

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

10^e Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993-1994

(39^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

1^{re} séance du mercredi 27 octobre 1993



SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

M. le président.

1. **Droit d'asile.** - Discussion d'un projet de loi constitutionnelle (p. 4953).

M. Jean-Pierre Philibert, rapporteur de la commission des lois.

M. Robert Pandraud, président de la délégation de l'Assemblée nationale pour les communautés européennes.

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice.

EXCEPTION D'IRRECEVABILITÉ (p. 4962)

Exception d'irrecevabilité de M. Bocquet : MM. André Gérin, le garde des sceaux, le rapporteur, Alain Marsaud, Jean-Jacques Hyest, Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. - Rejet.

QUESTION PRÉALABLE (p. 4968)

Question préalable de M. Malvy : MM. Julien Dray, le garde des sceaux, le président de la commission des lois, Christian Dupuy, José Rossi. - Rejet par scrutin.

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

2. **Ordre du jour** (p. 4980).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

La séance est ouverte à neuf heures trente.

M. le président. La séance est ouverte.

Je signale que, alors même que nous siégeons en séance publique, un certain nombre de nos collègues sont retenus en dehors de l'hémicycle par des réunions de commissions ou de groupes de travail.

1

DROIT D'ASILE

Discussion d'un projet de loi constitutionnelle

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi constitutionnelle relatif aux accords internationaux en matière de droit d'asile (n^{os} 645, 646).

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

M. Jean-Pierre Philibert, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre d'État, garde des sceaux, mes chers collègues, en abordant ce débat sur le projet de loi constitutionnelle, je voudrais faire référence à l'un de nos plus éminents spécialistes en la matière, le doyen Georges Vedel, qui a écrit : « Si les juges ne gouvernent pas, c'est parce que, à tout moment, le souverain, à la condition de paraître en majesté comme constituant, peut, dans une sorte de lit de justice, briser leurs arrêts. »

L'exposé des motifs du projet de loi que vous présentez, monsieur le garde des sceaux, a l'exquise pudeur de ne faire aucune allusion à la décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993, mais ne nous cache pas derrière notre petit doigt : si nous sommes ici aujourd'hui, c'est bien pour tenir une sorte de lit de justice et remettre en cause cette décision qui a créé un obstacle inattendu à la réalisation d'une politique européenne d'accueil des demandeurs d'asile et, au-delà, je tiens à le souligner car cet objectif est souvent perdu de vue, à la mise en œuvre de la libre circulation des personnes dans l'espace communautaire.

Pourquoi faut-il réviser la Constitution ? Est-ce vraiment nécessaire ? Le projet de loi qui nous est soumis répond-il à cette nécessité ? Telles sont les questions auxquelles je m'efforcerai de répondre.

Pourquoi faut-il réviser la Constitution ?

Je voudrais d'abord rappeler les dispositions qui ont été votées par le Parlement en juillet dernier sur le droit d'asile. D'aucuns prétendent qu'elles marquaient un net recul des conditions d'accueil des demandeurs d'asile. En réalité, nous avons inscrit dans la loi à la fois la pratique administrative codifiée par une circulaire de 1985 prise par le Premier ministre, M. Laurent Fabius, et une jurisprudence du Conseil d'État reconnaissant aux demandeurs d'asile le droit de se maintenir provisoirement sur le territoire français dans l'attente de la décision de l'OFPRA et sous réserve des exigences de l'ordre public.

Nous avons décidé qu'un étranger voulant obtenir le statut de réfugié pouvait saisir l'OFPRA et rester en France même si sa demande était manifestement frauduleuse, abusive ou destinée uniquement à empêcher sa reconduite à la frontière. En revanche, nous avons prévu qu'une personne dont la demande relevait de la compétence d'un autre Etat européen ne passait séjourner sur notre territoire ni saisir l'OFPRA. Cette disposition a été prise en application et par anticipation de la convention de Schengen et de celle de Dublin, qui sera appelée à lui succéder.

Permettez-moi de vous rappeler en quelques mots le contenu de ces conventions, du moins en ce qui concerne le traitement des demandes d'asile.

Elles instaurent le principe de l'Etat responsable, principe qui peut être formulé ainsi : un Etat, mais un seul, assume le traitement de toute demande d'asile présentée à la frontière ou à l'intérieur de la Communauté européenne. C'est donc la reconnaissance, pour la première fois, du droit des demandeurs d'asile à voir leur requête examinée au moins par un Etat européen. En contrepartie de cette garantie essentielle - on l'a peu souligné - les demandeurs d'asile ne pourront saisir successivement ou simultanément les différents pays. Seul, celui qui aura déjà accordé le statut de réfugié à un membre de la famille du demandeur ou qui lui aura délivré un visa ou qui l'aura laissé entrer irrégulièrement sur son territoire sera habilité à prendre en charge non seulement la demande mais aussi le demandeur car l'un et l'autre sont en réalité inséparables.

Dans un espace de libre circulation, tous les étrangers admis à entrer dans un pays de la Communauté pourront aisément se rendre dans les pays voisins. La responsabilité du traitement des demandes d'asile est nécessairement liée à la responsabilité qu'a chaque Etat de contrôler l'entrée des étrangers par sa frontière externe et leur séjour sur son territoire. Chacun doit supporter les désagréments de la porosité de sa frontière ou du laisser-aller de ses consulats.

J'en reviens aux dispositions de la loi sur la maîtrise de l'immigration et en particulier à l'article 24.

S'il prévoyait que le demandeur d'asile relevant de la compétence d'un autre Etat ne pouvait être admis ni à séjourner ni même à saisir l'OFPRA, c'est qu'une solution contraire aurait ruiné le mécanisme prévu par la convention de Schengen. Dès lors que la France autorise un étranger à séjourner au titre de l'asile et dès lors qu'elle lui permet de saisir l'OFPRA, elle prend à sa charge le demandeur et donc dessaisit l'Etat qui devrait normalement s'en occuper.

Ces dispositions, pourtant, le Conseil constitutionnel les a annulées en considérant que le législateur, « en privant les étrangers concernés de faire valoir leurs droits », méconnaissait le droit d'asile et les droits de la défense.

Si le Conseil constitutionnel s'était borné à cette annulation, il n'est pas sûr qu'une révision de la Constitution eût été nécessaire car le Conseil n'a pas, semble-t-il, reconnu le droit au séjour des étrangers concernés. Il n'a pas censuré l'article 32 *bis* nouveau de l'ordonnance de 1945 qui interdit le maintien sur le territoire de deman-

deurs non admis au séjour en application de la règle de l'Etat responsable. Il était donc concevable que ces demandeurs soient reconduits à la frontière mais gardent la possibilité de saisir l'OFPPA à partir d'un autre pays.

En revanche, pour une catégorie particulière de demandeurs d'asile, ceux qui se déclarent persécutés en raison de leur action en faveur de la liberté, c'est-à-dire ceux qui se réclament du quatrième alinéa du préambule de la Constitution de 1946, la décision du Conseil ou plutôt la stricte réserve d'interprétation qu'il nous délivre est sans équivoque: ces étrangers ont le droit d'être admis à séjourner en France jusqu'à la décision de l'OFPPA et peut-être - le Conseil ne le dit pas - jusqu'à la décision de la commission des recours ou même du Conseil d'Etat.

Pour en décider ainsi, le Conseil constitutionnel a procédé à une relecture de la convention de Schengen et plus précisément de son article 29, paragraphe 4, que je veux citer *in extenso*: « Nonobstant le paragraphe 3 » - il s'agit de la règle de l'Etat responsable - « toute partie contractante conserve le droit, pour des raisons particulières tenant notamment au droit national, d'assurer le traitement d'une demande d'asile même si la responsabilité au sens de la présente convention incombe à une autre partie contractante ».

Dans sa décision du 13 août 1993, le Conseil constitutionnel indique que le droit souverain de l'Etat à l'égard des autres parties contractantes défini par l'article 29, paragraphe 4, doit être entendu comme ayant été réservé par le législateur pour assurer le respect intégral de l'obligation posée par l'alinéa 4 du préambule de la Constitution de 1946. Le mot obligation est au cœur de notre débat.

Quelle est cette obligation? Le préambule « fait obligation aux autorités administratives et judiciaires françaises de procéder à l'examen de la situation des demandeurs d'asile qui relèvent de cet alinéa, c'est-à-dire de ceux qui seraient persécutés pour leur action en faveur de la liberté. »

Qui prétendra ne pas avoir été surpris par cette décision qui contient deux éléments nouveaux?

Le premier tient dans le caractère directement applicable reconnu au préambule de 1946. Jusqu'alors, il était admis que sa valeur était relative puisque le Conseil constitutionnel, dans chacune de ses décisions sur le droit d'asile et encore le 25 février 1992, prenait soin de rappeler qu'il est mis en œuvre par la loi et les conventions internationales. Comme le dit très bien le professeur Favoreu, avant la décision du 13 août, l'alinéa 4 du préambule n'était qu'une façade derrière laquelle il n'y avait rien.

La seconde nouveauté réside dans l'interprétation de l'article 29, paragraphe 4, de la convention de Schengen. Il faut être nuancé lorsqu'on compare la décision du Conseil constitutionnel du 25 juillet 1991 validant la convention de Schengen et celle du 13 août dernier. La décision du 25 juillet 1991 avalise la règle de l'Etat responsable en constatant n que l'article 29, paragraphe 4, de la convention de Schengen réserve le droit de la France de se saisir d'une demande d'asile qui relève de la compétence d'un autre Etat.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Alors?

M. Jean-Pierre Philibert, rapporteur. Mais le Conseil indique aussi dans un considérant particulièrement obscur que ces dernières stipulations sont appelées à recevoir application au profit des personnes susceptibles de bénéfi-

cier du droit d'asile en vertu du quatrième alinéa du préambule de la Constitution de 1946. Il y a donc bien référence au préambule de 1946, mais elle est particulièrement ambiguë.

En revanche, il est certain qu'en 1991 personne ne pensait que la faculté réservée à la France comme à ses partenaires d'évoquer, pour des raisons humanitaires ou de haute politique, toute demande d'asile relevant d'un autre Etat était en réalité une obligation d'examiner toute requête présentée par un étranger se déclarant persécuté en raison de son action en faveur de la liberté.

J'ai relu les débats sur la ratification de la convention de Schengen.

M. Jean-Jacques Hyst. C'est très intéressant!

M. Jean-Pierre Philibert, rapporteur. Je tiens à votre disposition un florilège de déclarations du ministre des affaires européennes Mme Elisabeth Guigou ou de députés socialistes favorables à la ratification qui font état du droit d'examiner les demandes d'asile en application de l'article 29, paragraphe 4, mais jamais d'une obligation. C'est dire que, si la décision de 1993 n'est pas contraire à celle de 1991, elle est au moins parfaitement contradictoire avec l'interprétation communément admise par tous les gouvernements français depuis le début de la négociation de la convention d'application de l'accord de Schengen signé en 1985.

Si l'on veut revenir à cette interprétation qui est la seule raisonnable, il faut bien modifier la Constitution, il faut bien neutraliser les effets de la position prise par le Conseil constitutionnel. Qu'on ne nous dise pas qu'il s'agit de toucher à un principe constitutionnel depuis longtemps établi! La Constitution que le projet de loi entend modifier, ce n'est pas la Constitution de 1958, mais la Constitution réinterprétée par le Conseil constitutionnel le 13 août 1993.

M. Gérard Léonard. Très juste!

M. Jean-Pierre Philibert, rapporteur. Pouvait-on obtenir le même résultat par une loi ordinaire? Sur ce point, je me bornerai à vous renvoyer à l'avis du Conseil d'Etat du 23 septembre, qui montre très clairement que le législateur pourrait certes instituer une procédure d'urgence du traitement des demandes d'asile manifestement infondées, mais que cette procédure ne permettrait pas à la France de faire jouer le mécanisme de réadmission d'un étranger relevant d'un autre Etat. En effet, l'article 30, paragraphe 2, de la convention de Schengen dégage la responsabilité d'un Etat à l'égard d'une demande d'asile dès lors qu'un autre Etat s'est saisi de cette demande.

Or - j'insiste sur ce point parce qu'il est important -, tout examen, même rapide, du bien-fondé d'une demande par la France constitue une telle saisine, et c'est bien un examen au fond des demandes d'asile, non une simple vérification de leur recevabilité, qu'a exigé le Conseil constitutionnel.

Je crois - en tout cas, je l'espère - avoir démontré la nécessité juridique d'une révision. Je veux maintenant évoquer sa nécessité pratique.

Je serai bref, car il appartient au Gouvernement de nous éclairer sur deux points qui font l'objet de controverses.

Le premier, c'est le nombre d'étrangers susceptibles d'invoquer le préambule de la Constitution et d'obtenir le droit au séjour sur le territoire français après avoir été déboutés par un autre pays.

Le second, c'est l'urgence de modifier la Constitution pour permettre la mise en œuvre de la convention de Schengen alors que l'application de celle-ci a été reportée au 1^{er} février 1994.

M. Philippe de Villiers. Il n'y a aucune urgence !

M. Jean-Pierre Philibert, rapporteur. Quant au nombre de demandes d'asile induites par la décision du Conseil constitutionnel, je me bornerai à constater qu'il existe dans la Communauté européenne - c'est incontestable - un potentiel de plusieurs centaines de milliers de personnes qui, particulièrement en Allemagne, ont vu leur demande d'asile rejetée et n'ont pas quitté pour autant l'Europe.

Mais il faut avoir à l'esprit que seraient également en droit de saisir l'OFPRA ceux que j'appellerai les « primo-demandeurs », c'est-à-dire ceux qui n'ont pas encore, en pratique, essayé de refus. De ce point de vue, la France se trouve actuellement dans une situation favorable puisque la majorité de nos demandeurs d'asile ont transité par un autre Etat européen. La décision du Conseil constitutionnel inverse les données du problème.

En ce qui concerne la convention de Schengen, je pense que M. le ministre des affaires européennes pourra nous expliquer que la révision constitutionnelle est devenue un préalable à l'entrée en vigueur de la convention de Schengen, aux yeux de la France en tout cas, car j'imagine que nos partenaires ne voient aucun inconvénient à l'application littérale du préambule de la Constitution.

J'en viens maintenant au texte du projet de révision et à la question de savoir s'il répond bien aux nécessités ainsi tracées.

Le projet de loi répond-il à l'obligation de réviser la Constitution ?

Le projet de loi insère un article 53-1 nouveau dans le titre VI de la Constitution relatif aux traités et accords internationaux, alors que le Conseil d'Etat avait estimé préférable de le faire figurer dans le titre XV « relatif aux Communautés européennes et à l'Union européenne », dont l'objet aurait été ainsi élargi.

Ce nouvel article concerne en effet les accords internationaux passés par la France en matière d'asile, non seulement avec les pays de la Communauté européenne mais avec d'autres pays européens.

La convention de Schengen elle-même ne vise que neuf des pays de la Communauté ; celle de Dublin rassemble bien les Douze mais une convention parallèle sera négociée avec des pays tels que l'Autriche, admise du reste comme observateur à la convention de Schengen, la Suède ou la Suisse.

L'article 53-1 nouveau comprend deux alinéas : le premier autorise la France à conclure des accords opérant une répartition des compétences entre Etats signataires pour l'examen des demandes d'asile. C'est l'élément clef de l'article 53-1. Il rend donc possible un accord qui écarterait la compétence de la France pour le traitement de certaines demandes et déroge à l'obligation déduite par le Conseil constitutionnel du préambule de la Constitution d'examiner toutes les demandes d'asile et, dans le cas des personnes se déclarant persécutées en raison de leur action en faveur de la liberté, de les autoriser à séjourner provisoirement sur notre territoire. S'il y a remise en cause de la décision du Conseil constitutionnel, c'est dans le premier alinéa et les mots « accords déterminant leurs compétences respectives » qu'on les trouve.

Le deuxième alinéa, plus controversé, inscrit dans la Constitution le droit de la France d'accorder l'asile à tout étranger qui le demande, même si elle n'a pas la responsabilité de traiter sa demande. Ce droit, dans la pratique, existe déjà mais n'a pas de valeur constitutionnelle. Il est affirmé par les conventions de Schengen et de Dublin mais qui peut être certain qu'un Gouvernement ne serait pas amené à y renoncer dans un autre accord international ? Désormais l'adhésion à un accord international sur l'asile qui priverait la France de cet élément de sa souveraineté est exclue par la Constitution.

En fin de compte, l'article 53-1 traite moins du droit d'asile lui-même que de la politique extérieure de la France. Il situe la marge de négociation entre deux limites, la possibilité de confier à un autre Etat une demande d'asile adressée à la France, l'interdiction d'abandonner le droit d'évoquer toute demande d'asile.

Je voudrais apporter maintenant quelques précisions sur les deux alinéas et poser au Gouvernement quelques questions.

Sur le premier alinéa d'abord, qui a trait au droit de conclure des accords de répartition des compétences pour le traitement des demandes d'asile.

Le premier alinéa de l'article 53-1 ouvre donc la possibilité à la France de conclure des accords basés sur le principe d'un Etat et un seul responsable du traitement d'une demande d'asile et dispensant les autres signataires de toute obligation.

Un traité de ce genre ne peut, néanmoins, être conclu avec n'importe qui, car on ne peut confier les clés de sa maison qu'à un voisin en qui on a confiance. Le premier alinéa fixe, à cet égard, deux critères : l'un est géographique, l'autre politique.

L'article 53-1 vise exclusivement les Etats européens. Comme on l'a déjà signalé, il ne s'agit pas seulement des membres de la Communauté européenne ; sont, à l'inverse, exclus des pays comme les Etats-Unis ou le Canada avec qui on pourrait concevoir une coopération en matière d'asile. Sont donc également exclus des pays voisins non de la France métropolitaine, mais de ses départements et territoires d'outre-mer, comme le Brésil et le Surinam qui ont une frontière avec la Guyane. Ne fallait-il pas être moins restrictif et ne pas s'enfermer dans le cadre européen ?

Et, question subsidiaire : qu'est-ce qu'un pays européen ?

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Très bonne question !

M. Jean-Pierre Philibert, rapporteur. Un pays membre du Conseil de l'Europe, certes, mais au-delà, d'autres pays de l'ex-Union soviétique, par exemple, ont droit à ce qualificatif. S'applique-t-il à l'Azerbaïdjan, au Kazakhstan ? Il y a là, monsieur le ministre, une difficulté, sur laquelle vous devrez nous éclairer tout à l'heure.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. On attend la réponse !

M. Jean-Pierre Philibert, rapporteur. En second lieu, il est exigé de nos partenaires éventuels qu'ils soient liés par des engagements identiques à ceux de la France en matière d'asile et de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Les engagements en matière d'asile recouvrent la convention de Genève de 1951 sur le statut des réfugiés, celle de New York de 1954 sur les apatrides et le protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés. Il ne saurait y

avoir de transfert de compétence qu'au profit d'un pays assurant la protection des réfugiés dans les mêmes conditions que la France.

La condition suivante porte sur le caractère démocratique de nos partenaires et l'adhésion à une communauté de valeurs. Au chapitre des engagements en matière de « protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales », est visée, semble-t-il, exclusivement la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Si c'est bien le cas, comme je le pense, pourquoi n'est-elle pas directement mentionnée ?

Sans doute la France est-elle signataire d'autres engagements relatifs aux droits de l'homme tels que certaines conventions signées dans le cadre du Conseil de l'Europe ou dans celui des Nations unies. Mais seule l'absence d'adhésion à la convention du 11 avril 1950 est de nature à constituer un obstacle absolu à la signature d'un accord sur le traitement concerté des demandes d'asile. Je pense que le Gouvernement nous le confirmera.

Au demeurant, il appartiendra au Conseil constitutionnel, s'il venait à être saisi de la constitutionnalité d'une loi autorisant la ratification d'un accord international opérant répartition de compétence en matière d'asile, de dire si l'autre partie contractante est ou non liée par des engagements identiques à ceux de la France.

Notons que, suivant là le Conseil d'Etat, le projet emploie les mots « sont liés par des engagements » et non pas « respectent des engagements » comme dans le texte soumis à la haute juridiction administrative. Il n'y aura donc pas - c'est l'analyse que j'ai faite et c'est un des débats que nous avons eus en commission des lois - de contrôle par le Conseil constitutionnel de l'effectivité des engagements souscrits par nos partenaires, ce qui aurait conduit le juge constitutionnel français à porter une appréciation de fait sur l'application du droit par des Etats souverains étrangers ; cette appréciation est de nature purement politique et il appartient au Gouvernement de savoir s'il entend ou non signer des conventions avec des Etats qui, tout en ayant adhéré à des conventions internationales sur la protection des droits de l'homme, entendraient prendre des libertés avec leur application.

Le deuxième alinéa concerne le droit d'évoquer toute demande d'asile.

Cet alinéa réserve la souveraineté de la France en matière d'asile. Il soulève deux questions : qui exerce cette réserve de souveraineté et qui peut en bénéficier ?

Sur le premier point, la rédaction proposée, en se référant aux « autorités de la République », laisse une certaine marge d'appréciation au législateur pour déterminer les compétences respectives de l'exécutif, d'une autorité indépendante comme l'OFPRA ou des autorités judiciaires.

Sur la définition des bénéficiaires, on peut dire que le texte a la plus large portée possible et n'exclut personne. D'une part, il vise la catégorie spécifique des étrangers persécutés en raison de leur action en faveur de la liberté, c'est-à-dire de ceux à qui le préambule garantit, en principe, le droit d'asile sur les territoires de la République ; cette garantie n'étant plus désormais absolue, le projet ne pouvait faire moins que d'affirmer le droit à la fois intangible et discrétionnaire de la France d'assumer le traitement de leur demande.

Peut également bénéficier de cette faveur tout étranger qui sollicite la protection de la France pour un autre motif. Est là, sous-jacente, la définition, plus large, du réfugié donnée par la convention de Genève : « quiconque craint d'être persécuté du fait de sa race, de sa

religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques ». Mais, au-delà, ce membre de phrase peut s'appliquer à des personnes ne rentrant pas dans la définition du réfugié, quoiqu'ils aient le même besoin de protection. Si l'on pense immédiatement - hélas ! - à certains dictateurs ou ex-dictateurs que la France est amenée à héberger parfois, il ne faut pas oublier des cas bien différents, par exemple des intellectuels menacés non par leur propre Etat mais par des organisations terroristes comme en Algérie.

Mes chers collègues, faisons un petit retour en arrière. Si les événements qui se sont produits récemment en Russie avaient connu un dénouement différent, la France aurait pu se demander si elle devait accueillir ou si elle pouvait accueillir M. Eltsine, qui ne correspond pas à la définition du combattant de la liberté ou du paladin des libertés donnée par le préambule de la Constitution.

M. Robert Pandraud, président de la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes. Et pourquoi pas M. Routskoï, qui défendait les droits du Parlement ?

M. Jean-Pierre Philibert, rapporteur. Tout à fait, cher président ! Et M. Routskoï ne répond pas non plus forcément aux critères du combattant ou du paladin des libertés.

En conclusion, je voudrais m'efforcer d'apaiser les craintes des vestales du préambule de la Constitution.

Est-ce amoindrir le droit d'asile que de l'envisager non plus dans le seul cadre de la France, mais dans celui d'un espace européen de liberté et de démocratie ?

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Ah !

M. Jean-Pierre Philibert, rapporteur. Y a-t-il des raisons de douter qu'un homme persécuté pour son combat politique sera aussi bien traité à La Haye ou à Lisbonne qu'à Paris ? Toute notre démarche - et c'est sans doute une des difficultés majeures de ce texte - repose sur la conviction que les pays de la Communauté européenne sont au même niveau de protection des libertés et des droits de l'homme.

Même si on peut le déplorer, l'accueil des candidats à l'asile est, par le nombre des individus concernés et la faible proportion de ceux à qui des organes indépendants attribuent le statut de réfugié, devenu un vrai problème d'immigration. La France ne peut se payer le luxe de faire cavalier seul dans ce domaine. C'est pourquoi, mes chers collègues, il est important que soient précisées dans notre constitution les conditions et les limites de la coopération européenne en matière de traitement des demandes d'asile. Tel est l'objet du présent projet de loi que la commission des lois a adopté sans modification et vous invite à voter. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Robert Pandraud, président de la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes.

M. Robert Pandraud, président de la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes. Monsieur le garde des sceaux, l'une des raisons majeures des difficultés dans lesquelles nous nous trouvons quant aux problèmes de l'immigration provient sans doute, pour une grande part, de l'instabilité législative et réglementaire. Car, quelle que soit la manière dont nous « ficelons » les textes, c'est d'abord aux fonctionnaires de base qu'il incombe de les appliquer.

Comme nous sommes loin en ce moment des préoccupations et des problèmes quotidiens de ces fonctionnaires : Et, dans un tel hommage, je ne fais aucune distinction suivant leur appartenance administrative, qu'il s'agisse de ceux qui, dans les consulats, délivrent les visas des fonctionnaires de l'OFPRA, des magistrats ou d'autres encore. Et vous me permettrez aussi, à cette occasion, d'avoir une pensée pour les fonctionnaires du ministère des affaires étrangères qui ont été enlevés en Algérie. Ils avaient pour compétence de délivrer des visas – et nous sommes quelques-uns ici à savoir quelles difficultés cela comporte lorsqu'on est en contact avec cette population. (*Applaudissements sur de nombreux bancs du groupe du Rassemblement pour la République et sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Cela dit, je retire deux motifs de satisfaction de votre texte et de la présentation qui en est faite.

Premier motif de satisfaction : c'est là une des rares fois où vous nous avez indiqué quel était l'avis du Conseil d'Etat. Mon collègue Pierre Mazeaud et moi avions d'ailleurs déposé sous l'ancienne législature une proposition de loi tendant à ce que les avis du Conseil d'Etat soient systématiquement communiqués à l'Assemblée nationale. Selon nous – et je suis persuadé que vous en serez d'accord, monsieur le ministre d'Etat – cela ne pourrait que faciliter notre travail législatif.

Deuxième motif de satisfaction : votre décision de modifier la Constitution. Je ne suis pas de ceux qui critiquent les autorités judiciaires ou assimilées,...

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Très bien !

M. Robert Pandraud, président de la délégation de l'Assemblée nationale pour les communautés européennes. ... parmi lesquelles j'inclus le Conseil constitutionnel.

Ces autorités se prononcent en leur âme et conscience, et appliquent les textes que nous leur élaborons. Mais il incombe aux autorités – l'exécutif et le législatif – lorsqu'elles ne sont pas satisfaites des revirements de jurisprudence, d'en tirer les conséquences le plus tôt possible en modifiant la loi ou la constitution.

Ainsi ai-je appris dans la presse voici quelques jours que le Conseil d'Etat avait changé sa jurisprudence en matière d'extradition. Quelle est votre opinion à cet égard ? Si vous exprimiez un désaccord sur cette évolution, qui risque de placer le Gouvernement français en porte-à-faux par rapport à des Etats étrangers, nous serions tout disposés à vous écouter et à en tirer éventuellement les conséquences.

Après avoir évoqué ces motifs de satisfaction, je ferai deux observations.

La première porte sur le deuxième alinéa de l'article 53-1 proposé.

D'abord, il fait quelque peu double emploi avec le préambule de la Constitution. Ensuite, monsieur le ministre d'Etat, il risque de multiplier le nombre des faux demandeurs d'asile, que vous voulez pourtant – avec raison – réduire.

Car un demandeur d'asile n'est pas un individu isolé. C'est quelqu'un qui, de plus en plus, est bien renseigné, soutenu par des associations, des collectifs et des filières. Or, après la réforme de la Constitution, on verra circuler des traductions en tamoul ou dans je ne sais trop quelle langue. Dans tous les campements de gitans roumains, on saura ce qu'il convient de faire en cas de contrôle au bout de quinze jours ou trois semaines passés sur le territoire. Car je vous rappelle que les contrôles des demandeurs

d'asile se font, pour 96 p. 100, dans les services administratifs, et non à la frontière – les contrôles à la frontière ne représentant que 4 p. 100. Une fois arrivées dans les préfectures, après avoir été contrôlés ou la veille du jour où ils craignent de l'être, ils invoqueront cet alinéa. Et à ce moment-là nous aurons perdu notre temps. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Je devine les raisons politiques de cette rédaction. Elles nous ont été indiquées lundi soir dans une allocution télévisée. Mais ce n'est peut-être pas suffisant pour que le législateur maintienne cette disposition, que je n'hésite pas à qualifier de laxiste.

Ma deuxième observation concerne le dispositif de Schengen. Ce dispositif, auquel je suis très favorable et dont j'avais, alors que j'appartenais à l'opposition, recommandé l'approbation, reposait sur un équilibre, et notamment la mise en place d'un fichier, qui s'appelle le SIS.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Mais il n'a pas de fichier !

M. Robert Pandraud, président de la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes. M. Lamassoute a d'ailleurs expliqué, après qu'une délégation aux Communautés se fut rendue sur place, que ce fichier n'était pas opérationnel.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Il s'est même dit humilié !

M. Robert Pandraud, président de la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes. Selon lui, « cette humiliation l'amenait à reporter jusqu'au début février l'application des accords de Schengen ».

Ce fichier sera-t-il opérationnel à la fin du mois de janvier ? Je le souhaite mais je n'en suis pas sûr.

M. Philippe de Villers. Bien sûr que non !

M. Robert Pandraud, président de la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes. En tout cas, je vous le dis très solennellement, monsieur le ministre d'Etat, si tel n'était pas le cas, la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes s'opposerait à l'entrée en vigueur de la convention de Schengen.

M. Michel Bouvard. Très bien !

M. Robert Pandraud, président de la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes. Mais, fût-il même opérationnel, comment saura-t-on que tel ou tel a été débouté du droit d'asile dans un pays soumis aux accords de Schengen ?

M. Michel Bouvard. Bonne question !

M. Jean-Jacques Hyest. La réponse est dans l'article 38 !

M. Robert Pandraud, président de la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes. Pourquoi un Kurde séjournant en France, après avoir été débouté du droit d'asile en Allemagne, nous le signalerait-il ?

M. Arthur Dehaine. Il ne le fera surtout pas !

M. Robert Pandraud, président de la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes. Existe-t-il un fichier informatisé ? Y a-t-il un fichier contenant les empreintes digitales ? Où faites-vous appel à la bonne volonté du demandeur d'asile ?

Et si vous essayez, d'une façon ou d'une autre, de saisir vos homologues européens, vous n'obtiendrez strictement aucune réponse. Dans ce cas, nous aurons et vous aurez perdu votre temps, monsieur le garde des sceaux. En effet, vous ne trouverez jamais - sauf un kamikaze - un demandeur d'asile qui vous rencontrera exactement sa vie.

Nous ne traiterons jamais efficacement le problème des demandeurs d'asile avec les méthodes actuelles. Aussi, serait-il très souhaitable que des discussions soient engagées à un échelon intergouvernemental - que ce soit au niveau de l'ONU ou d'un autre organisme international - afin de revoir toutes les dispositions internationales concernant l'asile politique.

Nous nous réjouissons des progrès de la démocratie : nous ne sommes plus en 1946, le général Franco n'est plus à la tête de l'Espagne,...

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Il n'y a plus Staline !

M. Robert Pandraud, président de la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes. ... les staliniens ne dirigent plus l'Europe de l'Est, la démocratie progresse en Amérique latine et fait ses premiers pas en Afrique - les opposants politiques qui fuient ce continent le font plus pour des raisons tenant à des luttes tribales que pour des motifs liés à un combat pour la démocratie. Dès lors, il est tout de même assez paradoxal que, malgré ces progrès de la démocratie, les nations européennes n'aient jamais autant fait l'objet de demandes d'asile politique.

Nous ne réglerons jamais le problème si nous ne le traitons pas d'une manière inverse de celle qui est utilisée actuellement. Comme on le fait pour les Etats terroristes, il faut dresser une liste des Etats totalitaires, et n'accepter que les demandeurs d'asile qui sont en provenance de ces Etats. Dès lors, le problème du nombre de demandeurs d'asile serait réglé.

Pourquoi, par exemple, puisque le régime roumain a beaucoup évolué dans le sens de la démocratie, ne donne-t-on pas des instructions à l'OFPPA pour refuser systématiquement les demandes d'asile présentées par les Roumains, notamment par les gitans. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

A cet égard, je citerai un exemple personnel. Ce dont je vous prie de m'excuser. En 1986, lorsque je suis arrivé aux affaires, la lourdeur administrative et politique faisait que l'on instruisait encore les demandes d'asile présentées par les Basques espagnols, alors que la démocratie était déjà bien implantée en Espagne. J'ai donc envoyé un télégramme officiel aux préfetures leur enjoignant de ne plus les instruire puisque l'Espagne était une démocratie où personne ne craignait pour ses idées, tout le monde pouvant se présenter librement aux élections. Je n'ai reçu aucune protestation, tout s'est bien passé. Pourquoi ne faites-vous pas de même pour toutes les nations qui sont devenues démocratiques ? (*Applaudissements sur de nombreux bancs du groupe du Rassemblement pour la République et sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice.

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, je remercie M. Philibert pour la qualité de son rapport et de son intervention. Je répondrai ce matin à ses questions comme à celles de M. Pandraud. M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et

M. le ministre chargé des affaires européennes, qui seront présents cet après-midi et ce soir, leur apporteront des compléments d'information.

« Le peuple français donne l'asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté » et « le refuse aux tyrans ». C'est en ces termes que le Constituant de 1793, porté par l'élan révolutionnaire, proclamait à la face du monde l'ouverture de la République naissante aux combattants de la liberté.

M. Bernard Carayon. Quelle référence !

M. le ministre d'Etat, garde des sceaux. Deux cents ans après, comme le disait M. Pandraud, les combats pour la liberté n'ont certes pas disparu et les tyrans non plus, mais ils prennent des formes plus diverses et plus subtiles dans un monde infiniment plus complexe. La question de l'asile se pose donc dans un contexte très différent.

Ainsi le projet de loi constitutionnelle que j'ai l'honneur de vous présenter a un objet bien précis, - d'une certaine manière limité. Mais son enjeu est grand puisqu'il vise à concilier une triple exigence : le respect du droit d'asile - c'est notre tradition ; la maîtrise de l'immigration - c'est une nécessité pour notre pays aujourd'hui ; le respect de nos engagements internationaux - c'est la marque de notre confiance vis-à-vis de nos partenaires.

Aux origines immédiates de ce projet, deux faits méritent d'être rappelés.

Tout d'abord la mise en application, très prochaine, de l'accord de Schengen du 14 juin 1985.

Qu'est-ce que « Schengen » ?

Il s'agit, on le sait, de la libre circulation des personnes à l'intérieur d'un espace sans frontières. Cela implique la réunion de conditions préalables très précises auxquelles les pays concernés ont beaucoup travaillé et auxquelles la France est pour sa part extrêmement attentive.

Les signataires de l'accord de Schengen ont également décidé de traiter du droit d'asile et, à cet effet, de répondre aux questions suivantes :

Toute demande d'asile doit-elle être examinée ?

Qui prend en charge la demande ?

Une réponse donnée par un Etat s'impose-t-elle aux autres ?

Est-il possible de présenter successivement la même demande à plusieurs Etats ?

A ces questions, inévitables dès lors qu'on aborde le problème du droit d'asile, l'accord de Schengen a répondu de façon claire.

Premièrement, il y aura toujours un Etat responsable, et un seul, pour traiter une demande d'asile, c'est-à-dire une demande d'admission au statut de réfugié au sens de la convention de Genève de 1951. C'est le principe de non-duplication de l'examen des demandes.

Deuxièmement, la décision de l'Etat qui a statué sur la demande s'impose donc aux autres Etats, sauf en cas de recours à la réserve de souveraineté sur laquelle j'aurai l'occasion de revenir.

Troisièmement, s'agissant des règles de détermination de l'Etat responsable, il y en a plusieurs. La plus souvent citée est celle de la compétence de l'Etat de première entrée d'un demandeur dans « l'espace Schengen ».

Voilà, pour l'essentiel, ce que dit l'accord de Schengen en matière d'asile.

Le second fait est la révélation, par la décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993, d'une contrainte constitutionnelle à laquelle, il faut bien le reconnaître, nous n'étions pas préparés.

Cette décision a, pour la première fois, donné un effet direct à la formule du préambule de la Constitution de 1946, repris en 1958, selon laquelle « tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République ».

Le Conseil constitutionnel a précisé, à ce sujet, que la France avait une double obligation : celle d'examiner la demande de toute personne se prévalant de ces dispositions du préambule et celle beaucoup plus grave, que M. Philibert a rappelée tout à l'heure, d'admettre provisoirement cette personne au séjour sur notre territoire, jusqu'à ce que l'autorité compétente se soit prononcée.

On a une idée de l'étendue du problème quand on sait que le nombre des demandes d'asile en Europe est passé en deux ans de 310 000 à 520 000. Je montrerai d'ailleurs tout à l'heure le risque potentiel que ferait courir cette obligation du Conseil constitutionnel, si nous n'acceptons pas la révision.

M. Philippe de Villiers. Ce sera pire après la révision !

M. le ministre d'Etat, garde des sceaux. Cette situation de droit inattendue emporte des conséquences redoutables. Elle nous place en porte à faux par rapport à l'ensemble du dispositif Schengen et ouvre une brèche dans notre politique d'immigration maîtrisée.

M. Jean-Yves Le Déaut. C'est du droit d'asile qu'il est question et non de l'immigration. Quel amalgame !

M. le ministre d'Etat, garde des sceaux. Certes, l'accord de Schengen lui-même prévoit ce qu'il est convenu d'appeler une « réserve de souveraineté », c'est-à-dire la faculté, et non l'obligation, pour chaque Etat partie, pour des raisons particulières tenant notamment au droit national, d'assurer le traitement d'une demande d'asile dont il ne serait pas responsable par le jeu normal des règles de compétence prévues à l'accord.

M. Pierre Mazaud, président de la commission des lois. Parce que Schengen, ce n'est pas un abandon de souveraineté ?

M. le ministre d'Etat, garde des sceaux. J'y reviendrai tout à l'heure, monsieur le président.

C'est d'ailleurs l'existence de cette clause de souveraineté qui a conduit le Conseil constitutionnel à admettre, en 1991, la conformité à la Constitution de la loi autorisant la ratification de la convention d'application de l'accord de Schengen.

Mais il est clair que, pour les signataires de cette convention, la réserve dont il s'agit n'avait d'autre portée que d'affirmer le droit souverain des Etats – droit s'exerçant au cas par cas, et de façon discrétionnaire – d'examiner telle ou telle demande leur paraissant particulièrement digne d'intérêt. Telle a toujours été la position de la France dont les experts ont joué un rôle actif en 1989 dans l'introduction de cette réserve dans le texte de la convention.

C'est en effet un droit inaliénable des Etats que d'accorder l'asile territorial à quiconque, sans préjudice des règles et procédures mises en place pour traiter les demandes d'admission au statut de réfugié.

Aussi l'existence d'une obligation pour la France d'examiner le cas des demandeurs se prévalant du préambule de 1946 – ou, si l'on veut, se présentant comme des « combattants de la liberté » – nous place-t-elle totalement en porte à faux par rapport à l'ensemble du dispositif Schengen en matière de droit d'asile. Pour nous, elle vide de son sens le système de répartition des compétences, puisque nous aurions l'obligation de traiter le cas non seulement de premiers demandeurs dont un autre

Etat serait normalement responsable, mais aussi de demandeurs dont le cas aurait déjà été traité par un autre Etat responsable. Je rappelle ici que, actuellement, sur 520 000 demandeurs d'asile, 90 à 95 p. 100 se voient opposer un refus. La France, de par ses textes constitutionnels, se verrait donc obligée d'examiner en appel tous les cas des personnes refoulées dans les autres Etats.

Il y aurait ainsi une totale dissymétrie entre les obligations de la France et celles de ses partenaires dans l'accord de Schengen : la France aurait l'obligation conventionnelle de reprendre les demandeurs dont elle serait responsable au sens de l'accord, mais aussi l'obligation, constitutionnelle cette fois, de ne pas les renvoyer dans un autre pays dès lors seulement qu'ils invoqueraient leur combat pour la liberté.

Quelqu'un disait, il y a quelques jours, que seulement 300 personnes pouvaient bénéficier du titre de « combattant de la liberté ». Mais il faut savoir que ce sont potentiellement 100 000, 200 000 ou 300 000 personnes qui pourraient le demander, et par là même avoir le droit de séjourner sur le territoire.

M. Alain Marsaud. Tout à fait !

M. Gérard Léonard. C'est bien vrai !

M. le ministre d'Etat, garde des sceaux. Notre pays risquerait donc de devenir l'instance d'appel de tous les demandeurs déboutés dans un autre pays de l'espace Schengen, dès lors seulement qu'ils invoqueraient leur combat pour la liberté. Cette situation nous placerait en contradiction directe avec le principe de non-duplication d'examen des demandes.

Au surplus, l'obligation d'admettre les intéressés provisoirement au séjour sur notre territoire risque de créer une voie d'immigration clandestine incontrôlable. Certes, on peut penser que les authentiques « combattants de la liberté », au sens du préambule, ne sont en définitive qu'un petit nombre. Mais l'effectif des demandeurs susceptibles de se présenter sous cette bannière n'a pas de limites. Potentiellement, il inclut l'ensemble des demandeurs d'asile dans l'espace Schengen. Comment empêcher qu'une fois admis au séjour, fût-ce provisoirement, les intéressés échappent à tout contrôle ? Il y a là un risque que le Gouvernement n'a pas voulu prendre.

Aussi le projet d'une révision constitutionnelle s'est-il très tôt imposé, à la fois pour placer notre pays dans une situation comparable à celle des autres signataires de l'accord de Schengen, pour l'application de cet accord, et pour éviter de créer une voie d'immigration incontrôlable.

Cette révision constitutionnelle était-elle bien indispensable ? Ne pouvait-on pas parvenir au même but par une loi ordinaire ?

Dès le début je me suis posé ces questions, et le Gouvernement aussi, croyez-le, le Premier ministre ayant même déclaré à Versailles qu'il n'y aurait pas d'autre révision constitutionnelle. La voie législative a bien été envisagée et sérieusement explorée. Mais nous avons conclu qu'elle ne pouvait nous mener là où nous voulions aller, et le Conseil d'Etat nous a confortés dans ce sentiment. Il y a, d'un côté, ce que, en tout état de cause, la loi ne peut faire ; il y a, de l'autre, les conséquences inacceptables d'une éventuelle solution purement législative.

Aucune loi ne peut faire en sorte que la France soit dispensée de l'obligation d'examiner le cas des demandeurs se présentant, à tort ou à raison, comme des combattants de la liberté, et de les admettre provisoirement sur notre territoire. C'est ce qu'a très clairement énoncé le Conseil d'Etat en réponse à la question qui lui

était posée par le Gouvernement. Et son avis a clos la controverse qui s'était élevée à un moment sur la portée de la décision du Conseil constitutionnel.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Il faudrait rendre hommage au Conseil d'Etat plus souvent : on le fait quand cela rend service...

M. Michel Bouvard. C'est un plaidoyer *pro domo*!

M. André Fanton. On n'est pas allé jusqu'au bout de la logique du Conseil d'Etat!

M. le ministre d'Etat, garde des sceaux. Partant de là, qu'aurait pu faire la loi?

Elle aurait pu, en premier lieu, instaurer une procédure très simplifiée d'examen de ces demandes des prétendus combattants de la liberté, afin d'écartier très rapidement ceux qui, manifestement, ne peuvent prétendre à ce titre, et les renvoyer si possible vers l'Etat responsable, au sens de l'accord de Schengen.

Mais comment mettre en place une procédure ultra-rapide quand on vit dans l'incertitude la plus totale sur le nombre des nouveaux demandeurs que nous aurait valu notre situation de droit?

On connaît la conséquence de la simple révision constitutionnelle intervenue en Allemagne : les demandeurs d'asile se déplacent vers d'autres pays.

M. Alain Marsaud. C'est vrai!

M. le ministre d'Etat, garde des sceaux. Ainsi, en un an, le nombre des demandeurs d'asile a augmenté de 100 p. 100 aux Pays-Bas.

M. Gérard Léonard. Et les choses s'accélérent en France!

M. le ministre d'Etat, garde des sceaux. Cela dit, nous étions potentiellement devenu le maillon faible : non seulement notre pays aurait reçu le maximum de demandes...

M. Gérard Léonard. C'est déjà le cas!

M. le ministre d'Etat, garde des sceaux. ... mais il aurait eu l'obligation d'accueillir provisoirement les auteurs de ces demandes.

M. Robert Pandraud, président de la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes. Ce sera le cas!

M. le ministre d'Etat, garde des sceaux. Surtout, il ne fait pas de doute que ce premier examen, même superficiel, de toutes les demandes présentées à la France ne manquerait pas de dessaisir entièrement nos partenaires,...

M. Jean-Pierre Philibert, rapporteur. Eh oui!

M. le ministre d'Etat, garde des sceaux. ... en vertu des dispositions mêmes de l'accord de Schengen.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois, et M. André Fanton. Alors, supprimez le second alinéa!

M. le ministre d'Etat, garde des sceaux. La France se trouverait donc seule responsable de l'ensemble des demandes à elle présentées, sans pouvoir faire jouer les mécanismes de réadmission qui sont au cœur du dispositif de Schengen.

La loi pourrait, en second lieu, instituer des centres de rétention permettant de contrôler physiquement les demandeurs d'asile, compte tenu de leur nombre, en attendant qu'il soit statué sur leur cas. C'est un moyen théorique de combler la brèche ouverte et de prévenir l'immigration clandestine. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste et du groupe communiste.*)

M. Jean-Yves Le Déaut. Ne faites pas d'amalgame entre immigration et droit d'asile!

M. le ministre d'Etat, garde des sceaux. Mais, à l'évidence, ce serait là donner à la rétention administrative une tout autre dimension que ce qui existe actuellement, et créer une situation inacceptable pour les libertés. Qui défendra, politiquement, de telles mesures au surplus bien incertaines sur le plan constitutionnel?

Une solution législative satisfaisante n'existe pas. D'où la nécessité d'une révision constitutionnelle.

Certains nous ont promis une démonstration juridique irréfutable de l'inutilité de cette réforme.

M. Gérard Léonard. Elle va être dure à faire!

M. le ministre d'Etat, garde des sceaux. Nous l'attendons toujours! Il est vrai qu'elle est rendue plus difficile par l'avis du Conseil d'Etat, qui a démontré le contraire.

M. André Fanton. Alors, allez jusqu'au bout, et reprenez le texte du Conseil d'Etat!

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Supprimez le second alinéa!

M. le ministre d'Etat, garde des sceaux. J'y reviendrai, cher président Mazeaud.

Comment ceux qui ont négocié, signé et fait approuver l'accord de Schengen par le Parlement peuvent-ils aujourd'hui contester la nécessité de cette révision?

M. Jean-Jacques Hyest. Leur attitude est incohérente!

M. le ministre d'Etat, garde des sceaux. Il faut soit qu'ils renient cet accord, tournant par là même le dos à une étape significative de la construction européenne, soit qu'ils estiment négligeable le risque d'une immigration incontrôlée.

M. Jacques Floch. Personne ne dit cela!

M. le ministre d'Etat, garde des sceaux. Comment ne pas voir que dans le contexte actuel, si difficile pour l'emploi, toute immigration clandestine n'est plus, comme c'était le cas dans les années 60-70, une immigration de travailleurs, mais potentiellement, de chômeurs et d'ayants droit...

M. André Fanton. C'est vrai!

M. le ministre d'Etat, garde des sceaux. ... et que l'accepter, c'est accepter aussi que se créent, ou grossissent, d'insupportables ghettos. (*« C'est vrai! » sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. André Fanton. Supprimez le second alinéa!

M. le ministre d'Etat, garde des sceaux. Comment ne pas voir que tout ce qui affaiblit notre capacité à prévenir l'immigration clandestine compromet tous les efforts faits dans ce pays pour l'intégration de ceux qui y sont régulièrement installés. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Une révision étant nécessaire, celle qui vous est proposée ici correspond-elle à l'objectif recherché? Voilà une question légitime, à laquelle je réponds par l'affirmative.

Le texte du projet, d'une part, dans son premier alinéa, confirme la possibilité de tout système conventionnel, passé et à venir, de répartition des compétences entre Etats, en matière de traitement des demandes d'asile - il faut entendre par là, à ce stade, les demandes tendant à obtenir le statut de réfugié au sens de la convention de Genève de 1951.

Ce texte, d'autre part - et c'est l'objet de son second alinéa -, affirme le droit souverain de l'Etat de connaître de telle ou telle demande d'asile qui lui paraîtra plus par-

ticulièrement digne d'intérêt, et cela en dehors des mécanismes de répartition des compétences prévues par les accords internationaux.

Ce droit souverain de l'Etat, qu'on opposera au droit subjectif de l'individu, ne peut être que discrétionnaire : ainsi s'efface l'obligation d'examiner toute demande se présentant sous la bannière du combat pour la liberté.

Ce projet remet-il en cause le droit d'asile ? La réponse à cette question ne peut être que négative.

M. Robert Pandraud, président de la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes. Vous avez raison : elle est sûrement négative !

M. le ministre d'Etat, garde des sceaux. La solution législative ayant été écartée, une révision constitutionnelle a été envisagée, et il a été clairement posé que le droit d'asile devait être intégralement préservé.

Il faut rappeler à ce sujet qu'en matière d'asile l'accord de Schengen est d'abord un engagement solennel des Etats d'assurer le traitement de toute demande d'asile présentée à l'un d'entre eux.

Aucune demande ne devra rester sans réponse et les Etats ne pourront pas se renvoyer mutuellement la responsabilité d'examiner telle ou telle demande.

Ce n'est que dans un deuxième temps que l'accord pose le principe de la responsabilité d'un seul Etat et fixe, en conséquence, les règles de détermination des compétences.

Il faut insister sur le fait que ce système de « mutualisation » du traitement des demandes d'asile – je réponds là à la question de M. Philibert – n'est possible que parce que les différents Etats ont, en la matière, des pratiques qui reposent sur un système de valeurs commun : ils adhèrent tous à la convention de Genève de 1951 sur le statut de réfugié et au protocole de New York, qui l'a complétée en 1967, et ils appliquent ces textes dans des conditions similaires.

L'accord repose donc fondamentalement sur la confiance réciproque des Etats parties dans leur manière d'appréhender les demandes d'asile. Et cette confiance participe elle-même d'un acte de foi dans la possibilité d'instaurer, à travers la libre circulation des personnes, un espace de civilisation, et non pas seulement une zone de libre-échange.

Le projet qui vous est soumis ne cite pas l'accord de Schengen, non plus que l'accord de Dublin signé en juin 1990 et qui a pour objet de transposer au niveau des Douanes ce que l'accord de Schengen a prévu au départ à cinq, puis à neuf. Mais il rétablit une situation de droit interne qui va nous permettre d'appliquer, dans l'immédiat, le premier de ces accords dans les mêmes conditions que nos autres partenaires européens, sans avoir à supporter ni plus ni moins d'obligations.

Il ouvre également la voie à d'autres éventuels accords à venir, conclus avec des Etats européens liés par des engagements identiques à ceux de la France en matière de droit d'asile et de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Ces précisions sont essentielles pour répondre à votre question, monsieur le rapporteur, sur la nature des pays qui peuvent se lier ensemble : pour que le respect du droit d'asile soit pleinement assuré, il faut que le partage des compétences s'opère entre des Etats se reconnaissant dans notre système de valeurs.

Tel est le sens de cette notion d'Etats européens : elle recouvre à la fois l'idée de communauté de valeurs et celle d'une relative proximité géographique, sans lesquelles le système soit n'a pas de sens, soit ne peut pas fonctionner en pratique.

La meilleure appréciation que nous pouvons avoir de cette sphère européenne est celle de l'appartenance au Conseil de l'Europe.

Quant aux engagements identiques à ceux souscrits par la France, auxquels le projet se réfère, ils ont précisément pour but de vérifier l'existence de ces valeurs communes : il s'agit de l'adhésion, d'une part, à la convention de Genève sur les réfugiés, complétée par le protocole de New York de 1987, sans réserve géographique et, d'autre part, de la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Aucun accord portant sur la répartition des compétences en matière de traitement des demandes d'asile ne sera possible avec des pays qui n'auraient pas souscrit, au moins, à ces trois conventions.

Dans son second alinéa, le texte affirme solennellement le droit souverain de la France de donner asile à tout étranger persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ou qui sollicite sa protection pour un tout autre motif. On retrouve là, monsieur Pandraud, la réserve de souveraineté qui, inscrite dans notre loi fondamentale, sera une condition de la constitutionnalité de tout accord à venir en matière d'asile.

Se trouve ainsi consacrée la tradition de notre pays de pouvoir accueillir sur son sol qui il veut, quand il veut. Il ne s'agit plus, cette fois, des modalités de traitement des demandes de reconnaissance de la qualité de réfugié, mais de l'exercice, comme je l'ai dit, d'un pouvoir d'Etat, par nature discrétionnaire : il n'y a dès lors plus de raison de se limiter à ceux qui pourraient prétendre au statut de réfugié, ou à ceux qui ont été effectivement persécutés pour leur action en faveur de la liberté.

C'est pourquoi le projet ajoute aux éventuels bénéficiaires de ce pouvoir, tout étranger « qui sollicite la protection de la France pour un autre motif ». En effet, les motifs pour lesquels des étrangers peuvent solliciter une faveur exceptionnelle de notre pays sont multiples et divers.

M. Robert Pandraud, président de la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes. Par exemple ?

M. le ministre d'Etat, garde des sceaux. Dès lors que le pouvoir de l'Etat est totalement discrétionnaire, il n'y a pas de raison de ne pas élargir le cercle car il n'y a pas de dérive possible.

Enfin, je rappelle que les nouvelles dispositions viendront compléter le titre VI de la Constitution, relatif aux traités et accords internationaux. Ce point d'ancrage a été préféré au titre XV relatif aux Communautés européennes et à l'Union européenne.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Là, vous ne suivez pas le Conseil d'Etat !

M. le ministre d'Etat, garde des sceaux. C'est bien, en effet, d'une catégorie particulière d'accords qu'il s'agit, lesquels pourront être conclus dans un cadre territorial plus large que celui de la Communauté européenne.

J'ai parlé tout à l'heure de la nature des pays partageant la même communauté de valeurs, la proximité géographique et l'adhésion à des conventions multiples. La Suisse, par exemple, avec d'autres pays, pourraient bénéficier de l'élargissement de l'accord.

Mesdames, messieurs les députés, en adoptant ce projet de loi constitutionnelle, vous marquez une forte volonté d'adapter une tradition séculaire du droit d'asile aux exigences de notre temps et conciliez l'exigence du droit d'asile, la nécessité de nous préserver d'une immigration incontrôlée et le respect des accords internationaux. *(Applaudissements sur de nombreux bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.)*

Exception d'irrecevabilité

M. le président. En application de l'article 91, alinéa 4, du règlement, M. Alain Bocquet et les membres du groupe communiste soulèvent une exception d'irrecevabilité.

La parole est à M. André Gérin.

M. André Gérin. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, n'étant pas à l'époque député, j'ai lu attentivement les débats parlementaires du 3 juin 1991 relatifs à la convention d'application de l'accord de Schengen. Mon ami Jean-Claude Lefort avait alors exprimé, au nom des députés communistes, des craintes légitimes quant au déficit démocratique que recelait la conception de l'Europe incluse dans cette convention.

Mme le ministre délégué aux affaires européennes lui répondait en ces termes : « Je regrette le vote négatif que vous nous apprêtez à émettre. J'espère qu'à la lumière de l'expérience vous réaliserez que l'accord de Schengen ne représente pas la menace que vous avez cru percevoir. »

M. Lefort avait énuméré les atteintes aux libertés individuelles et déploré la remise en cause du droit d'asile, ce droit que consacre notre loi fondamentale.

Le projet gouvernemental de révision constitutionnelle que nous examinons aujourd'hui et qui tend à lever une contradiction entre l'accord de Schengen et la Constitution pour ce qui concerne le droit d'asile, montre, s'il en était besoin, la pertinence des inquiétudes que nous avons exprimées à l'époque.

L'expérience devient réalité. Le Gouvernement et sa majorité s'apprentent à porter un coup bas au droit d'asile, qui a fait l'honneur de notre pays.

En accordant le statut de citoyen aux juifs, la Révolution française a fait œuvre de pionniers en Europe. La révolution de 1848 a aboli avec solennité l'esclavage. La Commune de Paris a montré, en ce domaine aussi, sa fulgurante capacité d'anticipation humaine en confiant des responsabilités aux immigrés d'alors. En 1893, les salines d'Aigues-Mortes connaîtront une véritable tuerie parmi les ouvriers piémontais et, quelques années plus tard, l'affaire Dreyfus devenait le symbole du lien entre le combat progressiste et l'antiracisme.

La conception française du droit d'asile s'est formée dans ces exceptionnelles avancées. Elle fait prévaloir comme exigence universelle la liberté d'opinion et offre la garantie de l'asile politique à toute personne persécutée pour ses convictions. C'est ainsi que la France, pays de la Déclaration des droits de l'homme, a accueilli, avec la solidarité de mouvements ouvriers progressistes français, les victimes des persécutions politiques des régimes à dictature fasciste d'Europe - d'Italie, d'Espagne, du Portugal et de Grèce -, mais aussi des antifascistes allemands, polonais, roumains, hongrois. Ils ont été rejoints par les...

M. Alain Marsaud. Réfugiés du stalinisme !

M. André Gérin. ... réfugiés politiques victimes de la répression des dictatures d'Amérique latine et, il est vrai, par ceux qui combattaient le stalinisme.

La nation française, qui s'est forgée au cours d'une longue histoire grâce à des générations d'hommes et de femmes d'origine et de culture fort diverses qui se sont mutuellement enrichies, serait-elle sur le point de renier son passé ?

A la vérité, à une tradition de générosité, de compréhension des autres, de solidarité internationale, laquelle donné son vrai visage à la France et sa renommée de « terre d'accueil », se substitue encore aujourd'hui, selon nous, une tradition colonialiste et xénophobe.

En France, où l'on accueille les Duvalier, où l'on brade des villages entiers de l'Ardèche aux Hollandais, les ressortissants des émirats feraient-ils partie des immigrés honorables dans le seizième arrondissement de Paris ou à Neuilly ?

Dire, comme Charles de Gaulle, que « la France a choisi une fois pour toutes d'être la France et j'invite tout le monde à s'en accommoder », est-il toujours d'actualité ?

M. André Santini. C'est pourtant une bonne citation !

M. André Gérin. Aujourd'hui, cette parenthèse gaulienne est définitivement fermée. Avec l'Allemagne réunifiée, on s'oriente vers une Europe allemande. On assiste à une véritable dévaluation de la présence de la France dans le monde.

La clarification s'est faite sur la réalité et les conséquences de l'intégration européenne. Cette politique d'abandon national va de pair avec un projet de société où les ségrégations, les inégalités, les tensions fleurissent. C'est ainsi que les accords de Schengen, que le traité de Maastricht prolonge et aggrave, visent à faire de l'Europe une forteresse en la transformant en espace d'exclusion.

A cet égard est significatif le dispositif du chapitre 7 du titre II de la convention, relatif au traitement des demandes d'asile, avec lequel vous tentez de mettre en harmonie notre loi fondamentale.

De quoi s'agit-il ?

Le préambule de la Constitution de 1946, repris dans la Constitution de la V^e République, dispose dans son quatrième alinéa : « Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République ». Ce n'est pas solliciter le texte que de dire que cette disposition impose à la France un devoir d'accueil sur ses territoires pour toute personne concernée. Mais quand la convention de Schengen institue la responsabilité d'un seul Etat pour le traitement de la demande d'asile s'imposant peu ou prou aux autres Etats membres de l'espace, force est de constater la pertinence du rapport de M. Pandraud, fait au nom de la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes, où l'on peut lire : « Elle - la convention - suppose, sans le dire expressément, que les Etats adoptent une politique plus restrictive en matière d'asile afin de protéger l'espace Schengen des pressions migratoires de plus en plus fortes qui s'exercent aux frontières extérieures. »

Il est donc clair que l'accord de Schengen remet profondément en cause le droit d'asile auquel la France devrait vouer un attachement indéfectible.

Au printemps 1992, nous avons dénoncé les dangers que représentaient pour les libertés et les droits de l'homme les dispositions du traité de Maastricht portant sur le droit d'asile, la politique d'immigration, les conditions d'entrée et de circulation des ressortissants des Etats tiers, la coopération judiciaire, douanière, et policière.

Nous avons caractérisé le transfert de ces questions sur le terrain communautaire comme un abandon de souveraineté inquiétant pour l'identité nationale, et mis en garde contre les dangers de s'inscrire dans un tel engrenage. C'est pourtant ce dans quoi vous voulez nous engager.

A l'instar de l'Allemagne, d'autres pays, comme la Belgique, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, se sont efforcés de restreindre le droit d'asile.

Aujourd'hui, c'est au tour de la France.

A qui fera-t-on croire que les dispositions figurant dans le préambule de la Constitution de 1946 ne sont pas remises en cause ?

Le droit d'asile implique un devoir pour les pays concernés. Avec le texte proposé, la France aura la prérogative, si je puis dire, de renoncer à son droit souverain dans l'examen des dossiers de demandeurs d'asile. De surcroît, il est précisé dans le deuxième alinéa de l'article qu'elle aura « toujours le droit de donner asile à tout étranger persécuté en raison de son action » pour les libertés.

En clair, au droit d'asile consacré par la Constitution, vous entendez ajouter un nouvel article 53-1 qui recèle un non-droit d'asile, en quelque sorte, du moins un droit qui devient une exception. Les choses se compliquent : est mise en évidence la contradiction entre Schengen et le droit d'asile. Or, toute tentative tendant à introduire des dispositions contraires à la lettre et à l'esprit de notre loi fondamentale est anticonstitutionnelle et justifie une exception d'irrecevabilité. Depuis quelque temps déjà, la mise en œuvre du droit d'asile, reconnu par la convention de Genève, est devenue - dangereusement - un enjeu politique pour les Etats européens qui cherchent à maîtriser les courants migratoires et se plaignent d'être envahis par des demandeurs d'emploi qui se couvrent du titre de réfugiés politiques. Sachons raison garder. Il y a effectivement une croissance de la demande dans les faits, mais la convention de Genève a-t-elle été détournée ? En 1988 et 1989, ce sont les Angolais, les Maliens, les Zaïrois qui sont en tête des statistiques de l'office français de protection des réfugiés et apatrides, des ressortissants de pays en guerre civile ou de dictature.

S'il est vrai qu'au cours du premier semestre de 1990 ont été examinés 47 000 dossiers contre 12 500 pour toute l'année 1989, il faut savoir que le pourcentage de reconnaissance du statut de réfugié est passé de 28 à 14 p. 100.

Sous couvert d'empêcher les détournements de la procédure de demandes d'asile et les fraudes, cette procédure expéditive a conduit à débouter plus de 100 000 personnes qui attendaient depuis de nombreuses années. La recherche précipitée de l'efficacité dans la lutte contre l'immigration peut constituer, on le voit, une menace pour le droit d'asile. Dans cet ordre d'idées, que dire des récentes mesures prises en France concernant le code de la nationalité, les contrôles d'identité et la maîtrise du flux migratoire, sinon qu'en s'effaçant derrière le contrôle des flux migratoires, cette pratique du droit d'asile constitue un sérieux recul de l'Etat de droit ?

Aux obstacles à l'obtention du statut de réfugié s'est ajouté tout un arsenal de mesures : des amendes importantes aux compagnies de transport pour chaque clandestin transporté, un fichier européen automatisé, des centres de rétention près des ports et aéroports, un renforcement des contrôles aux frontières, l'interdiction de recours contre une décision administrative.

Si toutes ces dispositions portent atteinte au droit d'asile, l'innovation relative à la responsabilité des transporteurs met sérieusement en péril sa mise en œuvre concrète.

Nous n'étions pas les seuls à en dénoncer les conséquences. De nombreuses associations humanitaires avaient lancé l'alerte sur le fait que les compagnies aériennes seraient amenées à porter une appréciation sur la demande d'asile avant d'accepter l'embarquement d'un passager étranger sans papiers.

Quelle incompatibilité avec le statut international du réfugié et avec l'article 21 de la convention de Genève qui est ainsi directement mis en cause !

L'histoire des migrations enseigne qu'il n'est pas bon de fonder les normes touchant aux droits fondamentaux sur des considérations économiques.

Trop longtemps, le statut de l'immigré en France fut déterminé par l'idée que se faisaient les pouvoirs en place de son exploitation.

Il y a peu de temps encore, sur quinze millions de réfugiés dans le monde, 200 000 résidaient en France, et l'Europe dans son ensemble n'en accueillait que 7 p. 100.

Les conséquences humaines déplorables de non-respect de la convention de Genève pour des dizaines de milliers de demandeurs déboutés et leurs familles suscitent une grande émotion parmi les gens attachés à la cause des droits de l'homme.

Cette situation est particulièrement cruelle pour des ressortissants kurdes de Turquie et des Turcs séjournant dans notre pays et qui sont menacés d'expulsion en dépit des représailles qu'ils encourent dans leur pays.

Les nombreuses plaintes, les grèves de la faim de déboutés du droit d'asile montrent à l'évidence que cette situation est inacceptable, inhumaine.

Voudrait-on, à l'heure de la recrudescence du poison raciste, alimenter encore le climat de suspicion à l'égard des immigrés, accréditer encore plus l'idée qu'immigrés égale insécurité, accroître encore les tensions dans les cités en attisant l'angoisse des uns, le sentiment d'exclusion des autres qu'on ne s'y prendrait pas autrement !

Les peurs s'exacerbant à la faveur de la récession économique mondiale, l'Europe du « tout sécuritaire » fait insidieusement son retour sur le devant de la scène. Cette peur dans l'imaginaire collectif est utilisée à des fins politiques pour rallier des suffrages, en désignant les fauteurs de troubles : migrants, délinquants, toxicomanes, séropositifs, etc.

Avec cette réforme, vous brandissez le spectre de l'insécurité pour imposer des solutions archaïques.

Depuis 1985, la Communauté européenne a justifié sa lente fermeture au monde extérieur par la restriction du droit d'asile, le renforcement du contrôle sur les étrangers et l'accroissement du contrôle policier.

Le super-fichier informatisé européen a été constitué - au nom d'un impératif supérieur, celui de la création d'un grand espace sans frontières où la circulation des hommes serait assurée.

Mais, de report en report, que reste-t-il de cet objectif, sinon l'aspect sécuritaire qui, lui, se met en place ? En France, va-t-on attendre le 1^{er} février 1994 pour appliquer les différentes lois sécuritaires ultrarépressives, notamment celles adoptées par la majorité avant l'été ? Assurément, non ! Il suffit pour s'en convaincre de suivre l'actualité, d'analyser les dispositions prévues pour la sécurité dans le budget de l'intérieur. Et comme ce recul démocratique n'a pas de limite, vous décidez par une révision constitutionnelle de bafouer le droit d'asile, alors que la législa-

tion française devrait avoir valeur d'exemple pour les autres pays européens. Tout cela est, selon nous, grave et inacceptable.

Nous avons eu maintes fois l'occasion de le dire et je le répète aujourd'hui, si le parti communiste français s'est prononcé depuis 1974 contre toute nouvelle immigration en France, il disait en même temps que ce n'est pas en multipliant lois et règlements que l'on apporterait une solution au problème.

Comme l'écrit M. Sami Naïr dans *Le Regard des vainqueurs*, les immigrés accompagnent en la subissant « cette crise (qui) résulte des profondes mutations sociales, politiques et culturelles entraînées par la réorganisation du système économique national et par la position qu'il occupe dans le concert économique international ».

Quand l'État national voit sa souveraineté battue en brèche et tend à se soumettre de plus en plus aux grands pôles de décision, mondiaux, tout est soumis à réexamen, la nation, l'État, la société civile.

C'est ainsi - et je cite à nouveau - que « l'immigration est prise dans la tourmente d'un débat franco-français ».

Le problème de l'immigration résulte également d'une véritable dérive sociale des continents.

La pression migratoire est forte, à l'Est, où les restructurations économiques font des millions de chômeurs, comme au Sud, pris dans l'étau de la dette et du sous-développement. Votre politique de coopération avec les pays en voie de développement, ressemble au Paris-Dakar, qui voit des « aventuriers provisoires » traverser les pays à vive allure dans des sociétés exposées à la faim, la soif et la misère.

Il est temps de s'engager dans une grande politique de coopération avec ces pays, faite d'intérêts mutuellement avantageux, de compréhension et de respect réciproque.

Il faut s'y attaquer au nom des droits de l'homme, car cette misère frappe les quatre cinquièmes de l'humanité.

Plutôt que d'envisager le retour d'une politique de charters, le Gouvernement devrait s'appliquer à conclure de véritables accords de coopération avec les pays exportateurs de main-d'œuvre pour fixer les populations dans leur pays d'origine et rendre attractif le retour au pays.

Coopérer, c'est travailler pour aider ces pays à résoudre les grands problèmes qui se posent à eux, la faim, le sous-développement.

Le Nord ne doit pas recevoir d'eux plus qu'il ne leur donne.

C'est en s'attaquant à ce vaste problème qui domine cette fin de siècle que l'on pourra contribuer à la mise en œuvre d'une politique qui soit à la fois humaine, solidaire et moderne, une politique marquant une avancée de la civilisation.

La construction d'un nouvel ordre mondial ne peut pas être un supplément d'âme. C'est une question cruciale pour toute l'humanité.

Le monde a besoin de coopération, les peuples ont besoin d'échanges, de rapports de plus en plus directs, de plus en plus profonds, de plus en plus vivants, qui ne soient pas commandés par le Fonds monétaire international.

Mais cette logique s'oppose à la construction européenne que vous défendez et qui est pilotée par le capital financier.

Je ne suis pas surpris de ne pas avoir entendu le ministre d'État user de la même fougue pour dénoncer le rôle néfaste, dégradant des pourvoyeurs de main-d'œuvre

clandestine. Or, le principal responsable de l'immigration clandestine, c'est le grand patronat qui emploie ces clandestins.

Comment peut-on fermer les yeux quand, sur la place publique, les vêtements griffés de grandes marques de prêt-à-porter français sont fabriqués à moindre coût dans des ateliers clandestins par des ouvriers venus d'ailleurs ?

Cette autre forme de délocalisation marque-t-elle l'évolution nouvelle d'une forme de gestion de la main-d'œuvre qui tend à se développer dans d'autres secteurs comme le bâtiment, par exemple ? On l'a vu pour les Jeux olympiques d'Albertville.

Ces travailleurs, turcs pour beaucoup, entassés dans un atelier, leurs paillasses auprès de leurs machines, sont-ils entrés avec un simple visa de touriste ou sont-ils venus sur l'incitation de véritables négriers ?

Est-ce donc pour cela qu'on ne leur reconnaît pas le statut de réfugiés politiques ?

Y a-t-il réellement volonté d'appliquer les lois qui ont été votées ? Permettez-moi d'en douter : si, en France, de 1985 à 1990, ont été liquidés 2 911 ateliers de ce type, pas moins de 3 227 ont été créés !

Je ne vous ai pas non plus entendu, monsieur le ministre d'État, vous inquiéter de l'effet des accords de Schengen sur l'entrée en France des drogues en provenance de Hollande. Plus généralement, le trafic de la drogue a pour corollaire le blanchiment de l'argent devenu aujourd'hui un enjeu géopolitique qui empoisonne les relations entre les peuples et contribue pour une part essentielle à financer la course au surarmement dans le monde.

A vrai dire, la France vit une crise d'identité. Confrontée à la mondialisation de l'économie, de la culture, des médias, elle serait désormais passive, incapable de peser sur l'avenir.

Sommes-nous toujours un État de droit pour secréter ainsi les plus vives exclusions, les plus graves inégalités et donner l'image d'une société qui tendrait à être raciste et égoïste, frileuse et peureuse devant l'avenir ? Le rôle mineur que nous avons joué dans la crise du Golfe comme la médiocrité de notre présence en Europe de l'Est le montrent.

Par ailleurs, la langue française perd du terrain sur le plan scientifique, culturel et intellectuel dans les échanges internationaux, où l'anglais occupe une position hégémonique. La souveraineté est aussi affectée aux yeux de beaucoup par la construction européenne et l'économie, en s'internationalisant chaque jour davantage, semble s'opposer à la vitalité de la production française.

Face à l'inquiétude causée par le recul industriel, par la désagrégation de multiples réseaux sociaux, culturels, associatifs, religieux et familiaux, par le déclin des cultures régionales et urbaines, focaliser le débat sur la question des Maghrébins n'est ni un jeu innocent ni le fruit du hasard.

M. Jean-Pierre Philibert, rapporteur. Personne n'a rien dit de tel !

M. André Gérin. Vous n'entendez pas la même chose que moi ! (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Messieurs, respectez l'opinion que je soutiens même si vous ne la partagez pas. C'est cela le débat démocratique !

M. Jean Kiffer. Ah oui ! On sait ce que cela a donné !

Monsieur le président. Poursuivez, monsieur Gérin.

M. André Gérin. Certes, il y a une confusion et un amalgame complexes entre Islam, pays arabes et pays du Sud, mais ce problème d'identification ne saurait être traité par un discours politicien. Il y aussi le passé colonial, scrupuleusement refoulé...

M. Michel Meylan. Nous y voilà !

M. André Gérin. ... et la rupture scellée par la guerre et le sang qu'ont entraînée les indépendances du Maghreb. Il y a également la crise du modèle républicain d'intégration et la plongée de la France dans le grand torrent de Maastricht. Il y a le regard qu'une société repliée porte sur les autres, ceux qui sont différents par l'ailure, par la croyance, le statut social, l'origine ethnique, ce comportement regrettable souvent fait de mépris et de sentiment de supériorité, ce regard de nanti face à ceux qui appellent à l'aide et à la solidarité.

Il est facile, en prenant appui sur la montée du populisme xénophobe, d'en rajouter pour désigner des boucs émissaires. Il est facile et dangereux de jouer les apprentis sorciers en faisant appel aux sentiments les plus vils de l'être humain.

Il faut aujourd'hui proposer des alternatives ouvertes, dans un projet de société redonnant leur vigueur à des conceptions plus progressistes de la nation et permettant de conférer à nouveau aux valeurs nationales la portée universelle qu'elles eurent dans le passé.

Cela implique de s'opposer sans complaisance aux thèses avancées par le Front national, en refusant le jeu politicien à courte vue, et de faire preuve de courage politique pour dessiner une alternative mobilisatrice faisant appel à la raison, aux valeurs humanistes, aux droits et aux devoirs de chacun.

Pour conclure (« Ah ! » sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre), je tiens à rappeler que, déjà en 1991, les députés communistes avaient voté contre les accords qui mettaient en cause le principe essentiel du droit d'asile, en violation du préambule de la Constitution de 1946.

Aujourd'hui, on tente d'accréditer l'idée que cette révision serait « limitée », en ce sens que l'harmonisation de notre droit avec les dispositions de Schengen ne remettrait pas en cause le préambule de la Constitution.

Si vos intentions étaient louables, monsieur le garde des sceaux, vous écouteriez les nombreuses associations humanitaires de notre pays. Pourquoi n'ont-elles pas été conviées à exprimer leur avis ? Elles répondent en organisant aujourd'hui même un rassemblement d'opposition à votre réforme.

La commission de sauvegarde du droit d'asile, qui rassemble plusieurs organisations, dont Amnesty International, le syndicat de la magistrature, la Ligue des droits de l'homme, la CIMADE, le MRAP, le GISTI, déclare dans une lettre ouverte aux parlementaires que « le projet de révision de la Constitution n'est pas acceptable ». Elle ajoute que « le droit d'asile n'est pas une simple manifestation de solidarité. En recevant un réfugié, nous ne faisons qu'être fidèles à l'universalité de principes que d'autres nient. »

Souvenons-nous aussi que le ministre de l'intérieur avait réagi vivement aux positions défendues par les Eglises de France en faveur de l'intégration des immigrés. Etes-vous sûr, monsieur le garde des sceaux, d'avoir pris en compte les légitimes préoccupations qu'elles exprimaient en mai dernier pour concocter le texte que vous nous proposez aujourd'hui ?

M. Christian Dupuy. La religion est l'opium du peuple, monsieur Gérin !

M. André Gérin. Mes chers collègues, il n'est pas de modification constitutionnelle qui ne soit éminemment politique. C'est d'autant plus vrai aujourd'hui qu'un nouvel élément de la souveraineté nationale sera transféré à des Etats sur la législation desquels la France n'aura aucun moyen d'intervenir.

Où est la défense du droit, la défense des principes universels ? C'est bien d'une restriction dans l'exercice du droit d'asile qu'il s'agit, ce qui tend à montrer la grande relativité du respect du principe du droit d'asile en France et en Europe.

En jouant des contradictions entre notre constitution et les accords de Schengen, vous envisagez aujourd'hui d'introduire une contradiction interne dans la loi fondamentale. Etrange cas de figure où un projet de révision est lui-même anticonstitutionnel !

La Constitution serait, demain, le lieu de cohabitation conflictuelle entre un principe, le droit d'asile, l'exception au principe, Schengen, et l'exception à l'exception, qui est la raison d'Etat en matière d'examen des demandes, mais pas du tout le retour au principe. Il y aurait ainsi des demandeurs auxquels on appliquerait le principe d'entrée de jeu, d'autres auxquels on appliquerait la convention de Schengen, quelques-uns enfin qui auraient droit au réexamen de leur dossier sur des critères qui, s'ils ne relèvent pas du hasard, restent totalement inconnus.

Comment ne pas y voir une violation du principe général d'égalité entre des individus dont les situations sont identiques ou comparables ? L'inégalité non fondée en droit, c'est l'arbitraire d'Etat. Faut-il aller à Versailles pour introduire dans la loi fondamentale le droit d'asile à la carte ?

Les Versaillais, tout un symbole de notre histoire...

M. Jean Kiffer. Vous aviez annoncé votre conclusion, où est-elle ?

M. André Gérin. Soyez des démocrates ! (*Rires sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Dès 1789, le mot « nation » était porteur d'une valeur nouvelle. L'unité nationale a toujours été un combat. Elle reste un combat moderne, parce qu'elle se heurte en permanence à l'inégalité des droits.

Une conscience s'est forgée en faveur d'une nation unie et indivisible. Or il y a contradiction entre l'égalité de droit et « la liberté » économique, industrielle et financière du marché mondial, laquelle rend illusoire toute possibilité de démocratie sociale et heurte de plein fouet notre identité culturelle, nos racines, notre civilisation millénaire : on le voit aujourd'hui avec le GATT.

De nouvelles formes de solidarité sont à l'œuvre pour intégrer des immigrés blessés dans leur identité et leur attachement religieux, et pour faire en sorte que les jeunes issus de l'immigration deviennent partie intégrante du peuple de France. Ayons le courage de les regarder avec les yeux de l'égalité. Ayons le courage de faire reculer la haine. La France, réputée terre d'accueil et d'hospitalité, doit se souvenir qu'elle a offert au monde la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

La société chrétienne de jadis (*Exclamations sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française*)...

M. André Gérin. A titre personnel, je suis fier de ma formation chrétienne et je suis fier de mon pays. (« Très bien ! » sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.)

Dans la société chrétienne de jadis, la stigmatisation des juifs, leur marginalisation, l'humiliation qu'on leur faisait subir engendrèrent chez eux les pires craintes, les pires angoisses dans leur comportement existentiel. De même, les brimades, vexations, agressions, assassinats dont sont victimes les immigrés d'aujourd'hui laisseront autant de marques durables dans leur identité et ne disparaîtront que très lentement de leur mémoire.

Veut-on une France de communautés qui se haïssent, ne vivent en paix qu'en se surveillant ou entend-on toujours que ce pays reste fidèle à sa vocation universaliste et humaniste ? N'oublions jamais ce message et barrons la route à ceux qui sont fascinés par les sortilèges de l'intolérance, du racisme et de la démagogie politicienne.

M. Robert Pandraud. Oh !

M. Jean Kiffer. Concluez !

M. le président. Un peu de calme !

M. André Gérin. Mes chers collègues, nous menons ce combat pour la dignité de notre pays, jugeant irrecevable un détournement de procédure qui remet en cause le droit d'asile...

M. Jean-Pierre Pierre-Bloch. C'est faux !

M. André Gérin. ... et qui outrage la France de Rousseau, de Voltaire, de Montesquieu, de Babeuf, la France de la Commune. Je vous demande, au nom des députés communistes, de voter cette exception d'irrecevabilité. (Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. le ministre d'Etat, garde des sceaux. Deux brèves réponses aux interrogations de M. Gérin.

D'abord, j'y insiste à nouveau, la tradition d'accueil et de solidarité de la France n'est pas entamée. Mais la France tient compte des réalités. Elle n'est pas seule à appliquer la convention de Genève sur le statut des réfugiés. Elle observe que ses voisins européens l'appliquent également, et dans des conditions comparables. C'est pourquoi elle a cru possible de leur faire confiance pour organiser avec eux un système concerté de traitement des demandes d'asile.

Quant à l'intégration des jeunes issus de l'immigration, je ferai à M. Gérin la même réponse qu'aux Eglises et associations, dont beaucoup partagent notre analyse : il n'y aura pas d'intégration réussie en France sans maîtrise de l'immigration. C'est si vrai que cette opinion est partagée par 80 p. 100 des jeunes issus de l'immigration et de leurs parents. (Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.)

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

M. Jean-Pierre Philibert, rapporteur. On peut d'abord s'interroger sur le principe qui consiste à défendre une exception d'irrecevabilité sur un texte de révision constitutionnelle. Il y a eu, si j'ose dire, des précédents célèbres. Mais peut-être étaient-ils plus fondés et étaient-ils plus centrés sur la question de la constitutionnalité.

M. Gérin considère que le texte proposé par le Gouvernement est contraire au préambule de la Constitution. Comme je l'ai écrit dans mon rapport, il n'est que contraire à l'interprétation qu'en a donnée le Conseil constitutionnel dans sa décision du 13 août 1993.

M. le président. Dans les explications de vote, la parole est à M. Alain Marsaud.

M. Alain Marsaud. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, j'ai l'impression que l'on essaie de rejouer devant nous une pièce de théâtre archaïque et bien ordonnée, où les parlementaires socialistes et communistes, aujourd'hui dans l'opposition, oubliés des responsabilités qui furent les leurs récemment encore, reprendraient leur rôle traditionnel de donneurs de leçons, de faiseurs de morale, de gardiens exclusifs des droits de l'homme. Bien sûr, les libéraux et, pour certains, les conservateurs joueraient dans la catégorie des « méchants » le mauvais rôle de ceux qui veulent porter atteinte aux libertés, aux droits de l'individu, à la personne humaine.

M. Jacques Floch. Caricature !

M. Jean-Yves Le Déaut. Délit de faciès !

M. Alain Marsaud. Je crois, pour ma part, nécessaire que chacun d'entre nous garde sa raison, évite les excès et se souvienne des responsabilités que les uns et les autres, à tour de rôle, selon les alternances politiques, nous avons dû assumer et nous aurons à assumer.

Le manichéisme hésitant auquel semble se rallier aujourd'hui le parti socialiste, après s'être beaucoup interrogé, ne doit pas nous faire oublier que si nous nous retrouvons dans cette enceinte pour délibérer sur un projet de loi constitutionnelle, c'est-à-dire pour modifier notre loi fondamentale, c'est parce que vous-mêmes, parlementaires socialistes, avez saisi le Conseil constitutionnel.

M. Jacques Floch. On a bien fait !

M. Alain Marsaud. Vous ne sauriez donc aujourd'hui nous reprocher de demander à la représentation nationale issue d'une légitimité populaire récente de prendre ses responsabilités. (Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)

Or le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 13 août 1993, a déclaré très clairement que le quatrième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 faisait obligation à la France d'examiner toute demande d'asile, y compris celles relevant, de par l'application des conventions de Schengen et de Dublin, d'un autre Etat européen ayant souscrit les mêmes obligations en matière de droits de l'homme et d'asile.

Nous ne pouvons nous en tenir à cette décision et je me permets de vous demander, à vous, ici présents, élus du suffrage universel et imprégnés de la responsabilité que vous ont confiée les Français...

M. Jacques Floch. Comme à nous tous !

M. Alain Marsaud. Justement !

... si vous êtes prêts à assumer les conséquences sur la transformation sociale que l'afflux des réfugiés risque de provoquer à moyen terme, sans parler des atteintes à l'ordre public provoquées par ce déferlement incontrôlé de personnes ? (« Oh ! là ! là ! » sur les bancs du groupe socialiste.)

M. Didier Mathus. Le Pen !

M. Alain Marsaud. En effet, le Conseil constitutionnel déclare, dans un de ses considérants que je vous invite à relire, si toutefois vous l'avez oublié, que tout demandeur d'asile doit « demeurer provisoirement sur le territoire jusqu'à ce qu'il ait été statué sur sa demande ».

M. Jean-Yves Le Déaut. C'est le cas actuellement !

M. Alain Marsaud. Il ajoute que l'admission au séjour « doit lui être consentie pour exercer ses droits ».

Mesdames, messieurs, ne trompons pas les Français avec un mauvais débat ! Ne trompons personne, y compris les défenseurs les plus déterminés des droits de la personne. Si nous tirons les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel, la France devra accueillir sur son territoire :

Premièrement, l'ensemble des demandeurs d'asile...

M. Julien Dray. Mensonges !

M. Alain Marsaud. Attendez la suite, vous ne savez pas ce que je vais dire ! (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Julien Dray. Mensonges !

M. Alain Marsaud. Premièrement, l'ensemble des demandeurs d'asile relevant de sa compétence première en matière d'accueil selon les dispositions de Schengen. Cela est compréhensible et conforme à l'idée que nous nous faisons de la circulation des personnes dans l'espace européen.

Mais aussi, deuxièmement, tout demandeur d'asile dont la demande devrait relever d'un autre État lui ayant assuré l'entrée ou le séjour dans l'espace européen.

Il en sera ainsi pour un national turc qui, pour aller à Berlin, transitera par Paris muni d'un visa touristique délivré par les autorités allemandes et qui, lors de l'escalade à Roissy, demandera l'asile. Etes-vous d'accord, mesdames, messieurs, pour examiner ladite demande lorsqu'elle émanera d'un membre du parti communiste du Kurdistan pourchassé par la police turque ? Nous savons tous combien les membres de ce groupe terroriste sont des amis des droits de l'homme !

M. Jacques Floch. Ce ne sont pas des défenseurs de la liberté comme le veut le préambule !

M. Alain Marsaud. Cela dépend des interprétations, et si l'on en croit certaines visites récentes dans ce pays...

M. Didier Mathus. Falsificateur !

M. le président. Ne vous laissez pas interrompre, monsieur Marsaud, car vous arrivez au terme du temps qui vous est imparti.

M. Alain Marsaud. Quelle devra être, ce jour-là, l'attitude des autorités françaises obligées d'examiner la demande, et donc d'accorder un titre de séjour renouvelable, à ce « combattant de la liberté » d'un genre particulier ?

Mais il y a pire : la décision du Conseil constitutionnel nous fait obligation d'examiner une demande d'asile, alors même que le demandeur aura vu celle-ci rejetée précédemment par un autre État démocratique du système européen. Notre même Turc, toujours membre du PKK, viendra demander à Paris ce qu'on lui aura refusé démocratiquement à Francfort ou à Bonn.

La France deviendra ainsi l'institution d'appel pour tous les demandeurs d'asile d'Europe.

Faisons face à nos responsabilités ! Y a-t-il dans cet hémicycle une personne, une seule, pour assumer les conséquences réelles et immédiates de la mise en œuvre de la décision du Conseil constitutionnel ?

Quelles sont-elles ? En 1992, avant que n'interviennent différentes réformes constitutionnelles chez nos voisins, 520 000 personnes ont demandé l'asile dans nos pays. On le sait, 90 p. 100 de ces demandes seront rejetées, les déboutés seront donc environ 450 000. Ceux-ci, véritables réfugiés économiques et non politiques, auront la

tentation de se tourner vers le seul pays susceptible d'accueillir une nouvelle demande avec ses conséquences immédiates : l'attribution d'un titre de séjour d'un mois d'abord, puis renouvelable de trois mois en trois mois. Notre débouté se maintiendra ainsi sur le territoire dans une clandestinité organisée.

M. le président. Pourriez-vous conclure, mon cher collègue. Je vous rappelle que vous vous exprimez dans le cadre des explications de vote sur l'exception d'irrecevabilité. N'anticipez pas sur le débat qui donnera lieu à une longue discussion !

M. Alain Marsaud. J'en termine, monsieur le président.

C'est donc vers la France que se tourneront ces déshérités vers lesquels va notre compassion, mais aussi les fraudeurs à l'égard desquels nous devons prendre des dispositions.

Alors prenons nos responsabilités, sous peine d'être jugés par l'histoire. Certes, pas celle du Malet et Isaac, mais celle qu'écriront nos enfants lorsqu'ils apprécieront la capacité que nous aurons manifestée à gérer leur avenir, et celui de la nation.

En réalité, il nous appartient de dire aujourd'hui si nous sommes à même de recevoir sur le territoire national quelques centaines de milliers de déboutés du droit d'asile à l'étranger, pour le seul motif que nous aurons voulu faire plaisir à quelques associations dont le fond de commerce ne tient pas toujours compte des intérêts de la nation.

Nous sommes aujourd'hui une Assemblée préconstituante. Notre pouvoir constituant est complet et ne doit trouver d'autre limite que les intérêts de la nation tout entière. Notre légitimité nous donne toute liberté pour modifier la loi fondamentale. Le Conseil d'Etat, par son avis du 23 septembre, nous invite à le faire. Notre liberté est totale et seul le peuple souverain saurait nous sanctionner en cas de manquement à nos devoirs.

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

M. Alain Marsaud. C'est ma conclusion, monsieur le président.

Nul, dans cette enceinte, ne songe un seul instant à limiter le droit d'asile, le vrai droit d'asile : celui des réfugiés politiques, celui dont doivent bénéficier les vrais combattants de la liberté, et ils sont encore nombreux dans notre vaste monde. Ceux-là trouveront toujours chez nous l'accueil et la reconnaissance que nous leur devons après la modification de notre constitution.

Ce sont toutes ces raisons qui doivent nous persuader de rejeter la motion d'irrecevabilité. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Jacques Hyest.

M. Jean-Jacques Hyest. Les exceptions d'irrecevabilité visent à vérifier si un projet de loi est conforme ou non à la Constitution. Parler d'exception d'irrecevabilité lorsqu'il s'agit d'un projet de révision constitutionnelle constitue donc déjà un abus de langage. Mais si, en outre, monsieur le président, les explications de vote ne portent pas sur les arguments développés dans l'exception d'irrecevabilité, cela devient très gênant.

Certaines des réflexions de M. Gérin m'ont paru intéressantes, notamment celles relatives à la coopération et aux relations entre les pays développés et les pays du Sud. Comme le dit très régulièrement le ministre de l'intérieur, nous ne réussissons une politique de maîtrise de

l'immigration que si nous menons une politique de coopération différente de celle qui a été conduite dans les années 60.

Pour le reste, j'ai retenu peu de choses de l'exception d'irrecevabilité, si ce n'est que le projet de révision serait contraire au préambule de la Constitution. Tout notre débat vient précisément de là : le Conseil constitutionnel a modifié sa jurisprudence au fil des années avec des contradictions évidentes et il nous faut maintenant mettre la Constitution en conformité avec une convention internationale, les accords de Schengen.

Continuons donc à en débattre pour vérifier si cela est possible, mais ne votons surtout pas l'exception d'irrecevabilité ! (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

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

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Je comprends l'intervention de M. Hyst, encore qu'un certain nombre de nos collègues, et parmi les plus éminents, monsieur le président (*Sourires.*) ont su se servir de l'exception d'irrecevabilité pour traiter du fond du droit.

M. Jean-Jacques Hyst. Tout à fait !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Il peut effectivement paraître anormal qu'on oppose l'exception d'irrecevabilité, et donc qu'on se réfère à la Constitution alors que nous sommes un pouvoir constituant. Mais la disposition qui nous est proposée et qui s'appliquera, si elle est votée, puisque nous sommes le pouvoir constituant, pourrait déroger à une autre disposition constitutionnelle. C'est la raison pour laquelle je considère que l'on peut soulever l'exception d'irrecevabilité alors même qu'il s'agit d'un débat constitutionnel. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Jean-Jacques Hyst. Encore faut-il que l'on traite de problèmes constitutionnels !

M. le président. Je mets aux voix l'exception d'irrecevabilité.

Je constate que le groupe communiste vote pour.
(*L'exception d'irrecevabilité n'est pas adoptée.*)

Question préalable

M. le président. M. Martin Malvy et les membres du groupe socialiste et apparentés opposent la question préalable, en vertu de l'article 91, alinéa 4, du règlement.

La parole est à M. Julien Dray.

M. Julien Dray. A entendre le garde des sceaux et le rapport de mon collègue de la commission des lois, on pourrait presque se laisser sereinement bercer par cette musique juridique. On pourrait presque se laisser convaincre que nous sommes ici pour procéder à une petite formalité technique, à un léger aménagement des règles d'organisation des pouvoirs publics.

Certes, vos artifices sont efficaces, messieurs. Il est vrai que, depuis de nombreuses semaines, vous vous êtes habilement employés à confondre problème de l'immigration et problèmes de la construction européenne en particulier. Il est certain que sur ces sujets, votre majorité, monsieur le garde des sceaux, grâce à ses diverses composantes, sait très bien jouer des appréhensions fantasmagoriques de nos concitoyens. Après l'imbroglie juridique et

constitutionnel que vous avez créé, il faut maintenant fournir un certain effort pour réincarner votre projet, pour lui restituer sa dimension humaine.

Car, et je déplore qu'il soit nécessaire de le rappeler, débattre de l'accueil que la France réserve aux demandeurs d'asile, c'est décider du sort de femmes, d'hommes et d'enfants qui fuient des pays dans lesquels l'injustice est si grande que c'est la vie même qui est en danger, c'est peut-être priver d'avenir des femmes et des hommes sur lesquels plane la menace de la répression, de l'assassinat, de la violence d'Etat, du génocide.

Pour tous ces combattants de la liberté, ces résistants de la dignité, la France n'est pas un eldorado, une terre d'immigration. La France est une idée, celle qui fait naître la conscience qu'il existe quelque part dans le monde une nation qui a fait de l'exigence de donner asile à tout homme persécuté, en raison de son combat pour la liberté, un principe. Et cette conscience de la France, une patrie universelle des droits de l'homme, est pour eux un formidable encouragement.

Certains de nos collègues comprendront bien ce que je veux exprimer, car ils gardent en mémoire la force individuelle qu'ils puisaient dans leur combat contre le nazisme, à savoir qu'il existait en Europe un pays qui leur était ouvert, un pays dans lequel ils pouvaient sortir de l'ombre pour être des hommes libres dans la lumière. Pourtant, ceux qui sont partis en Angleterre sont une minorité parmi ceux qui ont combattu.

C'est cette conscience de la France que vous voulez aujourd'hui effacer car vous pensez qu'elle est une incitation aux flux migratoires, alors qu'elle est, en réalité, un élan donné à ceux qui affrontent des situations politiques extrêmes assises sur la violence et l'arbitraire. Ceux-là fuient qui ne peuvent plus combattre, eux-mêmes ou leurs proches ayant déjà tellement combattu que chaque geste, le plus simple de leur existence, est un risque pris pour leur vie. Ils se résolvent à l'exil, car ils ont cessé d'être des sujets de droit pour devenir des clandestins dans leur propre pays.

M. Christian Dupuy. Ceux-là seront toujours accueillis !

M. Julien Dray. Ils se tournent vers la France, le plus souvent dans un premier mouvement, parfois aussi après avoir tenté de trouver accueil dans une autre démocratie.

M. Robert Pandraud, président de la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes. Laquelle ?

M. Julien Dray. Mais pour ceux-là aussi, certains d'entre nous le savent, les chemins de l'exil sont rarement une promenade en ligne droite. Ceux-là, comme les autres, ont droit au devoir de la France.

M. Robert Pandraud, président de la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes. Mais ils viennent d'où, ces combattants de la liberté ?

M. Julien Dray. Ecrasés par des pouvoirs arbitraires, ils fuient...

M. Robert Pandraud, président de la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes. D'où viennent-ils ? Qui sont-ils ?

M. Julien Dray. ... forts de la conscience que la France est un Etat de droit qu'elle s'est aussi assigné le devoir de les traiter, eux, comme des sujets de droit en s'obligeant à leur donner asile.

Vous consacrez ce débat, j'en suis certain, à tenter vainement de nous démontrer que tout cela demeure inchangé. Mais nous sommes pourtant là au cœur de

votre projet, au point nodal de votre révision, celui qui propose de substituer à « la France doit » « la France peut », celui qui troque les devoirs de la France contre une simple faculté, un nouveau fait du prince.

M. André Fanton. Calmez-vous, monsieur Dray !

M. Julien Dray. Quelle amère ironie ! Quel cynique pied de nez vous faites à ceux qui fuient l'arbitraire ! Vous ne leur offrirez désormais que l'arbitraire de la France. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Michel Bouvard. Fantasma !

M. Julien Dray. En abandonnant le devoir que la France s'était imposé, celui d'examiner toutes les demandes d'asile, vous fermez à des femmes et à des hommes les portes du seul espace où ils pouvaient redevenir des sujets de droit.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Pourquoi n'avez-vous pas déposé d'amendements ?

M. Julien Dray. Mes chers collègues, la solennité que nous donnons à notre fonction m'interdit de dire qu'il y a de grandes et de petites lois, qu'il y a dans l'exercice législatif des moments sans conscience. Certes, l'homme reste toujours au centre de la loi. Mais combien sommes-nous, ici, à avoir déjà siégé en assemblée constituante ? Combien d'entre nous ont-ils déjà accompli leur travail de législateur avec ce sentiment d'extrême solitude et d'écrasante responsabilité que procure l'idée de savoir qu'il n'y a pas de droit à l'erreur ?

Chacun d'entre nous a-t-il bien en tête que le filet de sécurité du Conseil constitutionnel - composé de ces juges qui rendent notre tâche possible parce qu'il nous autorise à être des hommes, c'est-à-dire à être faillibles - a subitement sauté.

Aujourd'hui, vous ne faites pas une loi susceptible d'être passée au tamis des normes du Conseil constitutionnel. Vous vous apprêtez à commettre un acte bien plus grave.

M. André Fanton. Ce n'est tout de même pas affaire d'infailibilité pontificale !

M. Gilbert Meyer. M. Dray n'a vraiment rien compris !

M. Julien Dray. Vous allez vous-même modifier la norme que le Conseil constitutionnel vous appliquera. Vous allez dire la loi qui jugera de nos failles, la loi suprême, celle qui protège l'État et les citoyens des excès naturels qui guettent toutes les majorités, celle qui garantit les principes fondateurs de la France : la Constitution.

M. Michel Bouvard. On est là pour ça !

M. Julien Dray. Car vous modifiez la Constitution pour pouvoir nous présenter une loi. Mais, monsieur le garde des sceaux, qui nous dit qu'après cette loi, il n'y en aura pas d'autres ?

Plusieurs députés du groupe du Rassemblement pour la République. Et alors ?

M. André Fanton. Que faites-vous de la souveraineté populaire, monsieur Dray ?

M. Julien Dray. Votre parole, me répondrez-vous. Mais vous n'êtes pas éternel. Il vous succédera un autre ministre de la justice qui, lui, ne sera pas lié par cette parole.

M. Alain Marsaud. Un croque-mitaine !

M. Julien Dray. Je pourrais même vous avouer que votre successeur ne m'inquiète pas outre mesure tant que celui qui vieillit, celui que les Français ont choisi comme

garant de notre Constitution reste en place. (*Exclamations et rires sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. André Fanton. La brosse !

M. Julien Dray. Mais ensuite ? Vous modifiez l'avenir de la France car vous créez les conditions pour qu'un jour son histoire bifurque.

Plusieurs députés du groupe du Rassemblement pour la République. Calmez-vous !

M. Julien Dray. La question que nos concitoyens sont en droit de se poser aujourd'hui, la question que nous, législateurs, devons nous poser est bien celle de savoir pourquoi nous en sommes là. Qui est responsable de cette situation et pourquoi ? (« Vous ! » sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)

M. Jean-Louis Gossuff. Vous le savez bien, non ?

M. Julien Dray. La réponse est simple. Elle découle de l'examen chronologique des événements. En 1985, la France, la République fédérale d'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg concluaient à Schengen un accord de libre circulation en Europe. Se trouvait alors posé la question du contrôle commun des frontières extérieures de cet espace. C'est dans ce cadre que fut abordé l'aspect particulier du traitement des demandeurs d'asile.

Le 15 juin 1990, ces mêmes pays auxquels se sont joints la Grèce, le Royaume-Uni et le Danemark signent la convention de Dublin. Celle-ci précise les modalités d'examen d'une demande d'asile auprès d'un État signataire des accords. Elle institue la responsabilité d'accueillir et d'accorder ou non le statut de réfugié politique au pays signataire dans lequel le demandeur est arrivé en premier. C'est la règle du premier État responsable.

Cette règle, rappelons-le, n'était pas sans poser des problèmes à la France, à ceux pour qui la défense des droits de l'homme est une valeur que la France doit porter et parfois seulement préserver dans les traités internationaux. Cette règle n'était pas sans me poser des problèmes. Ce qui rendait les accords de Schengen acceptables pour la France et compatibles avec ses principes, c'est le paragraphe 4 de l'article 29 de la Convention qui affirme : « Le droit de toute partie contractante pour des raisons particulières tenant notamment au droit national, d'assurer le traitement d'une demande d'asile même si la responsabilité incombe à une autre partie. »

Il s'agit, à l'évidence, d'un même bloc et non pas d'une nuance destinée à disparaître. Si l'on ouvrait la voie à l'exception c'était notamment pour permettre à la France de conserver sa Constitution. Les pays signataires se préservaient ainsi eux-mêmes de toute dérive.

En 1991, le Parlement français ratifie ces accords. A la demande de l'opposition d'alors - à votre demande, messieurs de l'actuelle majorité - le Conseil constitutionnel est saisi pour juger de la constitutionnalité de la ratification. La décision du Conseil constitutionnel du 25 juillet 1991 est claire. Les accords de Schengen sont déclarés compatibles avec notre Constitution.

Rappelons les termes de cette décision : « Considérant que la détermination de l'État responsable du traitement d'une demande d'asile résulte des règles objectives stipulées à l'article 30 de la convention ; qu'en vertu de l'article 32, la partie contractante responsable de la demande d'asile assure celui-ci, conformément à son droit national, que, toutefois, le paragraphe 4 de l'article 29

réserve le droit de toute partie contractante " pour des raisons particulières tenant notamment au droit national ", d'assurer le traitement d'une demande d'asile même si la responsabilité incombe à une autre partie; que ces dernières stipulations sont appelées à recevoir application au profit des personnes susceptibles de bénéficier du droit d'asile en vertu du 4^e alinéa du préambule de la Constitution de 1946. »

Il suffit simplement de savoir lire : la règle du premier Etat responsable est compatible avec la Constitution française grâce à l'article 29-4 qui permet à la France de continuer d'exercer sa pleine et entière souveraineté. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

Cette lecture du Conseil constitutionnel, cette insistance à rappeler que Schengen n'était constitutionnel que par l'article 29-4 a rassuré ceux qui, comme moi, interrogent leur conscience...

M. André Fanton. Interrogez-la moins fort ! Calmez-vous !

M. Julien Dray. ... quand ils sont amenés à exprimer leur sentiment sur un texte qui touche à l'âme de la France. (*Exclamations sur divers bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

C'était manifestement une erreur car nous ne pouvions pas imaginer que, pour arriver à vos fins, vous iriez jusqu'à toucher à la Constitution elle-même.

M. Jean-Louis Goasduff. Constitution que vous aviez combattue...

M. Julien Dray. Mais aujourd'hui ceux qui prétendraient que cette réforme serait inoffensive au motif que le préambule serait préservé...

M. Jean-Pierre Philibert, rapporteur. Le Président de la République lui-même !

M. Julien Dray. ... passeraient de l'erreur à la faute, négligeant cette expérience.

M. Jean-Pierre Philibert, rapporteur. Allez-le dire à Mitterrand !

M. Julien Dray. A ceux-là, je lis la question que se pose M. Philibert, rapporteur de ce projet : « Vaut-il mieux une définition étroite, mais contraignante car comportant une obligation d'accueil, ou une définition large, mais laissant au législateur la liberté de restreindre le droit au séjour et l'accès aux procédures de reconnaissance du statut de réfugié ? »

Comment mieux dire ? Il faut, monsieur le rapporteur, vous remercier de votre franchise, même si on tremble devant tant de cynisme. (*Exclamations et rires sur de nombreux bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*) Le préambule sera une protection qui ne vous arrêtera pas demain lorsque vous aggraverez encore votre politique. Je vous entends déjà invoquer la légitimité plus fraîche d'un texte restrictif pour écarter d'un revers de main un préambule que vous jugerez trop général.

M. Robert Pandraud, président de la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes. C'est vrai !

M. Julien Dray. La souveraineté exprimée par le préambule de 1946 a été rappelée par le Conseil constitutionnel dès 1991.

Si le Conseil constitutionnel a jugé indispensable de faire référence au préambule de la Constitution, c'est pour réaffirmer le sens de celui-ci dans le cadre de

l'article 29-4 des accords de Schengen, pour réaffirmer l'obligation de notre pays d'examiner et non pas d'accueillir - j'insiste - toute demande de combattants de la liberté faisant appel à la France.

Le 3 juillet 1993, le Parlement a adopté, sur proposition du ministre de l'intérieur, la loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers. Un certain nombre d'articles de loi traitent du droit d'asile. Saisi une nouvelle fois, le Conseil constitutionnel juge non conformes à la Constitution plusieurs dispositions de cette loi.

Est jugé anticonstitutionnel le refus d'examen des demandes d'asile qui relèvent de la compétence d'un autre Etat en application de la convention de Dublin.

Est jugé anticonstitutionnel le refus du droit de se maintenir sur le territoire de la République pour le demandeur débouté avant que la commission des recours ait définitivement statué sur son cas.

Est jugé anticonstitutionnel, enfin, le refoulement par une autorité administrative vers le pays tiers par lequel il aurait transité.

Le Conseil constitutionnel, dans son arrêt du 13 août 1993, restait ainsi fidèle à l'arrêt rendu dès 1991 que personne à l'époque n'avait songé à contester dans ses dispositions concernant le droit d'asile. Il n'y a donc ni revirement, ni nouvelle restriction, ni nouvelle interprétation. Ce ne sont pas les accords de Schengen qui sont en cause, mais la loi de juillet 1993 parce qu'elle veut oublier la propre Constitution de la France. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Jean-Louis Goasduff. Mais non !

M. André Fanton. Calmez-vous un peu !

M. Julien Dray. Vous ne pouviez donc pas ignorer qu'en présentant de la sorte votre loi au mois de juillet dernier vous vous heurteriez à un principe constitutionnel appelé deux ans plus tôt.

M. Jean Glavany. Très bien !

M. Julien Dray. En effet, votre loi ne reprend pas à son compte les accords de Schengen puisqu'elle oublie l'article 29-4.

M. Jacques Floch. Eh oui !

M. Julien Dray. Or vous connaissiez cet article; vous connaissiez la décision du Conseil constitutionnel de juillet 1991. Pourquoi alors avoir rédigé ainsi votre loi ?

M. Gilbert Meyer. Quelle mauvaise foi !

M. Julien Dray. Pourquoi avoir pris le risque de l'inconstitutionnalité ?

A la lecture de la situation actuelle on est en droit de se demander si, à l'époque, vous ne cherchiez pas déjà un moyen de porter atteinte au principe du droit d'asile. On est porté à se demander si votre but n'était pas de rechercher l'occasion de faire un acte d'autorité pour votre majorité, une provocation à l'égard de ceux et de celles pour qui la France repose sur des fondements et dont l'engagement est d'en être les garants. En effet, à peine la décision du Conseil constitutionnel annoncée, le ministre de l'intérieur a engagé le bras de fer pour exiger une révision constitutionnelle.

M. Michel Bouvard. Bravo !

M. Julien Dray. On aurait pu, en prenant en compte la situation nouvelle, chercher à écrire une autre loi, trouver d'autres dispositions, prendre le simple temps de réfléchir.

Avant d'être député de l'opposition, j'ai été député de la majorité. (*Rires et exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. Gérard Trémège. Hélas !

M. Julien Dray. J'ai moi-même élaboré des lois qui ont été sanctionnées par le Conseil constitutionnel.

M. Michel Bouvard. Personne n'en doutait !

M. Julien Dray. J'en ai, comme vous, conçu parfois quelque regret, mais jamais, pas une seule fois...

M. André Fanton. Calmez-vous !

M. le président. Monsieur Fanton !

M. Julien Dray. ... n'a germé dans mon esprit que ce que le Conseil constitutionnel faisait, le législateur pouvait le défaire.

M. Robert Paudraud, *président de la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes.* Pas le législateur, le constituant !

M. Julien Dray. En vous livrant au coup d'Etat législatif que vous menez aujourd'hui, vous vous opposez à ce que tous les Français jugent chacun d'entre nous.

Ceux qui présentent ce texte, comme ceux qui le voteront, sont indignes de prétendre être un jour chargés de veiller au respect de la Constitution et d'assurer, par son arbitrage, la continuité de l'Etat. (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. Michel Bouvard. A quoi servent les élections ?

M. Jean-Louis Goasduff. C'est la démocratie socialiste !

M. Julien Dray. Seule la résistance du Président de la République, sa volonté de partager la tradition des valeurs républicaines en matière de droit d'asile vous a empêchés d'amender directement l'article 4 du préambule de la Constitution.

Pour vous dégager des résistances présidentielles, vous avez tenté de chercher un allié à l'autorité respectée.

Vous avez donc élaboré une question adressée au Conseil d'Etat dont la formulation est une impertinence à l'égard de cette juridiction. (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. André Fanton. En matière d'impertinence, vous êtes orfèvre !

M. Julien Dray. Demander au Conseil d'Etat s'il faut modifier la Constitution pour faire passer une loi anti-constitutionnelle c'est - les juges du Conseil me pardonneront cette comparaison - demander quelle est la couleur du cheval blanc d'Henri IV.

De surcroît, vous donnez, dans votre exposé des motifs, une version délibérément erronée de leur avis du 23 septembre 1993, lorsque vous écrivez : « Seule une loi constitutionnelle est de nature à donner leur plein effet aux accords de Schengen », alors que le Conseil d'Etat n'a fait que vous répondre l'évidence : « Seule une loi constitutionnelle est de nature à dispenser la France de son obligation d'examen d'une demande d'asile. »

Vous vous proposez donc de modifier notre loi fondamentale, de remettre en cause un droit, d'opérer une véritable révolution principielle. On pouvait donc s'attendre à ce que les enjeux de votre réforme soient à la hauteur de ce bouleversement.

Qu'en est-il en réalité ?

Vous avez alimenté la légende des hordes d'étrangers utilisant le droit d'asile pour détourner la législation des conditions d'entrée et de séjour sur notre territoire afin de déroger au principe de l'interdiction à l'immigration

économique. Or, en France, le nombre de demandes d'asile déposées auprès de l'OFPRA connaît une relative stabilité depuis environ une décennie. On a compté, en moyenne, 30 000 dépôts par an de 1984 à 1988. Si les années 1989 et 1990 ont connu une forte poussée, puisque l'on a atteint alors 60 000 demandes, on a pu observer, depuis, une décroissance progressive. Ainsi, en 1992, moins de 29 000 personnes ont demandé l'asile à la France.

En règle générale, l'OFPRA accorde le statut de réfugié à moins de 12 p. 100 des demandeurs.

M. Michel Bouvard. Les autres restent aussi !

M. Julien Dray. Cela signifie que 10 000 personnes par an seulement obtiennent le droit de séjourner sur notre territoire à ce titre, soit 0,02 p. 100 de la population.

M. Alain Marsaud. Que deviennent les autres ?

M. Michel Bouvard. Le problème, c'est qu'ils restent aussi !

M. Julien Dray. Où est l'invasion ? Cela est dérisoire, rapporté à la population française, mais cela l'est surtout au regard des atteintes aux droits de l'homme commises dans de trop nombreuses régions du monde.

Croyez-vous vraiment que, à l'heure de la montée des fanatismes, les régimes politiques actuellement en place permettent de faire l'économie de terres d'accueil pour ceux qui luttent pour le respect de leurs droits élémentaires ? La seule ancienne fédération yougoslave a déjà livré à l'Europe, en trois ans de guerre civile, deux millions de réfugiés. L'Europe de l'Est produit chaque jour des centaines de nouvelles victimes du nationalisme qui s'ajoutent à celles du stalinisme. De l'immense Chine à Haïti en passant par le Gabon et la Syrie, périodiquement les journaux se font l'écho des atteintes aux libertés et, bien souvent, des crimes dont sont victimes des milliers d'hommes et de femmes.

Si un mouvement de démocratisation a emporté la quasi-totalité des gouvernements militaires ou totalitaires sud-américains dans les années quatre-vingts, pendant ce temps, en Afrique, en Europe de l'Est, de multiples pays se sont enfoncés dans la dictature et les conflits ethniques. L'opportunité d'une restriction du droit d'asile devrait donc se mesurer à l'aune des progrès de la démocratie sur l'autoritarisme, du respect des droits sur l'oppression.

Aujourd'hui, le droit d'asile constitue l'ultime recours pour garantir l'exercice de la liberté à ceux qui en sont privés. Il est également le moyen de protéger et de renforcer l'espoir démocratique en montrant à ces combattants qu'il existe des terres où ils sont en sécurité et qui acceptent de les accueillir.

Alors que, aujourd'hui, 18 millions de réfugiés sont recensés dans le monde, sous la protection du Haut-Commissariat aux réfugiés des Nations unies, ils sont moins d'un million à avoir trouvé refuge en Europe. Paradoxalement, ni l'Europe, continent des Etats de droit, ni la France des droits de l'homme ne sont ces terres d'asile privilégiées. Selon les statistiques du HCR, les femmes et les hommes disposant du statut de réfugié au titre de la convention de Genève ne représentent que 5 p. 100 de l'ensemble des personnes d'origine extra-communautaire vivant dans les pays de la CEE.

Vous voyez bien que le nombre de réfugiés aujourd'hui aux portes de l'Europe et de la France ne pose pas les problèmes que vous évoquez. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Monsieur le ministre, contrairement à ce que vous prétendez, vous n'avez pas l'exclusivité de la réflexion sur l'ampleur des questions que posent les flux migratoires aux démocraties et aux pays économiquement développés.

M. Michel Bouvard. Tiens donc !

M. Julien Dray. Il y a tellement de misère dans le monde, tellement d'individus qui ne peuvent survivre là où ils sont liés, que nos pays ne peuvent qu'exercer sur eux une irrésistible attraction. Bien sûr, et ce n'est pas vous faire une concession que d'affronter la vérité, tous sont prêts, pour échapper au sous-développement et à la famine, à utiliser toutes les procédures qui pourraient leur permettre d'atteindre des pays dans lesquels ils espèrent trouver un toit et un travail. Leur détresse est si grande que, chaque jour, des hommes se noient en tentant de traverser le détroit de Gibraltar pour gagner l'Europe. Vous avez vu, comme moi, ces images bouleversantes des Albanais tentant d'accoster dans les ports italiens, des Haïtiens cherchant à rejoindre les États-Unis.

Il y a incontestablement, parmi les demandeurs d'asile, une proportion plus grande de réfugiés économiques que de réfugiés politiques, ce qui pose assurément une grave question, d'une part, car elle confronte la France à des flux migratoires qu'elle ne peut assumer (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*); d'autre part, parce qu'admettre que le droit d'asile peut être dévoyé revient à le mettre en péril.

Le gouvernement de Michel Rocard s'est attaché à mettre un terme à ce détournement de procédure. (*Rires et exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. Alain Marsaud. Les zones de transit !

M. Michel Bouvard. Combien sont repartis ?

M. Julien Dray. Deux méthodes étaient envisageables. L'une aurait consisté à restreindre le droit d'asile ; cela eût été la vôtre, car tel est votre objectif aujourd'hui. L'autre, celle qu'a choisie le gouvernement que je soutiens, a décidé, à l'inverse, de ne réduire en rien le droit de demander asile à la France, mais de donner à l'OFPRA les moyens d'effectuer sa mission, c'est-à-dire d'accorder l'asile à ceux qui combattent pour la liberté et à la refuser à ceux qui ne peuvent y prétendre.

M. Jean-Pierre Balligand. Voilà le sujet !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Ne soutenez pas M. Dray, il vous dessert !

M. Julien Dray. Alors que les délais d'examen pouvaient atteindre un an, ils sont désormais de trois mois et l'OFPRA accorde moins de 9 000 cartes de réfugié politique par an.

M. Michel Bouvard. Les autres restent aussi !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Vous auriez dû choisir un autre orateur, ce n'est pas possible !

M. Arthur Dehaine. En tout l'excès est un défaut !

M. Julien Dray. Rien, ni dans le nombre de demandes d'asile acceptées, ni dans le fonctionnement de l'OFPRA, ni dans les droits sociaux octroyés aux demandeurs ne saurait justifier ni expliquer votre réformisme. La véritable raison est ailleurs, et vous le savez fort bien : vous faites de la politique subliminale. Dans toutes vos paroles, dans tous vos actes, il y a l'étranger bouc émissaire. Peu vous importe la réalité et l'efficacité, vous travaillez dans le symbole.

Monsieur le garde des sceaux, vous êtes au pouvoir depuis 6 mois, ce qui nous a suffi pour juger votre politique. En six mois, en effet, nous avons déjà vu des lois contre les immigrés et bien des mesures pour harceler les individus. En revanche où en êtes-vous dans le démantèlement des filières d'introduction d'immigrés clandestins ? Où en êtes-vous dans la répression des employeurs de main-d'œuvre clandestine ? Vous voilà déjà beaucoup plus discret. (*« Très bien ! » sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Jean-Pierre Michel. Il ne faut pas toucher au patronat !

M. Julien Dray. Il n'y a pas ici des hommes responsables face à l'immigration - vous - et des laxistes - nous. Il y a ici, d'une part, des parlementaires attachés aux principes de la République et, d'autre part, un gouvernement qui veut les brader au profit d'une politique en trompe l'œil ! (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Tous les parlementaires sont attachés à la République !

M. Michel Bouvard. Qu'est-ce que ça veut dire, monsieur Dray ?

M. André Fanton. C'est injurieux !

M. le président. Un peu de calme, mes chers collègues !

M. Jean-Louis Goasduff. C'est un super-excité !

M. André Fanton. Il n'arrête pas d'injurier ses collègues !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Nous sommes très attachés à la République !

M. Julien Dray. Aujourd'hui, c'est bien aux fondations de notre édifice républicain et démocratique que vous vous attaquez. (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. Un peu de calme !

M. Julien Dray. Le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose : « Le peuple français proclame solennellement son attachement aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946 ».

Les constituants de 1958, dans une période pourtant troublée, marquée par ce que, à l'époque, on n'osait pas encore appeler une guerre, jugèrent essentiel de préserver le préambule de la Constitution de 1946. Ils voulaient ainsi montrer que, par-delà les évolutions institutionnelles qu'ils souhaitaient pour la France, on ne pouvait toucher à ces principes. Ils tenaient à rester fidèles à une certaine idée de la France. Malgré l'extrême tension et les pressions de l'époque, ils ne jugèrent donc pas opportun de porter atteinte à cet héritage. Au contraire, ils l'assumèrent et le firent totalement leur.

Droits de l'homme et principe de la souveraineté nationale, c'est sur ces deux piliers du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 que la Constitution de la V^e République a, avec bonheur, entendu se bâtir. Il n'était pas vain de rappeler, « au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sous les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine », d'ériger en principe ces deux évidences que l'histoire imposait : droits de l'homme et principe de la souveraineté nationale.

Si la Constitution de la V^e République a gagné en affirmant solennellement qu'elle se construisait sur ces piliers, à l'inverse, ces principes eux-mêmes étaient sacralisés par le simple effet de cette réitération solennelle, à un tel point que l'on peut affirmer aujourd'hui, sans crainte d'être contredit, qu'ils ont même valeur supraconstitutionnelle.

M. Jean Glavany. Très bien !

M. Julien Dray. Monsieur le garde des sceaux, mesdames, messieurs du Gouvernement, mes chers collègues, j'ose affirmer ici que votre projet de modification constitutionnelle présente la remarquable caractéristique d'être à la fois contraire aux droits de l'homme et au principe de la souveraineté nationale. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste. - Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. Jean-Pierre Pierre-Bloch. N'importe quoi !

M. André Fanton. Calmez-le ; faites-lui boire du tilleul !

M. Julien Dray. Pour la première fois dans l'histoire de la République, c'est une loi contraire à la Constitution que l'on présente à cette assemblée.

Votre projet de loi est donc contraire aux droits de l'homme.

Lorsqu'un être humain persécuté en raison de son action en faveur de la liberté tourne un regard vers la France, nous en sommes fiers ! C'est nous, citoyens français, héritiers et bâtisseurs d'un Etat de droit, qui sommes honorés par ces choix venus du monde entier. Il n'est pas de réfugié, dans l'histoire du monde, qui n'ait tourné son regard vers la France pour trouver sur son sol la protection de sa vie ou dans son histoire les raisons de poursuivre le combat pour ces libertés qui précisément lui valent d'être persécuté.

En effet, la France est la première nation du monde à avoir sacralisé par l'écriture ce que nous appelons les droits de l'homme pour mieux les distinguer des banals droits subjectifs et qui ne sont rien d'autre, ces droits de l'homme, que les droits inaliénables et sacrés de la personne humaine, la divine loi non écrite de Sophocle que nul édit sanglant ne peut vaincre : le droit de penser et de vivre en dignité.

Le droit, comme l'histoire, a un sens.

Tout le combat des droits depuis son origine a pour vocation de soumettre l'arbitraire à des règles juridiques garantissant l'égalité de tous, sans distinction d'origine, de race ou de croyance. Lorsque le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 affirme que « tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République », il fait, s'appuyant sur le monstrueux exemple d'un passé alors proche, obligation à l'Etat, présent et à venir, non pas d'« accueillir toute la misère du monde », mais d'examiner objectivement et de manière égalitaire que le demandeur d'asile est bien « persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ».

Les législateurs de l'époque se sont sentis légitimés pour inscrire dans la loi fondamentale l'expérience de leurs combats et de leurs sacrifices. S'ils l'ont fait, c'est bien parce qu'il avait manqué cette référence explicite à la République française dans le proche passé. L'Etat de droit qu'ils voulaient construire ne pouvait être bâti sans tirer un trait définitif sur les manquements et les lâchetés du régime de Vichy. Les réfugiés de la République espagnole, les anti fascistes allemands livrés aux bourreaux nazis,

tous les exilés en France lâchement abandonnés par Laval et Pétain, tous ces martyrs furent ainsi reconnus par la Constitution. Nous étions alors tous d'accord pour affirmer que c'était l'honneur de la France que Manouchian avait sauvé.

Sans cette obligation d'examen, objectif et démocratique, le droit ainsi reconnu à ces hommes et à ces femmes persécutés serait vide de sens.

Conscient de cette obligation, l'Etat s'est d'ailleurs doté d'un instrument administratif remplissant cette tâche dans des conditions qu'il est toujours possible d'améliorer, comme nous l'avons démontré.

Comme je l'ai déjà dit, la finalité de votre projet de loi est de transformer cette obligation affirmée par le préambule de 1946, sacralisé par le préambule de 1958, en une simple faculté.

Vous avez introduit dans votre projet un second alinéa par lequel il est rappelé que la France peut toujours donner asile à toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté.

Le Conseil d'Etat ne s'y est d'ailleurs pas trompé. Il a indiqué qu'il croyait nécessaire de préciser de façon explicite que la France, comme l'impliquait le projet du Gouvernement, n'aurait plus l'obligation d'examiner les demandes d'asile relevant de la responsabilité d'un autre Etat, et cela même lorsque le demandeur se prétend persécuté en raison de son action en faveur de la liberté.

Tel est bien le sens de votre texte : donner la faculté à l'Etat de ne pas examiner une demande et donc réduire à néant le droit jusqu'à présent absolu et inaliénable de l'individu à solliciter le secours de la France.

Cela est avoué avec plus de franchise, mais moins de finesse tactique, dans votre exposé des motifs où on lit que les dispositions laissent aux autorités nationales le pouvoir souverain de statuer sur les demandes d'asile.

Plusieurs députés du groupe du Rassemblement pour la République. Et alors ?

M. André Fanton. C'est ce que vous souhaitez !

M. Julien Dray. Le pouvoir souverain, c'est celui qui s'exerce sans avoir à s'expliquer, qui frappe sans recours l'individu sur lequel il s'abat, porte un nom : l'arbitraire. (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. André Fanton. Vous en faites beaucoup trop, monsieur Dray !

M. Arthur Dehaine. Tout ce qui est excessif est inutile.

M. André Fanton. Vous êtes le marteau-pilon qui écrase les noisettes !

M. Julien Dray. Monsieur le garde des sceaux, votre projet de loi constitutionnelle, contrairement à toute l'évolution du droit, à laquelle, j'en étais convaincu, vous étiez aussi attaché que moi, réintroduit au sommet de nos normes ce mal, cette régression absolue : le pouvoir sans contrôle.

Ce recul ne représente pas qu'un danger ponctuel circonscrit en la matière à laquelle il s'applique. Il est la preuve qu'il peut être révé, envisagé, programmé ailleurs.

Je ne prendrai qu'un exemple de cette dérive qui risque de vous porter plus loin que vous ne l'avouez aujourd'hui.

Certains membres de votre majorité ont souvent cédé à la tentation d'affirmer leur volonté de voir instaurer des droits sociaux distincts selon qu'ils s'appliquent à des étrangers ou à des nationaux. Notre constitution, comme

le Conseil constitutionnel l'a rappelé - qu'il ait été contraint déjà à ce rappel, n'est-ce pas la preuve que ce danger nous guette? - garantit une absolue égalité de traitement. Ne seriez-vous pas tentés, pour calmer quelques ardeurs échauffées par un climar social qui déjà gronde à nos portes...

M. André Fanton. Oh! C'est joli, comme image, le climat social qui gronde à nos portes!

M. Julien Dray. ... d'appliquer sur ce point la méthode ici utilisée pour le droit d'asile?

J'ai entendu dire ici et là que le Conseil constitutionnel n'avait jamais, avant sa décision du 13 août, rappelé l'obligation de la France de recevoir les demandes d'asile. C'est exact. Le Conseil constitutionnel n'a pas répondu à une question qui ne lui a jamais été posée. Et même si, dans sa décision du 25 juillet 1991, il se référait à l'alinéa 4 du préambule de la Constitution, l'obligation n'était pas effectivement exprimée de façon explicite.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Qui a fait un recours?

M. Julien Dray. M. le rapporteur a très justement relevé que, depuis le 13 août, le doute n'était plus permis. A une question posée clairement cette fois, nous avons obtenu une réponse limpide. La France a, au regard de sa constitution, une obligation envers les demandeurs d'asile.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. C'est la première fois que vous faites un éloge au Conseil constitutionnel.

M. Julien Dray. C'est bien pour vous dégager de cette obligation que vous nous soumettez aujourd'hui ce projet de loi constitutionnelle.

Alors, pourquoi ne pas le dire clairement?

M. Jean-Pierre Philibert, rapporteur. Je l'ai dit!

M. Julien Dray. Pourquoi tenter de noyer cette discussion sous un flot d'hypocrisie, de mauvaise foi et de faux arguments juridiques? (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. Michel Meylan. Provocateur!

M. Hubert Falco. Arrêtez! Vos collègues du groupe socialiste n'écoutent même pas!

M. Julien Dray. Nos concitoyens méritent pour le moins qu'on leur présente clairement l'enjeu de nos débats, et l'honnêteté aurait voulu que vous présentiez cette révision comme vous le suggérait le 15 octobre dernier le Conseil d'Etat, qui, lui, avait bien saisi vos motivations.

Pourquoi, en effet, ne pas avoir repris simplement cette formulation: « Dans le cas où l'examen d'une demande ne relève pas de sa responsabilité, et bien qu'elle n'ait pas l'obligation de procéder à cet examen, la France peut toujours donner asile à toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté ou qui sollicite la protection pour un tout autre motif »?

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Déposez un amendement de suppression! Soyez logique!

M. le président. Je vous en prie! Un peu de calme!

M. Michel Meylan. Le peuple a jugé!

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Vous n'avez pas le courage de déposer un amendement!

M. André Fanton. Parce que c'est le texte du Président de la République, vous ne pouvez pas le supprimer! Vous êtes dans une situation ridicule!

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Ah! Comme vous auriez aimé que le Président n'intervienne pas!

M. Jean-Pierre Michel. Oui, mais nous, on vote concret! Vous, vous votez pour!

M. le président. Un peu de calme!

M. André Fanton. C'est à cause de M. Dray. Il nous provoque! Il est insupportable!

M. le président. Monsieur Fanton, un peu de calme!

Plusieurs députés du groupe du Rassemblement pour la République. M. Dray est un provocateur.

M. Julien Dray. Je vous accorde que, sur le fond, cette rédaction ne changeait rien. Elle changeait tout, en revanche, quant à la qualité et à la transparence de nos débats. Elle évacuait l'hypocrisie.

Ce recul sera plus grand encore quand, dans la loi que vous nous promettez, vous céderez à la tentation d'étendre votre pouvoir souverain, en fait votre droit de refouler tout demandeur parce que, simplement, il aura transité par un pays signataire où il aurait pu, ou il aurait dû, direz-vous, demander l'asile.

M. Robert Pandraud, président de la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes. Ce sera beaucoup mieux comme cela!

M. Julien Dray. Ce recul est aujourd'hui inutile. Si un réfugié sait qu'il court un plus grand risque dans un État signataire, parce que la décision de l'accueillir dépendra d'une autorité administrative, par essence moins scrupuleuse, et que ce refus initial décharge la France d'examiner la demande qu'il pourrait y former, c'est directement qu'il viendra en France.

M. Hubert Falco. Voilà!

M. Julien Dray. Je veux répondre ici à la tautologie présentée par ceux qui pourraient prétendre que, si la France conservait son obligation originelle, elle deviendrait - n'est-ce pas, monsieur Marsaud? - la cour d'appel de tous les déboutés de tous les autres pays signataires.

M. Alain Marsaud. Très bien!

M. Julien Dray. Tout d'abord, c'est le cas aujourd'hui, car rien n'empêche un débouté d'ailleurs de chercher un nouveau refuge en France sans que l'ordre public en soit apparemment affecté.

M. Michel Bouvard. Apparemment!

M. Julien Dray. Vous n'avez inventé ce problème qu'*a posteriori* pour faire de votre manœuvre une solution miracle!

Il ne peut pas s'agir de votre part d'une volonté détournée de renflouer notre pavillon aérien en évitant l'élaboration d'un plan social douloureux (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)...

M. Eric Raoult. Hors sujet!

M. Julien Dray. ... mais d'une simple, grosse, énorme bêtise, d'une vraie fausse réforme que vous n'avez pas su voir, que vous n'avez pas pu voir, obnubilés que vous étiez de faire un bon coup politique sur le dos tellement large des étrangers. (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Pour faire ce si bon coup, il vous fallait une loi.

Cette loi est contraire à l'esprit de la Constitution de 1946. Qu'importe! Changeons la Constitution!

Demain, quand le peuple, comme je l'espère, vous donnera tort...

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Vous pouvez attendre!

M. Julien Dray. ... c'est le peuple que vous voudrez dissoudre! (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. Jean-Pierre Michel. Tous des Versaillais!

M. Julien Dray. Votre projet de loi est contraire au principe de la souveraineté nationale.

M. André Fanton. Il ne fallait pas voter Schengen!

M. Julien Dray. J'ai, je crois, affirmé combien votre projet portait atteinte à l'idée même de la France, car c'est de cela qu'il s'agit, n'est-ce pas, monsieur le président? (*Murmures sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Permettez-moi de vous citer, monsieur le président...

M. André Fanton. Très bien!

M. Julien Dray. ... lorsque vous évoquiez l'atteinte à « ce pays si singulier qui depuis toujours, au fond, se veut plus exemplaire que dominateur, ce pays si singulier qui, malgré ses faiblesses et ses renoncements, garde tout au long des vicissitudes de l'histoire, un statut exceptionnel de guide spirituel et moral ». (« Très bien! » et *applaudissements sur de nombreux bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Michel Bouvard. C'est le meilleur morceau du discours!

M. André Fanton. C'est la conclusion!

M. Julien Dray. Vous portez ainsi atteinte, monsieur le garde des sceaux, à sa souveraineté. C'est dire si, dans l'esprit de l'initiateur de cette vraie-fausse réforme, de ce coup politicien (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)...

M. Michel Bouvard. L'exemple vient de haut!

M. Julien Dray. ... tous les principes, y compris et surtout ceux qu'il prétendait promouvoir hier encore, doivent être sacrifiés pour assurer son succès.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. On verra si le Président de la République convoque le congrès! Voilà le débat!

M. Julien Dray. Comme un jouet de métal attiré par un aimant, le Premier ministre n'a pu que le suivre. Et demain, où irez-vous?

Il y a, en effet, au cœur de votre argumentation pour justifier de l'urgence et de la nécessité d'une réforme constitutionnelle, l'harmonisation européenne.

Alors, de l'Europe, parlons-en!

Vous avez voulu nous faire croire qu'à cause d'elle, il était nécessaire de modifier la Constitution. Or j'ai montré au début de mon intervention...

M. Jean-Louis Goasduff. On n'a rien compris!

M. Julien Dray. ... pour quelles raisons la convention d'application des accords de Schengen ne pouvait être tenue pour responsable de cette réforme constitutionnelle.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Vous avez voté pour ces accords!

M. Julien Dray. J'irai plus loin maintenant. Même si ces accords avaient nécessité une révision constitutionnelle, vous n'auriez pas pu utilement invoquer l'Europe.

Mettons un terme...

M. Charles Ehrmann. A ce discours! (*Rires et applaudissements sur de nombreux bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Julien Dray. ... à ce débat. Ce n'est pas d'un accord communautaire qu'il s'agit, mais d'un accord d'Etat à Etat.

Ce n'est pas une confiance dans l'Europe que vous nous demandez, comme je l'ai entendu dire, mais une confiance aveugle envers des Etats européens signataires d'une convention internationale sur un terrain semé d'embûches.

Au regard de la diversité des législations en matière d'asile, vous comprendrez aisément que cette confiance-là, nous ne pouvons vous l'accorder.

Les choses auraient sans doute été différentes s'il s'était agi d'un accord communautaire, ce qui nous aurait assuré un minimum de garanties, ne serait-ce que parce qu'il aurait fallu bâtir une politique commune et s'aligner sur les législations de l'Etat signataire le plus évolué.

A ce propos, si vous aviez vraiment la volonté d'éviter des troubles que crée l'arrivée subite et massive de réfugiés dans un pays, comme cela pourrait être le cas demain si des forces obscurantistes affirmaient leur dictature de l'autre côté de la Méditerranée, le problème ne pourrait à l'évidence se résoudre qu'à l'échelle européenne par un effort commun et partagé d'accueil.

M. Charles Ehrmann. Mais il n'arrête pas!

M. Julien Dray. La lecture nouvelle des accords de Schengen que votre réforme impose traduit en fait une volonté de ne pas traiter l'immense problème qui est posé.

Ce qui est vrai pour le droit d'asile l'est aussi d'une façon générale. C'est la façon dont nous prétendons construire l'Europe qui doit être repensée.

Sur les principes, d'abord, il est plus que temps que cessent les discours qui consistent à justifier la précipitation pour légiférer, voire, comme dans la situation actuelle, à amender la Constitution au prétexte des impératifs européens.

M. André Fanton. Ça, c'est vrai!

M. Julien Dray. Européen convaincu, je constate que la méthode ainsi employée ne peut, à terme, que discréditer cette idée...

M. André Fanton. C'est vrai aussi!

M. Julien Dray. ... et donner argument à ceux qui préconisent le repli national.

M. André Fanton. Vous voyez comme vous devenez raisonnable!

M. Julien Dray. L'enjeu n'est pas de vite construire l'Europe, mais de bien la construire.

M. André Fanton. Très bien!

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Ça, oui!

M. Julien Dray. Vitesse et précipitation conduisent dans ce cas à des résultats bien différents.

M. Jean-Pierre Philibert, rapporteur. Si je comprends bien, il faut donner le temps au temps!

M. Julien Dray. N'est-ce pas ce que l'on constate aujourd'hui à propos de la construction économique de l'Union européenne? La théorie de la méthode unique,

du passage obligé, n'a pas permis d'affirmer ce projet mais, au contraire, fait qu'il est de plus en plus fortement contesté.

M. André Fanton. C'est bien, tout cela !

M. Julien Dray. Alors, va-t-on construire l'Europe des libertés comme on a construit l'Europe des marchands ? Allons-nous remettre en cause nos droits, nos principes, nos libertés républicaines au prétexte de construire l'Europe ?

Non, l'Europe ne peut pas être synonyme de moins de liberté. Elle doit être bien au contraire le cadre qui permet de faire progresser les libertés. (*Très bien ! sur divers bancs.*)

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Il est bien maintenant !

M. André Fanton. Il finit mieux qu'il n'avait commencé ! (*Sourires.*)

M. Julien Dray. Bien entendu, il ne s'agit pas ici de nier le besoin de règles communes. Je suis pleinement d'accord pour construire l'Europe, mais c'est à une certaine méthode de construction de l'Europe que je m'oppose.

Plusieurs députés du groupe du Rassemblement pour la République. Très bien !

M. Julien Dray. Je ne suis pas contre une délégation de souveraineté, à condition que cela se fasse au profit d'une instance communautaire dont nous serions partie prenante.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Ah ! attention à la dérive...

M. Julien Dray. Il s'agirait alors d'une nouvelle souveraineté dont nous partagerions la gestion avec nos partenaires, en faisant respecter nos droits et notre identité.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Là, il dérive !

M. André Fanton. C'est moins bon !

M. Julien Dray. Mais ce n'est pas de cela qu'il s'agit. Aujourd'hui, c'est à d'autres Etats que nous cédonons notre souveraineté.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Allez, abandonnons la souveraineté française ! En avant la logique fédéraliste !

M. Julien Dray. La logique de votre méthode conduit chacun à s'aligner sur la législation et les pratiques les plus restrictives de l'un des pays signataires.

En France, la procédure de traitements d'une demande d'asile est d'ordre judiciaire. Elle est contradictoire. En revanche, d'autres pays signataires des accords de Schengen ont des procédures administratives. En appliquant la règle du premier pays responsable, nous modifions notre droit à la baisse. A chaque fois que ce droit reculera dans un pays, tous les autres seront entraînés dans son sillage comme le montrent les procédures législatives en cours chez nos différents partenaires.

Quant à notre politique étrangère, elle se voit, elle aussi, mise en cause par cette méthode.

L'accueil des réfugiés politiques, s'il est réglementé par la convention de Genève, est aussi, nous le savons, grandement influencé par des choix d'ordre diplomatique. Il n'y a pas encore de diplomatie européenne, il y a des diplomaties des Etats membres. Comme le démontre malheureusement la guerre dans l'ex-Yougoslavie, nos partenaires sont loin d'avoir une position commune en la matière.

Ainsi, prenons l'exemple d'un réfugié bosniaque qui aurait demandé l'asile à la Grèce ou même simplement transité par ce pays. Compte tenu du fait que la Grèce n'a pas reconnu la Bosnie, ce réfugié n'aurait aucune chance d'obtenir le droit d'asile. Cette décision s'imposerait alors à tous les pays signataires de l'accord et il n'aurait de ce fait aucune garantie de voir sa demande examinée par la France.

Si l'on cumule les positions des uns et des autres sur l'opportunité d'accueillir des réfugiés de tel ou tel pays, nous risquons de ne plus en accueillir un grand nombre et donc de restreindre nos possibilités d'intervenir pour soutenir d'autres peuples, pour soutenir des combattants de la liberté.

Comme vous le constatez, chers collègues, construire l'Europe par de simples accords entre les Etats nous conduit inévitablement à des renoncements et à des impasses.

C'est un autre chemin qu'il nous faut suivre. Atteignons-nous à constituer un véritable statut européen du réfugié politique ! Instituons un office européen de l'asile politique pour que ce devoir de protection des combattants de la liberté soit affirmé et réalisé ! Si un transfert de souveraineté doit être accompli, il doit se faire en direction d'une instance communautaire...

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Non !

M. Julien Dray. ... qui correspond au profil que nous avons adopté en France.

Plusieurs députés du groupe du Rassemblement pour la République. Non !

M. Julien Dray. En cette fin de siècle où les peuples européens se sont engagés à unir leur destinée afin d'affirmer leur démocratie, gardons-nous de vouloir construire l'Europe comme une citadelle assiégée tournant le dos au reste du monde.

« La liberté est un bain aussi longtemps qu'un homme est asservi sur la terre », disait Albert Camus.

Le rôle de la France, aujourd'hui comme hier, est d'apporter à l'Europe ce qu'elle a de meilleur. Notre devoir d'asile en fait partie.

Ainsi que le disait Condorcet, « conservons par la sagesse ce que nous avons acquis par l'enthousiasme et sachons faire aimer notre liberté républicaine à ceux mêmes qui sont assez malheureux pour ne pas en connaître le sentiment ».

Alors, me direz-vous sûrement, si cette révision est si apocalyptique, comment se fait-il que le Président l'ait acceptée ? (*Exclamations sur de nombreux bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Plusieurs députés du groupe du Rassemblement pour la République. Voilà la question !

Mme Ségolène Royal. Attendez la réponse !

M. le président. Un peu de silence !

M. Julien Dray. D'ailleurs, pourriez-vous ajouter, n'a-t-il pas noté que le fait désormais d'inscrire ce droit d'asile non plus dans un préambule mais dans un article pouvait être considéré comme un progrès ?

On pourrait l'admettre si nous ne savions pas qui vous êtes et quelles sont vos intentions ! (*Vives protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre. Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Hubert Falco. C'est inacceptable ! C'est un provocateur, un voyou !

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission des lois*. Monsieur le président, je demande la parole !

M. le président. Mes chers collègues, un peu de calme ! M. Dray a seul la parole.

M. Julien Dray. N'ayant pas confiance, mesdames, messieurs de la majorité, dans votre comportement, nous savons que, avec la possibilité que vous ouvrez cette révision, vous allez tout faire par la suite, notamment dans la prochaine loi ordinaire, pour restreindre, voire empêcher, tout asile politique.

M. Hubert Falco. Ce n'est pas vrai !

M. Julien Dray. Par-delà le texte, il y a en plus, ce qui dépasse le rôle et l'autorité du Président dans ses compétences juridiques, le contexte que vous voulez créer. Ce contexte est celui d'un gouvernement qui a décidé d'aligner et de rythmer la vie politique des mois à venir par un débat sur l'immigration.

A dose homéopathique, il vous faut tenir deux ans.

M. André Fanton. N'importe quoi !

M. Julien Dray. Deux ans, que c'est long ! - comme disent certaines marionnettes. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. Michel Bouvard. Il ne reste plus deux ans !

M. Julien Dray. Il vous faut préparer les reports de voix de l'élection présidentielle à venir.

M. André Fanton. Vous n'avez plus ce souci : vous n'avez pas de candidat !

M. Julien Dray. Vous savez qu'une partie de votre électorat a déjà - et elle le fera encore plus - pris ses distances avec votre politique économique libérale.

Alors, pour essayer quand même de retrouver sa confiance, vous utiliserez tous les moyens pour multiplier les points de rencontre avec un autre électorat. (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. André Fanton. Ah !

M. Julien Dray. Pour ne pas recommencer les erreurs de la période 1986-1988, cette fois-ci on ne déclarera pas haut et fort qu'on partage les mêmes valeurs que lui.

M. Alain Marsaud. Oh ! là ! là !

M. Julien Dray. Mais qui ne voit que, par-delà ces positions de principes,...

M. Michel Bouvard. Quel esprit torturé !

M. Hubert Falco. Vous devriez vous faire psychanalyser, monsieur Dray !

M. Julien Dray. ... c'est toute l'image que vous entretenez autour qui vous importe le plus : faire croire que, dans ce domaine, vous êtes vraiment à la pointe de la fermeté.

Ah ! si, en plus, comme M. le ministre de l'intérieur en a un moment caressé l'idée, vous aviez pu avoir un référendum sur la question !

M. André Fanton. Vous n'aimez pas les référendums ! Vous avez peur du peuple !

M. Julien Dray. Mes chers collègues, je vous implore de ne pas suivre cette voie, de ne pas céder à la facilité en prenant ainsi des raccourcis. Acceptez la difficulté ! Affrontez la dureté du moment que nous vivons ! Refusez la tentation de la fuite en avant ! Comportez-vous en res-

ponsables politiques chargés d'apporter des solutions à nos concitoyens ! Traitez les problèmes au fond ! Prenez les bonnes mesures ! Là, je m'y engage : nous serons nombreux à vous soutenir.

Mais si vous voulez défigurer la France, ne comptez pas sur notre soutien ! Vous nous trouverez sur votre chemin. Et vous y perdrez vous-mêmes votre identité.

Mes chers collègues, ne pensez-vous pas que nos disciplines de groupe et nos attachements de parti sont aujourd'hui bien dérisoires au regard de la responsabilité qui nous incombe ? (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. Arthur Dehaene. Comme vos propos !

M. Jean-Louis Goaduff. Pas de leçons, monsieur Dray !

M. Julien Dray. Mes chers collègues, je vous exhorte à prendre la mesure de ce que vous allez faire ! Vous ne vous apprêtez pas à accomplir un petit exercice juridique. Vous allez modifier les rapports qu'entretient la France avec le monde. Vous allez donc changer la France.

Si j'ai pu vous convaincre (*Rires et exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre*), alors je n'ai pas de doute : c'est en conscience que vous serez fidèles à l'idée de la France, notre creuset commun. Et vous voterez cette question préalable.

Cette question est la suivante : Comment cela se nomme-t-il quand on s'interdit de construire un îlot de bonheur égoïste dans un monde en proie au malheur ? Comment cela se nomme-t-il quand on donne un caractère universel aux droits de l'homme ? Comment cela se nomme-t-il quand la France invente la première des ingérences, qui est de permettre aux combattants de la liberté de poursuivre leur lutte contre l'oppression ? Comment cela se nomme-t-il lorsqu'on aime la France simplement parce qu'elle est haïe des dictateurs ? Comment cela se nomme-t-il lorsque la France n'est ni faible ni frileuse, mais retrouve sa volonté de lutter contre l'injustice dans le monde ?

M. Hubert Falco. Vous êtes un harangueur de foule !

M. Julien Dray. Cela porte un très beau nom, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues : cela s'appelle la République. Et l'on n'a pas le droit d'y porter atteinte. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste. - Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

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

M. le ministre d'Etat, garde des sceaux. Dommage, monsieur Dray : tout ce qui est excessif est insignifiant ! (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste. - Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Peut-être - et je le comprends - est-ce le moyen de cacher un certain embarras politique. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Jean Glavany. Tout ce qui est suffisant est dérisoire !

M. le ministre d'Etat, garde des sceaux. Je rappellerai, avec beaucoup de sérénité, deux ou trois faits, monsieur Dray.

Premièrement, c'est vous qui avez discuté, négocié, signé et fait approuver par le Parlement l'accord de Schengen, que cette révision constitutionnelle vise à faire appliquer par la France dans les mêmes conditions que ses partenaires. (« Non ! » sur les bancs du groupe socialiste.)

Mme Ségolène Royal. C'est faux !

M. Michel Berson. Cette révision est inutile !

M. le ministre d'État, garde des sceaux. C'est vous renier aujourd'hui que de vous opposer à cette révision !

La France ne peut tout de même pas admettre les demandeurs d'asile que nous renverraient les autres pays ! Il est impossible, chacun le comprend, d'appliquer toutes les charges résultant d'une convention sans pouvoir bénéficier des droits qu'elle ouvre. On ne peut pas appliquer le principe du pays du premier accueil pour réadmettre sur notre territoire des demandeurs d'asile et renoncer à l'appliquer quand ce principe joue en notre faveur. D'autant - et c'est là l'élément essentiel - que la possibilité est donnée à toute personne refoulée des autres pays de séjourner dans notre pays.

Deuxièmement, même s'il faut restituer effectivement à la demande d'asile sa dimension humaine, il faut aussi avoir le réalisme - et vous l'avez un peu reconnu - de mesurer le nombre potentiel de demandeurs d'asile économique.

M. Jean-Yves Le Déaut. On l'a fait baisser, monsieur Méhaigrerie !

M. le ministre d'État, garde des sceaux. Revenant le ministre de la justice du Mali voilà quelques semaines, je lui demandais quelle était l'importance de la communauté malienne en France. Il m'a répondu : « 600 000 personnes » ! A ma deuxième question : « Quel est le potentiel, en Afrique et dans votre pays ? », sa réponse a été : « Si vous le permettez, le potentiel est illimité compte tenu de nos difficultés. » (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Jean-Yves Le Déaut. Vous confondez immigration et droit d'asile ! C'est cela l'amalgame !

M. Laurent Cathala. Les propos du ministre sont scandaleux !

M. Jean Glavany. C'est indigne !

M. le président. Je vous en prie, mes chers collègues ! Un peu de calme !

M. le ministre d'État, garde des sceaux. Ce n'est pas un amalgame !

Mme Véronique Neiertz. Et c'est un chrétien qui parle !

M. Jean-Pierre Michel. La République s'en va !

M. le ministre d'État, garde des sceaux. Lorsque 90 p. 100 des 520 000 demandeurs d'asile que l'on compte aujourd'hui en Europe - ils étaient 300 000 il y a deux ans - sont refusés dans les autres pays, mesurez-vous bien la responsabilité que représente pour un État le fait d'accepter en appel toutes ces demandes ?

M. Georges Sarre. Et alors ? Nous parlons de l'asile politique !

M. le ministre d'État, garde des sceaux. C'est une responsabilité que tout État sérieux est obligé de prendre en compte. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Jean-Yves Le Déaut. Il ne connaît pas le problème !

M. Michel Bouvard. Les socialistes ne sont pas sérieux !

M. le ministre d'État, garde des sceaux. Voilà la raison pour laquelle il faut examiner cette question avec réalisme et en respectant totalement le droit d'asile. C'est ce que fait le Gouvernement ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des lois.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Au nom de la commission des lois, je voudrais intervenir brièvement, pour me faire, je pense l'interprète de la plus grande partie de nos collègues.

J'ai entendu M. Dray déclarer qu'il y avait sur ces bancs des défenseurs de la République, et des députés qui ne le seraient pas.

M. Charles de Courson. Une telle accusation est inadmissible !

M. Jean-Marie André. Et scandaleuse !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Je tiens à lui rappeler, au cas où il l'aurait oublié, que nous sommes tous des élus du peuple,...

M. Jean-Marie André. Bravo !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. ... députés à l'Assemblée nationale, et qu'il n'y a pas deux catégories de députés. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.* - *Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

Je m'étonne, monsieur Dray, que vous ayez pu fonder votre discours sur une telle distinction,...

Plusieurs députés du groupe socialiste. C'est faux !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. ... qui montre bien, en réalité, ce que vous êtes. (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste.* - *Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. Dans les explications de vote sur la question préalable, la parole est à M. Christian Dupuy.

M. Christian Dupuy. Au nom du groupe RPR, je veux, à mon tour, réagir aux propos de M. Dray. Une expression, en particulier, nous reste en travers de la gorge : celle de « coup d'État législatif ».

M. Hubert Falco. Expression scandaleuse !

M. Christian Dupuy. Vous renouez ainsi, monsieur Dray, avec une tradition d'outrance verbale, je devrais même parler d'enflure, que l'on croyait passée de saison.

Et qui plus est, vous osez remettre en cause la démocratie représentative, expression de la souveraineté populaire ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

La Constitution fait de la représentation nationale le législateur et le constituant. C'est le contester qui relèverait du coup d'État. Vos propos, monsieur Dray, sont honteux. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Monsieur le président, monsieur le ministre d'État, mes chers collègues, j'avais, lors de la discussion générale sur le projet de loi concernant la maîtrise de l'immigration, expliqué les raisons pratiques, juridiques et surtout éthiques pour lesquelles je soutenais résolument les mesures qui étaient proposées par le Gouvernement.

Parce qu'il y va du respect de notre droit, de nos traditions républicaines et de la dignité de nos lois suprêmes, il importe de lutter efficacement contre les fraudes caractérisées à la loi que constituent l'immigration clandestine et le dévoiement du droit d'asile. Parce que ces fraudes débouchent souvent sur la marginalité, la précarité et les expédients pour ceux qui en usent, parce que ces pratiques jettent sur l'ensemble des populations immigrées, dont la plupart vivent paisiblement et régulièrement sur notre sol, une suspicion généralisée, qui nourrit les thèses de ceux qui tentent d'entraîner la France sur la voie des extrémismes et de l'exclusion, il convenait de doter notre droit en matière d'immigration de règles claires et strictes, seules garanties d'un respect du droit.

C'est pourquoi, le Conseil constitutionnel ayant estimé devoir censurer une partie des dispositions du texte que nous avons adopté, il importait, comme l'a préconisé le Conseil d'Etat, d'introduire dans notre constitution les règles rendant applicables lesdites mesures.

M. Jean Glavany. Blablabla !

M. Christian Dupuy. Que dit le texte qui nous est proposé ? Conformément aux règles contenues dans les accords de Schengen, un étranger aux pays signataires des accords qui s'est vu refuser le droit d'asile par l'un de ses Etats signataires ne pourra pas introduire une nouvelle demande en France. Le second alinéa permet toutefois à la France de juger de l'opportunité de déroger à cette disposition d'ordre général.

Ainsi, le premier alinéa reprend les grands principes des accords de Schengen. Il évite que la France ne devienne une sorte d'instance d'appel. Il ne méconnaît en aucun cas, contrairement à ce que vous insinuez, monsieur Dray, le quatrième alinéa du préambule de la Constitution de 1946, puisque les Etats associés doivent être liés par des engagements identiques en matière d'asile et dans le domaine des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Le second alinéa de l'article 53-1 propose de sauvegarder la réserve souveraine de l'Etat. Il est fidèle à la spécificité et à la tradition française. Il conserve au droit d'asile sa dimension humaine en évitant d'en faire une simple procédure administrative.

Qui ose donc prétendre que ce projet de loi constitutionnelle réduit le droit d'asile ? Penseriez-vous que les autres Etats européens soient barbares ou insensibles au point de refuser à tout étranger l'accès au territoire européen ? En outre, contrairement à vos affirmations, les hommes et les femmes persécutés dans leur pays seront toujours accueillis en France, après le vote du Congrès comme avant. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

Enfin, à l'opposé de votre position, d'autres s'inquiètent des dispositions du second alinéa.

Ces deux critiques contradictoires auraient tendance à me convaincre que ce texte est bon et équilibré, et qu'il est conforme à ce que doit être l'Etat républicain, un Etat attentif au respect des droits de l'homme, et également au respect de la légalité et de sa propre sécurité.

Ce projet est nécessaire, et il est utile. Il est, de plus, opportun. Nous répondons ainsi aux inquiétudes des Français devant l'accroissement au niveau européen des fausses demandes d'asile. C'est ce qu'ils ont exprimé par leurs votes.

Plusieurs députés du groupe socialiste. Assez !

M. Christian Dupuy. Nous voulons clarifier, sans tomber dans la polémique, une situation préoccupante, afin d'éviter la montée des extrêmes. Je le répète une fois de plus : c'est dans l'incertitude et la confusion que naît le soupçon et que s'épanouissent l'exclusion et l'intolérance.

C'est pourquoi nous rejeterons votre question préalable. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. Claude Bartolone. C'est une surprise !

M. le président. La parole est à M. José Rossi.

M. José Rossi. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, M. Dray et ses amis n'ont, je pense, rien oublié de ce qui s'est passé au cours des dix dernières années. L'actuelle majorité et le gouvernement qu'elle soutient sont aujourd'hui obligés de faire face à la situation qu'ils nous ont laissée et de réparer ce qu'ils ont cassé.

Plusieurs députés du groupe du Rassemblement pour la République. C'est vrai !

M. José Rossi. Si nous débattons aujourd'hui d'un projet de loi de révision constitutionnelle, qui est destiné à compléter le texte voté par l'Assemblée nationale pour maîtriser les flux migratoires (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste*),...

M. Jean-Yves Le Déaut. Il n'y a pas de rapport avec les flux migratoires ! il s'agit là du droit d'asile. M. Rossi se trompe de texte, monsieur le président !

M. José Rossi. ... c'est bien parce que, sans même parler des dangers qui planent sur l'avenir et que vient de décrire le garde des sceaux, la situation actuelle est déjà catastrophique. Aussi devons-nous faire en sorte que la volonté populaire, qui s'est exprimée voici quelques mois, puisse être appliquée dans sa totalité. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.* - *Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

Plusieurs députés du groupe socialiste. Ça n'a rien à voir !

M. José Rossi. Cette révision constitutionnelle, que vous auriez voulu ne pas faire... (*Interruptions sur les bancs du groupe socialiste.*)

Nous sommes tout aussi attachés que vous, messieurs, à la Constitution, et ce n'est pas au groupe UDF que vous trouverez des demandeurs...

Plusieurs députés du groupe socialiste. D'asile ? (*Rires.*)

M. José Rossi. ... de révisions constitutionnelles à répétition.

Mais, en l'occurrence, cette révision constitutionnelle était incontestablement nécessaire pour faire respecter la volonté populaire.

Cette révision est parfaitement conforme à l'avis du Conseil d'Etat, qui a été sollicité à la demande même du Président de la République - avis qui n'est peut-être pas conforme à ce qu'il espérait et à ce que vous-mêmes, messieurs, espérez. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Vous avez, monsieur Dray, cité des propos du Président de la République, mais cette citation était tronquée.

M. André Fanton. Eh oui !

M. José Rossi. Et l'emphase avec laquelle vous avez prononcé votre discours traduisait peut-être quelques incertitudes quant à vos convictions profondes. Il fallait aller jusqu'au bout de la citation du Président de la République. A la question : « Cela va-t-il entraîner un recul du droit d'asile ? », il avait très clairement répondu : « Je ne le crois pas, sans quoi je n'aurais pas donné mon accord. Je dis qu'il n'y a rien de changé pour les étrangers qui s'adressent directement à la France. Il y a quelque chose de changé pour ceux qui s'adressent à l'un des huit pays signataires de la convention de Schengen, puisque la France est en droit de refuser ce qui a été refusé par les huit autres. »

M. André Fanton. Voilà !

M. José Rossi. Et le Président de la République ajoutait : « Mais le deuxième alinéa de cet article constitutionnel que j'ai demandé au Gouvernement et qu'il a accepté consiste à dire que, malgré tout et quelle que soit la décision des autres pays, la France garde le droit souverain de décider pour elle d'accepter telle ou telle demande d'asile politique pour qui a besoin d'être protégé. Le droit d'asile est entré, de ce fait, dans la Constitution. » (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Christian Dupuy. Cela les gêne !

M. André Fanton. Cela montre que le second alinéa, c'est celui de Mitterrand !

M. José Rossi. Ne croyez donc pas trop vite, messieurs les socialistes, à une embellie. Celle que vous avez cru déceler ces derniers jours n'existe que dans votre esprit, certainement pas dans l'opinion publique. Vous avez élu M. Rocard à 80 p. 100. Très bien ! (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Martin Malvy. C'est vraiment un amalgame !

M. José Rossi. Le Président de la République s'est exprimé tout récemment et a redécouvert M. Rocard. (*Rires sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République. - Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*) Certes ! Mais n'oubliez pas, je le répète, ce que vous avez fait au cours des dix dernières années, et que nous sommes aujourd'hui obligés de réparer. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

Je me bornerai à énoncer trois raisons simples qui fondent notre engagement sur ce projet de loi de révision constitutionnelle et nous conduisent donc à rejeter la question préalable.

Premièrement, l'application conjointe des accords de Schengen et de la décision du Conseil constitutionnel aurait pour effet - cela a été dit largement, et c'est vrai - d'obliger la France à être la cour d'appel de tous les demandeurs d'asile refoulés par les États membres de l'espace de Schengen. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*) Cela, nous ne le voulons pas ! Il faut donc bien réformer la Constitution.

M. Didier Migaud. Arrêtez-le !

M. José Rossi. Vous auriez dû, mon cher collègue, donner à M. Dray le conseil de s'arrêter. Je serai beaucoup plus bref que lui, rassurez-vous !

Deuxièmement, le projet de loi constitutionnelle se justifie par le fait qu'il réaffirme la souveraineté de la France en matière de droit d'asile. Les autorités de la République conserveront le pouvoir discrétionnaire d'examiner des demandes d'asile déjà examinées par un autre État membre.

Troisièmement - et j'en reviens là à mon observation liminaire - il faut respecter la volonté populaire. Il ne faut pas que des obstacles de nature politique ou idéologique nous empêchent d'appliquer le programme sur lequel nous avons été élus. Nous le faisons dans le respect strict des textes et des institutions de la République. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. Sur la question préalable, je suis saisi par le groupe socialiste d'une demande de scrutin public.

Le scrutin va être annoncé dans le Palais.

Je rappelle que le vote est personnel et que chacun ne doit exprimer son vote que pour lui-même et, le cas échéant, pour son délégué.

M. le président. Le scrutin est ouvert.

(*Il est procédé au scrutin.*)

M. le président. Le scrutin est clos.

Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants	236
Nombre de suffrages exprimés	235
Majorité absolue	118

Pour l'adoption	61
Contre	174

L'Assemblée nationale n'a pas adopté.

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

2

ORDRE DU JOUR

M. le président. Cet après-midi, à quinze heures, deuxième séance publique :

Questions au Gouvernement ;

Suite de la discussion du projet de loi constitutionnelle n° 645 relatif aux accords internationaux en matière de droit d'asile (rapport n° 646 de M. Jean-Pierre Philibert, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République).

A vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Suite de l'ordre du jour de la deuxième séance.

La séance est levée.

(*La séance est levée à douze heures cinquante cinq.*)

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

ANNEXE AU PROCÈS-VERBAL

de la 1^{re} séance

du mercredi 27 octobre 1993

SCRUTIN (N° 167)

sur la question préalable opposée par M. Martin Malvy au projet de loi constitutionnelle relatif aux accords internationaux en matière de droit d'asile.

Nombre de votants	236
Nombre de suffrages exprimés	235
Majorité absolue	118

Pour l'adoption	61
Contre	174

L'Assemblée nationale n'a pas adopté.

ANALYSE DU SCRUTIN

Groupe R.P.R. :

Contre : les membres du groupe, présents ou ayant délégué leur droit de vote.

Non-votant : M. Philippe Séguin (Président de l'Assemblée nationale).

Groupe U.D.F. :

Contre : les membres du groupe, présents ou ayant délégué leur droit de vote.

Abstention volontaire : M. François Calvet.

Groupe socialiste :

Pour : les membres du groupe, présents ou ayant délégué leur droit de vote.

Groupe communiste :

Pour : les membres du groupe, présents ou ayant délégué leur droit de vote.

Groupe République et Liberté.

Non-inscrits.

Mise au point au sujet du présent scrutin

(Sous réserve des dispositions de l'article 68, alinéa 4, du règlement de l'Assemblée nationale)

M. François Calvet a fait savoir qu'il avait voulu voter « contre ».

