gouvernement propose, et je parle sous le contrôle du président de la commission des lois, c'est le Parlement qui dispose - tant ici en première lecture qu'au Sénat, qu'un vote conforme aurait peut-être permis de gagner du temps. Mais je n'ai pas été entendu, surtout lorsque la discussion a quelque peu dérapé sur les problèmes de l'enseignement privé. Par « dérapé », j'entends qu'il n'était pas souhaitable d'entamer un tel débat à propos d'un texte consacré à l'enseignement public.

Toutefois, afin de permettre aux collectivités de continuer à assumer normalement leurs responsabilités et d'assurer le financement de nos collèges, j'ai fait préparer, le 5 février dernier, une circulaire pour indiquer qu'un texte comblerait le vide juridique, maintenant provisoirement l'obligation de participation, et ce dès le 1^{er} janvier, afin de permettre aux maires d'apprécier correctement leurs obligations.

Monsieur Fréville, en ce qui concerne le transfert de charges vers les collectivités, je viens de répondre en m'adressant à M. Brard. Mais je tiens à vous remercier d'avoir reconnu, au nom du groupe de l'U.D.C., que les principes de simplicité et de clarté que vous souhaitiez ont été respectés. Vous constaterez que, lorsqu'elles sont bonnes, nous tenons compte des propositions de votre groupe, et de l'opposition en général. C'est ainsi que le Gouvernement entend mener le débat avec le Parlement.

S'agissant du problème de l'appel de responsabilité, les communes sièges et les communes de second rang payeront leur participation en fonction des conventions passées entre communes. Je rappelle, une fois de plus, qu'il s'agit uniquement des dépenses nouvelles. Le projet de loi n'interfère en rien, monsieur le député, dans la procédure habituelle d'appel de responsabilité.

Enfin, vous m'avez longuement interrogé sur le financement des collèges privés. Je ne puis que répéter que, comme vous, le Gouvernement souhaite que les points d'équilibre qui ont été trouvés en ce qui concerne l'école soient respectés - et M. le ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale s'a d'ailleurs rappelé ici même - et que la paix scolaire que nous avons voulue continue de régner. Toutefois, ce n'est pas à partir de ce texte consacré à l'enseignement public que l'on peut aborder ce sujet, et vous le savez fort bien.

Enfin, monsieur Goulet, vous souhaitez que soient trouvées des règles équitables s'agissant des rapports entre l'Etat et les collectivités locales. Mais c'est la volonté du Gouvernement, au travers d'un tel texte ! En tout cas, je vous le dis très tranquillement, je ne crois pas que ce soit en abordant d'un seul coup, sur un texte purement technique, tous les sujets touchant à l'éducation, qu'il s'agisse du financement de l'enseignement privé comme du problème de l'enseignement des langues ou de bien d'autres choses, que nous pourrions arriver à définir ces règles équitables. Pour traiter des problèmes généraux de l'enseignement et de l'éducation, il y a d'autres moments : la discussion annuelle du budget de l'éducation nationale en est un ; le dialogue avec M. le ministre de l'éducation nationale en est un autre. Chercher, chaque fois que le Parlement examine un texte technique sur l'enseignement découlant des lois de décentralisation, à rouvrir un débat de portée générale sur l'éducation, ce n'est pas de bonne méthode. Et je suis certain que vous en êtes convaincu, monsieur Goulet, vous qui êtes un homme de rigueur.

Voilà ce que, au nom du Gouvernement, je souhaitais répondre aux députés qui m'ont interrogé. (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)

M. le président. Nous abordons la discussion des articles.

Article 1^{er}

M. le président. « Art. 1^{er}. - L'article 15 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat est complété par quatre alinéas ainsi rédigés :

« A compter de l'exercice 1990, la participation obligatoire des communes aux dépenses de fonctionnement des collèges, prévue au deuxième alinéa (1^o) du présent article, peut être

perçue par les départements dans les conditions ci-après et ce jusqu'à une date qui ne peut être postérieure au 31 décembre 1994.

« Le Conseil général fixe avant le 1^{er} octobre 1990 :

« 1^o La date à laquelle le département cesse de percevoir une participation communale aux dépenses de fonctionnement des collèges ;

« 2^o Le cas échéant, le rythme de décroissance de cette participation jusqu'à la date de suppression de celle-ci, en prenant pour référence le taux de la contribution des communes fixée pour l'année 1989. »

Je suis saisi de deux amendements identiques, n°s 1 et 7.

L'amendement n° 1 est présenté par M. Tenaillon, rapporteur ; l'amendement n° 7 est présenté par M. Brard et les membres du groupe communiste et apparenté.

Ces amendements sont ainsi rédigés :

« Au début du dernier alinéa (2^o) de l'article 1^{er}, supprimer les mots : « le cas échéant, ». »

La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 1.

M. Paul-Louis Tenaillon, rapporteur. Les termes « le cas échéant » introduits par le Sénat, pouvant créer une ambiguïté en laissant croire qu'une augmentation du taux de la participation des communes est possible, la commission propose à l'Assemblée de revenir sur ce point au texte adopté par l'Assemblée en première lecture.

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Brard, pour soutenir l'amendement n° 7.

M. Jean-Pierre Brard. Je n'ai rien à ajouter à ce que vient de dire M. le rapporteur, sinon que nos collègues ont eu le temps d'étudier cet amendement, qui se justifie par son texte même. A la différence de M. Fréville et de M. Goulet, nous, nous ne travaillons pas au rythme des sénateurs. (Sourires.) Nos amendements ont été déposés en temps et en heure.

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

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement est, bien sûr, favorable à ces amendements. D'abord, parce qu'ils proposent de revenir au texte adopté par l'Assemblée le 19 décembre dernier. Ensuite, parce que, pour les raisons que j'ai indiquées tout à l'heure dans mon intervention, le rythme de décroissance est, selon les dispositions envisagées par le texte, à la discrétion du conseil général. Ce rythme peut être régulier ou irrégulier, rapide ou non, voire nul les premières années, la seule obligation étant d'aboutir à la suppression de la participation communale dans la limite maximale du délai imparti par la loi, ce qui exclut bien entendu toute possibilité d'augmentation du taux de participation. Or les termes « le cas échéant » pourraient laisser subsister une ambiguïté. Etant donné que nous voulons clarifier, clarifions : le Gouvernement est donc favorable à ces amendements !

M. le président. Je mets aux voix par un seul vote les amendements n°s 1 et 7.

(Ces amendements sont adoptés.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques, n°s 2 et 11.

L'amendement n° 2 est présenté par M. Tenaillon, rapporteur ; l'amendement n° 11 est présenté par M. Brard et les membres du groupe communiste.

Ces amendements sont ainsi rédigés :

« Compléter l'article 1^{er} par l'alinéa suivant :

« Il peut décider de supprimer, dès l'exercice 1990, la participation des communes aux dépenses de fonctionnement des collèges. »

La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 2.

M. Paul-Louis Tenaillon, rapporteur. Il est utile, mes chers collègues, que le texte prévoit explicitement la possibilité d'une suppression immédiate de la participation communale. Cela relève du libre choix de chaque collectivité. Cet amendement a pour objet de rétablir, avec une modification formelle, l'alinéa supprimé par le Sénat.

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Brard, pour soutenir l'amendement n° 11.

M. Jean-Pierre Brard. Monsieur le président, je ne voudrais pas répéter ce qu'a fort bien dit M. le rapporteur dont je partage l'opinion.

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

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. Le président de la commission des lois parlait à l'instant de consensus autour de la clarté. Cet amendement va dans le sens d'une plus grande clarté et d'une meilleure lisibilité du texte. Le Gouvernement y est donc favorable.

M. le président. Je mets aux voix par un seul vote les amendements n° 2 et 11.

(Ces amendements sont adoptés.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'article 1^{er}, modifié par les amendements adoptés.

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

Article 2

M. le président. « Art. 2. - Le quatrième alinéa de l'article 15-1 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 précitée est remplacé par six alinéas ainsi rédigés :

« Les contributions dont les communes ou leurs groupements sont redevables en application du présent article sont versées :

« 1° Soit directement au département ;

« 2° Soit à la commune propriétaire ou au groupement compétent pour les collèges existants à la date du transfert de compétence, ou à la commune d'implantation ou au groupement compétent pour les collèges créés postérieurement à cette date. Cette commune ou ce groupement reverse au département les contributions perçues des communes.

« Le mode de paiement applicable est fixé par convention entre le département et la commune ou le groupement visés au 2° ci-dessus. A défaut d'accord, les contributions seront versées directement au département.

« En aucun cas, la commune ou le groupement chargé du reversement ne peut être tenu de faire l'avance au département des contributions des autres communes.

« Ces contributions constituent des dépenses obligatoires. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 2.

(L'article 2 est adopté.)

Article 3

M. le président. « Art. 3. - L'article 15-3 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 précitée est ainsi rédigé :

« Art. 15-3. - A compter de l'exercice 1990, la participation obligatoire des communes aux dépenses nouvelles d'investissement des collèges, prévue à l'article 15-1 de la présente loi, peut être perçue par les départements dans les conditions ci-après et ce jusqu'à une date qui ne peut être postérieure au 31 décembre 1999.

« Le conseil général fixe avant le 1^{er} octobre 1990 :

« 1° La date à laquelle le département cesse de percevoir une participation communale aux dépenses d'investissement des collèges ;

« 2° Le cas échéant, le rythme de décroissance de cette participation jusqu'à la date de suppression de celle-ci, en prenant pour référence le taux de la contribution des communes fixée pour l'année 1989.

« A l'ouverture de la première session ordinaire de 1991-1992, le Gouvernement présentera au Parlement un rapport annexé au projet de loi de finances qui appréciera pour chaque département l'évolution des charges résultant des transferts de compétences en matière d'établissements publics et privés de l'enseignement secondaire du premier cycle, compte tenu des dotations générales de décentralisa-

tion et des dotations départementales d'équipement des collèges attribuées par l'Etat. A cet effet, il retracera la liste et le montant des dépenses effectuées par l'Etat à la date du transfert de compétences et l'évolution depuis la date de ce transfert du montant des dépenses de fonctionnement et d'investissement des collèges ainsi que le montant de la participation des communes à ces dépenses.

« Ce rapport appréciera également l'état du patrimoine transféré aux départements. Il comportera enfin une évaluation du montant des gros travaux indispensables à l'entretien et au fonctionnement des établissements ainsi que du montant des investissements et des équipements nécessaires pour leur rénovation ou leur extension, compte tenu des perspectives démographiques de chaque département.

« Ce rapport prévoit, enfin, l'harmonisation des possibilités des collectivités locales en matière de financement des établissements d'enseignement privé sous contrat et d'enseignement public. »

La parole est à M. Daniel Goulet, inscrit sur l'article.

M. Daniel Goulet. Je prends acte du fait que l'amendement que notre groupe avait déposé pour reprendre celui de Mme Missoffe et M. Chérioux au Sénat n'a pu, compte tenu de notre règlement, être recevable.

Cela dit, je voudrais dire à M. le secrétaire d'Etat que nous ne parlons probablement pas le même langage. Nous estimons que ce texte ne revêt pas un caractère aussi technique qu'il le prétend. Par ailleurs, quand pourrions-nous aborder les sujets de fond si ce n'était à l'occasion d'une discussion comme celle d'aujourd'hui ? Vous nous répondez que nous pourrions le faire lors du débat sur la loi de finances. Or vous savez très bien, pour avoir été vous-même parlementaire, monsieur le secrétaire d'Etat, qu'il est hors de question que l'on puisse aborder de tels sujets dans ce cadre ! De plus, nous n'avons pas la maîtrise de l'ordre du jour. Dans ces conditions, comment pourrions-nous prendre les initiatives que nous souhaitons voir prendre depuis longtemps ?

La paix scolaire, comme vous le dites, a été retrouvée en 1984. Aujourd'hui, nous sommes tous d'accord pour maintenir un consensus indispensable à cette paix scolaire. Nous ne voulons pas rouvrir les plaies. Nous souhaitons simplement que les actes soient mis en conformité avec les discours.

Le consensus établi depuis 1984 devrait nous permettre aujourd'hui de régler les problèmes de fond qui sont à l'origine des difficultés que connaissent les établissements privés, surtout lorsque les collectivités locales sont impliquées.

Aujourd'hui, vous parlez d'une discussion à caractère technique. Mais le problème de fond de la répartition des charges entre les communes et les départements, d'une part, les collectivités locales et l'Etat, d'autre part, reste posé. Je regrette que le débat en reste là. Nous attendons vos propositions, monsieur le secrétaire d'Etat, en prenant acte, bien sûr, du refus que vous avez opposé à l'introduction de cette question dans la discussion d'aujourd'hui.

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

M. Pierre Lequiller. Le groupe U.D.F. regrette, lui aussi, que la discussion n'ait pas pu porter sur le financement par les collectivités locales des établissements privés. Ce financement était dans l'esprit des lois de décentralisation. Aussi un certain nombre de départements ont-ils consenti un effort très important non seulement pour les collèges publics mais aussi pour les collèges privés. C'est le cas de mon département dont M. le rapporteur est président du conseil général.

J'ajoute que l'arrêt du Conseil d'Etat qui concerne l'Ille-et-Vilaine a fait l'objet de discussions extrêmement longues et approfondies et que les conclusions des commissaires du Gouvernement étaient favorables à l'interprétation selon laquelle les collectivités locales pouvaient financer les collèges privés.

Au surplus, M. Rocard ne souhaitait-il pas, il y a peu, que des propositions de loi viennent en discussion à l'Assemblée ? Plutôt que d'adopter des propositions de loi, relevant à mon avis de la tactique politicienne, sur le racisme, par exemple, ne devrait-on pas examiner celles qui visent à permettre aux collectivités locales de participer au financement des établissements privés ? Pour nous, prime le souci des enfants, qu'ils soient en établissements privés ou en établissements publics.

Nous sommes parfois en présence de collèges ou de lycées privés terriblement endommagés. Nous allons connaître de graves problèmes juridiques à ce propos. Je demande donc instamment que ces propositions de loi - j'en ai déposé une, mais d'autres collègues l'ont également fait - soient examinées par l'Assemblée. Voilà un travail concret, d'origine parlementaire, qui me paraît devoir retenir l'attention.

M. le président. Monsieur Lequiller, je me dois de vous faire observer qu'il est loisible à votre président de groupe de proposer à la conférence des présidents les propositions de loi qui paraissent vous importer beaucoup.

M. Pierre Lequiller. Si j'ai insisté sur cette question, monsieur le président, c'est parce que les ministres nous ont déjà répondu à plusieurs reprises que, pour l'instant, ils ne souhaitaient pas voir inscrire ces propositions de loi à l'ordre du jour. Nous avons là une occasion, à propos de ce texte, de traiter ce problème.

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

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. Il me semble que j'ai raison lorsque je tente de convaincre les députés de l'opposition que ce n'est pas à l'occasion de la discussion d'un tel texte que l'on peut aborder les questions de fond qu'ils souhaitent aborder.

D'ailleurs, lorsque ce texte a été élaboré et qu'il est venu ici en première lecture, l'arrêt du Conseil d'Etat n'avait pas encore été rendu, et personne n'a eu alors l'idée de vouloir aborder le problème du financement de l'enseignement privé. En tout cas, M. Fréville et ses collègues ne l'ont pas fait ! Je vous renvoie au débat en première lecture : nul n'y a fait allusion.

Entré la discussion de ce texte devant l'Assemblée nationale au mois de décembre et son examen devant le Sénat quelques mois plus tard en raison de l'intersession, le Conseil d'Etat a rendu son arrêt. Aussi, le Sénat a souhaité, par un amendement déposé en toute fin de discussion, aborder ce thème.

Si celui-ci est aussi grave que vous le dites, il mérite effectivement d'être abordé, mais d'une autre manière.

Vous nous avez signalé qu'une proposition de loi a été déposée. Dans ce cas, il appartient à la conférence des présidents et au Gouvernement de préciser la suite qui lui sera réservée. Cela étant, tout montre clairement que j'ai raison de dire que ce n'est pas au détour d'un texte technique concernant le règlement du financement des collèges entre les communes et les départements qu'il est souhaitable d'étudier un tel sujet.

M. le président. Monsieur Lequiller, je précise que mon observation se limitait tout simplement à vous rappeler le paragraphe 4 de l'article 89 du règlement.

Je suis saisi de deux amendements identiques, nos 3 et 8.

L'amendement n° 3 est présenté par M. Tenaillon, rapporteur ; l'amendement n° 8 est présenté par M. Brard et les membres du groupe communiste et apparenté.

Ces amendements sont ainsi rédigés :

« Au début du quatrième alinéa (2°) du texte proposé pour l'article 15-3 de la loi du 22 juillet 1983, supprimer les mots : " le cas échéant, " »

La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 3.

M. Paul-Louis Tenaillon, rapporteur. Monsieur le président, parlant devant les élèves d'une des classes du collège d'Houdan, qui est dans mon département, je suis très impressionné ! Aussi, je me bornerai à dire qu'il s'agit d'un amendement de cohérence avec les dispositions que nous avons adoptées à l'article 1^{er}.

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Brard, pour soutenir l'amendement n° 8.

M. Jean-Pierre Brard. Monsieur le président.

M. Tenaillon intervenant toujours avant moi pour dire ce que je voudrais dire, je n'ai plus rien à dire ! (Sourires.)

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

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement est également favorable à ces amendements.

M. le président. Je mets aux voix par un seul vote les amendements nos 3 et 8.

(Ces amendements sont adoptés.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques, nos 4 corrigé et 10.

L'amendement n° 4 corrigé est présenté par M. Tenaillon, rapporteur ; l'amendement n° 10 est présenté par M. Brard et les membres du groupe communiste.

Ces amendements sont ainsi rédigés :

« Après le quatrième alinéa (2°) du texte proposé pour l'article 15-3 de la loi du 22 juillet 1983, insérer l'alinéa suivant :

« Il peut décider de supprimer dès l'exercice 1990 la participation des communes aux dépenses d'investissement des collèges. »

La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 4 corrigé.

M. Paul-Louis Tenaillon, rapporteur. Même explication que pour l'amendement n° 2 à l'article 1^{er}.

M. le président. Et vous continuez, monsieur le rapporteur, de frustrer M. Brard d'une participation originale au débat ! (Sourires.)

M. Paul-Louis Tenaillon, rapporteur. Si j'ai bien compris une réflexion de M. Brard tout à l'heure, nous mettons toutes nos truffes dans le même panier. (Sourires.)

M. Jean-Pierre Brard. Tout à fait !

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

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix par un seul vote les amendements nos 4 corrigé et 10.

(Ces amendements sont adoptés.)

M. le président. M. Tenaillon, rapporteur, et M. François Massot ont présenté un amendement, n° 5, ainsi rédigé :

« Supprimer les trois derniers alinéas du texte proposé pour l'article 15-3 de la loi du 22 juillet 1983. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul-Louis Tenaillon, rapporteur. Je suis un peu embarrassé pour présenter cet amendement puisque je ne partage pas l'opinion de la commission, qui propose de supprimer les trois derniers alinéas du texte proposé pour l'article 15-3 de la loi du 22 juillet 1983.

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

M. Jean-Pierre Brard. Monsieur le secrétaire d'Etat, les membres du gouvernement de notre pays sont des gens extraordinaires. Il est des concepts qu'ils conçoivent mieux dans une langue étrangère que dans leur langue maternelle. Dès qu'on parle de *glasnost*, ils sont pour, mais dès que l'on parle de transparence ils ne savent plus de quoi il est question.

Dans le cas particulier, de quoi s'agit-il ? Il s'agit d'assurer la transparence. Or si nous en croyons les débats qui ont lieu ici régulièrement, le Gouvernement est pour la transparence. Voilà donc une bonne occasion pour lui de mettre en accord ses actes et ses paroles.

Qu'a proposé le Sénat ? Rien d'extraordinaire. Il souhaite simplement qu'un rapport soit annexé à chaque « projet de loi de finances qui appréciera pour chaque département l'évolution des charges résultant des transferts de compétences en matière d'établissements publics et privés de l'enseignement secondaire du premier cycle ».

Et le Sénat propose que, à cet effet, le rapport « retracera la liste et le montant des dépenses effectuées par l'Etat à la date du transfert de compétences et l'évolution depuis la date de ce transfert du montant des dépenses de fonctionnement et d'investissement des collèges ainsi que le montant de la participation des communes à ces dépenses ».

En fin de compte, le Sénat propose de faire deux photographies afin que nous puissions établir une comparaison qui permette de voir si le Gouvernement dit bien la vérité quand il annonce qu'il a transféré les ressources nécessaires pour faire face aux transferts des compétences.

Qu'avez-vous à redouter d'une telle disposition, monsieur le secrétaire d'Etat, si, comme vous l'affirmez, le Gouvernement a œuvré de la meilleure manière possible ? Cela dit, pour ma part, je n'en suis pas vraiment convaincu.

Je préférerais que nous retenions la proposition du Sénat et je m'oppose par conséquent à l'amendement qui vient d'être proposé par M. le rapporteur au nom de la commission.

M. le président. Monsieur le secrétaire d'Etat, j'ai commis une légère erreur en oubliant de vous donner la parole avant M. Brard. Mais comme d'autres orateurs souhaiteront sans doute vous répondre, tout cela s'organisera en définitive... (Sourires.)

Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. Vous êtes tout excusé, monsieur le président.

J'aurais aimé que cette idylle entre M. Brard et moi puisse continuer. Nous sommes apparemment d'accord sur la *glanost* mais nous n'avons pas la même approche de la transparence.

Le Gouvernement est favorable à cet amendement car il permet de revenir au texte initial. Si le Gouvernement l'a proposé, c'est parce qu'il pensait qu'il était bon.

Ensuite, monsieur Brard, s'agissant d'une compétence exclusive des départements, et non d'une compétence partagée, il ne me semble pas opportun de confier à l'Etat une mission qui pourrait être interprétée par certains, esprits chagrins ou non, comme une sorte de système de surveillance de la gestion par les collectivités locales des compétences qui leur ont été transférées. Ces compétences appartiennent aux collectivités ; l'Etat n'a pas à faire un rapport ni à surveiller ce qui se passe.

C'est en cohérence avec l'esprit comme avec la lettre des lois de décentralisation que le Gouvernement est favorable à cet amendement.

M. le président. La parole est à M. Jean-Claude Blin.

M. Jean-Claude Blin. Il est vrai qu'il n'apparaît pas opportun de demander au Gouvernement de présenter devant le Parlement un rapport faisant état de la politique suivie par chaque département en matière d'enseignement secondaire, mais on peut imaginer que chaque département élabore un rapport annuel afin de bien mesurer l'évolution de la situation.

M. le président. La parole est à M. Yves Fréville.

M. Yves Fréville. Contre l'amendement de la commission.

M. Brard a parlé d'or en disant qu'il n'y avait rien d'extraordinaire à demander un rapport et que lui-même était favorable au maintien des premiers alinéas de l'article 3, qui concernent le financement des établissements publics comme des établissements privés, et j'en suis très heureux.

Cette loi ne porte pas que sur le financement des collèges publics mais, en vertu de son titre, sur la participation des communes au financement des collèges.

Je le répète : il n'y a rien d'extraordinaire à demander au Gouvernement un rapport d'information afin que la représentation nationale connaisse la situation exacte ainsi que le degré de vétusté des collèges publics et privés. Grâce à ce rapport, des propositions pourront être faites, le Parlement pourra prendre conscience du problème et trouver les solutions requises.

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

M. Pierre Lequiller. J'insiste à nouveau sur la nécessité d'un tel rapport. Nous souhaitons connaître les efforts consentis par les départements ainsi que l'état des collèges, privés ou publics ; c'est absolument indispensable.

Je ne suis pas d'accord avec M. le secrétaire d'Etat. Lors de l'examen de certaines lois, des amendements ont permis d'ajuster les positions et l'on aurait très bien pu faire de même à l'occasion de cette loi.

J'insiste sur le fait que le Conseil d'Etat a interprété la loi Falloux de façon très restrictive, et c'est tout à fait son droit. On aurait très bien pu préciser le domaine de compétence des collectivités territoriales lors de l'examen de ce texte.

Je rappelle d'ailleurs que, dans certains cas, les subventions ont été votées par les conseillers généraux ou les conseillers régionaux socialistes et je pose la question de fond : le Gouvernement est-il, oui ou non, favorable à ce que les collectivités territoriales puissent intervenir en faveur des établissements privés ?

M. le président. La parole est à M. Daniel Goulet ; ainsi, chaque groupe se sera exprimé.

M. Daniel Goulet. Je m'associe aux propos qu'ont tenus mes collègues de l'opposition. Dans le cadre du réaménagement du territoire, les responsables de l'enseignement privé sont pour les collectivités locales des interlocuteurs aussi valables que les responsables de l'enseignement public. Si l'on accepte pas cette donnée essentielle, on introduit une discrimination à l'égard de cet enseignement.

Pourquoi avoir accepté, par la loi de 1959, de prendre en considération cette forme d'enseignement et refuser aujourd'hui quelque chose qui n'en est que la suite logique ! Il faut être cohérent dans le discours, mais aussi dans les actes.

Nous qui sommes les avocats et, en quelque sorte, les interprètes des collectivités locales, nous manquerions à notre devoir et à notre mission à l'égard des conseils généraux et des municipalités si nous nous ne plaitions pas pour une mesure cohérente que vous persistez à refuser, monsieur le secrétaire d'Etat.

M. le président. Je pense que, sur ce sujet, il n'était pas superflu de transgresser un peu les contraintes imposées par le règlement.

Je mets aux voix l'amendement n° 5.

(L'amendement est adopté.)

M. Pierre Lequiller. Combien de voix pour, combien de voix contre, monsieur le président ?

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 9 de M. Brard tombe.

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

Je mets aux voix l'article 3, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 3, ainsi modifié, est adopté.)

M. Daniel Goulet. Par six voix contre cinq !

Article 4

M. le président. « Art. 4. - Il est inséré, dans la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 précitée, un article 15-4 bis ainsi rédigé :

« Art. 15-4 bis. - A compter de l'extinction de toute participation directe obligatoire ou volontaire d'une commune ou d'un groupement propriétaire aux dépenses d'investissement d'un collège, la propriété des bâtiments et de leurs dépendances est transférée de plein droit au département.

« Un décret en Conseil d'Etat définit les conditions dans lesquelles est opéré le transfert de propriété pour les bâtiments compris dans un ensemble affecté à plusieurs niveaux d'enseignement. »

M. Tenailion, rapporteur, et M. François Massot ont présenté un amendement, n° 6, ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 4. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul-Louis Tenailion, rapporteur. Le mécanisme automatique de transfert de propriété institué par l'article 4 nouveau ne doit pas être introduit dans la loi sans concertation préalable. Il risque de plus d'avoir des effets pervers.

L'amendement n° 6 tend par conséquent à supprimer l'article 4.

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

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 6.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 4 est supprimé.

Personne ne demande la parole ?...

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

M. Jean-Pierre Brard. Le groupe communiste s'abstient !

M. Daniel Goulet. Le groupe du Rassemblement pour la République vote contre !

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

3

OFFICE FRANÇAIS DE PROTECTION DES RÉFUGIÉS ET APATRIDES

Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat après déclaration d'urgence

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat après déclaration d'urgence, modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 portant création d'un Office français de protection des réfugiés et apatrides (n° 1295, 1356).

La parole est à M. Jean-Claude Blin, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Jean-Claude Blin, rapporteur. Monsieur le président, madame le ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, mes chers collègues, l'Assemblée nationale est saisie du projet de loi, adopté par le Sénat après déclaration d'urgence, modifiant la loi du 25 juillet 1952 portant création d'un Office français de protection des réfugiés et apatrides.

Le texte initial comportait un article unique, mais le Sénat l'a complété par quatre articles additionnels.

En présentant ce projet de loi, le Gouvernement a eu pour objectif de chercher à remédier aux lenteurs du système français de détermination du statut de réfugié provoquées par l'accroissement spectaculaire du nombre de demandeurs d'asile.

En effet, ce dernier n'a cessé de croître depuis plusieurs années : ainsi, 61 400 demandes ont été reçues en 1989 contre 34 300 en 1988.

Une véritable dégradation du système a résulté de cet afflux de demandes : plus la procédure à l'O.F.P.R.A. et à la commission des recours devenait longue, plus elle devenait attractive pour des demandeurs ne remplissant pas en réalité les conditions d'octroi du statut de réfugié.

C'est pourquoi le Gouvernement a pris diverses mesures pour accorder à l'O.F.P.R.A. et à la commission des recours des moyens de fonctionnement dont le montant a été triplé en 1990 et qui commencent à produire leurs effets. Le nombre de dossiers pouvant être traité chaque mois oscille aujourd'hui entre 8 000 et 10 000 et le stock en attente se résorbe.

Mais pour que le dispositif fonctionne correctement, il est indispensable que la commission des recours, qui statue en cas de contestation de la décision de l'O.F.P.R.A., soit en mesure de faire face à l'augmentation du nombre des instances dont elle est saisie, faute de quoi l'objectif consistant à ramener le délai de jugement à une durée normale de quatre mois ne pourra être atteint.

L'article unique du projet de loi initial tendait donc à augmenter le nombre de magistrats de l'ordre administratif, pour l'instant limité aux seuls conseillers d'Etat, susceptibles de présider les formations contentieuses chargées d'examiner les recours effectués par les demandeurs d'asile.

Cette disposition a pour objet d'apporter une réponse immédiate à un problème crucial sans modifier les éléments essentiels du dispositif de détermination du statut de réfugié, dispositif qui a le mérite de permettre à la France, conformément aux engagements internationaux qu'elle a souscrits - la convention de Genève de 1951, le protocole de New York de 1967 - et au préambule de la Constitution de 1946, de rester

fidèle à sa tradition en matière d'asile et de respect des droits de l'homme, sans pour autant être conduite à prendre en charge tous ceux qui ne relèvent pas du statut de réfugié.

Le Sénat, qui a mis l'accent sur le détournement de procédure constaté depuis plusieurs années, tout en approuvant le projet de loi, a estimé urgent d'entreprendre une réforme substantielle de l'ensemble du dispositif juridique régissant l'asile en France.

Considérant que la réforme proposée par l'article unique était insuffisante et qu'il fallait donner à la commission des recours des moyens supplémentaires pour l'accomplissement de sa mission, le Sénat a complété le texte présenté par le Gouvernement par quatre articles additionnels.

Avant d'examiner ces articles, il paraît utile de rappeler les règles de fond relatives à la reconnaissance du statut de réfugié en France, de décrire l'engorgement du mécanisme qui s'est produit depuis le début des années 80 et enfin de présenter les mesures de rénovation décidées par les pouvoirs publics à l'égard de l'O.F.P.R.A. et de la commission des recours.

Le droit d'asile en France s'est vu reconnaître valeur constitutionnelle par le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 en ces termes : « Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République. »

En renvoyant expressément au préambule de 1946, la Constitution de la V^e République a consacré à son tour son attachement indéfectible au droit d'asile, qui s'intègre dans la tradition juridique française et dont l'exercice est protégé par une disposition de nature constitutionnelle.

Les garanties d'exercice de ce droit sont définies par la Convention de Genève du 28 juillet 1951 sur le statut des réfugiés, dont la ratification a été autorisée par la loi du 17 mars 1954.

La Convention de Genève laisse à chaque Etat contractant le soin de fixer les modalités administratives ou judiciaires aux termes desquelles il reconnaît le statut de réfugié. Elle comporte toutefois certaines obligations juridiques qu'il est utile de rappeler.

Le réfugié politique est défini comme « toute personne craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques ».

La Convention ne s'applique pas « aux personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser (...) qu'elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiés ».

Elle dispose que « tout Etat contractant accordera aux réfugiés se trouvant régulièrement sur son territoire le droit d'y choisir leur lieu de résidence et d'y circuler librement ».

Elle prévoit que « ces Etats contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée, entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation, sous la réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulières ».

Elle n'autorise l'expulsion d'un réfugié se trouvant régulièrement sur le territoire national que pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public et interdit en toute hypothèse l'expulsion ou le refoulement d'un réfugié « sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée ».

Elle impose enfin aux Etats contractants de « faciliter dans toute la mesure du possible l'assimilation et la naturalisation des réfugiés ».

Le protocole signé à New York le 31 janvier 1967 imposa aux parties contractantes d'appliquer la Convention de Genève à toute personne se trouvant de persécutions ou de craintes de persécutions, quelles que soient l'origine et la date des faits invoqués. Ce protocole fut ratifié par le décret du 9 avril 1971.

La procédure de reconnaissance du statut de réfugié en France est déterminée par la loi du 25 juillet 1952 portant création d'un Office français de protection des réfugiés et apatrides et le décret du 2 mai 1953.

Etablissement public administratif, l'O.F.P.R.A. a pour rôle de se prononcer sur les dossiers présentés par les étrangers qui demandent la reconnaissance de la qualité de réfugié et d'assurer ensuite la protection des réfugiés reconnus comme tels.

Il est placé sous la tutelle du ministère des affaires étrangères et non sous celle du ministère de l'intérieur.

Au sein de son conseil d'administration sont représentés les principaux ministères intéressés - justice, intérieur, solidarité, finances, affaires étrangères - ainsi que les associations, le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés et la commission des recours.

La commission des recours constitue une juridiction spécialisée de l'ordre des juridictions administratives, composée d'un membre du Conseil d'Etat désigné par le vice-président du Conseil d'Etat, d'un représentant du Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés et d'un représentant du conseil d'administration de l'O.F.P.R.A.

La présidence de cette commission est assurée de droit par le membre du Conseil d'Etat appelé à y siéger.

Depuis 1980, la commission des recours peut siéger en sections, ce qui lui permet de tenir plusieurs séances simultanément. Compte tenu du nombre élevé des demandes actuelles, cette réforme ne permet cependant pas de faire face au traitement de toutes les demandes.

L'O.F.P.R.A. a subi d'importantes réformes.

Il a été entièrement réorganisé en octobre 1988 et janvier 1990. L'objectif du Gouvernement était d'augmenter la rapidité d'intervention afin qu'il soit statué au mieux, de façon que les demandeurs obtiennent satisfaction ou se voient opposer un rejet dans les plus brefs délais.

Les effectifs des deux institutions ont ainsi été portés à plus de 500 personnes pour essayer de faire avancer les dossiers plus vite.

Une installation informatique nouvelle a été définie. Un réseau de mini-ordinateurs gère une base de données d'environ 120 000 fiches et 150 périphériques.

L'office dispose en permanence de données sur les caractéristiques principales des différents flux de demandeurs d'asile - nationalité, sexe, âge, villes d'origine, répartition géographique en France et suivi de la procédure.

Une installation identique est en cours de réalisation pour la commission des recours, qui utilisera la même base de données.

Par ailleurs, un fichier informatisé des empreintes digitales des demandeurs d'asile a été constitué après avis favorable de la commission nationale Informatique et Libertés pour lutter contre les demandes multiples.

Tous ces moyens doivent permettre d'atteindre les objectifs visés et l'on peut estimer qu'il y a d'ores et déjà quelques résultats.

Les délais de traitement des dossiers sont actuellement ramenés à quelques semaines. Depuis janvier 1990, l'office est en mesure de traiter autant de dossiers qu'il en arrive. Pour les dossiers les plus simples, qu'il s'agisse d'une décision positive ou négative, le délai peut se réduire à deux semaines. Les dossiers anciens seront traités pour la plupart dans les neuf mois qui viennent.

L'office a enregistré 61 422 demandes nouvelles en 1989. Lors des quatre premiers mois de 1990, 18 700 dossiers nouveaux environ ont été déposés contre 24 250 lors des quatre derniers mois de 1989. On assiste donc à un ralentissement de la progression du nombre des requêtes, dont on peut se demander si elle n'est pas due, au moins en partie, à la plus grande rapidité de la procédure.

En cas de refus définitif de la qualité de réfugié, le demandeur n'a en théorie aucun droit au maintien sur le territoire national. La circulaire du 17 mai 1985 précise d'ailleurs qu'« afin de préserver le crédit qui s'attache au statut de réfugié, les décisions de rejet définitif prises par l'O.F.P.R.A. et la commission des recours doivent être suivies du départ effectif des intéressés ».

Pourquoi y a-t-il engorgement du mécanisme ? Tout simplement parce que les demandes déposées sont de moins en moins acceptées. Cette diminution sensible des taux d'acceptation traduit la déviation du mécanisme qui est moins utilisé par de véritables réfugiés que par des ressortissants étrangers

désireux de contourner, pour des raisons économiques, la réglementation de l'immigration. Le goulet d'étranglement s'est donc reporté sur la commission des recours qui a vu en quelques années le nombre des pourvois passer de quelques centaines à plus de 16 000 en 1989.

De 80 à 90 p. 100 des demandes rejetées par l'O.F.P.R.A. font l'objet d'un recours devant la commission des recours. Par rapport au nombre d'affaires réglées, le pourcentage d'annulation de la décision de l'O.F.P.R.A. est d'environ 8 p. 100. La solution ne doit toutefois pas être recherchée dans l'abandon du caractère suspensif du recours, qui apporte une garantie fondamentale aux réfugiés, mais elle passe par le raccourcissement sensible des délais d'examen par la commission.

J'en viens à la rénovation de ces deux instances.

Le Gouvernement a décidé de procéder à un renforcement massif des moyens de l'O.F.P.R.A. et de la commission des recours. Leur budget a été pratiquement triplé, passant de 53 millions de francs en 1989 à 143 millions de francs en 1990.

Passons maintenant à l'examen des articles du texte qui nous est revenu du Sénat.

Le projet initial comportait un article unique. Le Sénat l'a complété par quatre articles additionnels.

L'article 1^{er} A nouveau a pour objet de ramener de un mois à quinze jours le délai de la saisine de la commission des recours par le candidat au droit d'asile.

Notre commission des lois s'est opposée à cet amendement, considérant, comme le Gouvernement, qu'un délai de recours de quinze jours semblerait extrêmement bref comparé au délai de recours de droit commun qui, en matière administrative, est de deux mois, et qu'il risquerait de porter atteinte aux droits des demandeurs d'asile de bonne foi qui sont souvent peu familiers de nos procédures juridiques.

Le délai de quinze jours paraît excessivement court. En effet, la requête auprès de la commission des recours doit obligatoirement être rédigée en langue française, ce qui exige des traducteurs, et l'on sait que les délais de traduction sont relativement longs.

Notre commission des lois n'a pas adopté cet article.

L'article 1^{er} - l'article unique du projet de loi initial - vise à étendre le recrutement des présidents de section de la commission des recours aux membres de la Cour des comptes et à ceux du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ayant au moins le grade de conseiller hors classe.

M. Francis Delattre. En voilà une affaire !

M. Jean-Claude Blin, rapporteur. Le Conseil d'Etat n'est en effet plus en mesure de fournir à lui seul les membres dont la commission des recours a besoin pour présider les sections contentieuses.

M. Francis Delattre. Ça, c'est une réforme !

M. Jean-Claude Blin, rapporteur. Cet article a été adopté et par le Sénat et par la commission des lois de l'Assemblée.

M. Francis Delattre. Dans des conditions douteuses !

M. Jean-Claude Blin, rapporteur. L'article 2 nouveau exige du demandeur d'asile la déclaration d'un domicile réel lors du dépôt de recours. Il introduit donc dans la loi du 25 juillet 1952 la notion de domicile réel et précise que l'intéressé, s'il change de domicile au cours de la procédure, est dans l'obligation de notifier son nouveau domicile à peine de déchéance.

La commission des lois du Sénat a en effet estimé que la difficulté de localiser avec exactitude les requérants posait de nombreux problèmes de procédure et favorisait les recours dilatoires. De nombreux demandeurs font état de domiciles précaires pratiquement incontrôlables et souvent inexacts et mettent souvent cette situation à profit pour bénéficier de délais supplémentaires.

M. Francis Delattre. C'est juste !

M. Jean-Claude Blin, rapporteur. Le Gouvernement, s'il s'est montré favorable à l'élection d'une même domiciliation pendant toute la durée de la procédure dans un souci de sim-

plification de la gestion des dossiers et pour éviter un allongement artificiel de la procédure, a considéré qu'il n'était pas possible d'imposer d'emblée à des demandeurs de bonne foi qui viennent d'arriver en France l'exigence d'un domicile réel et, surtout, que la déchéance du droit de recours en cas d'inobservation de formalités relatives au domicile était une sanction disproportionnée dont la conformité à la Constitution était d'ailleurs douteuse.

Après discussion, la commission des lois a préféré en revenir à l'amendement de M. Allouche présenté au Sénat. Si l'exigence du domicile réel et celle de ne pas changer de domicile ont été les plus importants sujets débattus, c'est avant tout la question de la déchéance qui a fait pencher la commission en faveur de l'amendement Allouche.

J'ajoute que la notion de domicile réel est difficilement applicable à une population qui est par nature instable et dont le domicile est précaire. D'où l'utilité d'élire un domicile pour toute la durée de la procédure.

L'article 3 nouveau traite de la situation de l'étranger dont la demande de reconnaissance du statut de réfugié est définitivement rejetée.

Cet article fait perdre à l'étranger, en cas de rejet de sa demande de reconnaissance du statut de réfugié, dès notification de la décision définitive le concernant, le bénéfice de toute autorisation provisoire de séjour délivrée en vue de l'instruction de sa demande d'asile.

Le Gouvernement s'est opposé à cet amendement, considérant qu'il débordait largement l'objet du projet de loi, puisqu'il portait sur les suites à donner au rejet d'une demande d'asile.

La règle générale veut que, tout étranger dont la demande de statut de réfugié a été rejetée de manière définitive doit quitter le territoire français dans le délai d'un mois suivant la notification de la décision préfectorale de refus de séjour prise en application de la décision de l'O.F.P.R.A. ou de la commission des recours. Ce sont la circulaire du 17 mai 1985 du Premier ministre et celle du 5 août 1987 du ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur, chargé de la sécurité, qui s'appliquent.

Cet article 3 n'a donc pas d'utilité.

M. Robert Pandraud. Une loi est supérieure à une circulaire !

M. Jean-Claude Bilm, rapporteur. Quant à l'article 4 nouveau, il invite le Gouvernement à déposer chaque année sur le bureau des assemblées un rapport sur l'application de la loi du 25 juillet 1952, qui mettrait tout particulièrement l'accent sur les chiffres concernant les retours ou les reconduites à la frontière.

S'agissant de l'évolution des conditions réelles de mise en œuvre du droit d'asile et de la reconnaissance du statut de réfugié, il peut être indiqué que les éléments statistiques relatifs à l'O.F.P.R.A. et à la commission des recours sont communiqués chaque année au ministère de l'intérieur, à celui des affaires étrangères et au Conseil d'Etat. L'Assemblée nationale peut donc en faire la demande, plutôt que d'imposer au Gouvernement de présenter annuellement un rapport. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

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

M. Michel Bérégovoy, rapporteur pour avis. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, l'accueil sur le territoire français des demandeurs d'asile est une question qui touche à l'évidence aux relations extérieures de notre pays. La loi de 1952 qui a créé l'O.F.P.R.A. a d'ailleurs placé cet organisme sous la tutelle du ministère des affaires étrangères. Je crois, pour ma part, qu'il s'agit là d'une excellente solution car la situation des réfugiés et demandeurs d'asile pose des problèmes qui ne relèvent pas seulement de la police des étrangers et du ministère de l'intérieur. Ce sont des conventions internationales, en particulier la convention de Genève de 1951 modifiée en 1967, qui définissent la notion de réfugié et qui déterminent la situation juridique du réfugié.

J'ajoute que, depuis plusieurs années, la commission des affaires étrangères s'est inquiétée, à l'occasion des débats budgétaires, de la dégradation des conditions de travail de

l'O.F.P.R.A. et de la commission des recours. Elle demandait un accroissement substantiel des moyens mis à leur disposition afin de faire face à la multiplication des dossiers.

Pour toutes ces raisons, la commission des affaires étrangères a souhaité donner un avis sur le projet de loi qui nous est présenté aujourd'hui.

Ce texte avait, à l'origine, comme l'a rappelé le rapporteur de la commission des lois, un objectif extrêmement précis : améliorer le fonctionnement de l'instance de recours en élargissant le recrutement de ses présidents de section. Cette proposition fait l'objet d'un large accord. Mais je regrette pour ma part que les amendements introduits au Sénat, loin d'améliorer le texte, aboutissent à le dénaturer. Je crains qu'en réalité ces amendements ne traduisent une certaine confusion entre des notions pourtant bien distinctes : la notion d'asile et celle d'immigration.

Le débat qui nous occupe aujourd'hui ne doit pas aboutir à une discussion sur l'ensemble du droit d'asile, et encore moins sur la politique française à l'égard des immigrés en général. Je rappelle d'ailleurs que l'ordre du jour de la séance de demain prévoit, au sein de notre assemblée, un débat de cette nature.

M. Francis Delattre. Tu parles !

M. Michel Bérégovoy, rapporteur pour avis. Le problème des réfugiés et demandeurs d'asile est, contrairement à ce qui est trop souvent dit, très spécifique.

Il faut se garder de toute dérive qui, sous le prétexte de lutter contre l'immigration clandestine, menacerait les droits des véritables réfugiés.

Il ne faut pas pour autant se dissimuler l'existence d'un problème grave. C'est précisément à la solution de ce problème que s'attache le Gouvernement depuis deux ans et le projet de loi est un élément du dispositif.

La difficulté tient à l'afflux considérable de demandes d'asile dans notre pays depuis plusieurs années, demandes dont on peut supposer que la plupart ne sont pas fondées : elles émanent non pas, en effet, de personnes répondant aux critères de la convention de Genève, mais de ressortissants de pays du tiers monde qui viennent en France à la recherche de meilleures conditions de vie et de travail et tentent de tourner les dispositions restrictives sur l'immigration nouvelle en s'appuyant sur le système de protection des réfugiés.

La commission des affaires étrangères s'est attachée à analyser ce phénomène. Le nombre global de demandes de reconnaissance du statut de réfugié n'a cessé d'augmenter au cours des dernières années.

M. Francis Delattre. C'est contradictoire avec le début de votre propos !

M. Michel Bérégovoy, rapporteur pour avis. Pas du tout, mon cher collègue, et vous allez vous en apercevoir dans quelques instants.

Ce nombre global était de 1800 en 1975 ; il a dépassé 60 000 en 1989.

L'origine géographique des demandes a fortement évolué sans que l'on puisse toujours lier ces variations à des problèmes politiques précis. On note, par exemple, une augmentation sensible des demandeurs originaires d'Afrique, spécialement du Zaïre et de l'Angola, mais aussi de certains pays d'Asie, tels que le Pakistan, le Sri Lanka, et de Turquie. Alors que les demandeurs turcs étaient 1 000 en 1981, ils étaient plus de 17 000 l'année dernière.

La diminution des taux d'acceptation est très forte. Globalement, 90 p. 100 des demandes étaient acceptées il y a dix ans, et seulement 30 p. 100 en 1989. Il faut y ajouter d'importantes variations selon la nationalité d'origine des demandeurs.

Au total, on constate un écart entre les demandes et les acceptations, en fonction des nationalités. Cet écart est d'ailleurs très révélateur de la déviation du mécanisme. Les Turcs et les Africains constituent les plus forts contingents de demandeurs. En revanche, sur l'ensemble des réfugiés vivant en France, ce sont les Indochinois et les Européens de l'Est qui sont les plus nombreux.

M. Robert Pandraud. Les Indochinois ? C'est un peu curieux, tout de même !

M. Michel Bérégovoy, rapporteur pour avis. Cet afflux de demandes est-il un phénomène purement français ? Certains n'hésitent pas à l'affirmer, un peu hâtivement et à accuser aussitôt le caractère très incitateur, très protecteur de la procédure française. En réalité, il s'agit d'une évolution assez générale dans les pays européens industrialisés, qu'il faut sans doute imputer aux différences de croissance entre le nord et le sud de notre continent, entre l'Europe et le reste du monde.

Il me paraît vain, dans ces conditions, de chercher à rendre plus restrictif notre dispositif législatif. Ce serait à la fois inefficace et dangereux pour les droits des véritables réfugiés. La meilleure solution est de renforcer les moyens de l'office et de la commission des recours, afin de permettre le traitement plus rapide des affaires.

Une telle solution présente deux avantages. D'une part, les personnes admises au statut de réfugié pourront s'intégrer plus rapidement dans la société française. D'autre part, ceux dont la demande a été rejetée pourront plus facilement être reconduits à la frontière, car ils n'auront pas eu le temps de faire souche en France. Vous savez fort bien que lorsque le recours est refusé au bout de cinq ou six années, ça ne peut pas être le cas. Je me réjouis de constater que cette deuxième voie est celle que suit le Gouvernement depuis deux ans.

En premier lieu, le budget de l'O.F.P.R.A. s'est accru de manière significative. Il s'élevait à 32 millions de francs en 1986. Il atteint cette année 143 millions de francs. En une seule année, les crédits de l'office ont presque triplé, puisqu'en 1989 ils étaient de 53 millions de francs.

Ce renforcement a permis d'étoffer le personnel : quatre-vingt-quatre emplois ont été créés en 1990, pour assurer le traitement des dossiers en retard. Dans le même temps, l'office a connu d'importantes réformes de structure, qui sont présentées en détail dans le rapport écrit. Je citerai seulement la réorganisation du système informatique et la constitution d'un fichier informatisé des empreintes digitales, qui permet de lutter contre les demandes multiples.

Des résultats sont d'ores et déjà perceptibles. Une partie importante du retard a pu être comblée au niveau de l'O.F.P.R.A. Il faut ajouter que, depuis le début de 1990, on note une légère diminution des demandes d'asile déposées auprès de l'office.

Conséquence mécanique de cette accélération, la charge de travail de la commission des recours s'est accrue. La presque totalité des décisions de rejet de l'O.F.P.R.A. fait en effet l'objet d'un recours. L'augmentation du nombre de séances tenues par la commission a déjà permis une certaine accélération, mais elle ne suffit pas. Le projet de loi initial, en élargissant le recrutement des présidents de section, apportait donc une amélioration limitées, certes, mais indispensable.

La commission des affaires étrangères a donné un avis favorable à l'adoption de l'article unique du projet d'origine. Elle a adopté deux amendements que je lui ai présentés. Le premier tend à supprimer l'article 1^{er} A, adopté par le Sénat, relatif au délai de saisine. Comme on l'a expliqué à l'instant, ce délai a été jugé trop court. Le second amendement aboutit à modifier le texte de l'article 2, en adoptant la rédaction qu'avait retenue la commission des lois.

J'avais présenté également des amendements de suppression des articles 3 et 4. Les voix s'étant partagées à égalité, la commission des affaires étrangères ne les a pas adoptés. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. La parole est Mme le ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères.

Mme Edwige Avice, ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, le Gouvernement vous propose de réformer sur un point précis la loi de 1952 portant création de l'O.F.P.R.A. et de la commission des recours des réfugiés.

Il s'agit en effet, comme l'ont très bien dit les rapporteurs - vous aurez peut-être le sentiment que je vais largement répéter ce qui a déjà été dit, mais je tiens quand même à apporter des précisions - de remédier aux dysfonctionnements du système français de détermination du statut de réfugié qu'avait provoqué le brusque afflux de demandeurs d'asile dans toute l'Europe, et particulièrement dans notre pays.

Il m'apparaît important de répéter ici que le Gouvernement a clairement cherché à éviter de modifier les éléments essentiels du dispositif de détermination du statut de réfugié. Ce dispositif, je le rappelle, découle directement des engagements internationaux auxquels nous avons souscrits - la Déclaration universelle des droits de l'homme, la convention de Genève de 1951, le protocole de New York de 1967 - et des dispositions du préambule de notre Constitution. Il permet à notre pays de rester fidèle à sa tradition en matière d'asile et de respect des droits de l'homme sans l'obliger à devoir accepter systématiquement, sans discernement, les déshérités que la misère, le sous-développement chassent de leur pays d'origine vers des pays qui font figure de privilégiés. Ce système doit donc être préservé dans son équilibre d'ensemble.

Comme vous le savez, le statut de réfugié ne peut être reconnu, sous le contrôle du juge administratif et avec la participation directe à la juridiction d'appel du haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés, qu'à ceux qui répondent aux critères précis énumérés par la convention de Genève de 1951 sur les réfugiés et les apatrides. Ce statut apporte une garantie aux réfugiés auxquels les conventions internationales reconnaissent un droit à la protection et à l'assistance. L'octroi de ce statut est également une garantie pour les pays d'accueil tels que le nôtre : n'importe quel étranger, lorsqu'il n'a pas à craindre des persécutions auxquelles se réfère la convention de Genève, ne doit pas pouvoir espérer se maintenir sur notre territoire au titre de demandeur d'asile, en attendant indéfiniment ou pendant des délais trop longs la réponse à sa demande de reconnaissance du statut de réfugié.

Mais le nombre des demandeurs d'asile qui se présentent dans la plupart des grands pays européens n'a cessé de croître depuis plusieurs années, parce que les procédures habituelles d'immigration sont devenues très restrictives. Ainsi, en France, nous avons reçu, en 1989, 61 400 demandes de statut de réfugié - je parlais de « brusque afflux » - contre 34 300 en 1988. Or, plus les demandeurs d'asile sont nombreux, plus le temps d'examen des demandes pour l'O.F.P.R.A. et la commission des recours s'accroît, et plus les procédures sont longues, plus elles sont attractives, parfois, aux yeux des personnes qui souhaitent en fait s'établir en France. Mais elles sont également parfois pénalisantes pour des personnes qui attendent pendant des mois, voire des années, qu'il soit statué sur leur cas.

Telle était la situation l'an dernier : elle ne pouvait se prolonger davantage, dans l'intérêt des demandeurs de bonne foi laissés trop longtemps dans l'incertitude, et il fallait réagir contre ceux qui abusent du droit d'asile.

Le Gouvernement, comme on l'a dit, a décidé d'accorder à l'O.F.P.R.A. et à la commission des recours des moyens de fonctionnement importants. Le budget de ces deux instances est passé de 52 millions de francs en 1989 à 142 millions de francs en 1990 pour leur permettre de se moderniser et de renforcer considérablement leurs effectifs. Doivent ainsi être traités, avant la fin de cette année pour l'O.F.P.R.A., ou au cours des premiers mois de l'an prochain pour la commission des recours, quelque 70 000 dossiers en attente d'une décision, dossiers ouverts depuis parfois plusieurs années, et il doit être répondu au flux des demandes nouvelles dans un délai de quatre mois. L'office et la commission doivent par ailleurs répondre à une demande formelle faite il y a deux ans par le haut commissariat aux réfugiés, qui avait souhaité une accélération des procédures françaises.

Les moyens nouveaux qui ont été mis en œuvre sur le plan budgétaire permettent d'atteindre l'objectif que nous nous sommes fixé. L'O.F.P.R.A. a pu traiter, pendant les mois de février, mars et avril, deux fois plus de dossiers qu'il n'en recevait. Les dossiers en attente d'instruction à l'office, moins de 40 000, sont donc en voie d'être résorbés, conformément aux prévisions et sans que la procédure ne soit dénaturée qualitativement.

Ainsi, les objectifs fixés par le Gouvernement sont en passe d'être atteints. L'O.F.P.R.A. est désormais en mesure de traiter chaque mois entre 8 000 et 10 000 dossiers. Nous observons aussi, sans en tirer pour le moment de conclusion définitive, que le nombre des demandes d'asile nouvelles a très sensiblement diminué depuis quatre mois.

Mais pour que ce dispositif fonctionne correctement, et dans l'intérêt même des demandeurs d'asile, il importe que la commission des recours, qui juge en appel les décisions de

l'office, puisse, elle aussi, répondre à l'augmentation du nombre des recours dont elle est saisie. Faut-il de quoi, les délais de jugement ne pourront être ramenés à une durée acceptable. D'ores et déjà, les moyens budgétaires nécessaires ont été prévus. Les séances hebdomadaires de jugement, qui sont passées depuis le début de l'année de 16 à 35, doivent atteindre le chiffre de 80 au mois de juin. Cela implique que le nombre des sections, chacune, aux termes de la loi de 1952, étant présidée par un conseiller d'Etat, passe de 20 à 60.

Or, mesdames et messieurs les députés, le Conseil d'Etat ne peut plus assumer à lui seul la charge, comme l'article 5 de la loi de 1952 le lui impose, de présider les sections nouvelles que la commission des recours doit créer. C'est la raison pour laquelle - et, je le répète, l'objectif du texte que je présente est très limité - ...

M. Francis Delattre. Trop !

Mme le ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères. ... tout en restant attaché à préserver un dispositif qui est à l'honneur de notre pays, le Gouvernement est conduit à vous demander de modifier ce point particulier de la loi de 1952.

Cette modification permettra de faire appel, pour présider les formations de jugement de la commission des recours, non seulement aux membres du Conseil d'Etat, mais aussi de la Cour des comptes, aux membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ayant au moins le grade de conseiller hors classe.

M. Pierre Mazeaud. Très bien !

Mme le ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères. Conforme à nos engagements internationaux et à nos traditions humanitaires, le court projet de loi gouvernemental vise comme seul objectif de permettre à notre dispositif de reconnaissance du statut de réfugié de fonctionner dans de meilleures conditions, dans le cadre de la loi de 1952, en concordance avec un certain nombre de mesures budgétaires qui viennent d'être prises, et compte tenu de l'ampleur du phénomène récent de l'afflux des demandeurs d'asile rencontré par nos sociétés, notamment en Europe, et tout particulièrement en France.

Or, mesdames et messieurs les députés, le projet tel qu'il vous est soumis s'est trouvé largement transformé par l'adjonction d'une série d'amendements votés par le Sénat. Ces amendements ont abouti à élargir très nettement le champ d'application d'un texte qui doit rester avant tout technique et précis. Ils n'ont pas, de l'avis du Gouvernement, bien cerné toutes les conséquences de cette extension, y compris au regard de nos obligations internationales.

Je vais me placer maintenant sur le terrain des droits de l'homme. Faute d'un réflexion approfondie, qui doit, du reste, intervenir demain dans cette enceinte, toute tentative visant à modifier en profondeur l'équilibre fragile de notre dispositif d'octroi du statut de réfugié risque de soulever de grandes difficultés. Il nous faut, en effet, garder à l'esprit que les moyens nouveaux que nous cherchons à mettre en œuvre pour contrer les abus du droit d'asile, pour limiter les entreprises de détournement dont il est l'objet, ne doivent pas aboutir à pénaliser les demandeurs d'asile de bonne foi et les réfugiés authentiques à qui nous devons aide et protection.

Or, comme la commission des lois l'a d'ailleurs souligné, les dispositions nouvelles qui ont été jointes au projet du Gouvernement dépassent le cadre prévu et peuvent avoir pour conséquence une réduction très importante de droits fondamentaux, qui ne manquerait pas d'être dénoncée par tous ceux qui ont à cœur la défense des droits de l'homme.

Ainsi en va-t-il de la disposition qui consisterait à réduire à quinze jours le délai de recours contre la décision de l'O.F.P.R.A., délai qui est actuellement d'un mois, alors qu'en matière de décisions administratives, le délai de droit commun est normalement de deux mois.

Qui cela pénalisera-t-il ? Certainement pas les personnes qui connaissent toutes les structures et qui arriveront à se faufiler, mais très certainement des réfugiés qui auraient tout motif à être considérés comme tels et qui, ne connaissant pas bien les arcanes juridiques de la France, ayant beaucoup de mal à s'exprimer dans notre langue, dépasseront ce délai et ne pourront pas bénéficier du droit d'asile.

Il en va de même de l'exigence d'un domicile réel qui serait faite d'emblée aux demandeurs d'asile. Je pense que le débat sur ce point a été un peu confus et que l'on a confondu la notion de domicile juridique valable pour la procédure et la notion de domicile réel. Quoi qu'il en soit, il n'est pas possible de retenir cette notion.

En effet, les dispositions réglementaires actuelles retiennent la possibilité d'une domiciliation auprès d'un tiers, d'une association ou d'un avocat pour les besoins de la procédure, afin de tenir compte des problèmes particuliers de logement auxquels les demandeurs de bonne foi se trouvent confrontés à leur arrivée en France.

Revenir sur ces dispositions et imposer l'obligation d'un domicile réel au demandeur d'asile n'apparaît ni réaliste ni équitable. Ce serait une régression du droit d'asile dans notre pays, surtout si l'on allait jusqu'à prévoir, suivant la majorité sénatoriale, la déchéance du droit de recours en cas d'inobservation des formalités relatives au domicile. Comment se justifierait une sanction aussi lourde, la dénégation d'un droit fondamental, pour un simple manquement à une règle de forme ?

Encore une fois, je le répète, cela risque de pénaliser ceux qui pourraient vraiment bénéficier du droit d'asile dans notre pays parce qu'ils répondent parfaitement aux critères de la convention de Genève.

M. Francis Delattre. C'est comme ça qu'il y en a 95 p. 100 qui se fondent dans la nature !

Mme le ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères. Nous reviendrons sur ce sujet, monsieur le député, si vous le voulez bien, mais je pense que c'est un débat dans lequel on doit donner des raisons de droit, n'ignorer aucun des problèmes et traiter aussi les choses très pratiquement.

Je ferai également des observations sur la disposition qui a prévu d'établir un caractère automatique à la mesure de reconduite à la frontière, lorsque le demandeur est définitivement débouté de sa demande. M. Pandraud, dans sa circulaire du 5 août 1987, n'avait pas cru devoir aller aussi loin. Car, conformément à un principe général du droit, qui dispose que, dans le cas des mesures individuelles faisant grief, l'administration est tenue de procéder à un examen particulier de chaque affaire, les préfets, aujourd'hui, en application de la circulaire de M. Pandraud, sont invités à procéder à l'examen, cas par cas, des dossiers des demandeurs d'asile déboutés afin d'examiner s'il convient de les admettre au séjour ou de les reconduire à la frontière. De l'avis du Gouvernement, il n'y a pas lieu de revenir sur cette disposition qui conjugue le réalisme et le droit.

Lorsqu'il a été débouté, le demandeur d'asile doit être invité à quitter le territoire français : telle est la règle. Mais elle ne saurait avoir un caractère systématique, car nous connaissons toutes les raisons qui peuvent empêcher de reconduire un étranger dans son pays d'origine. Ces situations sont à ce jour traitées par application de l'article 22 de l'ordonnance de 1945 et la circulaire que j'ai déjà citée, d'août 1987, de M. Robert Pandraud.

J'ajoute que, pour tenir compte des nouveaux délais d'examen des demandes d'asile, des instructions vont être adressées incessamment aux services préfectoraux pour préciser les procédures à appliquer dans cette hypothèse, étant observé qu'après examen individuel de chaque dossier et sauf situations humanitaires particulières, la reconduite à la frontière devra être la règle si l'étranger tentait de se maintenir irrégulièrement en France après la notification de la décision définitive de refus de séjour.

Enfin, mesdames et messieurs les députés, le Sénat a souhaité que le Gouvernement dépose chaque année sur le bureau du Parlement un rapport sur l'application de la loi de 1952. Le Gouvernement est prêt à répondre largement à toutes les demandes d'information du Parlement dans le cadre des questionnaires budgétaires préparés à l'occasion de la discussion des projets de loi de finances, des missions d'information, comme celle qui est à l'œuvre en ce moment au Sénat et qui s'intéresse aux problèmes d'immigration et d'émigration, y compris sous l'angle de l'asile politique. Ainsi, depuis le début de la législature, le Gouvernement a répondu à plus d'une centaine de questions de parlementaires portant sur le droit d'asile.

Le Gouvernement n'estime pas indispensable d'ajouter la communication d'un rapport à ces moyens d'information,...

M. Robert Pandraud. Cela ferait gagner du temps !

Mme le ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères. ... d'autant qu'une proposition de résolution adoptée récemment par l'Assemblée nationale renforce le contrôle de l'Assemblée sur l'application des textes votés.

M. Pierre Mazeaud. Vous dites que vous êtes d'accord, que vous n'y voyez pas d'inconvénient et puis vous nous expliquez que vous n'en voulez pas. Il faut être logique !

Mme le ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères. Il y a déjà mille instruments d'information.

M. Pierre Mazeaud. On va le rétablir ce rapport !

Mme le ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères. Restons dans le cadre de ce qui est prévu pour l'Assemblée. Il y a vraiment maintenant une base parlementaire d'information.

M. Francis Delattre. Maintenant, on discute sur le texte du Sénat !

M. Pierre Mazeaud. On vote sur le texte du Sénat en deuxième lecture. On va le rétablir !

Mme le ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères. En conclusion, mesdames et messieurs les députés, le projet de loi proposé par le Gouvernement n'a pas pour objet de permettre de procéder plus facilement à des décisions sommaires ou expéditives.

Il s'agit seulement de permettre que notre dispositif de protection des droits du réfugié fonctionne dans les conditions qui ont été envisagées à l'origine lorsque les demandeurs d'asile dans notre pays n'étaient encore que quelques centaines chaque année, tout en tenant compte de l'augmentation considérable du nombre des demandes, dont une part croissante s'avère infondée ou abusive. Ce dispositif doit être adapté aux circonstances nouvelles, notamment en augmentant ses capacités de fonctionnement, mais ce ne saurait être au prix d'une réduction des garanties offertes aux réfugiés, telles que nous les assumons en vertu des dispositions de la convention de Genève.

D'ailleurs, le haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés, étroitement associé à l'ensemble de cette procédure en France puisqu'il participe au conseil d'administration de l'O.F.P.R.A. et siège, comme juge assesseur, dans les formations de jugement de la commission des recours, a pris toutes ses dispositions pour pouvoir répondre à cette augmentation très importante du nombre des séances de jugement de la commission.

L'entreprise de rénovation menée à l'O.F.P.R.A. et à la commission des recours permet désormais de faire face à des demandes nombreuses dans des délais normaux. La rapidité dans l'examen des demandes est une nécessité, mais tout a été fait pour que les garanties fondamentales du demandeur d'asile soient respectées, et je suis heureuse de pouvoir informer l'Assemblée que le haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés, qui suit avec intérêt notre effort, estime que cette modernisation s'est effectuée sans porter atteinte à la qualité de l'examen des dossiers.

C'est la raison pour laquelle, mesdames et messieurs les députés, le Gouvernement vous demande d'approuver le texte du projet de loi, tel qu'il l'a préparé et soumis au Parlement. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. Pierre Mazeaud. Le Parlement, c'est les deux chambres ! Le Sénat a son mot à dire !

Mme le ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères. J'ai parlé du Sénat.

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Jean-Yves Auteuxier, pour dix minutes.

Je précise les temps de parole, mes chers collègues, c'est une invitation discrète à les respecter...

M. Jean-Yves Auteuxier. Elle sera entendue, monsieur le président.

Madame le ministre, il était urgent d'agir et c'est sagesse que d'avoir présenté le plus vite possible ce projet de loi pour mettre fin à certains dérèglements qui avaient affecté le fonctionnement de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides.

Des détournements de procédure nombreux ont en effet abouti à un gonflement tout à fait anormal du nombre des dossiers de demande d'asile - 61 400 en 1989 soit trois fois plus en cinq ans - dossiers dont on sait déjà que, statistiquement, 80 p. 100 sont voués au refus. Les raisons étaient simples : respectant le droit d'asile, la France accordait à tout demandeur, et dès le premier jour, un titre de séjour, parfois une autorisation de travail, qui permettait à beaucoup d'étrangers de chercher à contourner les procédures normales d'accès sur le territoire français.

Ces dérèglements avaient des conséquences très néfastes pour les intéressés eux-mêmes, qui se voyaient souvent, au bout de trois à quatre ans, refuser le bénéfice du statut de réfugié politique et qui étaient alors invités à quitter le territoire, alors qu'entre-temps, ils pouvaient avoir trouvé un travail et même fondé une famille. On se trouvait ainsi confronté à des situations inhumaines, quelquefois même stupides. Je vous citerai l'anecdote de cet étudiant brillant, inscrit en deuxième année dans une grande école française. S'étant vu apposer des délais extraordinaires pour le renouvellement de sa carte d'étudiant par une préfecture embouteillée, et craignant d'avoir des ennuis à l'occasion d'un contrôle avec sa carte périmée, c'est à l'O.F.P.R.A. qu'il s'était rendu, sur le conseil d'un ami, pour obtenir un titre de séjour régulier !

De tels dérèglements étaient également néfastes pour le droit d'asile, qu'ils défigurait, et pour les véritables réfugiés politiques qui, placés dans le lot commun, se voyaient imposer de très longs délais d'attente pour obtenir leur titre de droit d'asile ou, par la suite, pour obtenir les documents dont ils pouvaient avoir besoin de la part de l'O.F.P.R.A.

Des moyens d'agir étaient donc nécessaires. Le Gouvernement, vous l'avez rappelé, madame le ministre, les a donnés sans barguigner. Afin de réduire les délais, le budget de l'Office est passé de 53 à 143 millions de francs, des locaux nouveaux ont été installés à Val-de-Fontenay, un nouveau service informatique a été mis en place et du personnel a été recruté, ainsi que des officiers de protection.

Il faut absolument ramener à trois mois le délai entre le dépôt de la demande et la décision de la commission de recours, pour que tout étranger sollicitant l'asile soit fixé sur son sort rapidement. J'insiste donc sur la nécessité de pérenniser l'effort accompli en faveur de l'O.F.P.R.A., en matière budgétaire comme en matière de personnel. Beaucoup d'agents ont été recrutés pour une durée d'un an. Il est vrai que le flux de demandes nouvelles a tendance à baisser depuis le début de l'année 1990. Pourtant, nous ne savons pas si cette tendance sera durable. L'office doit donc avoir les moyens de poursuivre, pendant deux à trois années, la réduction du stock, car celui-ci reste important malgré un effort méritoire, qui permet déjà de traiter deux fois plus de dossiers qu'il n'en arrive.

Il faut également se doter des moyens de juger les recours intentés devant la commission, qui sont très nombreux : 16 513 en 1989 contre moins de 6 000 cinq ans auparavant. Et il faut le faire dans le maintien des règles et des principes. Cela implique que la commission et les sections soient présidées par des magistrats. Le projet de loi permet d'élargir l'accès des présidences de section aux membres de la Cour des comptes ainsi qu'aux représentants des corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Cela permettra déjà d'avancer. Nous sommes passés de huit séances de la commission par semaine en 1986 à vingt et une par semaine au début de l'année. Il faudrait atteindre les quatre-vingts séances hebdomadaires dès cet été pour accélérer le rythme de traitement des dossiers. Mais le principe de la présidence par des magistrats doit être maintenu pour s'assurer que les recours seront examinés en toute impartialité et avec tout le sérieux requis.

L'issue des refus de protection doit être également claire : l'intéressé qui n'a pas obtenu le bénéfice du statut de réfugié doit quitter le territoire dans le délai d'un mois, sinon il peut faire l'objet d'une mesure de reconduite à la frontière, comme tout étranger en situation irrégulière.

Faut-il aller au-delà ? Ce serait périlleux. Les textes en vigueur - on a rappelé la circulaire du 5 août 1987 - prennent déjà acte des difficultés concrètes qu'ont les pouvoirs publics à appliquer toute règle automatique face à des situations humaines très diverses et parfois très difficiles. Reconduire automatiquement à frontière un étranger, dont on sait qu'il sera soit jeté en prison, soit accueilli avec violence dans son pays, ce n'est pas possible. Et lorsque des gens ont acquis, après trois ou quatre ans de délai d'attente, un ancrage familial et professionnel, on sait bien que l'automatisme n'est pas la meilleure règle.

Ne confondons donc pas rigueur et automaticité. La rigueur, nous l'obtiendrons par la rapidité du traitement des demandes d'asile. L'alliée de la fraude, c'était la durée, les délais excessifs. Réduisons les délais, nous réduirons la fraude. L'automatisme, par contre, est périlleuse s'agissant de mesures individuelles. Rigueur, oui ! Automaticité, non !

Le défi posé par l'afflux des demandes d'asile est lié, bien entendu, à la situation qui prévaut dans les pays du Sud et donc, hélas, aux mouvements migratoires. C'est souvent poussés par la pauvreté et la détresse que des hommes et des femmes quittent le pays qui les a vus naitre pour tenter leur chance dans les pays du Nord.

Vous avez choisi, madame le ministre, de relever ce défi dans le respect des principes du droit d'asile, inscrit dans les textes de notre République depuis la Constitution de 1793, qui disposait : « Le peuple français donne l'asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté et le refuse aux tyrans. »

Ce principe doit être maintenu précieusement, car il a toujours animé la République. Même dans une période aussi difficile que les années 30, la France a accueilli 120 000 Russes, 60 000 Arméniens, entre 50 000 et 100 000 Italiens fuyant le régime de Mussolini, 500 000 Espagnols fuyant le franquisme, 25 000 Allemands et 40 000 personnes d'une autre nationalité fuyant le III^e Reich. Seules les années 40 ont connu, avec le déshonneur, l'abandon du droit d'asile. Mais, dès 1946, dans le préambule de la Constitution, les constituants ont voulu effacer cette tache en écrivant que « tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur le territoire de la République ».

Respecter ce principe, c'est très concrètement respecter les termes et les dispositions de la convention de Genève de 1951, qui est d'ailleurs passée du droit d'asile à une nouvelle étape juridique : la reconnaissance du statut de réfugié politique. Il revient à l'O.F.P.R.A. et à la commission de recours de déterminer si les conditions sont remplies pour ouvrir droit à cette reconnaissance.

Face au défi posé par les réalités nouvelles de la situation internationale et par l'afflux de populations qui avaient pensé pouvoir trouver, par un détournement de procédure, une solution à leurs problèmes, le principe du droit d'asile doit être fermement maintenu. C'est le sens de l'action que vous menez, madame le ministre. Le Parlement doit être conscient de la nécessité de donner à l'O.F.P.R.A. tous les moyens de juger vite et de juger bien, en permettant à tout réfugié politique de continuer à bénéficier de la tradition d'accueil et d'asile de la France tout en décourageant la fraude. Encore une fois, réduisons la durée des délais et nous réduirons la fraude. C'est à cet effort de clarification que l'Assemblée tout entière devrait pouvoir répondre. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. La parole est à M. Pierre Mazeaud, pour dix minutes.

M. Pierre Mazeaud. Madame le ministre, je vous ai écoutée très attentivement, de même que j'ai suivi avec la plus grande attention les propos de notre rapporteur, tant en commission qu'ici même.

Vous connaissez notre position. Nous l'avons exprimée devant la commission des lois et j'indique d'emblée que nous la manifesterons à nouveau ce soir, quoi que vous ayez pu dire sur le texte voté par le Sénat. Ce dernier est en droit, car tel est son rôle, d'imprimer sa marque au processus législatif ou, si vous préférez, de modifier les dispositions qui lui viennent de l'Assemblée nationale. Vous ne sauriez donc dire, ni comme ministre, ni comme ancienne parlementaire connaissant la souveraineté des deux assemblées, que le Gouvernement ne voit pas d'inconvénient à ce que l'Assemblée reprenne tel ou tel amendement du Sénat - ce qui laisse sup-

poser que vous l'acceptez et nous nous en serions naturellement félicités - pour immédiatement le rejeter en décrétant que, bien sûr, seules les dispositions retenues par l'Assemblée nationale sont valables. Un tel raisonnement suscite évidemment quelque interrogation et c'est pour y répondre que je serai inévitablement conduit à soutenir l'amendement sénatorial relatif au rapport annuel d'évaluation, c'est-à-dire l'article 4.

Nous entendons également, en accord avec l'ensemble de l'opposition, maintenir l'article 3, qui est le fruit d'un autre amendement du Sénat. Même s'il ne touche en rien le fond, sur lequel nous sommes d'accord, cet article a son importance car il convient - le rapporteur l'a indiqué fort à propos - de donner à la commission des recours les moyens nécessaires à l'exercice de sa mission.

Je profite d'ailleurs de la présence dans les tribunes de son président, M. Jean-Jacques de Bresson, pour saluer, à travers lui, tous ceux qui en sont membres et qui accomplissent un travail considérable, puisqu'ils traitent 70 000 à 80 000 recours par an !

Il convient donc - nous en sommes d'accord avec le Gouvernement - de donner à la commission les moyens qui s'imposent, et je souligne, madame le ministre, qu'ils ne dépendent pas simplement du législateur, mais également de l'exécutif. Car il ne suffit pas d'autoriser les magistrats des tribunaux administratifs ou de la Cour des comptes à venir prêter main-forte à leurs collègues du Conseil d'Etat au sein de cette commission, il faut encore lui donner les moyens matériels de sa tâche. C'est une demande sur laquelle j'insiste avec l'opposition tout entière, mais aussi, je le crois, avec la majorité. Ainsi l'article 4 nous intéresse-t-il à un double titre, puisque le rapport annuel qu'il prévoit, et que vous semblez vouloir rejeter, nous permettrait aussi de juger l'ampleur de l'effort consenti en vertu du pouvoir réglementaire, qui appartient au seul exécutif.

Pour le reste, nous sommes favorables à ce projet de loi, sous réserve - mais je pense que le Gouvernement ne s'y opposera pas - de la modification du titre, tant il est vrai que les dispositions de la loi de 1952 qu'il est proposé de modifier concernent uniquement la commission des recours et qu'il était bon, par conséquent, de s'y référer dans le titre. C'est peut-être pour nous, législateurs, la façon de rendre un hommage particulier à cette commission et nous tenons à le faire. Je reconnais, du reste, que le président de la commission des lois et l'ensemble de ses membres en ont été d'accord.

Je n'en dirai pas plus, car c'est à mon collègue Robert Pandraud qu'il reviendra de défendre la motion de renvoi en commission. Je tiens simplement à préciser, à l'intention des membres de la commission des recours et notamment de son président, qu'il ne s'agit en rien de retarder le vote de ce projet de loi, car nous savons ce que sont les besoins de la commission et nous entendons par conséquent voter les dispositions proposées par le Gouvernement tout en maintenant les amendements du Sénat. Mais demain, madame le ministre, vous serez présente - du moins, je le suppose - au banc du Gouvernement, au côté de M. le Premier ministre lui-même, en personne, qui a tenu avec raison à ce qu'il y ait ici un grand débat sur l'immigration. Demain, c'est-à-dire le mardi 22 mai. Alors, ne pensez-vous pas qu'il aurait été opportun de reporter...

Mme le ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères. Je n'y suis pour rien !

M. Pierre Mazeaud. Pour rien ? Quand on est membre du Gouvernement, on est bien là pour quelque chose !

Mme le ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères. Puis-je vous interrompre, monsieur le député ?

M. Pierre Mazeaud. Je vous en prie, madame le ministre. C'est pour moi un grand plaisir.

M. le président. La parole est à Mme le ministre délégué, avec l'autorisation de l'orateur.

Mme le ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères. Je tiens à lever toute ambiguïté. Nous nous sommes pliés à l'organisation des débats telle qu'elle était fixée par l'Assemblée nationale elle-

même. Ce projet répond à une urgence. En outre, il est de caractère technique et il ne faut pas mélanger les sujets. Même s'il est évident que, demain, des questions seront posées à propos du droit d'asile, il faut bien avoir conscience que la France a accordé, en l'espace de dix ans, 180 000 statuts de demandeurs d'asile, dont la grande majorité à des personnes originaires du Sud-Est asiatique, et que, par rapport au débat sur l'ensemble de l'immigration, ce chiffre peut apparaître comme relativement faible. Vous en conviendrez certainement.

Encore une fois, ne mélangeons pas tous les sujets. Je suis pleinement d'accord sur ce qu'a déclaré tout à l'heure M. Bérégofoy et je veux qu'il soit tenu compte de mon propos, car je sais très bien que l'argumentation qui sera développée dans la motion de renvoi en commission portera essentiellement sur l'organisation de l'ordre du jour. Il est normal que le Gouvernement réponde à l'Assemblée nationale lorsqu'elle prévoit la discussion d'un projet. J'ai respecté l'ordre du jour qui nous était imposé et j'y ai souscrit complètement en voulant venir moi-même défendre ce texte qui, pour nous, est une urgence.

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur Mazeaud.

M. Pierre Mazeaud. Madame le ministre, vous me donnez là quelques arguments dont je n'avais, à vrai dire, pas tellement besoin, car je laisserai volontiers mon collègue et ami Robert Pandraud défendre la motion de renvoi. Néanmoins, vous n'avez pas le droit, ayant siégé il n'y a pas si longtemps sur d'autres bancs, de soutenir que c'est l'Assemblée nationale qui a fixé cet ordre du jour. En réalité, c'est la conférence des présidents. Face à l'Assemblée nationale, le Gouvernement ne peut strictement rien dire. Mais à la conférence des présidents, pour ce qui concerne la fixation de l'ordre du jour, la présence d'un membre du Gouvernement, en l'occurrence M. Peperen, a tout de même son importance.

Vous me dites également - et vous vous trompez tout autant, à mon avis, sur ce second argument que sur le premier - qu'il ne faut pas confondre le problème du droit d'asile et celui, plus général, de l'immigration. Je pense, pour ma part, que ces problèmes sont liés. D'ailleurs de nombreuses dispositions touchent à la fois ces deux sujets. Par conséquent, quand vous annoncez à la France entière, par le truchement du *Journal officiel*, qu'ils doivent être dissociés, je réponds non !

Enfin, même si je suis conscient de l'urgence de ce texte, même si, encore une fois, je ne veux pas effrayer les membres de la commission des recours qui font un travail exceptionnel, laissez-moi vous dire que nous ne sommes pas, quand même, à vingt-quatre heures près ! Si c'était le cas, madame le ministre, et je ne manquerai pas de le souligner demain, sachez que d'autres textes sont tout aussi urgents. Nous les attendons depuis plus d'un an, mais ils ont été déposés, il est vrai, par l'opposition nationale !

M. Bertrand Gallet. Qu'est-ce que c'est, l'opposition nationale ?

M. Pierre Mazeaud. Et naturellement, un projet du Gouvernement ne saurait avoir la même urgence qu'une proposition de la majorité nationale !

Par conséquent, madame le ministre, même s'il y a urgence, nous ne sommes pas à vingt-quatre heures près ! Je ne citerai pas les propos que vous teniez à une certaine époque, lorsque vous siégiez sur nos bancs, mais dans l'opposition ; permettez-moi cependant de vous rappeler que vous aviez rigoureusement le même langage.

Ceci dit, ne soyez pas inquiète, nous votons ces propositions sous réserve du maintien des dispositions introduites par le Sénat, auxquelles j'ai déjà fait allusion ; je pense notamment aux articles 3 et 4. C'est vous-même qui m'avez amené à décider que j'interviendrais sur les amendements du Sénat !

Je termine en soulignant que vous accompliriez un geste qui serait parfaitement compris de l'opinion publique française tout entière, si vous acceptiez - vous en avez le droit au-delà de la possibilité - le renvoi du texte en commission pour vingt-quatre heures seulement, afin que le grand débat sur l'immigration qui aura lieu demain comprenne les problèmes que nous évoquons.

M. Robert Pandraud. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Brard, pour quinze minutes.

M. Jean-Pierre Brard. Monsieur le président, madame le ministre, les députés communistes sont convaincus de la nécessité d'améliorer d'urgence le fonctionnement de l'O.F.P.R.A. Cependant, les mesures que propose le Gouvernement à ce sujet les inquiètent.

Il faut, de toute évidence, agir, et vite car il n'est pas concevable que, compte tenu du nombre élevé des demandes de statut de réfugié politique, les délais de procédure observés par cet organisme puissent atteindre jusqu'à cinq années.

Un traitement aussi lent n'est, d'abord, pas conforme aux principes mêmes auxquels la France adhère traditionnellement en matière d'asile politique. Les victimes de persécutions politiques qui cherchent protection auprès d'elle doivent pouvoir obtenir satisfaction rapidement afin que leur situation précaire, difficile socialement, angoissante psychologiquement, soit régularisée beaucoup plus vite.

Cette lenteur dans la procédure n'est, ensuite, pas compatible avec l'humanisme dont notre pays doit faire preuve, dans tous les cas, à l'égard des citoyens d'autres nations venus sur son territoire. En effet, annoncer à un demandeur qui ne répond pas aux critères de la convention de Genève de 1951 qu'il doit quitter la France, alors qu'il s'est intégré à notre société depuis plusieurs années, qu'il y travaille, qu'il y a fondé un foyer, que ses enfants y sont scolarisés, engendre des drames qu'il convient d'éviter.

Cette lenteur n'est, enfin, pas acceptable dans la mesure où, permettant à des personnes qui ne seraient pas réellement l'objet de persécutions politiques de demeurer longtemps en France, elle fait, ou au moins paraît faire, d'un dispositif dont ce n'est pas du tout l'objectif, une couverture pour l'immigration clandestine à laquelle un terme doit être mis, comme les députés communistes l'ont souvent dit ici même, parce qu'elle ne sert que les intérêts de patrons sans scrupules.

Il faut donc agir.

Mais agir ne veut pas dire céder aux pressions de ceux qui, en France, sont prêts à remettre en cause un droit aussi essentiel que le droit d'asile politique, un droit qui a contribué au rayonnement de la France dans le monde, qui a permis de lui donner cette image précieuse de grand pays des libertés.

M. Francis Delattre. Très bien !

M. Jean-Pierre Brard. Monsieur Delattre, nous n'avons pas de leçons à recevoir de vous.

M. Francis Delattre. J'ai simplement dit : « Très bien ! »

M. Jean-Pierre Brard. Je ne vous ai pas encore entendu protester contre le licenciement de 60 000 délégués syndicaux depuis 1981, par exemple.

M. Francis Delattre. Je n'en ai pas de preuves scientifiques !

M. Jean-Pierre Brard. Il en est d'autres qui prétendent ne pas avoir de preuves scientifiques de faits que l'Histoire a pourtant établis, monsieur Delattre. En cela, vous rejoignez les gens qui siègent ici à l'extrême-droite, ce qui ne m'étonne pas !

Jamais sans doute, depuis très longtemps, il n'a été aussi important de réaffirmer cette vocation de la France, au moment même où surgissent des forces abjectes qui prônent la haine contre les autres peuples, l'exclusion, le mépris du droit, le mépris de la démocratie. De ce point de vue, madame le ministre, votre projet et les mesures qui l'accompagnent nous préoccupent.

Nous avons, certes, noté votre propos selon lequel le Gouvernement n'entendait pas remettre en cause nos engagements internationaux, ni nos traditions humanitaires en ce domaine.

Nous avons également relevé votre opposition aux amendements rétrogrades que le Sénat a voulu introduire pour réduire à peu de chose le droit d'asile. Nous apprécions que les commissions des affaires sociales et des lois de notre assemblée en souhaitent la suppression.

Nous ne pouvons, par ailleurs, que nous féliciter du triplement des crédits attribués à l'O.F.P.R.A. ce qui constitue, en soi, une bonne mesure.

Mais ces affirmations, ces moyens, le texte même du projet de loi initial qui sera sans doute rétabli ici, ne font pas disparaître - loin s'en faut - toutes nos craintes.

Vous dites que vous ne voulez pas toucher au droit d'asile, mais, en même temps que des crédits nouveaux, des consignes excessivement strictes et restrictives ont été données à l'O.F.P.R.A. dans la dernière période. Elles empêchent tant le demandeur de préparer sérieusement son dossier, que l'O.F.P.R.A., et la commission de recours des réfugiés d'accomplir leurs tâches dans des conditions sereines.

Les refus aux frontières d'admission de demandeurs d'asile sur le territoire sont, par ailleurs, devenus, depuis quelque temps, monnaie courante, alors qu'ils constituent une atteinte au principe de non-refoulement de réfugiés éventuels puisqu'ils privent ces derniers de l'accès à la procédure de détermination du statut de réfugié.

Vous dites que vous ne voulez pas porter atteinte à l'asile politique mais passer, comme vous le proposez, d'une procédure qui durait jusqu'à cinq ans à une procédure n'excédant pas quelques mois en moins d'une année, suscite de profondes interrogations sur la valeur des décisions qui seront prises, quand bien même le nombre des sections de jugement augmenterait sensiblement.

J'ajoute que la mesure consistant à étendre le recrutement des présidents de section aux membres de la Cour des comptes et aux membres du corps des tribunaux administratifs d'appel, si elle peut répondre au besoin résultant de la création de nouvelles sections laisse aussi quelques doutes sur les intentions qui l'inspirent.

La compétence générale de ces juges nouveaux n'est évidemment pas en cause. On peut néanmoins s'interroger sur leur compétence en matière internationale, sur leur capacité à apprécier la situation des droits de l'homme dans tel ou tel pays étranger, d'autant que le Gouvernement lui-même a une conception quelque peu élastique en cette matière fondamentale.

N'aurait-il pas été plus judicieux, même si cela constituait une innovation, de recourir, par exemple, aux conseillers des affaires étrangères ?

Le choix précité que vous avez opéré - même s'il y a, en effet, urgence à étendre le nombre des sections de jugement - ne nous rassure pas sur votre volonté de maintenir toutes les garanties offertes au justiciable.

Vous dites que vous ne voulez pas toucher au droit d'asile, mais la France même, dans le secret le plus total, des négociations avec la R.F.A., la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg, en vue de la signature officielle d'un accord international - l'accord de Schengen - qui remet profondément en cause le droit d'asile.

Aux termes des articles 7, 17 et 20 de cet accord, dont le contenu a été longtemps tenu caché, un Etat pourra, en effet, se prévaloir du refus qui aura été opposé par un autre pays à un demandeur de statut de réfugié, pour refuser à ce dernier l'instruction de sa nouvelle demande. Cela est extrêmement dangereux, car les garanties que jusqu'à présent un individu persécuté en raison de ses opinions politiques pouvait trouver en France pouvaient être remises en cause parce qu'un autre Etat européen - à la tradition d'asile moins bien établie - aurait rejeté sa demande.

Comment ne pas se demander, dans ces conditions, si votre texte ne vise pas, en définitive, à aligner la France sur les dispositions concernant le droit d'asile les plus « basses » d'Europe ? Ce ne serait pas une innovation, car chacun sait que le Gouvernement a toujours tendance à harmoniser par le bas.

Je vous demande, à ce propos, madame le ministre, de bien vouloir m'indiquer clairement si Paris entend conclure définitivement cet accord dont la signature officielle pourrait avoir lieu, selon les informations dont nous disposons, au mois de juin prochain.

Tout cela, je le répète, est inquiétant et laisse craindre que l'accélération des procédures que vous rendez possible par les moyens nouveaux octroyés à l'O.F.P.R.A. grâce à ce projet n'aboutisse en fait à réduire la possibilité d'accéder à la qualité de réfugié politique.

Cette inquiétude est, vous le savez bien, assez largement partagée.

M. Francis Delattre. Il n'y a plus de communistes ! Cela va mieux et il y a beaucoup moins de réfugiés politiques !

M. Jean-Pierre Brard. Soyez courtois, monsieur Delattre ! Même si ce n'est qu'une fois dans votre vie parlementaire, je vous en prie, accédez à ma requête !

M. Francis Delattre. Le communisme est un musée !

M. Jean-Pierre Brard. La commission de sauvegarde du droit d'asile qui regroupe plusieurs organisations humanitaires a exprimé un avis semblable au nôtre.

Le secrétaire général de la ligue des droits de l'homme a jugé, lors d'une conférence de presse récente, que vos mesures n'étaient « ni convenables ni sérieuses » et s'est demandé si elles ne traduisaient pas surtout « une volonté prioritaire de restreindre l'accès au droit d'asile ».

M. Francis Delattre. Vous êtes mal placés pour parler des droits de l'homme !

M. Jean-Pierre Brard. Je pourrais aussi mentionner le président socialiste de la commission des affaires culturelles qui s'est, à plusieurs reprises, prononcé contre l'encadrement nouveau que le Gouvernement veut donner au droit d'asile, derrière lequel il distingue le désir de limiter le nombre de réfugiés.

Dans la mesure où ce projet et les mesures qui l'accompagnent comportent de fortes ambiguïtés quant aux effets sur le droit d'asile en France, à moins que ces ambiguïtés soient levées, le groupe communiste s'abstiendra donc de le voter.

Je voudrais conclure en formulant deux idées.

La première concerne le droit d'asile lui-même.

M. Francis Delattre. J'ai cru que vous alliez parler des asiles psychiatriques !

M. Jean-Pierre Brard. La crainte de voir dans ce projet une remise en cause, même partielle, du droit d'asile accordé par la France, lequel est une forme de lutte contre la tyrannie dans le monde, est sans doute renforcée par la constatation que notre pays n'engage pas, au plan international, l'action qui s'impose pour défendre les droits de l'homme.

Trop de pays, - je pense notamment à des pays dictatoriaux du continent africain d'où émanent précisément de nombreux réfugiés politiques, à la Turquie, au Maroc, mais aussi au continent latino-américain - bénéficient de sa part d'une complicité plus ou moins agissante.

Tant que notre pays soutiendra ces dictateurs, sa politique en matière de droit d'asile apparaîtra quelque peu suspecte. Ne continuons-nous pas à héberger le tyran Duvallier ?

Nous serions moins préoccupés par votre projet, madame le ministre, si la France exerçait régulièrement sur ces Etats, sur tous ceux qui, dans le monde, répriment leur peuple, la pression nécessaire pour les amener à respecter les droits les plus élémentaires de l'homme.

Ma deuxième remarque concerne l'immigration clandestine dont nous avons dit qu'elle doit cesser.

Outre le fait que ce thème ne doit pas servir à faire disparaître le droit d'asile, je veux souligner qu'un tel texte n'est certainement pas de nature à permettre d'éliminer cette immigration clandestine.

Il faut s'attaquer aux filières illégales organisées par le patronat français lui-même, pour exploiter à outrance des salariés que l'absence de statut prive de tout droit syndical de toute protection sociale.

Ensuite et surtout, la véritable solution de ce problème - qui résulte, en fait, de l'explosion de la misère la plus aordide dans les pays en voie de développement - réside dans la lutte contre les causes de cette misère du tiers monde,...

M. Francis Delattre. A Cuba par exemple !

M. Jean-Pierre Brard. ... lutte dans laquelle la France peut et doit jouer un grand rôle, au nom des intérêts de cette partie de l'humanité qui croûle sous l'endettement, au nom des intérêts du monde « développé » qui, lui aussi, a intérêt à ce que cesse le drame que vit le tiers monde, au nom des droits de l'homme, car cette misère qui frappe toute une partie de la planète est la pire atteinte aux droits qui soit, la

plus grave des persécutions, une persécution dont on ne nous empêchera pas de penser qu'elle a aussi une nature éminemment politique.

En effet, les causes du sous-développement se trouvent avant tout dans l'exploitation éhontée à laquelle se livrent les firmes multinationales dans les pays du tiers monde, dans l'inégalité des termes des échanges entre le Nord et le Sud, dans le fardeau terrible d'une dette, injuste parce qu'il y a longtemps que son montant a été remboursé par les débiteurs au travers des intérêts usuraires et du pillage dont ils ont été l'objet.

C'est à cette exploitation inhumaine qu'il faut s'attaquer de toute urgence si l'on veut contribuer à faire reculer la misère, la famine qui frappent tant de pays dans le monde.

Je vous rappelle, à ce propos, la proposition que font les députés communistes à ce sujet : la France devrait, selon nous, proposer que se tienne, sans attendre, une conférence mondiale pour le développement permettant d'aborder au fond, sous le contrôle de l'opinion publique internationale, les différents aspects de cet enjeu crucial de notre temps.

M. le président. La parole est à M. Robert Pandraud.

M. Robert Pandraud. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, il est quelque peu difficile d'intervenir sur ce projet de loi.

D'abord, je ne voudrais pas donner l'impression que mes propos traduisent quelque critique que ce soit contre les fonctionnaires qui s'occupent de ces problèmes. Je tiens, au contraire, à leur rendre - qu'ils travaillent pour la commission des recours ou pour l'O.F.P.R.A., du président au directeur, en passant par leurs collaborateurs - l'hommage qu'ils méritent pour le sérieux du travail qu'ils accomplissent et pour les efforts qu'ils ont consentis, afin de résorber un stock d'affaires qu'ils n'avaient pas prévu. Permettez-moi d'associer à cet hommage les fonctionnaires des préfectures qui leur envoient les dossiers, car la mission qui leur est confiée se révèle extraordinairement difficile.

Ensuite, on a toujours, en la matière, quelques scrupules - M. Brard vient de les énoncer - à ne pas être d'accord avec telle ou telle mesure par crainte d'être accusé de complicité d'atteinte au droit d'asile ou à la liberté des personnes humaines.

Je crois, en la matière, n'avoir aucune leçon à recevoir de quiconque, puisque tout le système, qu'il s'agisse du texte du Premier ministre ou du rapport de la commission est fondé sur la circulaire très libérale que j'ai eu l'honneur de signer en 1987. Chacun reconnaît d'ailleurs qu'il n'y a rien à y ajouter, qu'il ne faut surtout pas la modifier. Je pense donc n'avoir droit qu'aux remerciements de ceux qui sont maintenant chargés de l'appliquer. *(Sourires)*

M. Pierre Mazeaud. Tout à fait !

M. Jean-Pierre Brard. On n'est jamais mieux servi que par soi-même !

M. Robert Pandraud. Par ailleurs, ce projet me pose plusieurs interrogations.

Je pense notamment qu'il sera peu efficace, moins par lui-même que dans ses conséquences. En l'occurrence, mes scrupules sont beaucoup plus sérieux, car l'intérêt de tout projet en ce domaine réside moins dans ce qu'il représente que dans l'impression qu'il donne dans les pays d'origine. Même si cela n'est pas toujours très efficace, il est de l'intérêt national de bien affirmer que cela va désormais aller très vite et que le nouveau régime sera rapidement appliqué.

Pour la dissuasion, il faut - passez-moi le jeu de mots, car il est stupide - que le téléphone arabe joue, afin que, du Cap-Vert jusqu'aux confins de la Turquie, on sache que la France n'est pas un pays ouvert dans lequel il suffit de demander la qualité de réfugié politique pour être reçu.

Je me permets d'ailleurs de formuler quelques critiques en la matière.

Convenez d'abord que ce texte est extraordinairement limité. J'exposerai ce soir les raisons pour lesquelles il aurait été préférable de ne pas en débattre aujourd'hui. Certes il permettra à la commission des recours d'avoir plusieurs sections et de juger plus vite, ce que nous apprécions tous. Ces sections pourront être présidées non seulement par des membres du Conseil d'Etat, mais également par des magistrats appartenant à la Cour des comptes, aux cours administratives d'appel et aux tribunaux administratifs.

Personne ne souligne la novation qui consiste à permettre de recourir à des magistrats honoraires. Je suis bien entendu d'accord, car il faut bien trouver les magistrats nécessaires. Or comme la Cour des comptes, le Conseil d'Etat et toutes les juridictions administratives sont très embouteillées, il faut bien faire appel au marché. Je me réjouis d'ailleurs de cet appel aux magistrats honoraires, car ils ont une grande expérience et peuvent encore rendre de grands services au pays.

Je m'étonne tout de même qu'un gouvernement - auquel vous appartenez, mais à un autre poste - ait décidé brutalement, entre 1981 et 1986, de diminuer la limite d'âge d'activité de ces magistrats.

M. Pierre Mazeaud. On la rétablit !

M. Robert Pandraud. Vous êtes, en effet, en train de la rétablir par un procédé quelque peu oblique. La sagesse finit toujours par arriver et vous pourriez me dire qu'il faut bien apprendre le métier ! Vous le faites et je ne peux également que m'en réjouir.

M. Pierre Mazeaud. Ils ne sont pas opposés au rétablissement ! On est revenu à soixante-huit ans, madame le ministre !

M. Robert Pandraud. Revenons au projet lui-même.

C'est vrai, madame le ministre, que cette législation a été beaucoup détournée ces derniers temps, notamment par des populations venant d'Europe ou commençant à venir d'Asie, concernées par les derniers accords internationaux passés. Le nombre des demandeurs d'asile augmentait régulièrement, tout au moins jusqu'au début de cette année, grâce à vos efforts, puis il a quelque peu diminué au moment où heureusement la démocratie faisait des conquêtes considérables. A une époque, beaucoup de demandeurs venaient d'Espagne, de Grèce ou d'Amérique latine ou des pays de l'Est, et nous étions heureux de les accueillir. Il y a aujourd'hui des élections libres dans tous les pays de l'Est. Nous ne contesterons plus la démocratisation de l'Union soviétique car, si nous le faisons, nous ne comprendrions plus votre politique extérieure ! En tout état de cause, quand nous voyons la liberté d'expression qui existe en Union soviétique, nous pensons qu'il ne doit plus y avoir maintenant de réfugiés politiques venant d'Union soviétique.

M. Jean-Pierre Brard. Dont acte !

M. Pierre Mazeaud. Tout à fait, mon cher collègue !

M. Robert Pandraud. Mais oui, monsieur Brard !

Aujourd'hui, le Chili ou d'autres nations ont fait un grand effort de démocratisation - nous nous en réjouissons - et nous ne voyons plus pour quelles raisons des réfugiés politiques pourraient venir d'Amérique latine.

Restent c'est vrai, les pays d'Afrique. A propos, j'ai vu il y a quelques semaines à Roissy un Malien se présenter à la police de l'air et des frontières et demander la qualité de réfugié politique. « Pourquoi ? » lui demande-t-on. Il répond : « Moi, je ne veux plus vivre dans un pays capitaliste : je veux vivre dans un pays socialiste. » *(Sourires.)* C'était une explication comme une autre ! N'étant pas partie dans ce débat, je ne lui ai pas expliqué que votre socialisme était tout à fait relatif et que, en certaines matières financières, c'était plutôt le capitalisme triomphant, et s'agissant des inégalités devant les richesses, les quelques efforts faits depuis dix ans allaient plutôt dans le sens de leur accroissement que de leur réduction. Mais ce n'était pas mon propos et je n'allais pas engager un discours politique en la matière.

Je sais bien qu'il va falloir renégocier des conventions internationales. Mais ne pensez-vous pas qu'il faudra en arriver à refuser systématiquement la qualité de réfugié politique à des ressortissants de nations qui sont démocratiques, qui respectent les droits de l'homme et dans lesquelles la libre expression des suffrages aboutit au pouvoir ? Je vais vous donner un exemple. Lorsque je suis revenu au ministère de l'intérieur, j'ai constaté que de nombreux Basques venaient à la sous-préfecture de Bayonne demander la qualité de réfugiés politiques. En général, ils touchaient leur mensualité puis repassaient la frontière quelques jours après. C'était une bonne opération. Reconnaissez, madame le ministre, que l'Espagne, depuis plusieurs années, a un régime parfaitement démocratique, que les libertés individuelles y sont reconnues et que les droits de la défense y sont garantis. Mais, sans doute en violation de certaines règles internationales, demandé quelque peu souverainement, par une instruction

que je leur ai envoyée, aux préfets des départements pyrénéens de ne plus accorder la qualité de réfugié politique aux Basques qui la demandaient. Ça s'est, je dois le dire, très bien passé.

M. Jean-Pierre Brard. C'est vous qui le dites !

M. Robert Pandraud. Permettez-moi de vous proposer plusieurs autres méthodes. Lorsque le dispositif sera entièrement mis en place, tout ira relativement vite, mais en attendant et compte tenu des moyens que vous avez mis à la disposition de l'O.F.P.R.A. et de la commission des recours, ne pensez-vous pas possible, dans les zones internationales, comme Roissy ou Orly, de placer dans des hôtels très corrects les étrangers qui ont demandé la carte de réfugié, pour permettre à l'office de rassembler des compléments d'information avant de reconduire à la frontière ceux qui n'y auraient pas droit et qui, à l'heure actuelle, perdus dans le tissu urbain, créent beaucoup de difficultés ?

Je veux revenir sur le vrai problème qui n'est pas du tout abordé.

Lorsque la commission des recours va résorber ce stock - et l'on sait que le nombre des refus que l'on peut déterminer statistiquement est énorme par rapport aux demandes - qu'advient-il de ceux auxquels on aura refusé la carte de réfugié ? Je ne vous apprendrai rien, madame, vous connaissez bien les difficultés de tous ordres qui sont rencontrées dans ce domaine.

Difficultés humaines, par exemple : il est tout de même très difficile de reconduire à la frontière quelqu'un qui, même s'il n'était pas un réfugié politique au départ, peut le devenir pour son pays d'origine dans la mesure où il a demandé cette qualité. C'est là un problème moral très délicat.

Difficultés juridiques ensuite : que répondriez-vous à celui qui, après avoir détourné la procédure pour demander la qualité de réfugié et ne l'ayant pas obtenue, vous demandera quelle est la date du prochain avion pour repartir chez lui ? Ce seront sans doute les plus méritants, en tout cas ceux qui n'ont pas eu un bon avocat ou la meilleure organisation caritative. Mais que ferez-vous de tous les autres qui, comme c'est actuellement le cas quatre fois sur cinq, refusent de monter dans l'avion et utilisent tous les moyens. Je ne vais pas de cette tribune leur donner de bonnes recettes pour échapper à l'expulsion et à la reconduite à la frontière.

Difficultés économiques aussi : avez-vous déjà calculé toutes les conséquences de ces reconduites à la frontière ? Par exemple, pour le Mali ou le Cap Vert, combien y a-t-il d'avions par semaine ? Combien d'expulsés chaque équipage acceptera-t-il de prendre ? Après toutes les formalités juridiques, combien de temps devront-ils attendre pour trouver une place dans l'avion ? D'après les calculs que j'ai effectués, la résorption du stock doit entraîner pour le Mali ou pour le Cap Vert, pratiquement la réservation de toutes les places pour les expulsés pendant un an et demi ! Pendant ce temps, ils se perdront dans la nature et trouveront très légitimement tous les prétextes, toutes les occasions pour rester dans notre pays. On finira par dire que nous avons - et c'est déjà vrai dans beaucoup de domaines - donné des moyens administratifs qui n'auront pratiquement servi à rien puisque, sous une autre qualité, ceux qui auront essayé de détourner les procédures continueront à rester sur notre territoire et, quelquefois, à augmenter les chiffres de l'immigration clandestine. C'est d'ailleurs pour éviter qu'ils ne soient des clandestins que j'avais signé cette circulaire permettant à ceux qui le méritaient de voir leur situation régularisée et de trouver plus aisément du travail.

M. Pierre Mazeaud. C'était bien !

M. Robert Pandraud. Enfin, nous ne comprenons pas très bien la précipitation avec laquelle ce texte nous est soumis à la veille d'un débat important.

Pourquoi l'O.F.P.R.A., madame le ministre, est-il un établissement public ? Cette notion est bien précise : un établissement public a des recettes qui ne sont pas automatiquement publiques et budgétaires. Pourquoi ces démembrements de droit public ? Vous n'y êtes pour rien, moi non plus ; mais cela mérite quelques explications.

On peut aussi se poser la question de savoir si on ne peut pas renégocier ces conventions internationales ? J'entends déjà la réponse qui m'a été faite au cours de ma longue vie administrative. Quand j'étais jeune, on me disait : « On ne

peut pas, il y a une circulaire ». Et quand je répondais qu'on pouvait la modifier, on m'affirmait que cela ne se faisait pas comme cela ! Puis, quand j'ai pris quelque importance dans la hiérarchie et que je pouvais modifier les circulaires, on me disait : « Il y a un décret ! » Si je proposais de le modifier, on me disait qu'on ne pouvait pas y toucher. Quand j'ai pris une importance encore plus grande dans la hiérarchie, on m'opposait : « Il y a une loi ». Si je suggérais que le ministre propose au Parlement une modification, on m'interrompait aussitôt : « C'est un autre problème, il ne faut pas y toucher ! (Sourires.)

Aujourd'hui je suis dans cette enceinte, on m'oppose une convention internationale dont le protocole, dit de Bellagio, a été signé à New-York. Mais pourquoi ne pourrait-on pas davantage y toucher en tenant compte des grands mouvements dont je vous parle, de la modification géographique totale des flux et d'une immigration qui n'est plus politique au sens où nous l'entendions dans nos démocraties mais qui est souvent, dans les pays d'Afrique, le résultat de luttes tribales qui viennent ainsi se manifester en Europe occidentale ?

On nous dit maintenant, s'agissant des accords de Schengen qui, paraît-il, vont retrouver une virginité...

M. Pierre Mazeaud. On est, hélas ! reparti dans cette affaire !

M. Robert Pandraud. ...après avoir été quelque peu occultés depuis le mois de décembre dernier, que la signature sera rapide. Une fois de plus, vous en conviendrez, le Parlement français, et surtout l'Assemblée nationale, n'est pas tellement bien informé et nous aimerions que, à propos des réfugiés politiques, vous nous précisiez ce soir où vous en êtes dans vos négociations.

Je vous en remercie par avance, madame le ministre, en vous indiquant à nouveau que nous ne manquerons pas de voter la disposition relative au renforcement des moyens qui, dans un ensemble dont on peut discuter, est une très bonne disposition. (*Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.*)

M. le président. Remerciez aussi le président qui vous a permis de dépasser votre temps de parole, monsieur Pandraud ! (*Sourires.*)

M. Robert Pandraud. Mes remerciements au président sont permanents ! (*Sourires.*)

M. le président. La parole est à M. Francis Delattre.

M. Francis Delattre. Madame le ministre, mes chers collègues, notre pays connaît aujourd'hui une véritable crise de son droit d'asile. Plusieurs auteurs importants, qui ne peuvent pas être taxés de parti pris, l'ont écrit.

Il s'agit certes d'un droit séculaire, d'un droit noble et sensible, mais nous sommes obligés de constater aujourd'hui que le mécanisme d'examen des demandes de statut de réfugié politique pose un certain nombre de problèmes et de difficultés.

D'abord le phénomène croissant du nombre de demandeurs, qui a plus que doublé en deux ans, passant de 34 000 en 1988 à 60 000 l'année dernière, est préoccupant d'autant qu'il se développe dans une Europe, dans un monde où la démocratie se renforce.

La proportion également croissante du rejet des dossiers montre que ce subit accroissement provient essentiellement d'un abus des procédures. Les demandes déposées sont en effet de moins en moins fréquemment acceptées, le taux d'acceptation passant de 96 p. 100 en 1976 à 32 p. 100 en 1988. Cette baisse très sensible du taux d'acceptation traduit la déviation du mécanisme qui est utilisé moins par de véritables réfugiés politiques que par des ressortissants étrangers désireux de contourner la réglementation de l'immigration dans notre pays.

Dans leur très grande majorité, les dossiers déposés à l'O.F.P.R.A. s'avèrent souvent injustifiés, ces demandes n'étant souvent qu'un prétexte pour bénéficier des avantages immédiats, notamment sociaux, et ceux liés au droit du travail. Les filières sont officielles - on en connaît tous - organisées de Milan ou d'ailleurs. La filière très officielle du droit d'asile devient ainsi de plus en plus courue par des immigrés en situation irrégulière qui veulent essayer de régulariser leur situation. Le principe est simple : le postulant, à la qualité de

réfugié avancé, s'adresse d'abord à la préfecture du département où il réside pour demander une autorisation provisoire de séjour en soulignant qu'il sollicite l'asile politique. Il lui est alors octroyé une autorisation provisoire de séjour, renouvelable tous les trois mois jusqu'à la fin de la procédure qu'il engage simultanément auprès de l'O.F.P.R.A. pour obtenir le statut de réfugié. En attendant que son sort soit fixé, il commence par recevoir une allocation qui lui est accordée par l'Etat français, tandis qu'il lui devient loisible de chercher du travail. Ensuite, les longs délais nécessaires à l'examen du bien-fondé des demandes présentées - la durée moyenne est d'environ trois ans - attirent de nouveaux solliciteurs qui, faute d'espérer réellement bénéficier du statut de réfugié, trouvent ce commode subterfuge pour immigrer, séjourner et travailler en France en échappant à la clandestinité, au renvoi et aux règles de droit commun régissant les étrangers, pendant toute la durée d'examen de leur requête.

Il s'agit d'un cercle préoccupant : plus les demandes d'asile sont nombreuses, plus la durée des procédures à l'O.F.P.R.A. et à la commission des recours devient longue et plus ces procédures sont longues, plus elles deviennent attractives pour d'autres demandeurs.

Les procédures sont en effet de plus en plus complexes et longues. Le taux d'appel des décisions de l'O.F.P.R.A. devant la commission des recours est de l'ordre de 90 p. 100. Le taux de succès de ces appels est d'environ 5 p. 100. Ces décisions peuvent ensuite faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat : ces pourvois représentent 5 à 6 p. 100 des affaires jugées par la commission des recours. Leur taux de succès est de l'ordre de 2 à 4 p. 100.

Cette généralisation du détournement des procédures est un danger pour l'exercice même du droit d'asile et représente une menace pour notre tradition d'accueil des véritables réfugiés politiques.

Ce détournement abusif et quasi systématique du droit d'asile est devenu depuis deux ans l'un des instruments privilégiés de l'immigration clandestine sur le territoire national. Je vais m'expliquer.

Nous pourrions attendre d'un projet modifiant la loi de 1952 et, compte tenu de l'évolution du discours officiel qui s'efforce de convaincre l'opinion que la lutte contre l'immigration clandestine est devenue une priorité gouvernementale, autre chose qu'un simple renforcement du nombre des magistrats de la commission des recours. C'est la caractéristique d'une méthode de gouvernement qui consiste surtout à faire semblant de traiter les problèmes. Une réelle prise de conscience par le Gouvernement du détournement de droit que représente aujourd'hui l'usage abusif d'une procédure inadaptée devrait au minimum l'incliner à retenir les amendements adoptés par le Sénat, en particulier celui qui insère un article 5 *ter* dans la loi de 1952, qui s'efforce d'essayer de contrôler l'exécution des décisions des commissions. Car c'est tout le problème.

Nous sommes bien d'accord, madame le ministre, pour dire qu'il n'y a officiellement que 180 000 réfugiés politiques déclarés. Mais nous constatons l'enclenchement des procédures : aujourd'hui 60 000 demandes dont la plupart sont réfutées soit par l'O.F.P.R.A., soit par les commissions de recours. Mais on ne sait pas ce que deviennent les 90 p. 100. L'amendement qui introduit un article 5 *ter* avait le mérite pour nous de légiférer sur les modalités d'exécution des décisions. C'est pour cela qu'il est pour nous très important. Dans le cas où les amendements du Sénat, surtout celui dont je viens de parler, ne seraient pas retenus, et avant le débat de demain, nous aurions la confirmation que le Gouvernement, sur ce sujet sensible de l'immigration, est surtout enclin aux effets d'annonce, mais sûrement pas au courage.

Chacun appréciera l'étendue de la réforme par rapport aux enjeux. Est-ce sérieux devant le débat national d'aujourd'hui, engagé sur l'immigration mais aussi, il faut le dire, souvent à tort, sur le fonctionnement de cet office dont les objectifs initiaux sont manifestement détournés, de se contenter de prendre en charge les conséquences de ces détournements sans en traiter au moins une cause ?

Certes, nous approuvons cette mesure qui permet de remédier en partie aux lenteurs du système français de détermination du statut de réfugié, lesquelles résultent pour une part d'une situation d'engorgement de l'O.F.P.R.A. et de la commission des recours. A ce propos, j'ouvre une parenthèse à l'intention de mon collègue socialiste, dont j'ai apprécié la présentation des choses. Je lui dirai que non seulement les

procédures durent plusieurs années, mais aussi que le cercle est bouclé, car dans la loi de M. Joxe il y a un article - que nous avons combattu, à juste titre, puisqu'il encourageait l'immigration clandestine - qui fait qu'un apatride qui peut prouver qu'il réside en France clandestinement depuis trois ans a droit maintenant automatiquement à la carte de séjour. Ce que vous avez dit tout à l'heure sur l'étudiant est donc un peu inexact. Et c'est là qu'il y a une certaine incompréhension entre la majorité et l'opposition.

Il est clair que les moyens mis à la disposition de ces institutions ne sont pas à la hauteur de leur mission, bien qu'ils aient été multipliés par trois cette année.

Il faut encore renforcer leurs moyens matériels et assainir leur situation afin de maîtriser les délais d'instruction des demandes, facteur aggravant du phénomène.

Le texte gouvernemental, bien que complété et amélioré substantiellement par les modifications votées au Sénat, ne constitue qu'une réponse fragmentaire à la crise du droit d'asile qui a de graves conséquences sur l'immigration clandestine. Il faut une mobilisation des moyens nécessaires à la lutte contre la fraude que génère inéluctablement aujourd'hui notre procédure du droit d'asile.

La falsification est devenue la règle : les techniques les plus raffinées et les filières les plus sophistiquées sont employées aujourd'hui pour obtenir de faux certificats, des identités multiples.

A cet égard, l'amendement adopté par le Sénat qui prévoit l'obligation pour le demandeur d'indiquer son domicile réel est un bon moyen - nous n'en avons pas trouvé de meilleur - pour essayer de contrôler réellement l'évolution des procédures.

Par ailleurs, il est nécessaire de s'assurer de l'exécution réelle des décisions de rejet définitives, c'est-à-dire du départ effectif des étrangers. Actuellement, il y a un vide juridique, immédiatement après que la commission des recours a statué concernant l'étranger qui se voit refuser le droit d'asile. La matière est traitée par une simple circulaire. Nous souhaiterions, par l'amendement du Sénat, essayer d'apporter un début de solution, pour un droit essentiel puisqu'il s'agit du droit d'aller et venir.

Le système actuel, qui repose sur les deux circulaires, conduit à un dédale de procédures dont les effets, finalement, sont souvent contradictoires. Ainsi, dans la pratique, 50 p. 100 des intéressés ne répondent pas à la convocation du préfet et 5 p. 100 seulement de ceux qui y répondent quittent effectivement le territoire. Nous sommes là au cœur du problème !

Face à une telle situation qui exigerait une refonte totale des procédures, une réforme globale du fonctionnement de l'O.F.P.R.A. pour être simplement en phase avec le discours officiel, vous nous proposez une mesure parcelle qui n'améliorera que les conditions de travail des magistrats. Bien sûr, on peut penser que l'efficacité s'en ressentira, mais admettez que, face à un tel problème, le projet de loi est bien modeste.

Ainsi, 95 p. 100 des demandeurs d'asile qui se retrouvent *de facto* en situation irrégulière à partir du rejet de leur demande disparaissent dans la clandestinité.

Pour éviter une telle situation, le Sénat a adopté un amendement prévoyant que « l'étranger perd, dès notification de la décision définitive le concernant, le bénéfice de toute autorisation provisoire de séjour ». C'est un élément important du dispositif proposé par le Sénat. Si on choisit la procédure du droit d'asile, on s'ent tient à la législation sur le sujet, avec ses effets, ce qui sera dissuasif d'entrée, car toutes les demandes dilatoires devraient normalement être écartées.

Il est donc regrettable que la commission des lois n'ait pas voté ces amendements du Sénat. Notre vote dépendra de l'accueil que leur réservera le Gouvernement mais j'ai cru comprendre qu'il y était défavorable. Sur un sujet aussi essentiel au cœur du débat dans le pays, nous ne pouvons en effet voter le projet dans la rédaction du Gouvernement.

Changer le fonctionnement de l'O.F.P.R.A. ne peut se réduire à accroître ses moyens matériels. On ne peut pas aborder tous les points, bien sûr, sur un sujet aussi sensible, mais on peut probablement trouver, notamment à travers les amendements du Sénat, les moyens d'améliorer son fonctionnement et de mieux faire connaître aux Français qui doutent un peu aujourd'hui de sa mission réelle.

Du sort qui sera réservé à ces amendements, notamment au texte proposé pour un article 5 *ter*, dépendra donc notre position définitive.

M. le président. La discussion générale est close.

La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

4

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt et une heures trente, deuxième séance publique :

Suite de la discussion du projet de loi n° 1295, adopté par le Sénat après déclaration d'urgence, modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 portant création d'un office français de protection des réfugiés et apatrides (rapport n° 1356 de M. Jean-Claude Blin, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République) ;

Discussion du projet de loi n° 1219 adopté par le Sénat, autorisant la ratification d'un protocole additionnel n° 4 à la convention révisée pour la navigation du Rhin (ensemble une déclaration), (rapport n° 1359 de M. Jean-Marie Caro, au nom de la commission des affaires étrangères) ;

Discussion du projet de loi n° 1220, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation d'une convention entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la

République italienne en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales (ensemble un protocole et un échange de lettres), (rapport n° 1360 de M. Charles Ehrmann, au nom de la commission des affaires étrangères) ;

Discussion du projet de loi n° 1234 autorisant l'approbation d'un accord de coopération scientifique, technique et culturelle entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République démocratique populaire Lao (rapport n° 1363 de M. Xavier Deniau, au nom de la commission des affaires étrangères) ;

Discussion du projet de loi n° 1233 autorisant l'approbation du traité sur l'enregistrement international des œuvres audiovisuelles (rapport n° 1362 de M. André Delehedde, au nom de la commission des affaires étrangères) ;

Discussion du projet de loi n° 1232 autorisant l'approbation d'un accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de l'Union des républiques socialistes soviétiques relatif à la coopération pour la formation des hommes dans le domaine économique (rapport n° 1361 de M. André Bellon, au nom de la commission des affaires étrangères).

La séance est levée.

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

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

CLAUDE MERCIER

