

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

10^e Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993-1994

(41^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

3^e séance du mercredi 27 octobre 1993



SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

1. **Accords internationaux en matière de droit d'asile.** - Suite de la discussion d'un projet de loi constitutionnelle (p. 5021).

DISCUSSION GÉNÉRALE (*suite*) (p. 5021)

M. Philippe Bonnacarrère,
M^{me} Ségolène Royal,
M. Laurent Dominati,
M^{me} Nicole Catala,
M. Philippe de Villiers.

Clôture de la discussion générale.

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

MOTION DE RENVOI EN COMMISSION (p. 5031)

Motion de renvoi en commission de M. Malvy : MM. Jean-Yves Le Déaut, Jean-Pierre Philibert, rapporteur de la commission des lois ; Gérard Léonard, Jean-Pierre Brard. - Rejet.

DISCUSSION DE L'ARTICLE UNIQUE (p. 5042)

Article unique (p. 5042)

M. Etienne Garnier.

Amendement n° 3 de M. Fauton : MM. André Fauton, le rapporteur, Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice ; Jacques Floch. - Rejet.

Amendement n° 2 de M. Fauton : MM. André Fauton, le rapporteur, le garde des sceaux, le président, Julien Dray. - Rejet.

Adoption de l'article unique.

Après l'article unique (p. 5046)

Report du vote, par scrutin public, sur l'ensemble du projet de loi constitutionnelle au mardi 2 novembre, après-midi.

2. **Dépôt de projets de loi** (p. 5046).
3. **Dépôt d'un rapport en application d'une loi** (p. 5047).
4. **Dépôt d'un projet de loi adopté par le Sénat** (p. 5047).
5. **Ordre du jour** (p. 5047).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTÉ DE M. PHILIPPE SÉGUIN

La séance est ouverte à vingt et une heures trente.

M. le président. La séance est ouverte.

1

ACCORDS INTERNATIONAUX EN MATIÈRE DE DROIT D'ASILE

Suite de la discussion d'un projet de loi constitutionnelle

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

Discussion générale (suite)

M. le président. Cet après-midi, l'Assemblée nationale a commencé d'entendre les orateurs inscrits.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Philippe Bonnecarrère.

M. Philippe Bonnecarrère. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, garde des sceaux, mes chers collègues, « tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République » : telle est la définition du droit d'asile par le quatrième alinéa du préambule de la Constitution de 1946, partie intégrante de nos principes fondamentaux.

A ce titre, personne ne peut et n'entend remettre en cause le droit d'asile.

L'institution de l'asile a pour but de sauvegarder la vie et la liberté des personnes qui s'estiment menacées dans leur propre pays.

Cette institution, qui remonte à la plus haute antiquité, a une origine religieuse, les lieux de culte étant considérés comme des refuges où les criminels échappaient alors aux poursuites de la puissance temporelle.

En fait, la tradition dont se prévaut aujourd'hui la France est d'une nature différente et ne remonte pas au-delà de la fin du XVIII^e et du XIX^e siècles.

Cette tradition se fonde sur la symbolique de la Révolution française, qui a inscrit dans la Constitution de 1793 une garantie de protection en faveur de ceux qui luttent pour la liberté.

Par la suite, il faut attendre la création de la Société des nations pour voir le problème des demandeurs d'asile abordé d'une façon internationale.

La convention de Genève a été en quelque sorte le point de départ de cette série d'accords internationaux qui aujourd'hui régulent le plus humainement possible les flux de population.

Ce délicat problème des demandeurs d'asile fait toujours référence aux valeurs universelles des droits de l'homme.

Une valeur universelle est une référence dans la mesure où il est admis que tout un chacun devrait tendre vers cette valeur.

En ce sens, une valeur se doit d'être au-dessus de toute conception politique, morale, philosophique.

La réflexion sur le droit d'asile est, au-delà de l'aspect juridique et philosophique, au centre de multiples débats. Comment, en effet, pourrait-on évoquer le droit d'asile en écartant une approche sociale, politique et économique du problème ?

Se voiler la face en voulant jouer la générosité sans en évaluer les conséquences économiques et sociales serait aussi absurde que de considérer uniquement l'aspect statistique tout en oubliant le point fondamental : l'aspect humain.

Le droit d'asile peut être étudié seul, mais, afin d'en saisir toutes les conséquences, il est nécessaire de globaliser cette question au sein des mouvements de population.

Dans un contexte d'instabilité croissante dans les pays de l'Est peut être prévu un mouvement important d'immigration. Des millions de personnes seront tentées de quitter leur pays pour des raisons de crise économique.

Nombre d'entre elles se prévaudront du droit d'asile. Mais combien seront effectivement des combattants de la liberté ?

Humainement, chacun d'entre nous est conscient du drame de ces demandeurs d'asile. Mais la situation économique de la Communauté ne permet pas d'accueillir toutes les situations et, pour reprendre une citation bien connue, toute la misère du monde.

Si nous choissions cette option, nous aggraverions cette situation. La meilleure aide que nous puissions leur apporter est justement de donner à ces pays les moyens d'un nouveau développement économique.

Les voisins méditerranéens de l'Europe sont également des sujets de préoccupation pour nos gouvernements.

Les demandeurs d'asile à la recherche d'une entrée en Europe occidentale ont décuplé au cours des dix dernières années, atteignant 700 000 en 1992.

Au vu de ces chiffres le problème des demandeurs d'asile apparaît être un enjeu pour l'Europe. Nous devons avoir, d'une part, une vision globale de ce phénomène, mais également une vision plus nationale garantissant à nos concitoyens, ainsi qu'aux citoyens des autres pays membres de la Communauté, une approche cohérente et pragmatique des demandes d'asile.

C'est dans ce contexte que sont intervenus les accords de Schengen et de Dublin.

Examinons simplement les données du problème et l'évolution des flux migratoires.

Les demandes d'asile augmentent. En 1990, le nombre de demandes d'asile en France était de plus de 56 000 pour 15 p. 100 d'admissions. En 1992, le chiffre est de 26 835, mais avec un taux d'admission de 28 p. 100. C'est en Allemagne qu'on observe la plus forte aug-

mentation : le nombre est passé de 193 063 en 1990 à 438 191 en 1992. Et l'on retrouve le même phénomène dans d'autres pays de la Communauté.

Un Etat ne peut faire face seul à cet accroissement des demandes. Les pays européens ont donc signé des accords permettant de mieux suivre et traiter les demandes d'asile. Les pays européens ont le devoir et le droit d'assurer la stabilité sociale.

Depuis plusieurs années, ils s'efforcent de mettre en place une politique commune de traitement des demandes d'asile.

Si le traité de Maastricht inscrit la « politique d'asile » dans les questions d'intérêt commun, cela n'enferme pas le problème dans un cadre restrictivement communautaire.

En effet, les conventions multilatérales que sont Dublin et Schengen restent, en ce domaine, le cadre de référence.

Les conventions ne visent pas une harmonisation des législations nationales sur les critères et modalités de reconnaissance du statut de réfugié, mais tendent plutôt à fixer une règle lors de l'arrivée d'un demandeur d'asile.

Sur ce point-là, il convient d'être un Européen de raison. L'espace unique qui se crée peu à peu ne fait pas oublier nos spécificités culturelles et politiques.

La coopération entre les Etats de la Communauté alliée à une autonomie de décision quant aux intérêts nationaux, lorsque se pose le problème du droit d'asile, apparaît la solution la plus raisonnable et la plus consensuelle.

Même si j'ai beaucoup d'estime pour les arguments des opposants à Schengen, je crois que cette opposition est dépassée par la vie, par l'accélération et l'internationalisation des mouvements de populations.

A l'inverse, il est curieux que certains qui, en 1990, acclamaient Schengen et son système, remettent aujourd'hui en cause une loi qui vise simplement à appliquer les accords signés trois ans plus tôt. Je comprends que l'on puisse être contre Schengen et contre le projet soumis, mais certainement pas pour l'un et contre l'autre.

La coopération européenne en matière de traitement de demandes d'asile s'inscrit dans le cadre de la libre circulation des personnes au sein de l'espace du traité de Rome, qui se concrétise avec l'Acte unique européen du 26 février 1992.

Mais ne ramenons pas Schengen à un débat sur le fonctionnement de la Communauté européenne ! L'accord de Schengen porte sur un espace européen qui n'est pas le même que celui de la Communauté des Douze.

Le futur article 53-1 de la Constitution autorisera la signature d'accords européens, ces accords pouvant être complémentaires de Schengen.

Le principe de libre circulation implique qu'un étranger auquel le statut de réfugié a été accordé par un des Etats membres peut se rendre à sa guise dans les autres, sans pouvoir s'y installer, le droit au séjour étant limité au pays qui assure sa protection.

Une telle liberté permet au nouvel arrivant de choisir le pays avec lequel il pense avoir le plus d'affinités, culturelles ou politiques, ou avec celui qui lui procurera le plus d'avantages.

Mais dans un tel système, les Etats seraient tentés de se rejeter la responsabilité de l'accueil d'un étranger. Et ce dernier risque de connaître un phénomène de « mise en orbite », dans lequel chaque Etat déclinerait sa compétence. Le sujet est trop grave pour qu'il soit possible de

« taper en touche » - si vous m'autorisez la formule - ou de renvoyer les difficultés sur le voisin. La réponse tient en un principe : l'Etat responsable.

Il trouve sa traduction juridique dans la convention de Dublin et dans celle de Schengen.

La convention de Schengen, au même titre que celle de Dublin, permet à un Etat d'assumer l'examen de n'importe quelle demande d'asile. Aux termes de l'article 29, « 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 ».

Des questions ont fusé cet après-midi : si c'est dans Dublin et dans Schengen, pourquoi reprendre ces mêmes termes dans le second alinéa de l'article qui nous est proposé ?

La réponse est simple. Le futur article 53-1 de la Constitution autorise à passer des conventions. Le texte n'est pas limité à la seule convention de Schengen. L'objet du second alinéa que vous nous proposez est plus large que l'article 29 de Schengen. Il ne s'agit donc pas d'une répétition.

Le système proposé par le Gouvernement est simple : chaque pays est responsable du traitement de toute demande qui lui est adressée et les pays voisins sont fondés à lui renvoyer les étrangers qui sont ainsi de son ressort.

Une fois la demande traitée, celle-ci s'impose aux autres, tout en étant de la responsabilité du pays saisi de cette demande. C'est le principe d'unicité.

Concrètement, pour limiter les déplacements, le système est celui du guichet unique.

Bien sûr, chaque pays fera fonctionner ce guichet unique en appliquant au traitement au fond des demandes d'asile les règles internationales dont il est signataire.

Examinons l'aspect juridique du système Schengen.

Selon l'article 28 de l'accord de Schengen, « les parties contractantes réaffirment leurs obligations aux termes de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, amendée par le protocole de New York de 1967 ».

Chaque Etat signataire a donc réaffirmé son attachement aux droits de l'homme, et par conséquent les législations mises en place dans chaque pays ne sauraient être contraires à ces conventions internationales.

La décision du Conseil constitutionnel nous a permis d'apprécier l'incompatibilité, sous les réserves juridiques que l'on pourrait présenter, entre le préambule de 1946 et l'article 31 de la loi dite Pasqua.

Mais imaginons, pour aller à l'essentiel, les conséquences pratiques de la situation créée par la décision du Conseil constitutionnel.

La première conséquence, soulignée par le rapporteur et les différents orateurs, est l'appel d'air concernant les personnes qui n'ont pas été reconnues comme des combattants de la liberté dans les autres pays. La France n'est plus maître de quoi que ce soit. Si l'on en restait aux termes de la décision évoquée, nous attirerions les faux demandeurs d'asile par un véritable magnétisme, qui ne relèverait pas de l'admiration pour les droits de l'homme, mais de désirs matériels.

La deuxième solution concrète consisterait à recourir aux centres de rétention. Qui, parmi nous, au nom des droits de l'homme, serait prêt à en assumer l'existence et à défendre une telle situation ?

Chacun l'a compris : la modification de la Constitution est la meilleure solution.

Le débat avait été ouvert entre les défenseurs d'une révision de la Constitution et ceux qui désiraient appliquer les accords de Schengen grâce à une loi ordinaire. Le Conseil d'Etat a donné son avis le 23 septembre 1993 et considère que seule une loi constitutionnelle peut permettre une application pratique des accords de Schengen.

Finalement, ce débat, qui porte autant sur notre Constitution que sur les accords de Schengen, nous permet d'aborder quelques thèmes essentiels pour l'avenir de notre société.

Premièrement, sommes-nous dans un gouvernement des juges ? La réforme constitutionnelle découle du changement de jurisprudence du Conseil constitutionnel. Les conséquences pratiques d'un tel changement sont importantes. C'est une première amorce de gouvernement des juges. Le Conseil constitutionnel a naturellement vocation à arbitrer des réformes de nos institutions. Par contre, l'évolution qu'il donne aux institutions du fait de la modification de ses analyses constitue un élément autonome qui nous rapproche du gouvernement des juges.

A cet égard, le texte présenté au nom du Président de la République par M. le Premier ministre me paraît comporter quelques faiblesses.

Le premier alinéa du futur article 53-1 autorise la conclusion d'accords avec des Etats européens qui sont « liés par des engagements identiques aux siens en matière d'asile et de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». La formule est très large. Elle peut permettre au Conseil constitutionnel de vérifier si les autres Etats européens sont bien liés. Elle peut également lui permettre de vérifier si les engagements sont identiques à ceux de la France en matière d'asile, si le degré de protection des droits de l'homme est le même, si les libertés fondamentales sont assurées dans les mêmes conditions.

En cela, le texte de l'article 53-1 offre deux possibilités de lecture au Conseil constitutionnel.

La première, qui est visiblement celle du Gouvernement et qui a été présentée par M. le ministre d'Etat, garde des sceaux, lors d'une audition par la commission des lois, porte uniquement sur le fait de savoir si tel ou tel pays européen - avec la difficulté qu'il y a à définir la notion d'Etat européen - est ou non signataire de traités internationaux en matière de droit d'asile ou de protection des droits de l'homme.

Le Conseil constitutionnel n'aurait qu'un contrôle formel sur la réalité des engagements internationaux du pays en question.

Une deuxième interprétation, que je n'écarte pas malgré les propos rassurants du Gouvernement, autoriserait le Conseil constitutionnel à vérifier la réalité du lien, la réalité des engagements, la définition de l'application de la protection des droits de l'homme ou des libertés fondamentales dans le pays concerné.

Nous aurions alors, messieurs les ministres, une extension considérable du bloc de constitutionnalité.

Cela autoriserait le Conseil constitutionnel à apprécier la possibilité pour la France de signer tel ou tel accord, non seulement en fonction de notre propre loi fondamentale, mais aussi en fonction de l'interprétation qu'il ferait de la législation interne du pays considéré.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Voilà !

M. Philippe Bonnacarrère. La compétence du Conseil constitutionnel s'étendrait alors aux législations externes.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Tout a fait !

M. Philippe Bonnacarrère. Autre question : la présente réforme porte-t-elle atteinte à l'intangibilité de la Constitution ?

Il est excessif de parler d'intangibilité de la Constitution. Les usages de la V^e République ont conduit à des modifications très exceptionnelles de la Constitution. Faut-il sacraliser cet usage et considérer, sans même examiner le fond de la réforme proposée, que celle-ci ne serait pas possible au mois de novembre au motif qu'une modification est déjà intervenue au mois de juillet ?

On pourrait répondre par l'affirmative si le problème avait été déjà connu. Il faut rendre grâce au Gouvernement et reconnaître qu'il s'est trouvé devant un problème nouveau, qu'il n'était pas en mesure d'apprécier au moment où le mécanisme de la précédente réforme constitutionnelle a été mis en place. Dans ce domaine, il faut aussi définir les responsabilités. Qui devrait être plus soucieux de la stabilité de notre Constitution ainsi que des principes fondamentaux qui y sont intégrés que le Conseil constitutionnel ?

M. le président. Veuillez conclure, s'il vous plaît, mon cher collègue.

M. Philippe Bonnacarrère. Troisièmement, quelle souveraineté allons-nous définir ? Chaque Etat doit garder un droit souverain d'examiner ou non une demande d'asile tout en respectant les principes fondamentaux évoqués précédemment.

Le deuxième alinéa du texte proposé est très important puisqu'il renouvelle le principe de réserve de souveraineté, qui est tout à fait essentiel.

Ce projet de loi constitutionnelle a pour objet de rendre applicables des accords internationaux dans le respect de notre Constitution et, ainsi, de faire un pas de plus dans la coopération en matière de demandes d'asile.

En approuvant la déclaration de politique générale de M. le Premier ministre, nous avons confirmé au Gouvernement le mandat que nous a confié la population de notre pays. Il est logique de lui donner aujourd'hui - de vous donner, messieurs les ministres - les moyens de son action. C'est important, mais nous devons le faire dans le respect de nos valeurs. C'est le cas car ce texte est conforme à la tradition humaniste de notre pays, et il mérite donc notre soutien. (*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 Mme Ségolène Royal.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Elle nous a manqué ce matin ! (*Sourires.*)

Mme Ségolène Royal. J'étais là ce matin, monsieur Mazeaud !

Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, hier a été rendue publique une grande découverte relative au sida. En effet, on a découvert un nouveau récepteur dans les cellules et la façon dont le virus du sida pénètre dans l'organisme.

Monsieur le garde des sceaux, je vois que vous souriez mais je ne me suis pas trompée de débat. Si je dis cela, c'est parce que le grand chercheur auquel tous les plus grands noms de la recherche viennent, ce matin, de rendre un hommage unanime s'appelle Ara Hovanesian.

Il pourrait bien être Arménien et être réfugié politique...
(*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. Récupération !

M. Michel Hannoun. Tout le monde ne s'appelle pas Royal !

Mme Ségolène Royal. Je veux opposer cet exemple à celui que vous avez pris tout à l'heure, monsieur le garde des sceaux, et qui ne me paraît pas convenable. Vous avez en effet désigné les 600 000 Maliens présents en France comme relevant de l'œuvre législative que nous sommes en train d'accomplir.

Ils ne sont pas concernés par ce projet de loi et vous le savez bien, monsieur le ministre. Tous ces Maliens sont entrés en France avec des contrats de travail, pour travailler dans des syndicats intercommunaux de ramassage des ordures ménagères et effectuer des tâches dont les Français ne voulaient pas. Peut-être y en a-t-il dans les syndicats que vous gérez ? (*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 Hannoun. Il n'y a pas 500 000 Maliens en France !

M. Robert Pandraud, président de la délégation de l'Assemblée nationale pour les communautés européennes. Mais les femmes ont suivi !

M. le président. Je vous en prie, mes chers collègues, laissez Mme Royal s'exprimer !

Mme Ségolène Royal. A ces 600 000 Maliens, moi, j'oppose le professeur Ara Hovanesian.

L'amalgame volontaire et humiliant que vous faites entre immigration et droit d'asile est l'une des raisons pour lesquelles il ne me paraît pas possible de voter ce texte.

D'ailleurs, le Gouvernement fait en quelque sorte le grand écart. Nous assistons à une répartition des rôles. D'un côté, le ministre de l'intérieur et le garde des sceaux nous affirment qu'il faut faire la chasse aux demandeurs d'asile économique, de l'autre, le Premier ministre nous dit qu'il n'est pas question de remettre en cause l'exercice normal du droit d'asile.

M. Jean Valleix. Il n'y a pas de contradiction !

Mme Ségolène Royal. Si l'on en croit le Premier ministre, la réforme consisterait à ajouter à la Constitution un article disposant que la France applique le droit d'asile dans le respect des traités et des conventions internationales. Pourquoi pas ? Mais il y a déjà l'article 55, selon lequel « les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ».

Il existe aussi une disposition du préambule de la Constitution selon laquelle la République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international, au nombre desquels figure tout traité en vigueur.

M. Michel Hannoun. Et la réciprocité ?

Mme Ségolène Royal. Faudra-t-il, désormais, que, pour chaque traité ratifié par la France, on engage une révision constitutionnelle afin de spécifier que ce traité sera bien appliqué ? (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Eric Raoult. Il faut le demander à M. Badinter !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. C'est vous qui nous avez proposé Maastricht !

Mme Ségolène Royal. Par ailleurs, cette réforme manque aussi son objectif principal qui consistait, de l'aveu même du ministre de l'intérieur, à contrer le Conseil constitutionnel. En effet, la réserve du droit national est maintenue - elle est expressément prévue dans les accords de Schengen - et, en second lieu, la révision ne touche pas à l'argumentation qui a fondé la censure du Conseil constitutionnel. Celui-ci a en effet jugé que ce que mettrait en cause la loi Pasqua, en refusant à un « demandeur Schengen » de déposer un dossier à l'OFPRA, ce n'était pas le droit d'asile, mais les droits de la défense, « qui constituent pour toutes les personnes, qu'elles soient de nationalité française, de nationalité étrangère ou apatrides, un droit fondamental de caractère constitutionnel ».

Alors, monsieur le ministre de l'intérieur, après le droit d'asile, doit-on s'attendre à une révision constitutionnelle concernant les droits de la défense ?

M. Michel Hannoun. Et allez, après le sida, la défense ! Il est vrai que l'un et l'autre concernent le domaine immunitaire !

Mme Ségolène Royal. Ce que j'ai voulu démontrer, c'est qu'aucun argument constitutionnel ne peut être avancé en faveur de la réforme de la loi fondamentale.

Il faut donc chercher des raisons politiques. On veut sans doute donner des gages à un certain électorat, en lui montrant qu'on ne recule devant rien pour combattre l'immigration et en profitant du fait que l'opinion ne distingue pas clairement les enjeux du débat juridique. Mais cela justifie-t-il qu'on aille jusqu'à modifier la loi fondamentale ? Je ne le crois pas.

Car, si chaque fois que la Constitution vous gêne vous la changez, vous finirez par inverser la hiérarchie des normes juridiques, garante des libertés fondamentales !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. C'est vous qui avez commencé avec Maastricht !

Mme Ségolène Royal. Oui, il faut s'opposer à ce projet de loi, pour plusieurs raisons.

Parce que la confusion que vous entretenez volontairement entre droit d'asile et immigration n'est pas respectable.

Parce que réformer la Constitution sans donner au Parlement le texte des futures lois Pasqua n'est pas loyal.

Parce que faire croire qu'il y a urgence, alors que la convention de Schengen vient de voir son application reportée, c'est nous demander de jouer une comédie parlementaire, alors que nous n'avons pas été élus pour cela, - en tout cas ce n'est pas la conception que je me fais de mon mandat de parlementaire.

M. Julien Dray et M. Jacques Floch. Très bien !

Mme Ségolène Royal. Je voudrais pour terminer évoquer une application très concrète du droit d'asile, au-delà des arguties juridiques, je veux parler de l'Algérie.

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Bonne question !

Mme Ségolène Royal. Que va faire la France pour les intellectuels algériens assassinés quotidiennement ?

M. Alain Levoayer. S'ils sont morts, il n'y a plus rien à faire !

Mme Ségolène Royal. Que va-t-elle faire, la France, pour les démocrates physiquement menacés ? Pour les femmes, médecins, journalistes, enseignantes, avocates, intellectuelles, qui nous contactent, nous, parlementaires françaises ?

M. Michel Meylan. Il fallait y penser en 1955!

Mme Ségolène Royal. Nous sommes loin là des débats juridiques abstraits. Quelles réponses, non pas juridiques – remplissez un dossier, allez au guichet numéro 10... – mais philosophiques, politiques et affectives l'Etat français, va-t-il donner? (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Ernest Chénière. Vous voulez envoyer un corps expéditionnaire?

M. Michel Bouvard. C'est de l'amalgame!

M. Michel Hannoun. Cela n'a rien à voir avec Schengen!

Mme Ségolène Royal. Ces réponses ne résident pas dans une réforme de la Constitution ni dans un texte de loi mais relèvent de notre conscience. (*Exclamations sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Michel Hannoun. Démagogie! (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Julien Dray. Ah oui? Vous êtes des spécialistes!

M. Michel Hannoun. Pas vous! Pas ça!

Mme Ségolène Royal. En tout cas, ne comptez pas sur nous pour vous aider à jouer devant l'opinion cette comédie du pouvoir, aux dépens des grands principes. D'ailleurs, n'est-ce pas un signe de faiblesse qu'un gouvernement accepte de remettre en cause les grands principes pour donner l'impression qu'il décide? (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Eric Raoult. Vous ne croyez pas vous-même à ce que vous dites!

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

M. Laurent Dominati. Monsieur le président, mes chers collègues, la question est, faut-il vraiment réformer la Constitution?

Plusieurs députés du groupe socialiste. Non!

M. Robert Pandraud, président de la délégation pour les Communautés européennes. Là est le problème!

M. Laurent Dominati. Pour la deuxième fois en moins de six mois, nous allons être convoqués en Congrès pour modifier la Constitution. Il y a deux justifications possibles à une révision constitutionnelle.

La première, qui concerne la réforme des institutions, doit avoir pour objet de renforcer l'Etat de droit. C'était le cas en juillet dernier pour assurer l'indépendance de la justice. A l'évidence, ce n'est pas le cas aujourd'hui.

La seconde justification, c'est la révision d'ordre technique, qui a déjà eu lieu dans le passé. Elle doit être incontestable, dans sa nécessité et dans son efficacité. Cette seconde révision est-elle une révision technique? Si oui, est-elle vraiment utile et incontestablement efficace?

Il est vrai que la décision du Conseil constitutionnel du 13 août a posé un certain nombre de questions, mais les réponses ne sont pas aussi claires et aussi évidentes qu'on veut le croire. Juridiquement, la révision s'imposerait. Pratiquement, elle seule permettrait de maîtriser l'immigration, due à des demandes d'asile abusives. Politiquement, elle serait à la fois forte et consensuelle. Qu'on me permette de douter de tant de qualités à la fois!

Il ne semble pas juridiquement nécessaire de procéder à une révision constitutionnelle.

En effet, la réponse du Conseil d'Etat est extrêmement ambiguë. Car si le Conseil d'Etat ne contredit pas le Conseil constitutionnel, contrairement à ce qui a été

affirmé ici ou là, il n'exclut pas davantage le recours à une simple réforme législative des procédures de demande d'asile.

Je cite l'avis du Conseil d'Etat: « Le législateur pourrait instituer une procédure d'urgence permettant le rejet, par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, des demandes d'asile fondées sur le quatrième alinéa du préambule. »

Il y a donc une solution législative qui dispense d'une révision constitutionnelle. Je pense qu'il est préférable de l'examiner d'abord.

Le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, l'a d'ailleurs reconnu hier lors d'une réunion de groupe. Mais il a affirmé que cette solution aurait été très difficilement applicable, en raison de la multiplication des contrôles aux frontières, avec la présence d'un délégué de l'OFPRA et la création de zones d'attente. Il s'effrayait du risque de multiplication de ces zones d'attente. Puis-je faire remarquer que celles-ci existent déjà, pour les personnes qui font une demande d'asile, dans les ports et les aéroports, lesquels sont les principaux lieux de demande d'asile et les principales voies de l'immigration clandestine, et non pas les frontières terrestres.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Il n'y a plus de frontières terrestres!

M. Laurent Dominati. En quoi la révision constitutionnelle empêchera-t-elle, dans la mesure où il n'y aura plus de contrôles aux frontières, les étrangers déboutés en Allemagne de venir jusqu'à Paris? Il n'y a aucun système permettant aux autorités de la République de savoir si un demandeur d'asile a déjà déposé une demande dans un autre pays, ainsi que le regrette la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes dans le rapport présenté par Robert Pandraud sur l'application des accords de Schengen.

M. André Fanton. Excellent rapport!

M. Laurent Dominati. Non seulement il n'y a aucun système, mais il ne semble pas, à l'heure actuelle, qu'un tel système puisse exister.

M. le garde des sceaux affirme que, sans la révision, les 460 000, ou 580 000, demandeurs d'asile déboutés dans les autres pays viendront en France.

Actuellement, est-ce le cas? D'après les services du Gouvernement, seulement 350 personnes dont la demande a été rejetée en Allemagne ont fait une demande en France.

On peut supposer et anticiper, mais on peut aussi, lorsqu'il s'agit de modifier la loi fondamentale, être prudent.

On nous dit aussi qu'on examinera les visas. Mais tous les gouvernements européens savent que les demandeurs d'asile abusifs font disparaître leurs papiers. Comment peut-on affirmer que la disparition des contrôles à l'intérieur de la Communauté sera plus efficace que le maintien des contrôles? Il ne s'agit donc pas d'une révision incontestablement technique, utile et efficace.

En fait, je crois que le problème est politique et qu'il tient au rôle et à la place du Conseil constitutionnel dans nos institutions.

Ce sera la première fois qu'une révision constitutionnelle sera faite à la suite d'une décision du Conseil. C'est un précédent. Il peut être utile, mais il peut être dangereux.

Le Gouvernement en est à ce point conscient que, paradoxalement, comme pour s'en excuser, il avalise dans son texte l'analyse du Conseil et ne la conteste pas.

Sans doute est-ce l'effet consensuel de la cohabitation qui mène à ce compromis constitutionnel entre M. le Président de la République, notre Gouvernement et le Conseil constitutionnel lui-même.

Si l'on voulait répondre sur le fond au Conseil constitutionnel, de façon politique, il ne faudrait pas répondre sur l'objet de la décision du 13 août, mais sur le rôle du Conseil et sur la dérive de sa jurisprudence, comme certains l'ont observé à cette tribune.

M. André Fanton. Très bien !

M. Jean-Jacques Hyest. Une révision constitutionnelle supplémentaire !

M. André Fanton. Oui, mais une vraie !

M. Laurent Dominati. Elle serait efficace et ce serait une réforme de fond.

Le sénateur Dailly, que ne contestera pas mon ami Jean-Jacques Hyest, a d'ailleurs rédigé une proposition de loi qui évite la « réponse de circonstance » que la majorité s'apprête à donner.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Le président Dailly est une grande autorité au Sénat !

M. Laurent Dominati. Il s'agirait de faire en sorte que le contrôle de la constitutionnalité s'exerce conformément aux articles de la Constitution et non à la Constitution en y comprenant le préambule. C'est une réponse de fond qui évite la dérive jurisprudentielle du « bloc de constitutionnalité ». Cette réforme serait d'ailleurs, comme l'indiquait le président Mazeaud, un retour à l'esprit des constituants de 1958, monsieur le ministre d'Etat.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Absolument !

M. Laurent Dominati. A l'avenir, combien de décisions du Conseil seront-elles assises sur des principes constitutionnels aussi nouveaux qu'impérieux ? Combien d'accords européens va-t-on signer ? Combien de révisions constitutionnelles devra-t-on faire ?

On peut considérer que la Constitution est, après tout, un texte comme un autre, que l'on modifie selon une procédure particulière et que l'on change aussi souvent qu'il semble nécessaire. Ce n'est pas, pour l'instant, la tradition française. Beaucoup pensent qu'on ne change pas la Constitution tous les six mois.

Je sais que le ministre de l'intérieur, ministre d'Etat, s'étonnait hier qu'un député parisien puisse contester l'utilité d'une telle révision compte tenu des problèmes d'immigration, officielle et clandestine, que connaît le centre de Paris. Mais c'est parce que je suis le député du centre de Paris...

M. Robert Pandraud, président de la délégation pour les communautés européennes. Vous êtes un député de la nation !

M. Laurent Dominati. C'est exact, monsieur Pandraud ! C'est donc parce que je suis le député de la nation élu par les électeurs du centre de Paris et parce que, dans le deuxième arrondissement, que je connais bien, il y a 25 p. 100 de population étrangère officiellement recensée, parce qu'il y a un travail clandestin incontesté par les services de police, que je ne crois pas que la révision constitutionnelle règlera le problème de façon concrète.

Vous ne remplacerez pas les effectifs de police manquants par la révision constitutionnelle, pas plus que l'indigence matérielle des commissariats et des tribunaux ni la désorganisation de ces services.

M. Robert Pandraud, président de la délégation pour les communautés européennes. Très bien !

M. Laurent Dominati. Et je m'étonne à mon tour, monsieur le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, que ce soit vous qui ayez pris l'initiative de proposer une réforme de la Constitution de la V^e République pour une réponse de circonstance dont ni la nécessité, ni l'utilité, ni la cohérence ne sont suffisamment démontrées.

On ne doit pas toucher à la Constitution sans être sûr de l'enrichir et de l'embellir ; c'est pour moi une question de principe, qui vient peut-être du fait que je suis né après 1958.

Il serait plus simple, croyez-moi, pour ce qui me concerne, de vous suivre aveuglément comme je le fais d'habitude. Mais sur un tel sujet, chacun doit se prononcer en conscience et il ne saurait y avoir de simple réflexe. Je ne conteste pas la politique du Gouvernement sur l'immigration, mais je souhaite montrer que la première exigence de la fonction parlementaire que j'exerce depuis peu, c'est, avant tout, de préserver la Constitution. *(Applaudissements sur quelques bancs du groupe du Rassemblement pour la République.)*

M. le président La parole est Mme Nicole Catala.

Mme Nicole Catala. Monsieur le président, messieurs les ministres d'Etat, d'emblée je vous indique que j'adhère entièrement à l'objectif que le Gouvernement s'est fixé : maîtriser l'immigration. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.)*

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Mais ?

Mme Nicole Catala. Nous ne pouvons pas accepter sans rien faire que s'ajoutent aux migrants du Sud, déjà nombreux à s'efforcer de demeurer irrégulièrement sur notre sol, les migrants de l'Est dont l'Allemagne sait déjà, elle, combien ils peuvent être nombreux. Quel que soit le regret que l'on puisse en éprouver, nous ne pouvons pas accueillir toute la misère du monde, je ne suis pas la première à le dire.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Non, ce sont eux, là bas !

Mme Nicole Catala. J'apporte donc, je le répète, mon soutien au Gouvernement.

Il n'en demeure pas moins, messieurs les ministres d'Etat, que le chemin que l'on nous demande d'emprunter m'inspire certaines interrogations et même, je dois l'avouer, une certaine perplexité.

Ma première interrogation est d'ordre général. Elle ne concerne pas à proprement parler le problème d'aujourd'hui mais, plus largement, les développements de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Conçu comme un gardien de la Constitution, le Conseil s'est reconnu peu à peu la faculté de forger des « principes de valeur constitutionnelle », bien au-delà de la lettre même de la Constitution, au-delà de son préambule, ...

M. André Fanton. Absolument !

Mme Nicole Catala. ... au-delà de la Déclaration des droits de l'homme, bref, quasiment sans limites, peut-on dire.

M. André Fanton. Et au-delà de toute raison !

Mme Nicole Catala. Alors que le juge civil voit son œuvre interprétative limitée par l'interdiction qui lui est faite par le code civil de prononcer des arrêts de règlement, ...

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Très juste !

Mme Nicole Catala. ... alors que le juge répressif doit obéir à la règle de l'interprétation stricte de la loi pénale, le juge constitutionnel, lui, semble pouvoir s'attribuer un pouvoir propre de création du droit.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. On l'a un peu laissé faire !

Mme Nicole Catala. C'est, en tout cas, le constat que faisait cet été, dans la presse, un spécialiste connu de ces questions, le professeur Favoreu, qui écrivait que sous l'influence de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, des pans entiers du droit pénal et de la procédure pénale, du droit administratif, financier, fiscal ou du droit commercial étaient en voie de changement.

M. André Fanton. Très bonne analyse !

Mme Nicole Catala. Le Conseil constitutionnel a-t-il été créé pour cela ? (« Non ! » sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.) A-t-il été créé pour se substituer au législateur (« Non ! » sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République) dans sa tâche d'adaptation et de modernisation du droit ? Ma réponse, notre réponse puis-je dire, est non ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

J'en viens maintenant à la décision rendue le 13 août dernier par le Conseil constitutionnel. Elle introduisait, dans le dispositif adopté en juillet dernier par le Parlement pour maîtriser l'immigration, une brèche qui, si elle restait ouverte, constituerait un appel d'air important pour de nouveaux immigrants.

Il faut donc combler cette brèche, et la combler, je le crois, par une loi constitutionnelle même s'il est déplaisant, on l'a dit avant moi, pour des gaullistes comme nous, attachés à notre loi fondamentale – mais je viens de constater avec plaisir que nous n'étions pas les seuls – de voir notre Constitution quelque peu défigurée...

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Très juste !

Mme Nicole Catala. ... par des ajouts qui, peut-être nécessaires, n'en sont pas moins de circonstance, c'est le cas aujourd'hui.

M. André Fanton. Des gargouilles !

Mme Nicole Catala. Je voudrais saisir l'occasion de ce débat pour affirmer à nouveau, comme je l'avais fait durant le débat relatif au traité de Maastricht, la primauté de notre Constitution sur toutes les autres sources de droit, fussent-elles d'origine communautaire. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

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

Mme Nicole Catala. Et je voudrais dire combien il me paraîtrait souhaitable que les représentants de la France, dans une négociation internationale mettant en cause notre souveraineté, n'aillent pas jusqu'à la signature d'un accord sans que soit mise en lumière une possible atteinte à cette souveraineté, et donc l'éventuelle nécessité de modifier notre Constitution – et cela avant même que ne s'applique la procédure de l'article 54 de la Constitution. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Mais j'en viens au droit d'asile, et plus précisément à l'exercice de ce droit par des demandeurs ne relevant pas de la compétence de la France en vertu de l'accord de Schengen ou, demain, de la convention de Dublin. La décision du 13 août leur confère un droit individuel direct à demander l'asile en France même s'ils ont été

déboutés par un autre Etat signataire. Si nous nous inclinons devant cette jurisprudence, ces demandeurs devraient donc être mis en possession d'une autorisation provisoire de séjour. C'est justement pour éviter ce résultat, qui ferait de notre pays le lieu de convergence de tous les demandeurs déboutés par les autres Etats signataires de l'accord de Schengen et, demain, de la convention de Dublin, que nous sommes conduits aujourd'hui à envisager de réviser notre Constitution.

Mais le texte qui nous est proposé est-il assez explicite ? Va-t-il assez loin au regard de l'objectif que nous poursuivons, c'est-à-dire l'impossibilité, pour des demandeurs déboutés par un autre Etat de s'installer sur notre sol et d'y devenir des clandestins ? Je n'en suis pas persuadée et c'est l'une des questions que je voudrais vous poser, messieurs les ministres d'Etat : ne peut-on penser, ne peut-on redouter, que, à côté des dispositions que vous nous présentez, le Conseil constitutionnel ne continue à faire prévaloir un ou plusieurs des principes qu'il a énoncés le 13 août dernier, je pense plus particulièrement au droit au séjour ?

M. André Fanton. Exactement !

Mme Nicole Catala. « Le respect du droit d'asile, a-t-il en effet déclaré, implique d'une manière générale que l'étranger qui se réclame de ce droit soit autorisé à demeurer provisoirement sur le territoire jusqu'à ce qu'il ait été statué sur sa demande. » le Conseil a donc créé non seulement un droit individuel à demander l'asile, mais aussi un droit au séjour.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Oui, absolument !

Mme Nicole Catala. La réforme proposée tendant à substituer à ce droit une simple faculté pour notre pays, ont peut être tenté d'en déduire que le droit au séjour « tombe » du même coup. Sans droit à l'asile, il n'y aurait plus de droit au séjour. Mais je n'en suis pas entièrement sûre.

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 est saisi de cette demande. Or, notre rapporteur l'a noté, tout examen, même rapide, du bien-fondé d'une demande par la France constitue une telle saisine.

Comment les autorités de la République visées dans le deuxième alinéa du futur article 53-1 de la Constitution, parviendront-elles à exercer la faculté que nous souhaitons leur donner d'accorder l'asile sans un examen, même rapide, de la demande ? Et cet examen, même rapide, ne va-t-il pas constituer une saisine donnant prise à l'exercice du droit à demeurer sur le territoire ? Messieurs les ministres d'Etat, je vous demande de me rassurer sur ce point, car, si nous n'avions pas de certitudes, une partie des objectifs de la réforme ne seraient pas atteints.

Je voudrais aussi savoir – mais vous répondrez sans doute tout à l'heure à ces interrogations – quel sera le contenu de la loi ordinaire qui complètera la réforme que nous abordons aujourd'hui et qui déterminera notamment l'organisme qui exercera, au nom des autorités publiques, le droit de donner asile, ainsi que la procédure et les motifs qui pourront nous conduire à accueillir des étrangers pour d'autres raisons que leur action en faveur de la liberté.

Il nous serait précieux, messieurs les ministres, d'en savoir un peu plus long sur ces différents points. Mais, sous réserve de ces quelques interrogations, je tiens à

redire toute ma confiance dans le gouvernement auquel vous appartenez. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Philippe de Villiers.

M. Philippe de Villiers. Monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre de l'intérieur, après Mme Nicole Catala, je voudrais dire combien j'adhère aux objectifs qui sont les vôtres, notamment s'agissant de la lutte contre l'immigration clandestine.

Mais je pense aussi que l'on ne change pas de Constitution comme on change de liquette et qu'il ne faut y toucher que d'une main tremblante !

Le projet de loi constitutionnelle qui nous est présenté appelle de notre part la plus grande prudence, d'une part parce qu'il s'intègre dans un projet européen global qui fait prévaloir les abstractions plutôt que les réalités - on l'a bien vu depuis un an, hélas ! -, d'autre part, parce qu'il se réfère à la fameuse convention de Schengen dont tout le monde aujourd'hui constate qu'elle est vraiment inapplicable dans le court terme ou dans le moyen terme.

Bien entendu, la procédure commune du droit d'asile qui motive ce débat ne constitue qu'une petite partie des accords de Schengen, comme vous le rappelez, monsieur le garde des sceaux, dans l'exposé des motifs. Si cette petite partie avait été détachée des accords, notamment de la suppression des contrôles aux frontières internes de la Communauté, elle n'aurait peut-être pas suscité les mêmes critiques : mais, ne nous y trompons pas, dans les circonstances actuelles l'amalgame des deux est explosif !

En outre, le vote de l'Assemblée passera, aux yeux des Français, s'il est positif, pour la confirmation d'une volonté de poursuivre le processus de démantèlement des frontières internes de la Communauté. Cette volonté, qui pourrait refléter une louable persévérance dans la construction européenne, risque surtout d'apparaître, dans les circonstances présentes, comme un inexplicable refus de prendre en compte l'évolution de la situation et les premières leçons de l'expérience.

La situation actuelle est grave et M. le ministre de l'intérieur le sait mieux que quiconque. Elle est si grave que l'application des accords de Schengen - M. le président de la délégation, M. Robert Pandraud, le rappelait judicieusement ce matin - vient d'être reportée pour la deuxième fois et l'on sait bien qu'elle le sera probablement pour la troisième à partir du mois de février. En effet, ce n'est pas simplement devant des problèmes techniques que nous nous trouvons : ce sont des « failles profondes », pour reprendre l'expression de M. le président de la délégation, qui affectent les conditions fondamentales de viabilité du dispositif.

Parmi ces failles profondes, il en est deux que je voudrais simplement rappeler.

La première, c'est que le contrôle des personnes aux frontières extérieures de la Communauté n'est toujours pas effectif, et de loin, alors que les pressions migratoires s'aggravent de mois en mois. En 1992, trois millions d'étrangers au moins - le chiffre nous vient du Sénat - et certains disent cinq millions - sont entrés, légalement ou non, en Europe de l'Ouest. Extrapolons sur dix ans et voyons les conséquences ! La semaine dernière, les chiffres alarmants qui nous ont été communiqués, pour ce qui concerne nos frontières communes avec d'autres Etats de la Communauté, nous rappellent que les interpellations des immigrants illégaux ont fait un bond, malgré les efforts louables et efficaces de M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur.

Hélas, il n'est pas possible de dire que la multiplication des arrestations est liée à un renforcement des contrôles aux frontières puisque, depuis le 1^{er} janvier 1993, il n'y en a plus, sinon juridiquement, du moins dans les faits.

De telles évolutions doivent nous inviter à réfléchir, d'autant plus - seconde faille très importante, mise en lumière, là encore, par M. Pandraud - que les Etats ne sont toujours pas d'accord entre eux sur la lutte contre le trafic des stupéfiants. On nous rappelait hier que la culture du cannabis sous serre se place au sixième rang des productions agricoles néerlandaises. Il y a là plus qu'une divergence, un fossé.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Tout à fait !

M. Philippe de Villiers. Or la procédure commune de traitement des demandes d'asile est elle-même frappée de vice structurel parce que le système commun d'informations Schengen, le fameux SIS, qui est le pivot de tout le dispositif, ne fonctionne toujours pas et qu'il y a tout lieu de penser qu'il ressemblera de plus en plus au système Socrate de la SNCF. (*Rires.*)

M. Jean-Pierre Brard. Comparaison audacieuse pour quelqu'un qui date de la marine à voile ! (*Sourires.*)

M. Charles Cova. Laissez la marine tranquille ! (*Sourires.*)

M. Philippe de Villiers. Mais aussi parce que n'y figurent pas les références des demandeurs d'asile, même pas de ceux qui auront été déboutés par un pays membre. Par conséquent, nous pouvons nous poser cette question simple : est-il raisonnable de réviser la Constitution française pour appliquer des textes fondamentalement inapplicables ?

J'ajouterai, encore que M. Mazeaud l'eût exprimé à cette tribune tout à l'heure beaucoup plus brillamment que je ne saurais le faire -, ...

M. Jean-Yves Le Déaut. C'est vrai !

M. Jean-Pierre Brard. Incontestable !

M. Philippe de Villiers. Je vous remercie de m'approuver ! (*Rires.*) C'est inhabituel, mais ça fait toujours plaisir !

M. Jean-Pierre Brard. En plus, il est maso !

M. Philippe de Villiers. J'ajoute donc que le projet de révision me paraît tout à fait contradictoire : le premier alinéa exprime que nous faisons confiance à nos voisins et le second dit le contraire puisqu'il prévoit, en affichant l'intention de protéger la souveraineté nationale, que les autorités de la République pourront toujours donner asile à un étranger persécuté même si sa demande a été refusée au préalable par l'un de nos partenaires.

Cette disposition porte en elle-même sa propre contradiction. En effet, si nos partenaires introduisent la même dans leurs constitutions respectives - et ils ne manqueront pas de le faire - ils pourront admettre chez eux un demandeur d'asile débouté par la France qui serait donc susceptible de revenir chez nous - puisque les contrôles aux frontières intérieures sont abolis - bafouant impunément notre souveraineté.

M. Jean-Pierre Brard. C'est vrai.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Voilà ! Il ne fallait pas voter Schengen !

M. Philippe de Villiers. Les accords de Schengen, qu'on les accepte ou non, manifestaient dans leur principe, une certaine cohérence intellectuelle. Il n'en reste plus rien après l'introduction du droit d'appel contenu dans le second alinéa.

Bref, ce projet me semble manifester une conception complètement irréaliste de la construction européenne. Bien sûr, sur le papier, il peut paraître louable de tracer un grand cercle autour de l'Europe - ce sont les frontières externes - et d'abolir à l'intérieur de ce cercle tous les contrôles aux frontières internes afin de mettre en place des systèmes communs comme celui de la procédure du droit d'asile. Mais c'est oublier que, dans le contexte dangereux où nous vivons - et les événements récents de l'Algérie doivent nous inviter à y réfléchir - devant la montée des pressions migratoires à venir, deux contrôles valent mieux qu'un, surtout si celui qui demeure n'est pas effectif, comme c'est le cas aux frontières externes. Et il est impossible que ce contrôle soit complètement effectif puisque plus le cercle s'étend, plus s'étire la frontière. L'immigrant cherche alors le point faible et naturellement, il le trouve...

M. Jean-Pierre Brard. C'est la Vendée, le point faible !

M. Philippe de Villiers. Si la construction européenne piétine, si les peuples considèrent de plus en plus ses institutions comme trop lointaines, prenons garde ! C'est sans doute parce qu'on parle trop souvent de projets qui sont satisfaisants pour l'esprit, satisfaisants pour les experts...

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Et encore !

M. Philippe de Villiers. ... mais qui ne répondent pas aux problèmes concrets. Or la question que se posent les gens, ce n'est pas celle de l'abolition des contrôles aux frontières internes, c'est de savoir si nous allons être capables de mettre sur pied de véritables fichiers communs opérationnels permettant une coopération policière et judiciaire effective et sérieuse bénéficiant de meilleurs contrôles. C'est possible, M. Robert Pandraud le disait ce matin, même si les déboutés du droit d'asile changent d'identité en passant la frontière : le système des empreintes digitales, selon les spécialistes, permet de résoudre 95 p. 100 des cas.

Monsieur le garde des sceaux, nous sommes à un des rares moments de l'histoire où le destin hésite entre l'imprudence et le tragique. Nous savons qu'un échec du système Schengen aurait des conséquences dramatiques pour l'Europe en laquelle les citoyens finiraient de perdre toute confiance. Pourtant, la machine poussée par des jusqu'aboutistes continue d'avancer en dépit de tous les avertissements.

Bien sûr, nous pouvons voter oui à la révision, en nous disant qu'elle n'engage à rien et que le Gouvernement saura bien, le moment venu, arrêter l'engrenage. Cette attitude ne serait cependant pas responsable. Il faut maintenant que les dirigeants de l'Europe entendent la voix des peuples. Et qui est mieux placés que nous, députés, pour la transmettre ?

C'est pourquoi je ne voterai pas quant à moi cette révision constitutionnelle. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Jean-Pierre Brard. Grâce à M. de Villiers, M. Pasqua est à gauche !

M. Philippe de Villiers. Vous, vous êtes encore à Moscou !

M. Jean-Pierre Brard. Cadoudal ! (*Sourires.*)

M. le président. La discussion générale est close.

La parole est à M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Mesdames, messieurs les députés, je vous remercie d'être aussi nombreux ce soir pour ce débat important. Je n'ai pas pu le suivre en totalité mais les arguments que vous avez échangés, pour l'essentiel, je les connais. Je les ai entendus développés à la radio, à la télévision ou dans la presse. Je vous suis reconnaissant de votre présence, car je vois que, finalement, vous ne m'en voulez pas parce que c'est à cause de moi que vous êtes là. (*Sourires.*)

M. Jean-Yves Le Déaut. C'est vrai !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. En effet, et certains d'entre vous l'ont rappelé cet après-midi, Edouard Balladur, dès la présentation de son gouvernement devant l'Assemblée nationale, avait indiqué que, parmi les responsabilités prioritaires qui étaient les siennes, figurait la lutte contre l'immigration clandestine et qu'à ce titre il entendait proposer et conduire une politique orientée en trois volets : le contrôle de l'immigration, l'intégration, le code de la nationalité.

Mon collègue le ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice et moi-même avons donc présenté à l'Assemblée nationale et au Sénat trois projets de loi, l'un portant réforme du code de la nationalité, l'autre visant à donner aux forces de police les moyens nécessaires pour procéder aux contrôles d'identité, le troisième concernait les conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

Il s'agissait de lutter contre un certain nombre d'abus. Ces projets ont été votés à l'unanimité par la majorité parlementaire à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Mais dans le troisième, concernant l'immigration, les mesures destinées à maîtriser et à contrôler l'entrée et le séjour des étrangers en France ont été censurées sur certains points. Quand la censure ne portait pas sur le fond, ces mesures pouvaient être reprises dans une loi ordinaire. Dans ces conditions, le Gouvernement a présenté au Parlement - le texte a déjà été voté par le Sénat et va vous être soumis prochainement - un projet de loi, qui en ce qui concerne la rétention judiciaire, d'autres luttes contre les abus relatifs au mariage et un certain nombre d'autres domaines, contribuera à nous permettre de prendre les mesures que nous souhaitons.

Reste le problème auquel nous sommes confrontés. Le Conseil constitutionnel a en effet annulé une disposition importante du texte que j'avais présenté. Ce texte porte notamment sur les conditions d'application du droit d'asile. Je rappelle au passage que c'est la première fois que ce droit est codifié dans une loi.

Si le Conseil constitutionnel s'était contenté de réaffirmer l'applicabilité, en toutes circonstances, du quatrième alinéa du préambule de la Constitution de 1946, nous n'aurions rien eu à redire, parce que nous sommes décidés à le respecter, bien évidemment.

S'il s'était contenté de dire que la France, dans le cadre des accords de Schengen, se réservait le droit de saisir et d'examiner une demande de droit d'asile déjà examinée au fond et rejetée par un pays signataire, nous n'aurions rien eu à y redire non plus, puisque c'est l'exercice de notre prérogative nationale. Alors, où se trouve le problème ?

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Dans la convention de Schengen.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Mais non, monsieur Mazeaud.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Article 29-4 !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Mais non ! Il se trouve ailleurs. La convention de Schengen a prévu que le droit national s'applique. C'est le Conseil constitutionnel, qui revenant sur sa jurisprudence ancienne (« Non ! non ! » sur les bancs du groupe socialiste), ...

M. Jean-Jacques Hyest. Tout à fait !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. ... a décidé que non seulement toute personne se réclamant du quatrième alinéa du préambule de la Constitution devait voir son dossier examiné au fond même quand il avait déjà été examiné et rejeté par un pays signataire de la convention de Schengen, mais que cela entraînait son entrée et son séjour sur le territoire. C'est là que se pose le problème.

M. Charles Ceccaldi-Raynaud. Et cela ne figure pas dans le préambule.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Rien n'est changé en ce qui concerne les étrangers qui arrivent directement en France. Ce qui change, c'est que la convention de Schengen nous met à l'abri d'un certain nombre d'abus et de risques et que la décision du Conseil constitutionnel, au contraire, entraîne pour nous un certain nombre de conséquences.

Je vous ai écoutés, j'ai écouté vos arguments. J'ai entendu également certains d'entre vous faire référence à d'éminents professeurs de droit. Comme si vous aviez oublié que vous n'êtes pas là ce soir en tant que juristes ou en tant qu'experts, mais en tant que pouvoir constituant. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

On ne vous demande pas une consultation juridique. Vous êtes les représentants du peuple souverain. C'est vous ce soir qui faites la loi, personne d'autre. (*Applaudissements sur les mêmes bancs.*) Rejetez ce que nous vous proposons, si cela ne vous convient pas, mais cessez donc de vous abriter derrière telle ou telle considération ou consultation.

M. Jean-Yves Le Déaut. Il n'est pas interdit de les écouter.

M. Jacques Fioch. Pas de leçon, monsieur le ministre !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Je vous ai écouté avec un peu de commisération, à vrai dire. (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste. - Rires et applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Jean-Pierre Brard. Démagogue !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Aujourd'hui, dans l'ensemble de l'Europe, tous les pays sont confrontés au même problème...

M. Jean-Pierre Brard. Traitez-le à la source !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. ... celui de la pression migratoire, qui s'exerce à nos frontières, et chaque pays est conduit à réviser sa législation.

M. Jean-Pierre Brard. C'est inutile !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Oh, dans les pays, dont vous avez été pendant si longtemps les zélés, il n'y

avait sûrement pas de problème de cet ordre ! (« C'est vrai ! » et applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre. - *Protestations sur les bancs du groupe communiste.*)

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Un pays comme l'Allemagne,...

M. Julien Dray. La France n'est pas n'importe quel pays !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. ... dont la loi fondamentale prévoyait que toute personne demandant le statut de réfugié devait être admise sur le territoire, a été obligé de la réviser. En effet l'Allemagne est soumise à une pression insupportable et l'accès incontrôlé des étrangers sur son territoire est une des raisons de l'émergence de la xénophobie et des incidents racistes. Voilà la vérité ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Mon collègue ministre de l'intérieur de la République fédérale me disait l'autre jour que sur les 430 000 demandes de droit d'asile - dont il savait très bien que la quasi-totalité n'émanait pas de réfugiés politiques - 5 p. 100 au maximum seraient acceptées, compte tenu de la révision de la loi fondamentale.

C'est la raison pour laquelle mon collègue, M. le garde des sceaux, vous parlait, comme je l'ai fait moi-même devant les plus hautes autorités de l'Etat, du risque de voir toutes ces personnes demander asile en France. Certes, ce n'est pas une certitude, car nous ne sommes certains de rien, ni vous, ni nous. Toutes ces personnes sont, en réalité, des réfugiés économiques...

M. Jean-Pierre Brard. Aidez-les à se développer !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. ... et elles cherchent - c'est leur droit, ce n'est pas un crime, bien au contraire -, des conditions de vie décentes dans un autre pays que le leur, où de telles conditions n'existent pas. Mais il se trouve que nous ne pouvons pas accueillir de toute la misère du monde. Croyez-vous qu'il faudra beaucoup de temps à tous ces réfugiés économiques pour savoir qu'il suffira de se réclamer de l'application du quatrième alinéa du préambule de la Constitution pour venir en France ? (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste.*)

Certainement pas, c'est évident !

M. Jean-Yves Le Déaut. Non ! (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Charles Ceccaldi-Raynaud. Bien sûr que si !

M. Jean-Pierre Brard. Ecoutez le pape ! Aidez au développement !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Voilà pourquoi nous vous proposons une révision limitée de la Constitution qui, tout en maintenant les principes auxquels nous sommes attachés - et vous n'avez aucune leçon à nous donner, nous ne les acceptons pas ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*) - nous met à l'abri de ces risques. Voilà la réalité.

M. Jean-Pierre Brard. Vous reniez ces principes, M. Mazeaud l'a dit !

M. le président. Monsieur Brard !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Alors, où en sommes-nous ? Car il faut bien se dire la vérité, ce n'est pas la peine de se cacher derrière des faux-semblants, d'adopter des faux-fuyants : certain vont refuser cette révision, non pas pour des raisons juridiques...

M. Julien Dray. Si !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Mais non, laissez-moi rire !

M. Jean-Pierre Brard. Pour des raisons d'humanité !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Certains, disais-je, vont refuser cette révision, non pour des raisons juridiques, mais parce que le texte qui vous a été présenté résulte d'un compromis intervenu entre le Premier ministre Edouard Balladur, que vous détestez,...

M. Julien Dray. Non !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. ... ce qui est votre droit, et Mitterrand, que d'autres détestent (*Rires sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République*), ce qui est leur. Voilà la réalité des choses !

M. Jean-Pierre Brard. Vous lorgnez sur le fonds de commerce de Le Pen !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Tout cela n'a rien à voir. Je comprends bien que cela ne vous fasse pas plaisir, mais c'est comme ça ! (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Julien Dray. Ce n'est pas le problème !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Voilà en fonction de quoi vous allez vous prononcer, non pas en tant que constituants, mais en fonction – je vais essayer d'employer des mots aimables – ...

M. Jean-Pierre Brard. Cela vous est difficile !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. ... en fonction de vos affinités politiques, ce qui revient à peu près au même.

M. Jean-Pierre Brard. Nous, nous ne sommes pas concernés !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Mesdames, messieurs, le Gouvernement a pris ses responsabilités. Il considère cette proposition de révision constitutionnelle comme indispensable à l'application de sa politique.

J'ai entendu beaucoup de critiques sur le système de Schengen. Je vous rappelle que si l'initiative de sa négociation n'a pas été prise par les gouvernements auxquels nous avons appartenu, M. Pandraud et moi-même, nous l'avons pourtant portée à notre tour sur les fonts baptismaux et soumise à ratification.

M. Jean-Pierre Brard. C'est un enfant naturel !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Et je ne le regrette pas !

J'ajouterai que c'est bien grâce à la convention de Schengen que des pays tels l'Italie, l'Espagne ou le Portugal ont commencé à mettre en place une législation plus adaptée au contrôle de l'immigration. Sans Schengen, les visas n'avaient pas été institués dans ces pays et les Néerlandais n'auraient pas entrepris d'efforts bien réels pour améliorer et adapter leur législation.

M. Jean-Pierre Brard. Démagogie !

M. Charles Ceccaldi-Raynaud. Et c'est un orfèvre qui parle, n'est-ce pas, monsieur Brard !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Mesdames, messieurs les députés, la position du Gouvernement, que précisera mon collègue ministre d'Etat, ministre de la justice, est donc simple. Il souhaite qu'aucun amendement ne soit apporté à ce texte.

M. Jean-Yves Le Déaut. Au pas cadencé !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Tel qu'il est, il est équilibré et répond à nos préoccupations. Nous vous demanderons donc de le voter en l'état. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Motion de renvoi en commission

M. le président. J'ai reçu de M. Martin Malvy et les membres du groupe socialiste et apparentés une motion de renvoi en commission déposée en vertu de l'article 91, alinéa 6, du règlement. (*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. Philippe Legras. Obstruction !

M. le président. La parole est à M. Jean-Yves Le Déaut.

M. Jean-Yves Le Déaut. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, jamais un texte n'aura été abordé dans des conditions aussi exécrales. (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

En moins d'une semaine, M. Pasqua, grand ordonnateur de l'entreprise de réforme constitutionnelle – il vient du reste de l'avouer en déclarant que c'était à lui que nous devons d'être là ce soir – aura bouclé la discussion du projet de révision à l'Assemblée nationale. Il s'est passé moins d'une semaine entre le Conseil des ministres et la discussion en séance publique.

M. Michel Bouvard. Cela vous déplaît, n'est-ce pas ?

M. Jean-Yves Le Déaut. La réforme est abordée dans des conditions inimaginables, plus proches des parodies de débat d'une république bananière que de la démocratie dans un Etat de droit. (*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. La batane, c'est vous !

M. Jean Vailleix. Ce n'est plus la campagne électorale, monsieur Le Déaut !

M. Jean-Yves Le Déaut. A peine quelques heures d'examen en commission des lois, un ministre entendu à la sauvette, un rapport rédigé en quelques jours sans audition – pas même celle du ministre des affaires étrangères qui a compétence sur l'Office de protection des réfugiés et apatrides...

M. Charles Ceccaldi-Raynaud. Ne vous plaignez pas, on vous écoute ! (*Sourires.*)

M. Jean-Yves Le Déaut. ... pas d'audition du ministre des affaires étrangères, qui a négocié les accords de Schengen...

M. Jean-Pierre Brard. Il est parti !

M. Jean-Yves Le Déaut. En effet ! Pas d'audition du directeur de l'OFPPA ; pas de rapport pour avis de la commission des affaires étrangères, malgré une demande faite à M. le président Valéry Giscard-d'Estaing.

M. Jean-Pierre Brard. C'est Eltsine en français !

M. Jean-Yves Le Déaut. Là où les Allemands, que vous nous avez moult fois ressortis cet après-midi, ont mis un an pour réviser l'article 16 de leur loi fondamentale relatif au droit d'asile dans des conditions de pressions migratoires infiniment plus fortes et plus graves qu'en France et, en recherchant et en trouvant un consensus entre majorité et opposition, le gouvernement français aura mis moins d'une semaine : ça passe ou ça casse !

M. René Couveinhes. Mitterrand et Balladur sont d'accord !

M. Michel Bouvard. Cela fait six mois qu'on a commencé !

M. Jean Valieix. Nous avons été élus pour cela !

M. Jean-Yves Le Déaut. Et ce sont ces mêmes députés, monsieur le président, qui réclament la revalorisation du travail parlementaire !

Je le dis avec force et conviction, le Parlement ne s'honore pas en se prêtant à cette parodie de démocratie. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. Jean-Pierre Brard. C'est juste !

M. Jean-Yves Le Déaut. Au-delà du problème de fond que j'aborderai en détail, je répondrai également à M. Pasqua qui, malheureusement, n'est plus là.

M. Jean-Pierre Brard. Cela ne l'intéresse pas !

M. Julien Dray. Il n'était là que pour parler à sa majorité !

M. Jean-Yves Le Déaut. Comment peut-on prétendre que la discussion soit allée à son terme, alors que pas un expert, pas un chercheur, pas un spécialiste, pas un constitutionnaliste, pas un ministre n'a été auditionné et n'a donné son avis ? Et qu'on n'aille pas tout à l'heure, dans un élan de démagogie, nous répondre que c'est aux parlementaires de faire la loi. C'est vrai, en effet, mais nous n'avons pas à être des spécialistes de la Constitution, même si certains le sont. Est-il interdit, dans un Etat de droit, de s'entourer des avis de personnes dont c'est le métier de penser et de réfléchir à des questions qui dépassent effectivement certains de nos collègues ?

Le Parlement marche au pas cadencé, et cette dérive est sans doute la plus grave. Mais d'autres points nous inquiètent, et notamment cet amalgame permanent entre immigration et droit d'asile auquel, avec le ministre de l'intérieur, vous vous livrez, monsieur le garde des sceaux. Le souci de lutter efficacement contre l'immigration clandestine, que vous affichez d'une manière incessante pour justifier votre projet, procède d'une falsification de la réalité et d'une mystification. Peut-être aurez-vous demain modifié la Constitution. Nous constaterons en tout cas après-demain que vous n'aurez touché en rien aux problèmes d'immigration clandestine dans notre pays !

M. Jean-Pierre Brard. Ce n'est pas leur objectif !

M. Jean-Yves Le Déaut. Vous savez que les moyens supplémentaires mis à la disposition de l'OFPPA, en 1989 puis en 1990, ont permis de réduire les demandes de droit d'asile en France et ont considérablement limité les faux demandeurs d'asile.

M. Eric Raoult. A la demande de qui ?

M. Jean-Yves Le Déaut. A l'époque, vous n'étiez ni au Gouvernement ni au Parlement, monsieur Raoult !

M. Eric Raoult. C'était à la demande de l'opposition ! Il faut tout de même le dire !

M. Jean-Yves Le Déaut. Dites que nous avons légiféré sous la pression, pendant que vous y êtes !

Vous savez que l'OFPPA fait très bien son travail et n'accorde l'asile qu'à ceux qui sont persécutés dans leur pays. Vous savez que lui seul peut distinguer les combattants de la liberté des faux demandeurs d'asile. Vous savez que la réduction des délais d'examen par l'OFPPA a découragé les réfugiés économiques.

M. Michel Bouvard. N'importe quoi !

M. Jean-Yves Le Déaut. Je vais vous donner un exemple car, visiblement, vous n'avez pas étudié cette question.

M. Michel Bouvard. Moi, j'habite à la frontière et je sais ce qui se passe !

M. Jean-Yves Le Déaut. Voici quelques chiffres que vous retrouvez dans un rapport que vous pourrez vous procurer dès demain à la distribution : en 1990, 18 000 demandes de droit d'asile émanaient de candidats originaires de Turquie. Dans la mesure où le délai d'examen des demandes d'asile en provenance de Turquie a été réduit, les faux demandeurs d'asile ou les vrais réfugiés économiques ne se sont plus adressés à la France. Le nombre des demandes est alors passé à 1 800 en 1992 et sera de l'ordre de 1 000 en 1993.

M. Eric Raoult. Plus les Kurdes de Mme Mitterrand !

M. Jean-Yves Le Déaut. Les Kurdes font partie des demandeurs d'asile et nombre d'entre eux sont de vrais demandeurs d'asile, monsieur Raoult, vous le savez bien.

M. Jean-Pierre Brard. Eh oui !

M. Jean-Yves Le Déaut. Vous savez également qu'un fichier dactyloscopique a été mis en place, que le droit est respecté car une commission des recours permet aux déboutés de faire valoir leurs droits. Vous savez enfin que cette réforme n'avait pas de justification, puisque aucun demandeur d'asile n'a invoqué le quatrième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 depuis un an. Aucun, et vous avez pu le vérifier.

Dans la lutte contre les détournements du droit d'asile, les précédents gouvernements ont obtenu des résultats significatifs sans compromettre ce droit fondamental.

M. Jean-Pierre Philibert, rapporteur. Ne dites pas n'importe quoi !

M. Jean-Yves Le Déaut. L'initiative d'une révision constitutionnelle ne risque-t-elle pas de rompre cet équilibre ?

Les législations et les pratiques en matière d'asile ont un impact décisif sur l'orientation des flux migratoires entre les pays européens. Si tous ces pays reconnaissent le droit d'asile et sont dotés de procédures d'octroi du statut de réfugié au sens de la convention de Genève, tous n'ont pas les mêmes pratiques. Trois éléments permettent de les caractériser : le régime d'admission au séjour des demandeurs, la rapidité de traitement des demandes et les droits sociaux accordés aux demandeurs.

La demande d'asile est devenue en Europe un facteur d'encouragement au séjour, c'est vrai, pour une partie des demandeurs d'asile. Dans tous les pays cités, la plupart des demandes n'aboutissent pas à l'octroi du statut de réfugié. Cela n'a pas été dit clairement. On fait un amalgame et on laisse entendre que les demandeurs seront, obligatoirement, des immigrants clandestins dans le pays en question. Les demandes n'aboutissent pas non plus, dans leur grande majorité, à un retour des déboutés dans leur pays d'origine, cela aussi est vrai.

M. Michel Bouvard. Ah !

M. Jean-Yves Le Déaut. Mais ce n'est pas sur le droit d'asile qu'il faut agir, c'est éventuellement sur les reconduites dès lors que toutes les garanties du droit ont été données à ces personnes !

M. Michel Bouvard. Mais elles sont dans la nature !

M. Jean-Yves Le Déaut. Non, monsieur Bouvard. Le problème est surtout qu'il n'y a pas de documents trans-frontières pour le départ des personnes qui sont dans notre pays et qui n'ont plus de papiers - le statut de demandeur de droit d'asile ou de candidat à l'immigration française ne comportant aucune dimension internationale.

Je suis allé au Maroc étudier cette question.

M. Gérard Léonard. Ah oui, mais là !...

M. Jean-Yves Le Déaut. J'en ai discuté avec les responsables marocains, monsieur Léonard. Il est évident qu'ils souhaitent coopérer avec les pays européens si ceux-ci coopèrent à leur développement économique. Cet aspect de la question qui a été abordé par plusieurs de nos collègues n'a pas été pris en compte dans ce projet de réforme constitutionnelle.

M. Gérard Léonard. Bien belle découverte, monsieur Le Déaut !

M. Jean-Yves Le Déaut. Ne raillez pas, le budget de la coopération est en régression !

M. Jean-Pierre Brard. Eh oui !

M. Gérard Léonard. Non, il est en augmentation !

M. Jean-Yves Le Déaut. Les demandes n'aboutissent donc pas à un retour.

En 1992, la France fait partie de la catégorie des pays qui ont enregistré une nette diminution des demandes alors que d'autres, comme l'Allemagne, n'ont pas réussi à contenir ce phénomène. En 1992, la France a enregistré 28 000 demandes. Ce chiffre devrait encore diminuer : 25 000 demandes sont escomptées pour 1993. En Allemagne, c'est vrai, le nombre des demandes a été de 438 191 en 1992. Vous pourrez constater en examinant un tableau que je laisse à votre disposition qu'à l'exception de l'Allemagne - dont on a beaucoup parlé aujourd'hui - et de la Suède, la quasi-totalité des pays européens ont réussi à réduire le nombre de demandes d'asile.

On a beaucoup parlé de pression migratoire européenne. Certes l'Allemagne était confrontée à un problème avant la révision de l'article 16 de la loi fondamentale allemande. Mais ce problème n'était pas général à l'Europe. On a fait peur en brandissant le spectre des 400 000 demandes et des 600 000 dossiers en attente de jugement des commissions allemandes. Mais la situation en France n'était en rien comparable et les mesures de raccourcissement des visas et des délais d'examen des demandes par l'OFPPRA ont contribué à faire passer le nombre des demandes d'asile de 61 000 en 1989 à 28 000 en 1992.

La politique menée pendant ces trois années a donc consisté à agir sur le régime d'admission au séjour des demandeurs, la rapidité de traitement des demandes et les droits sociaux accordés aux demandeurs.

La France a toujours défendu le principe que la demande d'asile n'emportait pas automatiquement l'admission au séjour en France. Ainsi, contrairement à ce qui est parfois soutenu, il n'est pas possible de déposer une demande d'asile à l'extérieur du territoire.

A l'étranger, un réfugié dispose de la seule possibilité de demander un visa pour la France, à charge pour lui de convaincre le consulat de France que sa demande d'asile, lorsqu'il pourra la déposer, sera favorablement prise en considération.

A la frontière, le demandeur d'asile peut obtenir l'asile territorial dans les conditions prévues par le décret du 27 mai 1982. La décision d'admission est prise par le ministre de l'intérieur, après consultation du ministre des affaires étrangères. Pendant le temps d'instruction, le demandeur est maintenu en zone d'attente dont le régime a été confirmé et précisé par la loi du 6 juillet 1992.

L'augmentation des demandes avait provoqué un engorgement de l'OFPPRA dont les délais d'instruction étaient devenus un encouragement au séjour. En outre, les demandeurs déboutés, après un séjour prolongé en France, étaient plus difficilement reconductibles. Grâce aux moyens financiers nouveaux accordés à l'OFPPRA en 1988, 1989, 1990 - ce n'est malheureusement plus le cas cette année, j'y reviendrai demain au cours de la discussion du budget des affaires étrangères - ces délais d'instruction ont pu être réduits. La fin de l'année 1991 a vu la totale résorption du retard accumulé antérieurement, et, depuis 1992, l'OFPPRA travaille en « flux tendu » avec un volant de 4 000 à 6 000 dossiers en cours d'examen ou de réexamen.

M. Eric Raoult. Et les déboutés ? Que deviennent-ils ?

M. Jean-Yves Le Déaut. J'y reviendrai, monsieur Raoult. Le traitement des dossiers, conjugué à une baisse de la demande amorcée à partir de 1990, a permis à l'Office de parachever sa réorganisation.

Par ailleurs, grâce à la mise en place d'un fichier dactyloscopique, il est en mesure - là encore à l'inverse de ce qui a été dit dans cet hémicycle - de détecter les demandes multiples.

Un Pakistanais qui revient dix fois sous des déguisements divers, chauve, barbu, etc., peut être détecté grâce au fichier dactyloscopique. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

M. Eric Raoult. C'est la loi Gayssot !

M. Bernard Accoyer. Ce n'est pas sérieux !

M. Jean-Yves Le Déaut. Allez visiter l'OFPPRA, au lieu d'en parler !

Cette politique n'a en rien affecté l'équité et l'indépendance des décisions. Au contraire, l'efficacité administrative a permis d'améliorer la situation des personnes dont la demande est fondée. Elles obtiennent plus rapidement leur statut et l'Office peut se consacrer davantage à sa deuxième mission qui est de défendre les intérêts des réfugiés.

De plus, grâce à ces moyens nouveaux, l'Office a pu améliorer qualitativement sa procédure d'instruction. Aujourd'hui, à l'exception des fraudeurs avérés et de ceux qui ont présenté une mauvaise argumentation, tous les demandeurs peuvent solliciter un entretien avec l'officier de liaison responsable de leur dossier. Cette réorganisation a sans doute fortement contribué à la baisse des demandes d'asile constatée depuis 1990. La réduction à quatre mois en moyenne des délais d'instruction diminue l'intérêt du dépôt d'une demande fondée non pas sur le droit d'asile, mais sur une demande d'asile économique. C'est la loi des ciseaux, plus le délai de réponse est court, plus les demandes d'asile baissent ; inversement, et tout laxisme entraîne une augmentation mécanique des demandes.

Depuis le 1^{er} octobre 1991, les demandeurs d'asile ne bénéficient plus d'une autorisation de séjour valant autorisation de travail. Cette suppression a probablement eu un impact sur le nombre de demandes de certaines nationalités. La réaction française a servi de modèle à d'autres pays confrontés au même problème : la Grande-Bretagne et l'Allemagne, notamment.

La France est parvenue dans ce domaine à un équilibre satisfaisant. Elle accueille, au titre de l'asile, un nombre raisonnable de personnes. Elle traite les demandes dans un délai convenable et il est inexact d'affirmer comme certains l'ont fait que les droits de l'homme n'y sont pas respectés.

M. Pasqua a pris un canon pour ruer une mouche. C'est de l'esbroufe, il veut faire croire aux Français que les problèmes sont pris à bras-le-corps. Vous savez bien qu'une loi ordinaire aurait suffi. Il s'agit d'une réforme constitutionnelle « kleenex », à jeter après usage politique... (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. Jean-Pierre Brard. Eh oui, pour manger dans l'auge de Le Pen !

M. Michel Bouvard. C'est le Conseil constitutionnel qui a fait un usage politique !

M. Jean-Yves Le Déaut. Elle n'a d'autre but que d'afficher une politique de fermeté à l'extérieur de nos frontières et de donner quelques os à ronger à vos ultras que j'entends ici plus proches de Jean-Marie Le Pen que de Fernand Braudel. (*Mêmes mouvements.*)

M. Eric Raoult. C'est dépassé !

M. Gérard Léonard. Ridicule !

M. Jean-Pierre Brard. Ce que vous dites est très juste, monsieur Le Déaut !

M. Jean-Yves Le Déaut. Nous refusons d'aborder sereinement des thèmes majeurs pour l'évolution de notre pays. Je ne comprends pas du reste le mutisme total de certains collègues de la majorité ; tout bas ils critiquent ce texte mais ils n'ont pas eu le courage de s'exprimer en commission ou de montrer leur désaccord en séance publique. Décidément, l'Assemblée nationale marche au pas cadencé.

M. Jean-Pierre Brard. Ce sont des godillots !

M. Charles Ceccaldi-Raynaud. Et Mitterrand ?

M. Jean-Yves Le Déaut. C'est un sujet sur lequel il ne devrait exister aucune équivoque : la France est une terre d'accueil pour les personnes persécutées en raison de leur action en faveur de la liberté. Même le ministre de l'intérieur l'a affirmé dans une interview publiée dans *le Monde* du 2 juin 1993 : « Tous ceux qui sont persécutés dans leur pays ont le droit d'être accueillis sur notre territoire :... »

En termes de flux, on peut d'ores et déjà observer que les reconnaissances de la qualité de réfugié sont stables d'année en année. Le nombre moyen des certificats délivrés depuis 1981 est de 12 000 ; il oscille entre un maximum de 15 000 en 1982 et un minimum de 8 700 en 1987.

Au 31 décembre 1992, étaient recensés en France 141 000 réfugiés statutaires, l'OFPRA ayant accordé ce statut à 10 205 personnes en 1992.

Ma demande de renvoi en commission est fondée sur l'article 91, alinéas 6 et 7, du règlement. Je vous demande de l'adopter parce que la lecture du rapport

montre que de nombreuses questions restent dans l'incertitude malgré la courte audition du garde des sceaux par la commission des lois.

Ainsi, **M. Malhuret** - qui n'est pas présent ce soir - a fait observer, au terme des travaux de la commission, qu'il n'avait pas été répondu à ses questions. On peut ainsi lire à la page 53 du rapport : « **M. Claude Malhuret** a désiré savoir si cette révision constitutionnelle serait suivie d'une réforme législative du droit d'asile et, en cas de réponse positive à cette première question, pourquoi ne pas avoir retardé après la révision constitutionnelle l'examen du projet de loi portant diverses dispositions relatives à la maîtrise de l'immigration actuellement soumis au Parlement... » **M. Malhuret** se demandait aussi si le Conseil constitutionnel ne serait pas tenté « d'apporter une même réponse que celle déjà donnée par lui le 23 août ».

M. Gérard Léonard. Au moins, vous avez lu le rapport !

M. Jean-Yves Le Déaut. Vous devez répondre clairement à cette question, monsieur le ministre, car si tel n'était pas le cas vous procéderiez à une opération de camouflage législatif. (*Murmures.*)

M. Claude Barate. Quelle horreur ! (*Sourires.*)

M. Jean-Yves Le Déaut. Les Français ont le droit de savoir comment vous souhaitez résoudre les problèmes qui se posent dans notre pays.

Je puis encore citer **M. Pierre Mazeaud**, président de la commission des lois dont je regrette l'absence en ce moment.

M. Alain Marsaud. Il va revenir !

M. André Fanton. On lui transmettra !

M. Jean-Yves Le Déaut. Comme il l'a répété à cette tribune, **M. Mazeaud** a déclaré, en conclusion des travaux de la commission, qu'il ne comprenait pas l'utilité de cette révision et il est indiqué page 62 du rapport qu'il regrette que le garde des sceaux ne l'ait pas éclairé à cet égard. (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Gérard Léonard. Ce n'est pas vrai ! Il n'est pas honnête de retirer une phrase de son contexte !

M. André Fanton. Finissez-en, monsieur Le Déaut !

M. Jean-Yves Le Déaut. Veut-on nous faire prendre un abonnement de train pour Versailles ?

Les acteurs de ce nouveau drame de la communication ne sont pas en cause, en dépit de leur expérience, de leur rapidité d'esprit et d'analyse. Il était en effet difficile aux membres de la commission de tout comprendre dans des délais aussi brefs.

Quant au garde des sceaux, il avait l'excuse d'être contraint, comme nous, d'expliquer rapidement un texte dont il n'était pas l'auteur, ce qui vient également de nous être confirmé.

M. Jean-Pierre Brard. Il a mangé son chapeau !

M. Jean-Yves Le Déaut. Il est possible que ce débat, pourtant très court, ait permis à ces personnes d'éclairer leur lanterne, mais le modeste commissaire que je suis avoue ne pas encore tout comprendre dans les subtilités des explications de **M. Pasqua**.

M. Claude Barate. Ce n'est pas étonnant !

M. Jean-Yves Le Déaut. Or tous les députés ont le droit d'être informés des tenants et des aboutissants d'un texte. En l'occurrence, le rôle de la commission des lois est de les informer, de suppléer le Gouvernement dans sa tâche d'explication.

Nous vous avons d'ailleurs vu ce matin, monsieur le garde des sceaux, vous empêtrer dans le distinguo entre l'immigration et le droit d'asile.

M. Gérard Léonard. C'est vous qui vous empêtrez !

M. Jean-Yves Le Déaut. Cette nécessité est d'autant plus importante qu'il s'agit non d'un projet comme beaucoup d'autres mais d'une révision constitutionnelle.

M. Gérard Léonard. Adressez-vous à qui de droit !

M. Jean-Yves Le Déaut. Il ne s'agit pas non plus d'une révision comme les autres. Elle touche au droit d'asile, à la souveraineté nationale, aux principes fondateurs de la République. Cette révision n'intervient d'ailleurs pas dans un contexte banal, puisqu'elle est une réponse à une décision du Conseil constitutionnel, une réponse que certains voudraient cinglante, comme un coup de fouet, si l'on en croit le rapporteur de la commission des lois.

Toutes ces raisons suffiraient à justifier un peu plus de réflexion, mais il en est d'autres encore.

D'abord, pourquoi agir si vite ? Pourquoi examiner ce texte le 27 octobre, après une semaine d'étude seulement, et non en décembre ou en janvier ? On nous fournit en général deux réponses : se préparer à l'entrée en vigueur de la convention de Schengen et se prémunir contre un afflux massif de demandeurs d'asile promptement informés d'une faille dans notre système de contrôle des frontières. Teis sont les arguments que j'ai entendus.

Le premier argument n'est pas sérieux, *a fortiori* quand il émane d'une majorité qui nous a habitués à davantage de circonspection et de lenteur lorsqu'il s'agit de respecter une échéance européenne. Nous avons encore vu le mal qu'a dû se donner M. Lamassoure cet après-midi pour essayer de convaincre certains députés qui traînent les pieds dès qu'il s'agit de faire avancer l'Europe. (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Michel Bouvard. Parlons-en de l'Europe !

M. André Fanton. C'est vraiment n'importe quoi ! Quand on a fait voter pour le traité de Maastricht, on n'a rien à dire sur le sujet.

M. Jean-Yves Le Déaut. Le comité exécutif des ministres des accords de Schengen a décidé que la convention entrait en vigueur le 1^{er} février 1994. Certes, le délai est court mais pas au point de nous contraindre à une révision immédiate de la Constitution !

A propos des accords de Schengen, dont plusieurs orateurs ont parlé au cours de la discussion générale, j'ai, comme le ministre délégué aux affaires européennes et comme un certain nombre de nos collègues, constaté que des progrès avaient été réalisés dans certains domaines pour lesquels la discussion du 30 juin 1993 en Espagne avait souligné qu'il subsistait des difficultés.

En entendant, l'un de nos collègues qui fait partie des ultras dont je parlais tout à l'heure affirmer que le problème du trafic de drogue n'était pas encore réglé dans plusieurs pays de la Communauté, que les frontières extérieures étaient des passoires, que le système informatique ressemblait à un système utilisé dans une entreprise publique...

M. Gérard Léonard. C'est votre référence ?

M. Jean-Yves Le Déaut. ... je me disais qu'il y a effectivement une entreprise de déaigrement menée par une partie de la majorité contre la position actuelle du Gouvernement qui souhaite avancer dans la voie européenne. Il s'agit d'aller de report en report, afin que, jamais, nous

ne puissions appliquer les accords de Schengen. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Eric Raoult. Cela n'a rien à voir !

M. Michel Bouvard. C'est un fantôme !

M. Jean-Yves Le Déaut. Non, ce n'est pas un fantôme !

M. Jean Valleix. Le Gouvernement n'est donc pas si mauvais !

M. Gérard Léonard. Vous soutenez le Gouvernement, monsieur Le Déaut ?

M. Jean-Yves Le Déaut. Moi je soutiens des décisions quand elles correspondent à ce que je pense et à ce qu'un certain nombre de collègues pensent.

M. Gérard Léonard. Vos collègues ne sont pas d'accord avec vous.

M. Jean-Yves Le Déaut. Il suffit de se rendre à Gibraltar pour voir les efforts importants que l'Espagne consent.

M. Jean Valleix. Voilà qui nous rapproche du sujet !

M. Michel Bouvard. Il suffit de venir à Modane pour voir ce qui se passe !

M. Jean-Yves Le Déaut. J'y suis allé, monsieur.

M. Michel Bouvard. Le centre de transit est installé dans les locaux de la Croix-Rouge !

M. Jean-Yves Le Déaut. Il suffit de voir les résultats obtenus à nos frontières intérieures pour comprendre que les problèmes aux frontières extérieures ne se posent pas dans les termes que certains exposent complaisamment. En effet, nos partenaires apportent aux frontières extérieures de la Communauté exactement le même soin que nous pourrions essayer de réguler les flux migratoires.

M. André Fanton. Qu'est-ce que cela veut dire ?

M. Jean Valleix. Rien !

M. Jean-Yves Le Déaut. Cela veut dire, monsieur Fanton...

M. le président. Non, ne vous laissez pas interrompre, monsieur Le Déaut.

M. André Fanton. Pardonnez-moi, monsieur le président !

M. Jean-Yves Le Déaut. Monsieur le président, si je suis interrompu, je réponds.

M. le président. Non, ne répondez pas, poursuivez. (*Rires sur divers bancs.*)

M. Gérard Léonard. Continuez à lire votre texte !

M. Jean-Pierre Brard. Cela évite de déraper !

M. André Fanton. Et moi je vais continuer à lire mon journal !

M. Jean-Yves Le Déaut. Cela veut donc dire, monsieur Fanton, que des progrès ont été enregistrés, lors de la réunion tenue le 18 octobre à Paris, sur les trois points restant en suspens qui ont été à la base du retard de l'application des accords de Schengen, laquelle aurait dû intervenir le 1^{er} décembre 1993.

Je le rappelle : contrôle aux frontières extérieures, lutte en commun contre le trafic de drogue et mise en place d'un système d'information commun, avec contrôle des systèmes informatiques de l'Europe de Schengen.

Le comité exécutif des ministres des accords de Schengen a donc décidé, je le répète, que la convention entrerait en vigueur le 1^{er} février 1994. Toutefois, pour ce qui

est des demandes d'asile, le système ne sera vraiment opérationnel que lorsque les fichiers des systèmes européens seront connectés grâce au réseau Eurodac. D'ici là, le système fonctionnera à bas régime, les autorités n'ayant pas la possibilité matérielle d'établir si le demandeur a déjà déposé une demande dans un autre Etat.

Enfin, d'ici au 1^{er} février, il faudra bien revenir sur les dispositions de la loi du 24 août relatives au droit d'asile qui ont été promulguées en l'état où l'a laissée la courageuse décision du Conseil constitutionnel.

Quant à l'hypothèse d'un afflux des demandes dans les prochains mois, elle mérite un examen plus approfondi.

Il est exact que l'on constate une augmentation de la pression migratoire depuis quelques mois. (*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 Léonard. C'est dur ! Et en Lorraine ?

M. Jean-Yves Le Déaut. Le bilan que j'établirai dans le rapport budgétaire des affaires étrangères consacré à l'immigration - que je présenterai demain en séance publique - le confirme. Ce constat illustre l'échec de la politique d'affichage du Gouvernement.

M. Gérard Léonard. C'est plutôt l'échec de votre politique ! Il faut dire la vérité.

M. le président. Du calme !

M. Jean-Yves Le Déaut. Rien n'a fondamentalement changé, à part le discours et quelques mesures qui relèvent davantage de la paranoïa politique que de la maîtrise des flux migratoires. (*Murmures.*)

L'afflux récemment constaté ne doit rien à la décision du Conseil...

M. Claude Barate. C'est un discours lepéniste !

M. Jean-Yves Le Déaut. ... qui ne doit pas être désigné comme un bouc émissaire des échecs du Gouvernement. Certes il constitue un bouc émissaire idéal, puisqu'il n'a pas la possibilité de répondre aux critiques qui lui sont adressées.

Cependant imagine-t-on vraiment que le monde entier est à l'écoute de tout ce qui se passe en France ? Croit-on vraiment que les candidats à la clandestinité sont abonnés au *Journal officiel* au *Monde*, au *Figaro* ou à *Libération* et qu'ils se sont tous mis en marche, dès lors qu'ils ont eu connaissance de la décision du Conseil constitutionnel et de l'embarras qu'elle a créé ? Cela est d'autant moins probable que la situation est obscure et que la révision proposée échappe parfois à la compréhension des juristes les plus avertis.

Comment un clandestin comprendrait-il ce que M. Mazeaud n'a pas compris ? (*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. André Fanton. Scandaleux !

M. Eric Raouf. Provocateur !

M. Jean-Yves Le Déaut. De plus, cela ne changera rien quant aux premières demandes d'asile. Il y a un vrai problème ! Parce que vous êtes en train de nous parler de la possibilité que des gens...

M. André Fanton. C'est vous qui parlez, nous nous ne disons rien !

M. Jean-Yves Le Déaut. Non, mais je réponds !

M. le président. Mes chers collègues, arrêtez d'interrompre M. Le Déaut ! Cela ne fait que prolonger cette séance !

Poursuivez, monsieur Le Déaut.

M. Jean-Yves Le Déaut. Je demande le renvoi en commission parce que, après avoir entendu les orateurs pendant toute la journée, j'ai bien compris qu'un certain nombre de nos collègues n'avaient rien compris. (*Exclamation 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. Est-ce votre conclusion, monsieur Le Déaut ? (*Rires.*)

M. Jean-Yves Le Déaut. Non, monsieur le président. Je suis très loin de ma conclusion.

De plus, cela ne changerait rien pour les premières demandes d'asile car pourquoi voulez-vous qu'une personne qui aurait été déboutée dans un autre pays européen présente des demandes multiples ?

M. Charles de Courson. Il faut être maso ! (*Sourires.*)

M. Jean-Yves Le Déaut. Pourquoi voulez-vous qu'elles se donnent cette peine, alors qu'elles savent que les conditions d'examen sont meilleures en cas de première demande, car le téléphone arabe fonctionne relativement bien. (*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. Claude Barate. Pas de racisme !

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

M. Jean-Yves Le Déaut. Je ne suis pas candidat à un maroquin dans ce Gouvernement !

M. Jean-Pierre Philibert, rapporteur. Mais on met encore les Maghrébins en cause ?

M. André Fanton. Il faut protester contre les propos intolérables de M. Le Déaut !

M. Charles Ceccaldi-Raynaud. Des propos racistes !

M. Jean-Yves Le Déaut. Certes, les immigrés clandestins sont mobiles, mais, en ce domaine, nous disposons d'un certain délai pendant lequel l'OFPRA a largement les moyens de faire face.

Nous devons garder notre sang-froid...

M. Eric Raouf. Surtout en vous écoutant !

M. Jean-Yves Le Déaut. ... et ne pas commettre des actes irréparables, inspirés par la peur de l'on ne sait quelle invasion brutale et inopinée que certains ont même estimé à 400 000 personnes.

Par ailleurs, une révision n'atteindra son but qu'après la réforme de la malheureuse loi du 24 août. Pourquoi donc ne pas attendre qu'un nouveau projet soit conçu ? Cela nous permettrait de comprendre ce que cette assemblée s'appête à faire. Le président de notre groupe, Martin Malvy, a d'ailleurs adressé une demande d'explication à M. le Premier ministre.

En effet, l'incertitude domine ce débat et ce climat crée un certain malaise jusque dans les rangs de la majorité qui en prend, il est vrai, l'habitude. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Dissiper ce malaise serait la seconde vertu de ce renvoi en commission. Du côté droit de l'hémicycle, on s'interroge sans doute sur la nécessité de soutenir un texte proposé par un Premier ministre dont, c'est vrai, la popularité commence à s'effriter.

M. Charles Ceccaldi-Raynaud. Lentement !

M. Michel Bouvard. Moins que celle de M. Mitterland.

M. André Fanton. Ne vous inquiétez pas, monsieur Le Déaut.

M. Jean-Yves Le Déaut. Réviser la Constitution sur le droit d'asile, n'est-ce pas établir le constat public de cet échec? Est-il opportun de limiter la souveraineté nationale de la France, alors que notre pays s'échine à faire respecter sa souveraineté dans d'autres domaines?

De notre côté, le trouble a pour origine le contenu du projet de loi constitutionnelle qui semble répondre au principe rédactionnel énoncé par Bonaparte: « Une Constitution doit être courte et obscure. » Or il est indéniabie que ce projet est obscur.

M. Alain Marsaud. C'est vous qui l'êtes!

M. Jean-Yves Le Déaut. La première obscurité du projet concerne le sort des demandeurs relevant du quatrième alinéa du préambule.

D'après le Conseil constitutionnel, il doit être d'application directe, ce qui nous obligerait à accueillir provisoirement tout demandeur l'invoquant. Or il vise une catégorie bien particulière de demandeurs, celle dont Julien Dray a parlé longuement ce matin: les combattants de la liberté. A leur égard, nous aurions l'obligation d'examiner toutes les demandes et de les accepter dès lors qu'elles répondraient aux critères établis par l'OFPPA.

Cette obligation est nouvelle, mais chacun sait que le nombre de personnes relevant effectivement de cet alinéa est marginal. Les combattants authentiques de la liberté sont, hélas ou heureusement, peu nombreux. Je vous rappelle d'ailleurs qu'aucune demande d'asile invoquant ce quatrième alinéa n'a été déposée en 1992. Aucune!

M. Jean-Pierre Philibert, rapporteur. Il y en a depuis le 13 août!

M. Alain Marsaud. Cela commence!

M. Jean-Pierre Brard. Depuis le 13 août, il y a eu Mobutu.

M. Jean-Yves Le Déaut. Le problème n'est donc pas là. Il réside plutôt dans le risque d'afflux de faux demandeurs, de leur installation sur notre sol et dans les difficultés pour les éloigner après rejet des demandes.

Combien seront-ils dans deux ou trois ans? Nul ne peut le dire. Cela dépendra de l'évolution du monde; cela dépendra des politiques mises en œuvre chez nos voisins à l'encontre des migrants, ainsi que de l'application d'une loi de reconduite.

Certains craignent un afflux massif et illustrent leur démonstration par l'exemple allemand. Il est incontestable que l'afflux en Allemagne a été important, mais la législation sur l'asile est-elle la seule responsable? Par ailleurs, la révision allemande aura-t-elle les effets escomptés? On constatera certes une diminution des demandes, mais sera-t-elle accompagnée d'un départ effectif des déboutés et de l'arrêt du flux d'entrée? Cela est moins évident, trois mois après l'application de la nouvelle loi fondamentale allemande.

La deuxième interrogation porte sur le point de savoir si l'OFPPA ne va pas être débordé? Cela serait probablement le cas si l'afflux était massif. En revanche, s'il était de moindre importance, l'office pourrait faire face.

Troisième interrogation: l'examen d'une demande relevant du quatrième alinéa ne va-t-il pas paralyser le fonctionnement des accords de réadmission des conventions de Schengen et de Dublin, même si cette demande aboutit à un rejet?

Pour ces raisons, le Gouvernement propose de revenir à l'interprétation initiale du quatrième alinéa, c'est-à-dire à la simple possibilité d'examiner une demande, au titre du pouvoir régalién de l'Etat. Malheureusement, cette solution suscite, à son tour, des interrogations. N'y a-t-il pas un risque que d'authentiques combattants de la liberté ne se trouvent dans l'impossibilité de se voir accorder un statut de réfugié par un Etat européen?

M. Charles Ceccaldi-Raynaud. Vous êtes trop long!

M. Jean-Yves Le Déaut. Je vous donne un exemple.

La loi allemande, après sa révision, a établi une liste d'Etats estimés « sûrs » pour les ressortissants desquels les autorités n'ont même pas à examiner les demandes de droit d'asile. Dans cette liste figure actuellement le Sénégal et le Ghana et, dans la mesure où elle fait partie intégrante de la loi, sa modification nécessite une discussion au Bundestag.

Imaginez un demandeur d'asile combattant pour la liberté dans l'un de ces pays qu'il veut quitter à la suite d'événements graves. Ignorant la législation allemande il se présentera à l'entrée de ce pays où il lui sera répondu que la loi ne permet pas de lui accorder le droit d'asile, puisqu'il vient d'un pays figurant dans la liste des Etats sûrs.

M. Charles de Courson. Alors il viendra chez nous!

M. Jean-Yves Le Déaut. Il pourra effectivement demander asile à la France. Mais si la nouvelle loi de M. Pasqua était mise en place, c'est le préfet qui, lorsqu'il se présentera à la frontière, pourra décider de l'admission de cette personne sur le territoire français.

M. Gérard Léonard. Et alors? C'est très bien?

M. Jean-Yves Le Déaut. Nous pourrions alors avoir un authentique combattant pour la liberté venant d'un pays où les droits de l'homme sont bafoués qui, du fait de la lourdeur du système allemand, ne pourra pas obtenir le droit d'asile dans un pays européen.

M. Gérard Léonard. Les Allemands sont lourds?

M. Jean-Yves Le Déaut. Le point que je viens de soulever est, à mon avis, très important.

Mesure-t-on très bien les effets de la révision allemande?

M. Michel Moylan. Abrégez!

M. Jean-Yves Le Déaut. Nous modifions notre Constitution sur un point très grave et un de nos collègues est pressé d'aller se coucher. Qu'il s'en aille!

Tous les offices européens n'ont pas la même jurisprudence. Par exemple, un ressortissant du Sri Lanka a moins de chance d'obtenir un statut de réfugié en Allemagne qu'en France. Les offices travaillent à harmoniser leurs doctrines. Laissons-leur le temps de parvenir à une pratique commune. En attendant, l'OFPPA, qui connaît bien ces divergences, doit pouvoir se réserver l'examen de ces cas douteux. Un point sur l'état des législations en matière de droit d'asile s'impose. Il s'agit de savoir si les accords de Schengen ne sont conformes à la Constitution dans son état actuel que parce qu'ils ne font pas obstacle à l'application du quatrième alinéa du préambule de 1946.

Dans sa décision du 13 août 1993, le Conseil constitutionnel a précisé la portée des délégations faites aux pouvoirs publics par le préambule: la France doit « accueillir provisoirement sur son sol » et examiner la demande d'asile de tout étranger « persécuté dans son pays en raison de son action en faveur des libertés ». On remarquera

que ce qui, dans l'article 29, alinéa 4, des accords de Schengen, n'était qu'une faculté de tout Etat membre - droit de traiter une demande d'asile même lorsque les accords donnent compétence à un autre Etat membre - devient, lorsqu'on considère, non plus les obligations internationales de la France, mais les normes constitutionnelles qui s'imposent en droit interne aux pouvoirs publics, une délégation d'accueil provisoire de l'étranger et d'examen de la demande d'asile. Par sa place dans le texte constitutionnel, le nouvel article concernera non seulement les étrangers visés par les accords de Schengen mais l'ensemble des demandeurs d'asile, la France pouvant notamment signer des accords analogues avec des pays du sud.

Le premier alinéa du nouvel article se borne à confirmer la constitutionnalité des accords de Schengen, compte tenu de l'équivalence des garanties fondamentales des libertés publiques dans l'ensemble des pays signataires de ces accords. Toutefois, comme on vient de le souligner, la rédaction est telle que tout accord de même nature est désormais légitimé par avance. Sans cette réserve, le premier alinéa est aussi inoffensif que superflu.

Il en va tout autrement du second alinéa qui, là encore, se borne à réécrire le contenu de l'article 29, alinéa 4, des accords de Schengen, en affirmant « le droit de donner asile », même si les conventions internationales passées par la France donnent compétence à un autre Etat, mais reste muet sur les questions de savoir, d'une part, si la France est tenue d'examiner toute demande d'asile, même lorsque l'étranger est entré en France via un autre Etat signataire, d'autre part, si elle est également tenue d'accueillir l'étranger sur son territoire jusqu'à ce qu'il ait été statué sur sa demande d'asile.

En d'autres termes, la transformation, en vertu des accords de Schengen, du droit de traiter la demande d'asile en obligation constitutionnelle de traiter cette demande, découlant de l'interprétation du préambule faite le 13 août 1993 par le Conseil constitutionnel, a disparu.

En bonne logique juridique, le nouvel article étant à la fois plus spécial dans son champ d'application que le préambule et postérieur à ce dernier, et devant, par conséquent, y déroger en cas de contradiction, cela signifie que le législateur ne sera plus tenu d'obliger les autorités gouvernementales et administratives à traiter toute demande d'asile, ce qui, bien entendu, ne signifie pas leur donner une réponse positive.

C'est là principalement qu'il y a eu manipulation. C'est d'ailleurs ce que confirme l'exposé des motifs du projet de révision de la Constitution, qui confirme la régression du droit positif résultant du passage de l'obligation d'examiner à la faculté d'examiner. Or cet exposé des motifs, exprimant l'intention des auteurs du nouveau texte, servira de guide d'interprétation, notamment lorsque le Conseil constitutionnel examinera la conformité des lois à venir au nouvel article 53-1 de la Constitution.

Comme l'a indiqué le cabinet du Premier ministre, « on passe ainsi du droit de l'individu au droit de l'Etat », du droit de voir examinée toute demande d'asile au droit de définir par voie législative celles des catégories de demandes qui seront ou non examinées.

Dans ces conditions, l'exercice réel du droit d'asile ne dépend plus que de la conception qu'en auraient à l'avenir les majorités parlementaires. Le verrou posé par le Conseil constitutionnel a sauté et M. Pasqua, même s'il ne réduit en rien l'immigration, réussit à afficher une illusoire fermeté.

Le projet suscite aussi une autre interrogation : sera-t-il juridiquement efficace pour contrecarrer la décision du Conseil constitutionnel ?

M. Charles de Courson et M. Jean-Jacques Hyest. Oui !

M. Jean-Yves Le Déaut. La question est d'importance, car si une mauvaise rédaction de la loi constitutionnelle conduit à une nouvelle annulation en février, (*Protestations sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre*), quelques jours après le vote d'une loi « Pasqua 3 » et quelques jours après la mise en vigueur de Schengen, nous risquerions, pour le coup, d'être pris de court. Le risque n'a pas l'air de vous émouvoir ? (*Rires sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe du rassemblement pour la République.*)

M. Charles de Courson. Non !

M. Gérard Léonard. Fantasmie !

M. Eric Raoult. C'est une menace, monsieur Le Déaut.

M. Jean-Yves Le Déaut. Chat échaudé craint l'eau froide, même s'il s'agit d'un chat RPR ou UDF. (*Exclamations sur les mêmes bancs.*)

M. Eric Raoult. Vous êtes un drôle de rat !

M. Jean-Pierre Brard. Ils ont des griffes, il faut se méfier !

M. Jean-Yves Le Déaut. Quant au premier alinéa du projet de révision, ses effets sont à peine plus clairs.

Il s'agit de contrecarrer la partie de la décision du Conseil, qui permet au préfet d'empêcher le dépôt d'une demande quand celle-ci relève, selon lui, de la responsabilité d'un autre Etat. Le Conseil constitutionnel a estimé que le demandeur devait pouvoir saisir l'OFPPRA, quitte à ce qu'il soit éloigné du territoire, avant que cet organisme ait rendu sa décision. Le Gouvernement n'a pas choisi la solution la plus simple, qui aurait consisté à créer une procédure de recevabilité des demandes et à la confier à l'OFPPRA.

L'Office, en effet, peut traiter ce type de dossier, constater qu'un demandeur provient d'un autre Etat partie à Schengen ou qu'il a déposé une demande ailleurs. C'était simple, mais pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué ? C'était simple ; c'était aussi garantir les demandeurs contre l'abus de pouvoir, voire la routine des services de préfecture qui sont encombrés par d'autres tâches.

M. Charles Ceccaldi-Raynaud. Simple et inefficace !

M. Jean-Yves Le Déaut. La révision est-elle au moins efficace ? Ce n'est même pas l'avis de certains car, là encore, elle n'immunise pas d'avance une loi Pasqua contre un deuxième carrouflet.

En effet, se borner à mentionner la possibilité pour la République de conclure des accords européens en matière de traitement des demandes d'asile ne garantit pas qu'une loi d'application de cet accord sera nécessairement immunisée contre une nouvelle censure. Le Conseil constitutionnel semble tenir aux compétences de l'OFPPRA. Et on le comprend ! A moins d'exclure explicitement la compétence de l'OFPPRA dans le texte constitutionnel, on ne peut affirmer que le Conseil jugera une nouvelle fois cette loi constitutionnelle.

Le texte est-il précis ?

Le rapporteur de la commission des lois évoque lui-même l'imprécision du concept « pays européens ». Julien Dray en a reparlé ce matin.

En effet, la révision n'autorise la conclusion d'accords de répartition des compétences pour le traitement des demandes d'asile qu'avec des Etats européens. Et le rap-

porteur de reconnaître que l'Europe a depuis quelque temps tendance à se dilater. Le Kazakhstan est-il un Etat européen ? Et la Russie ? Ce sont des débats familiers aux membres de la commission des affaires étrangères, mais ceux-ci n'ont pas été saisis pour avis de ce projet de loi de modification de la Constitution. L'Europe va-t-elle de la Galice à la Galicie ? De Brest à Brest-Litovsk ? De l'Atlantique à l'Oural et au-delà ? Cela aussi mériterait une réflexion plus approfondie.

Non, décidément, ce texte n'est pas, en l'état des explications fournies, suffisamment clair. A défaut de les éclaircir en modifiant sa rédaction, ne pouvait-on pas l'accompagner, monsieur le ministre d'Etat, de ses futures lois d'application ? Cette nouvelle question, M. Malhuret l'avait d'ailleurs également posée en commission, mais vous n'y aviez pas répondu.

M. Jean-Pierre Philibert, rapporteur. Une loi organique n'est pas nécessaire.

M. Jean-Yves Le Déaut. C'est la procédure que l'Allemagne a choisie. Les parlementaires allemands ont voté une révision assortie de lois d'application. N'était-ce pas envisageable en France ?

Il convient d'abord de rappeler que le quatrième alinéa du préambule de 1946 n'a pas été invoqué une seule fois. On aurait donc pu s'épargner cette révision constitutionnelle.

On aurait pu, par le biais d'une réforme de la loi de 1952 portant création de l'OFPRA, confier à l'Office l'examen de la recevabilité des demandes rapportant pas examen au fond. Cette procédure de recevabilité permettrait de vérifier si la demande relève de la compétence d'un autre Etat en application des conventions européennes. A ce titre, l'Office devrait disposer, dans un avenir proche, d'un accès aux fichiers dactyloscopiques des autres offices européens, qui lui permettrait de vérifier si le demandeur a déjà déposé une demande dans un autre Etat, avec un contrôle des libertés publiques, du type de la CNIL que nous avons en France.

Cette procédure permettrait aussi de vérifier si la demande risque *a priori* de ne pas être prise en considération par un autre Etat en raison d'une jurisprudence nettement différente de celle de l'OFPRA. En effet, si les offices ont, en règle générale, la même appréciation, il subsiste quelques différences ; je vous indiquais tout à l'heure le cas de ressortissants du Sri-Lanka. Ce type de situation risque de se multiplier du fait de la révision constitutionnelle allemande car, parmi les pays considérés comme sûrs par la loi allemande, il en est où la protection des droits de l'homme n'est pas totalement garantie.

Quant aux demandes entrant dans la catégorie définie par le préambule de 1946, il convenait de leur réserver un traitement particulier, conforme à la décision du Conseil constitutionnel.

Ceux qui sont persécutés pour leur action en faveur de la liberté, c'est-à-dire les « combattants de la liberté », doivent être accueillis en France s'ils le demandent et leur cas doit pouvoir être examiné par l'OFPRA qui a les moyens administratifs de traiter rapidement ces cas...

M. Jean-Pierre Philibert, rapporteur. Ce n'est pas vrai !

M. Jean-Yves Le Déaut. Si, c'est vrai.

Malheureusement, la guerre des chefs a prévalu, et le ministre de l'intérieur a pris de vitesse celui des affaires étrangères afin de priver l'OFPRA de cette compétence.

Une autre voie a été choisie en France : elle est, à mon sens, arbitraire, inutile et dangereuse.

Tout d'abord, elle présente un risque d'arbitraire. Le sort des demandeurs d'asile relevant des catégories définies plus haut sera dans la main du préfet, c'est-à-dire du service des étrangers de la préfecture, par ailleurs débordé par la gestion des titres de séjour. Il suffit, pour s'en convaincre, de se poser une simple question : les réfugiés d'Irlande du Nord ou de Bosnie ne pourraient-ils pas être interdits d'entrée en France si une loi d'application donnait des moyens nouveaux aux préfets ? Il y a là un risque qu'il convient d'éliminer.

La voie choisie est inutile, parce que ceux qui croient en la construction européenne sont persuadés qu'une bonne coopération entre les Douze aurait permis un succès en matière d'harmonisation des politiques de droit d'asile et parce que ces nouvelles dispositions introduisent des suspensions entre les pays européens. M. Philibert demandait ce matin s'il fallait faire confiance à ses voisins et disait qu'on ne peut prêter sa maison qu'à un voisin en qui on a confiance. Je pense que, à partir du moment où on construit une Europe commune, on doit avoir confiance en ses voisins.

Cette voie est dangereuse enfin parce qu'il faut bien constater l'absence de débat de fond dans l'opinion. En Allemagne, de longs mois de discussions ont été nécessaires pour parvenir à un accord. Comment peut-on admettre que nous l'ayons fait dans des conditions aussi rapides dans notre pays ?

Certains ont parlé du FIS et des réfugiés algériens en Europe. Selon des sources dignes de foi un certain nombre de ces réfugiés sont, à l'heure actuelle, en Allemagne. A-t-on suffisamment réfléchi à la question de savoir s'il faut également accorder le droit d'asile à des réfugiés issus de groupements participant à des actions terroristes dans leur propre pays, pendant la discussion de ce texte de loi ? A-t-on réfléchi à l'élargissement de certaines catégories de persécutés, qui ne le sont pas par des Etats, comme les intellectuels algériens, mais par des terroristes dans leur propre pays ?

M. Jean-Pierre Philibert, rapporteur. Oui !

M. Jean-Yves Le Déaut. Voilà, à mon sens, de bons thèmes de réflexion pour l'Assemblée avant d'arriver à cette révision constitutionnelle.

M. Jean-Pierre Philibert, rapporteur. C'est le deuxième alinéa !

M. Jean-Yves Le Déaut. Toutes ces questions auraient pu être étudiées avant même toute proposition de modification législative ou constitutionnelle.

La politique de l'immigration ne doit pas devenir un thème d'affrontement politique national. Il faut avoir le courage d'aborder ces questions entre majorité et opposition, sans se jeter à la figure des accusations graves. C'est la meilleure manière d'entourer d'un cordon sanitaire les xénophobes de tout poil : on peut être généreux et rigoureux, concilier la politique de régulation des flux migratoires et celle des droits de l'homme.

On aurait pu également s'épargner une réforme constitutionnelle de plus. Nous devons refuser des « réformes alibi », qui ne sont décidées que pour des raisons politiques.

La première maladresse a été de regrouper dans la même ordonnance le régime juridique du demandeur d'asile, du réfugié politique et du candidat à l'immigration, solution qui avait été écartée en 1945.

La seconde fut de ne pas respecter la décision du Conseil constitutionnel qui a jugé les lois de M. Pasqua anticonstitutionnelles. Qu'à cela ne tienne ! Politiquement, M. Pasqua n'a pas hésité à doubler la mise :

« Puisque j'ai perdu la partie au Conseil constitutionnel, eh bien changeons la Constitution ! » Quel mauvais exemple pour les générations qui vont nous succéder car si ces opérations douteuses étaient, dans le passé, strictement réservées au tripatouillage électoral, voici maintenant un Parlement prêt à écorner nos droits fondamentaux !

M. Bernard de Froment. C'est scandaleux !

M. Jean-Yves Le Déaut. Vous connaissez le redécoupage de 1987 !

M. Eric Doligé. On n'a pas le droit de dire n'importe quoi !

M. Jean-Yves Le Déaut. Voici maintenant, disais-je, un Parlement prêt à écorner nos droits fondamentaux en stipulant que le législateur ne sera plus tenu d'obliger les autorités gouvernementales et administratives à traiter toute demande d'asile.

Le texte était inutile. Il devient dangereux car les lois d'application ne sont pas connues et risquent de permettre de passer imperceptiblement du droit de l'individu au droit de l'Etat, de choisir par voie législative celle des catégories de demandes qui seront ou non examinées. Dans un Etat de droit, des règles intangibles doivent garantir des valeurs imprescriptibles.

Sans la coopération avec les pays d'émigration, la pression migratoire ne baissera pas et les pays européens développés continueront de subir une immigration clandestine importante, tribut de la misère et du désordre mondial.

M. Bernard de Froment. Douze ans de socialisme !

M. Jean-Yves Le Déaut. Voulez-vous, monsieur, une forteresse Europe, économiquement forte, protégée par un rideau de fer électronique ? C'est ce que certains souhaitent.

Au-delà du renforcement de l'aide au développement, toujours préconisé et rarement mis en œuvre, l'intérêt d'une politique de coopération pour maîtriser les flux migratoires est évident.

Enfin, la pression migratoire ne peut diminuer que si la coopération Nord-Sud s'intensifie, si nous luttons plus efficacement contre le travail clandestin et si nous prenons des mesures d'accompagnement de l'intégration dans notre propre pays.

C'est dans cet esprit, refusant le repli sur soi, mais intégrant les contraintes économiques, sociales et psychologiques, que je propose le renvoi de ce projet en commission des lois et une demande d'avis à la commission des affaires étrangères.

Vous comprenez, messieurs les ministres, qu'il ne saurait être question, pour une très grande majorité d'entre nous, d'examiner un texte à la sauvette sans avoir réfléchi à toutes les solutions possibles, aux incidences que ce texte pourrait avoir sur la pression migratoire, mais également celles qui pourraient s'appliquer aux vrais demandeurs d'asile, aux combattants de la liberté, à ceux qui ont toujours fait confiance à la France, patrie des droits de l'homme et du citoyen, à nos traditions d'hospitalité et aux valeurs de notre République. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe communiste.)*

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

M. Jean-Pierre Philibert, rapporteur. Monsieur le président, la commission est contre la motion de renvoi en commission, car elle considère que nos collègues ont été suffisamment informés.

Sur la forme, le Gouvernement a usé de ses prérogatives pour inscrire ce texte à l'ordre du jour prioritaire. La commission des lois l'a examiné dans un délai raisonnable.

M. Jean-Yves Le Déaut. A la sauvette !

M. Jean-Pierre Philibert, rapporteur. Elle a souhaité, à la demande de M. Floch, auditionner M. le garde des sceaux et elle l'a fait. Toutes les parties ont pu s'exprimer, à l'exception de nos collègues communistes qui n'étaient pas présents. Je crois donc que nous avons eu un débat correct.

Sur le fond, M. Le Déaut m'a donné à penser qu'une œuvrette, écrite par M. le Président de la République, il y a quelques années - ... je pensais que personne ne s'en souvenait plus - devait être le petit livre rouge du parti socialiste. Dans cet ouvrage intitulé *L'Abeille et l'Architecte*, on pourra lire, si on le trouve en librairie,...

M. Jacques Floch. Il a été réédité !

M. Jean-Pierre Philibert, rapporteur. ... l'excès de langage est un moyen bien connu à celui qui veut faire diversion.

Je vous ai trouvé, monsieur Le Déaut, très excessif et je voudrais parmi les inexactitudes que vous avez proférées en relever deux qui me paraissent essentielles.

Vous avez affirmé qu'aucun demandeur d'asile n'invoquait aujourd'hui l'alinéa 4 du préambule de la Constitution. C'est faux ! Depuis le 13 août 1993, ils sont un certain nombre...

M. Jean-Yves Le Déaut. Combien ?

M. Jean-Pierre Philibert, rapporteur. ... à l'invoquer.

Et vous vous demandez si l'information circule ? Mais, monsieur Le Déaut, êtes-vous allé à la commission des recours ?

M. Henri Cuq. Il n'a pas le temps !

M. Jean-Pierre Philibert, rapporteur. Moi, j'y suis allé, et le président de Bresson...

M. Jean-Yves Le Déaut. Pourquoi ne l'avez-vous pas auditionné ?

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

Le président de Bresson, dis-je, nous a expliqué pourquoi la commission des recours motivait ses décisions de façon que je qualifierai de sommaire : parce que si elle le faisait dans le détail, il deviendrait impossible de démanteler les filières de demandeurs - de faux demandeurs - de droit d'asile. Alors, monsieur Le Déaut, l'information circule, malheureusement ! Et croyez bien que je le regrette.

Vous avez dit aussi que le second alinéa de l'article proposé est inutile. Je me permets de vous renvoyer une nouvelle fois aux propos du Président de la République - mais je conçois que cela vous gêne qu'on le cite à nouveau. Il a dit : ce second alinéa, je l'ai demandé au Gouvernement et il l'a accepté afin que, 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.

M. André Fanton. Très juste ! Bonne citation !

M. Robert Pandraud. C'est très important !

M. Jean-Pierre Philibert, rapporteur. Mes chers collègues, croyez bien que je ne cite pas le Président de la République par plaisir...

M. André Fanton et M. Robert Pandraud. Mais vous avez raison de le faire ! Cela nous intéresse.

M. Jean-Pierre Philibert, rapporteur. ... mais pour remettre ses récents propos à la mémoire de M. Le Déaut qui s'en est éloigné complètement !

M. Jean-Pierre Brard. Dites-nous pourquoi vous mangez dans la gamelle de Le Pen !

M. Jean-Pierre Philibert, rapporteur. Enfin, on nous dit que l'OFPPRA fonctionne bien. Il est exact qu'il examine environ 30 000 demandes de droit d'asile et qu'il en accepte moins de 10 p. 100. Mais, monsieur le Déaut, savez-vous où passent tous ceux qui sont déboutés du droit d'asile ?

M. Alain Marsaud. Non, il ne sait pas !

M. Jean-Pierre Philibert, rapporteur. Croyez-vous, monsieur Le Déaut, qu'ils repartent dans leur pays ? Pas du tout ! Ils restent !

M. Jean-Yves Le Déaut. Cela n'a rien à voir avec le problème du droit d'asile !

M. Jean-Pierre Philibert, rapporteur. En forçant un peu le trait, on peut considérer que l'OFPPRA fabrique un peu plus vite que par le passé des gens en situation irrégulière !

La difficulté à laquelle nous nous heurtons, le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, l'a excellemment rappelé, c'est que lorsque la France se saisira d'une demande de droit d'asile, elle dessaisira *de facto* le pays responsable de l'introduction du demandeur dans l'espace Schengen. On ne peut pas dire pour l'instant, ajoutait-il, si ce seront 100 000, 200 000 ou 300 000 personnes qui seront concernées par cette disposition.

M. Jacques Floch. Pourquoi pas 500 000 ?

M. Jean-Pierre Philibert, rapporteur. Peut-être 500 000 en effet, personne n'en sait rien, ni vous ni nous ! Quand on sait qu'entre 1989 et 1992, le nombre des demandeurs est passé en Allemagne de 120 000 à 438 000, concevez, monsieur Le Déaut, que cela nous pose quelque problème ! (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

En effet, si nous acceptons d'examiner les demandes de droit d'asile, nous aurons l'obligation d'accueillir et de garder sur notre territoire les demandeurs jusqu'à ce que l'OFPPRA ait statué, mais aussi éventuellement - ce qui n'est pas dit -, la commission des recours ou tout autre recours juridictionnel.

Mes chers collègues, la vraie question est là : avons-nous aujourd'hui la possibilité de le faire ?

Voilà ce que je voulais vous dire avant de vous inviter à repousser la motion de renvoi en commission. (*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. Gérard Léonard.

M. Gérard Léonard. J'ai écouté avec beaucoup d'attention et d'intérêt M. Le Déaut, ne serait-ce que parce que nous sommes élus du même département. Et je me demandais comment un universitaire - par nature éminent - pouvait avec autant d'assurance - autant de culot, diraient certains collègues moins bien intentionnés que moi -, aligner autant d'arguties pour tenter de justifier l'injustifiable. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

L'injustifiable, c'est d'abord le recours même à la procédure de la motion de renvoi en commission, qu'une fois de plus, nos collègues socialistes détournent de son objectif, pour défendre une cause sur laquelle je reviendrai.

Qu'apporterait de plus à notre réflexion, monsieur Le Déaut, un nouvel examen en commission ? A moins que vous ne considériez que vos collègues, y compris socialistes, ont manqué à leur devoir de législateurs en ne s'informant et en ne débattant pas suffisamment ? N'est-ce pas leur faire injure ?

Et s'il fallait se convaincre que votre démarche n'est nullement fondée, il suffirait de rappeler la chronologie des faits. Nous avons adopté définitivement, le 13 juillet, une loi comportant les dispositions en cause. Le Premier ministre a consulté pour la première fois le Conseil d'Etat le 7 septembre 1993 sur la nécessité d'une révision constitutionnelle. Entre le 23 septembre, date de l'avis du Conseil d'Etat, et le 7 octobre, date de sa transmission au Conseil d'Etat, le projet de loi constitutionnelle a été élaboré grâce à une collaboration entre le Président de la République, le Premier ministre et le ministre d'Etat, garde des sceaux.

M. Alain Marsaud. Et le ministre de l'intérieur !

M. Gérard Léonard. Le 16 octobre, le Conseil d'Etat a rendu son avis sur le projet. Le texte une fois déposé, vous avez pu, mes chers collègues, proposer des amendements.

Ce rappel, monsieur Le Déaut, devrait vous ramener à plus de discrétion.

Mais votre démarche est surtout injustifiable au regard de la réalité qui s'impose à nous. L'ampleur, réelle et potentielle, du problème auquel nous sommes confrontés exige que nous réagissions d'urgence.

L'ampleur du problème, M. le garde des sceaux l'évoquait ce matin en citant l'exemple de la Hollande qui enregistre une augmentation considérable du nombre des demandeurs d'asile. Mais je tiens à porter à votre connaissance que, selon mes sources, dans les régions françaises limitrophes, nous subissons nous aussi une pression très forte des demandeurs du droit d'asile. Et cela pour une raison simple, propre à balayer toutes vos arguties qui relèvent de l'aveuglement idéologique.

M. Alain Marsaud. Ou de la mauvaise foi !

M. Gérard Léonard. L'Allemagne a procédé à une modification de l'article 6 de sa loi fondamentale, modification qui lui permet de mener une politique draconienne vis-à-vis des demandeurs du droit d'asile. Comment n'en subissons-nous pas les conséquences ?

Nous commençons à les entrevoir et voilà qui justifie l'urgence de repousser votre motion. Car il y a péril en la demeure.

Mauvaise foi ou aveuglement idéologique ? Sans doute mettez-vous l'une au service de l'autre ! Le « big bang » ne semble pas avoir pénétré, ni même effleuré, votre groupe.

M. Jean-Yves Le Déaut. M. Léonard serait-il devenu rocardien ?

M. Gérard Léonard. Pour toutes ces raisons, mes chers collègues, je pense qu'il est de l'intérêt de notre pays de repousser la motion de renvoi en commission qui n'est qu'une manœuvre dilatoire. (*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-Pierre Brard.

M. Jean-Pierre Brard. Je suis frappé par le cynisme des représentants de la majorité et du Gouvernement - la discrétion de ce dernier est remarquable ! - qui se gardent bien de révéler leurs motivations réelles.

Je prendrai deux exemples dans la vie quotidienne pour montrer, monsieur le ministre, premièrement, que vous confondez à dessein immigration et droit d'asile et, deuxièmement, que vous ne faites rien contre l'immigration clandestine parce que cela alimente votre fonds de commerce. (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

J'ai été sollicité récemment pour intervenir...

M. Henri Cuq. Au bulldozer ?

M. Jean-Pierre Brard. ... auprès du préfet de mon département afin d'obtenir le relogement d'une famille malienne. J'ai eu la curiosité de chercher d'où elle venait. Et j'ai constaté qu'elle vivait dans un foyer réservé en principe aux célibataires. Qui avait fourni le certificat d'hébergement à la mère de famille ? C'était la ville de Paris, qui ne s'était pas souciée de vérifier que les conditions de sa délivrance étaient remplies ! A l'évidence, vous ne faites rien pour lutter contre l'immigration clandestine !

Autre exemple, M. Pasqua a eu l'audace d'affirmer que grâce aux accords de Schengen certains Etats - il a cité le Portugal - avaient été amenés à prendre des dispositions plus sévères que celles qui existaient auparavant. Il est pourtant bien placé pour savoir qu'il arrive chaque jour chez nous, en provenance du Cap-Vert et de l'Angola, des immigrés clandestins munis de passeports portugais ? A cela, les accords de Schengen n'ont rien changé ! Vous le savez fort bien mais vous n'intervenez pas pour autant auprès de nos partenaires.

Pas plus que vous ne prenez de dispositions de nature à tarir l'immigration à la source. Il pourrait s'agir, par exemple, de projets de coopération susceptible de permettre à ceux qui émigrent chez nous, poussés par la misère, de vivre là où ils le souhaitent, c'est-à-dire dans leur pays.

En réalité, monsieur le ministre d'Etat, avec votre projet, vous êtes le paravent de M. Pasqua, dont le seul objectif est d'exploiter le fonds de commerce de M. Le Pen. Il vous a fait avaler votre chapeau. (*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. Gérard Léonard. C'est inacceptable !

M. Jean-Pierre Brard. Mais si ! Vous le savez bien et vous éprouvez une jouissance secrète, n'est-ce pas, monsieur Pandraud ? (*Rires sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*) à voir ce spectacle : M. le ministre de la justice obligé d'être le porte-voix de M. Pasqua, souriant dans sa moustache (*Exclamations et rires sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*) ... postiche, évidemment ! Vous n'avez qu'un objectif, et il est politique : exploiter l'immigration pour reprendre le terrain perdu...

M. Robert Pandraud. C'est plutôt vous qui avez perdu du terrain ! Regardez combien nous sommes !

M. Jean-Pierre Brard. ... et distraire les Français des problèmes essentiels du moment qui sont des problèmes sociaux, en essayant d'opposer les salariés les uns aux autres ; des problèmes auxquels la politique que vous menez ne saurait apporter de solution.

Pour résoudre ceux que j'évoquais, il faudrait rompre avec la tradition néocoloniale des gouvernements successifs (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*) qui s'est poursuivie de Foccart en Jean-Christophe Mitterrand. (*Ah ! sur les bancs du groupe*

du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.) Mais vous préférez soutenir les Eyadema, Biya et consorts, tyranneaux qui continuent le pillage dans leur pays, réduisant leurs compatriotes à la misère et les poussant à émigrer chez nous !

M. Robert Pandraud. N'importe quoi !

M. André Fanton. Si vous êtes rénovateur, monsieur Brard, comment sont les autres !

M. le président. Je mets aux voix la motion de renvoi en commission.

(*La motion de renvoi en commission n'est pas adoptée.*)

M. le président. La motion de renvoi en commission étant rejetée, le passage à la discussion de l'article unique du projet de loi constitutionnelle dans le texte du Gouvernement est de droit.

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

Article unique

M. le président. « Article unique. - Il est ajouté dans le titre VI de la Constitution : Des traités et accords internationaux, un article 53-1 ainsi rédigé :

« Art. 53-1. - La République peut conclure avec les Etats européens qui sont liés par des engagements identiques aux siens en matière d'asile et de protection des Droits de l'homme et des libertés fondamentales, des accords déterminant leurs compétences respectives pour l'examen des demandes d'asile qui leur sont présentées.

« Toutefois, même si la demande n'entre pas dans leur compétence en vertu de ces accords, les autorités de la République ont toujours le droit de donner asile à tout étranger persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ou qui sollicite la protection de la France pour un autre motif. »

La parole est à M. Etienne Garnier, inscrit sur l'article.

M. Etienne Garnier. Je ne parlerai pas en tant que juriste, je n'en suis pas capable. Comme vous tous, j'ai fait l'effort de comprendre la compatibilité des alinéas 1 et 2 - et réciproquement - et j'ai réussi à comprendre quelques petites choses simples.

Le droit d'asile tel qu'il était prévu dans le préambule de 1946 est une notion suffisamment importante pour que nous ne la considérons pas comme quelque chose d'immobile. Il peut soit aller vers une plus grande pureté, soit au contraire connaître un dévoiement.

Ce dévoiement, il s'est produit à cause des politiques qui ont été suivies pendant des années et qui n'étaient pas les nôtres, à tel point que le droit d'asile apparaît aujourd'hui comme un des éléments essentiels d'une immigration que la majorité d'aujourd'hui cherche à maîtriser.

S'il y a dévoiement et si le droit d'asile n'est plus ce qu'il était, nous sommes bien obligés de nous poser le problème de Schengen pour savoir si les accords de Schengen, qui n'ont été signés que par quelques-uns des douze pays de la Communauté, ont réglé quelque chose ou non.

Par le second alinéa de l'article unique du projet, la France, dans le cadre de ces accords, se réserve une souveraineté sur les décisions des autres pays signataires desdits accords de Schengen. Je n'imagine pas que l'on puisse lui contester ce droit. J'adhère donc entièrement à l'alinéa 2, tout comme d'ailleurs à l'alinéa 1.

M. Bernard de Froment. Très bien !

M. Etienne Garnier. Je porte donc une appréciation positive sur le projet de loi constitutionnelle, et je le voterai.

Un compromis, a-t-on dit, ne serait pas forcément une bonne chose en matière constitutionnelle, surtout un compromis entre un Premier ministre et un Président de la République.

M. Jean-Yves Le Déaut. Intéressant !

M. Etienne Garnier. Mais le compromis est une caractéristique fondamentale du régime démocratique. C'est quelquefois sa faiblesse, mais, le plus souvent, c'est sa force. Il permet aux démocraties de résister bien mieux et bien plus longtemps que d'autres régimes.

L'alinéa 1 n'étant contesté par personne et l'alinéa 2 étant amplement justifié, le compromis tel qu'il est établi me paraît aller de soi dans un pays comme le nôtre. (*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. M. Fanton a présenté un amendement, n° 3, ainsi rédigé :

« Supprimer le deuxième alinéa du texte proposé pour l'article 53-1 de la Constitution. »

La parole est à M. André Fanton.

M. André Fanton. Je voudrais répéter au Gouvernement ce qu'ont déjà dit un grand nombre de nos collègues. Je suis d'accord avec la démarche qui consiste à lutter contre l'immigration clandestine ; c'est un point. Je suis d'accord pour réglementer le droit d'asile dans des conditions incontestables ; c'est le sujet qui nous occupe. Et, par voie de conséquence, je crois que la révision de la Constitution était, dans ce domaine, une nécessité.

Je ne ferai pas de droit, mais simplement de l'analyse - je ne dis pas une analyse grammaticale, n'allons pas trop loin, mais une analyse de texte.

Monsieur le garde des sceaux, l'article 53-1 que vous proposez comporte deux alinéas.

Le premier - M. Garnier vient de le dire, après bien d'autres orateurs - n'est pas contestable, puisque c'est en réalité l'application des accords de Schengen.

Cependant, je pense comme Pierre Mazeaud - j'ouvre ici une parenthèse pour dire que, compte tenu du comportement du Conseil constitutionnel, la révision qu'il fallait faire, c'était la révision du fonctionnement du Conseil constitutionnel, à laquelle, je l'espère, on finira par arriver - que la vraie question est la suivante : le Conseil constitutionnel peut en réalité être appelé à statuer sur les engagements identiques aux siens en matière d'asile.

Je prends un exemple, monsieur le garde des sceaux. Les Pays-Bas viennent de voter un texte dans lequel ils ont prévu la création de centres de rétention. Ce que nous ne voulons pas. Le Conseil constitutionnel va-t-il considérer que, de ce fait, les Pays-Bas ne remplissent pas les conditions ? Vous êtes à la merci d'une décision du Conseil constitutionnel. Et que vont dire les Pays-Bas dans cette hypothèse ? Ils diront : « De quoi se mêle le Conseil constitutionnel ? ». Et, tout naturellement, ils feront appel, en quelque sorte, à une autorité : la Cour de justice européenne, par exemple, qui deviendra, pour ainsi dire, l'instance d'appel du Conseil constitutionnel français dans tous ces domaines. Nous rentrons, monsieur le garde des sceaux, dans un système qui est dangereux.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Bien sûr !

M. André Fanton. Mais ce qui est plus dangereux encore, c'est le second alinéa. En effet, monsieur le garde des sceaux, cet alinéa dit, d'une certaine façon, le contraire du premier.

En réalité, d'ailleurs, il ne dit pas grand-chose.

On y lit que « les autorités de la République ont toujours le droit de donner asile à tout étranger persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ».

Mais quel est aujourd'hui le texte qui interdit au Gouvernement de la République de donner asile à toute personne persécutée ? Qui l'interdit ?

La preuve, d'ailleurs, qu'on ne l'interdit pas, c'est que les gouvernements que M. Le Déaut soutenait ont accueilli des personnages qui n'étaient pas des combattants de la liberté. M. Duvalier n'était pas, messieurs, un combattant de la liberté. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*) Pourtant, vous l'avez accueilli comme réfugié. Aucun texte ne vous interdisait de le faire. (*Mêmes mouvements.*)

M. Jean-Yves Le Déaut. N'importe quoi !

M. André Fanton. M. Joxe était alors ministre de l'intérieur, messieurs ! Bien ! Il est aujourd'hui Premier Président de la Cour des comptes. Tant mieux pour lui ! Mais c'est, à l'évidence, la preuve qu'on peut l'appliquer.

En réalité, celui qui a bien jugé ce second alinéa, c'est M. Rocard, qui a parlé d'un « paragraphe cosmétique ». Et c'est bien de cela qu'il s'agit.

M. le rapporteur, à la page 51 de son rapport, estime qu'il aurait été « plus synthétique » d'écrire : « Les autorités de la République ont toujours le droit de donner asile à tout étranger qui le demande. »

C'est peut-être synthétique, mais cela ne sert pas davantage.

En fait, M. Garnier l'a dit à l'instant, d'autres collègues l'ont évoqué et tout le monde le sait : devant la détermination du Gouvernement de faire en sorte que la volonté nationale s'applique, le Président de la République a souhaité ce texte.

D'ailleurs, le Président de la République a, dans son intervention récente - M. le rapporteur l'a citée tout à l'heure et M. Rossi l'avait citée ce matin -, revendiqué la responsabilité de ce texte.

Je sais bien que le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur nous a dit qu'il ne fallait pas voter en fonction de nos amitiés, de nos affinités ou de nos hostilités personnelles. Mais il ne s'agit pas de cela ! La Constitution, ce n'est tout de même pas un document dans lequel chacun écrit sa partie ! Ce n'est pas un duo ! Ce n'est pas comme ces jeux qui consistent à se passer des papiers où chacun écrit sa phrase. J'ai un peu le sentiment que c'est tout de même ce qu'on a écrit !

Cela étant, si le Président de la République a voulu cet alinéa, ce qui n'est pas contestable, puisqu'il l'a dit - les socialistes sont obligés de le reconnaître, même si cela ne leur fait pas plaisir -, on se demande pourquoi les socialistes sont contre ce texte (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste*) - ou ont l'air plutôt contre. Mais nous verrons dans cinq minutes le vote qu'ils émettront sur l'amendement.

Le Président de la République a dit : « Grâce à ma démarche, le droit d'asile est ainsi entré dans la Constitution. » Qu'est-ce que cela signifie ? En disant cela, il affaiblit la portée du préambule de la Constitution de 1946 ! Ainsi, il y aura ce qui était dans le préambule et ce qu'on aura mis dans la Constitution. En mettant le droit d'asile, il affaiblit tout le préambule de la Constitution.

C'est pourquoi il ne faut pas, à mon avis, maintenir ce second alinéa. Et sa suppression s'impose, car, encore une fois, la Constitution n'est pas un roman feuilleton à la ligne.

Le Gouvernement a raison de nous proposer une réforme dans laquelle il assure l'application des accords de Schengen contre la décision du Conseil constitutionnel - je dis bien contre la décision du Conseil constitutionnel. Il a le tort - pardonnez-moi, monsieur le garde des sceaux - d'accepter un second alinéa qui enfonce des portes ouvertes et, surtout, qui risque de susciter des débats, des contestations.

Supposez en effet, et ce sera ma conclusion, monsieur le président, qu'un citoyen -, conseillé évidemment par un avocat de talent - il en existe en France, saisisse une juridiction et fasse valoir que l'application jumelée de ce second alinéa et du quatrième alinéa du préambule de la Constitution, qui demeure, lui permet d'obtenir le droit à l'asile. On entrera alors dans une série de procédures tout à fait inutiles.

Monsieur le garde des sceaux, vous pourrez obtenir, dans cette assemblée et au Sénat, la plus large majorité si le texte est simple. Le Conseil constitutionnel nous oblige à le faire. Faisons-le ! Mais n'ajoutons pas de cosmétique, même pour faire plaisir au Président de la République ! *(Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République.)*

M. Jean-Yves Le Déaut. Il faut renvoyer le texte en commission !

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 3 ?

M. Jean-Pierre Philibert, rapporteur. La commission n'a pas examiné cet amendement, qui est important.

En exprimant son sentiment, M. Fanton n'a fait que résumer ce qu'a été l'ensemble du débat tout au long de cette journée.

Il est exact, monsieur Fanton, que le second alinéa « constitutionnalise » la réserve de souveraineté.

En clair, cela signifie qu'à l'avenir la France ne pourra pas signer un accord dans lequel cette réserve de souveraineté ne figurerait pas. Cela interdit donc à la France de signer un nouvel accord de type « Schengen » dans lequel ne figureraient pas les dispositions du quatrième alinéa de l'article 29.

Faut-il revenir sur ce que nous avons dit tout au long de la journée ? Je crois, mes chers collègues, que vous êtes parfaitement éclairés.

Je rappellerai simplement ce qu'a dit le ministre de l'intérieur quant à la signification politique de ce que nous allons voter.

Au-delà même de son aspect constitutionnel, le débat est de nature politique. Le Gouvernement, que soutient la majorité parlementaire, souhaite, pour des raisons d'équilibre, dites ou non dites - le ministre de l'intérieur a souhaité que l'on ne se cache pas derrière son petit doigt, et moi non plus -, que ce texte soit adopté dans les termes où il est présenté par le Gouvernement.

On peut avoir un débat d'exégètes ou un débat de juristes. J'ai effectivement écrit dans mon rapport, monsieur Fanton, que le premier alinéa pourrait suffire si on le concentrait et si on le présentait un peu différemment.

Le Gouvernement a souhaité que l'on réaffirme dans le texte cette réserve de souveraineté.

Pour ces raisons, mes chers collègues, je vous le demande instamment : rejetons, quelle que soit la qualité de l'argument, l'amendement de notre collègue Fanton.

(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et sur de nombreux bancs du groupe du Rassemblement pour la République.)

M. Jean-Pierre Brard. Des béni-oui-oui !

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat, garde des sceaux, pour donner l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 3.

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice. Le Gouvernement est défavorable à cet amendement.

On nous dit que ce second alinéa serait inutile, superflu, que nous n'en aurions pas réellement besoin pour assurer notre révision.

Cet alinéa, contrairement à ce que certains prétendent, est absolument indispensable à notre texte. C'est le cœur même du projet de révision, et nous n'aurions rien fait si, d'aventure, le Parlement ne l'adoptait pas.

Pourquoi ? Parce que c'est un alinéa qui rétablit en faculté ce que le Conseil constitutionnel a posé en obligation, elle-même fondée sur le quatrième alinéa du préambule de la Constitution de 1946.

Parler, en effet, du droit des autorités de la République de donner asile à qui elles veulent, c'est parler du droit souverain de l'Etat, c'est-à-dire d'un droit discrétionnaire qui s'oppose au droit subjectif de l'individu de voir sa demande examinée.

C'est tout le but de cette révision que d'inscrire dans le corps même de la Constitution ce droit souverain, afin qu'il soit bien clair une fois pour toutes qu'aucune obligation ne saurait naître pour la France du préambule de la Constitution.

C'est pourquoi, mesdames, messieurs les députés, je vous demande de rejeter cet amendement et de maintenir ce second alinéa, qui est indispensable à notre révision.

M. Jean-Pierre Brard. C'est le général de Gaulle qui doit être content !

M. le président. La parole est à M. Jacques Floch.

M. Jacques Floch. Mes chers collègues, je vous suggérerai, pour ma part, de voter cet amendement, car il est éminemment honnête. Il traduit la réalité de ce texte et révèle bien la nature du projet qui nous est soumis.

Si vous êtes conscients de votre pouvoir de constituants - comme le ministre de l'intérieur, représentant du pouvoir exécutif faisant la leçon au pouvoir législatif, vous a demandé de l'être, recueillant vos applaudissements -, vous voterez cet amendement, qui, n'en déplaise à M. le rapporteur, a été soumis à la commission en vertu de l'article 88 du règlement.

M. Jean-Pierre Philibert, rapporteur. Non, monsieur Floch ! Ce n'est pas cet amendement qui lui a été soumis, mais le suivant !

M. Jacques Floch. Il l'a été ce matin !

M. André Fanton. Vous vous trompez d'amendement.

M. Jacques Floch. Pas du tout !

M. André Fanton. Mais j'ai déposé cet amendement tout à l'heure ! Il n'a pu être examiné ce matin !

M. le président. Poursuivez, monsieur Floch, et laissons ce point.

M. Jacques Floch. Je ne laisse pas ce point. Même s'il n'a pas été discuté, l'amendement a été distribué. Laissons là le formalisme !

M. André Fanton. Mais c'est moi qui ai déposé l'amendement. Je sais de quoi je parle ! C'est incroyable !

M. Alain Marsaud. Vous parlez de l'amendement n° 2, monsieur Floch !

M. le président. Poursuivez votre propos, monsieur Floch.

M. Jacques Floch. Comment se fait-il que nous ayons eu depuis ce matin ce texte entre les mains ?

M. Alain Marsaud. Pas celui-là !

M. Jacques Floch. Vous ne le savez pas, monsieur Marsaud, puisque vous n'étiez pas en commission ce matin !

M. Alain Marsaud. Justement si, mais pas vous !

M. Jacques Floch. Cela dit, messieurs, si vous voulez assumer la responsabilité de ce texte jusqu'au bout, il vous faut voter l'amendement de M. Fanton. Cela montrera les contradictions que vous essayez de dépasser depuis le début de ce débat, l'ambiguïté du texte et la confusion que vous avez voulu entretenir tout au long de la journée. Les dernières interventions montrent d'ailleurs que tout le monde n'a pas bien compris le contenu de ce projet.

Mes chers collègues, nous ne voterons pas cet amendement. (*Rires sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)...

M. André Fanton. Vous me rassurez !

M. Jacques Floch. ... puisque nous refusons le texte du Gouvernement. Mais, pour vous, c'est un très bon amendement. Il faut que vous alliez jusqu'au bout : si vous voulez accepter le texte du Gouvernement, vous devez voter l'amendement de M. Fanton.

Pour notre part, comme nous refusons le texte proposé par le Gouvernement...

M. Henri Cuq. Vous êtes filandreur !

M. Jacques Floch. ... nous ne voterons pas l'amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 3 de M. Fanton, qui n'a pas été examiné par la commission et qui est rejeté par le Gouvernement.

Mme Ségolère Royal. Courage, messieurs !
(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. M. Fanton a présenté un amendement, n° 2, ainsi rédigé :

« Substituer au deuxième alinéa du texte proposé pour l'article 53-1 de la Constitution l'alinéa suivant :

« Les autorités de la République n'ont pas l'obligation d'examiner des demandes d'asile relevant de la responsabilité d'un autre Etat, même lorsque le demandeur se prétend persécuté en raison de son action en faveur de la liberté. »

La parole est à M. André Fanton.

M. André Fanton. M. Philibert et M. le garde des sceaux m'ont ouvert la voie. En effet, l'amendement n° 2 a pour objectif - mais peut-être M. Floch sera-t-il cette fois moins d'accord - de proposer une autre rédaction du second alinéa.

Consulté sur le texte, le Conseil d'Etat a jugé nécessaire de préciser que la France « n'aura pas l'obligation d'examiner des demandes d'asile relevant de la responsabilité d'un autre Etat, même lorsque le demandeur se prétend persécuté ».

Cette formulation présente un avantage sur la rédaction actuelle du Gouvernement.

Elle répond, monsieur le garde des sceaux, à ce que vous souhaitez. Et elle correspond, monsieur le rapporteur, à ce que vous avez dit. C'est d'ailleurs, pour ne rien vous cacher, la raison pour laquelle j'avais déposé l'amendement précédent : pour que vous nous répondiez qu'il fallait un second alinéa.

C'est ce que fait l'amendement que je propose, mais avec une rédaction qui assure la souveraineté nationale, puisqu'il est écrit : « Les autorités de la République n'ont pas l'obligation d'examiner des demandes d'asile relevant de la responsabilité d'un autre Etat, même lorsque le demandeur se prétend persécuté en raison de son action en faveur de la liberté. »

La formulation de cet amendement est tout à fait différente de celle de votre texte, qui énonce simplement : « les autorités de la République ont toujours le droit ».

Ici, il s'agit de prendre le texte du Conseil d'Etat : « n'ont pas l'obligation d'examiner les demandes d'asile ». Ce qui, monsieur le garde des sceaux, préserve la souveraineté nationale. Et je me réjouis que vous l'ayez défendue dans un débat qui met en cause les affaires européennes. Je me réjouis que vous ayez insisté sur la nécessité de la préserver. Vous avez même dit qu'aucun gouvernement ne pourra signer d'accord qui ne préserve pas cette souveraineté nationale.

Le texte que je présente est celui du Conseil d'Etat. Je pense que vous ne pourrez que l'accepter, puisque, loin de résulter d'un médiocre compromis, il est simplement l'expression de la plus haute juridiction de la nation.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Pierre Philibert, rapporteur. Cet amendement-là, monsieur Floch, a été examiné par la commission...

M. Alain Marsaud. Voilà, monsieur Floch !

M. Jean-Pierre Philibert, rapporteur. ... mais celle-ci l'a rejeté.

M. Fanton nous indique que la rédaction, qui serait celle du Conseil d'Etat, lui paraît supérieure à celle du Gouvernement.

Or, mes chers collègues, j'appelle votre attention sur le fait que l'amendement de M. Fanton reprend - comme je le lui ai fait observer en commission - non le texte proposé par le Conseil d'Etat, mais son argumentaire.

Selon vous, monsieur Fanton, votre amendement serait meilleur que la formule du Gouvernement : « ont toujours le droit de donner asile à tout étranger persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ».

Or, voici ce qu'écrit le Conseil d'Etat : « 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... » - j'appelle votre attention sur ce point - « ... la France peut toujours donner asile à toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté, ou qui sollicite sa protection pour un autre motif. »

Nous sommes donc là dans une approche quelque peu exégétique. Le Conseil d'Etat emploie la même formulation que le Gouvernement : « peut toujours donner asile à toute personne persécutée ».

Alors, mes chers collègues, pour les raisons que j'ai exposées tout à l'heure et pour voter un texte équilibré, grâce au soin que lui a apporté le Gouvernement, je vous propose, tout en prenant acte de l'observation de M. Fanton, de rejeter cet amendement.

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

M. le ministre d'Etat, garde des sceaux. Dans son avis du 16 octobre, le Conseil d'Etat a clairement souligné qu'il n'y avait pas de différence de fond ni de contenu entre le texte du Gouvernement et le sien.

Les différences portent uniquement sur la forme et la rédaction. La Haute Assemblée dit en effet que ces amendements sont de rédaction et qu'ils précisent de façon explicite, comme l'implique le texte du Gouvernement, que la France n'a pas l'obligation d'examiner les demandes d'asile relevant de la responsabilité d'un autre Etat.

M. André Fanton. C'est le texte de mon amendement !

M. le ministre d'Etat, garde des sceaux. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement souhaite que l'on en reste à son texte (« Très bien ! » sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.) et donne un avis défavorable à l'amendement présenté.

M. Jean-Pierre Brard. Très bien !

M. le président. Je me réjouis de ces communications successives des avis du Conseil d'Etat à l'Assemblée.

J'émet le vœu, monsieur le garde des sceaux, qu'elles deviennent systématique. (*Applaudissements sur divers bancs.*)

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Une proposition de loi en ce sens a été déposée, voici déjà plusieurs années.

M. le président. La parole est à M. Julien Dray.

M. Julien Dray. Il aura fallu attendre plusieurs heures pour que nous ayons la preuve de ce que nous avons dit tout au long de nos interventions. Je remercie M. Fanton d'avoir eu l'honnêteté de présenter un amendement qui donne son vrai sens, sans hypocrisie, à cette réforme.

M. Fanton avoue qu'il s'agit bien de passer d'une obligation d'examen à une simple faculté. Si nos collègues de la majorité étaient cohérents, ils voteraient cet amendement qui explicite de manière claire le sens de la réforme.

M. André Fanton. Cela s'appelle le pavé de l'ours !

M. Julien Dray. Passer d'une obligation à une simple faculté est, qu'on le veuille ou non, un début de restriction au principe constitutionnel affirmé dans le quatrième alinéa du préambule de la Constitution de 1946.

M. Jean-Yves Le Déaut. Vous écornez les droits fondamentaux !

M. Julien Dray. C'est, comme nous ne cessons de le répéter, un début de restriction du droit d'asile. C'est aussi et surtout, un début de transfert de souveraineté de la France à un autre Etat.

M. André Fanton. Au contraire !

M. Julien Dray. Il s'agit donc, en cohérence avec tout ce que vous faites, d'un abandon du message de la France.

M. le ministre de l'intérieur nous a dit : « Nous sommes obligés de faire cette réforme. Regardez ce que font nos voisins : l'Allemagne et, maintenant, les Pays-Bas modifient leur Constitution. »

C'est vrai, mais la France n'est ni l'Allemagne ni les Pays-Bas.

M. Jean-Pierre Brard. Dieu merci !

M. Julien Dray. La France est ce pays qui, comme l'a dit un auteur célèbre, a mille fois renouvelé un pacte séculaire avec la liberté. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*) La France est le pays qui, depuis 1789, parle au nom des droits de l'homme.

Au moment où d'autres pays remettent en cause leurs principes, elle doit montrer au monde qu'elle reste fidèle aux siens, en dépit des difficultés ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 2. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. Jean-Pierre Brard. Vous prêchez dans le désert, monsieur Fanton !

M. le président. Mes chers collègues, bien que la conférence des présidents ait reporté les explications de vote et le vote sur l'ensemble à mardi prochain, je vais mettre aux voix l'article unique du projet de loi constitutionnelle, car je suis également saisi d'un amendement tendant à introduire un article additionnel, dont nous ne savons pas s'il sera adopté.

Personne ne demande plus la parole ?

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

(*L'article unique du projet de loi constitutionnelle est adopté.*)

Après l'article unique

M. le président. Nous en arrivons donc à l'amendement n° 1 de M. Gaston Flosse tendant à introduire un article additionnel après l'article unique. En l'absence de l'auteur, quelqu'un parmi vous entend-il devenir cosignataire de cet amendement, pour le défendre ?... Il n'en sera donc pas délibéré.

Je rappelle que la Conférence des présidents a décidé que les explications de vote et le vote sur l'ensemble du projet de loi constitutionnelle auront lieu mardi 2 novembre 1993 au cours de la séance de l'après-midi, après la communication hebdomadaire du Gouvernement.

2

DÉPÔT DE PROJETS DE LOI

M. le président. J'ai reçu, le 27 octobre 1993, de M. le Premier ministre, un projet de loi relatif à certaines modalités de nomination dans la fonction publique de l'Etat et aux modalités d'accès de certains fonctionnaires ou anciens fonctionnaires à des fonctions privées.

Ce projet de loi, n° 656, est renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sous réserve de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du règlement.

J'ai reçu, le 27 octobre 1993, de M. le Premier ministre, un projet de loi de programme relatif au patrimoine monumental.

Ce projet de loi, n° 657, est renvoyé à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, sous réserve de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du règlement.

J'ai reçu, le 27 octobre 1993, de M. le Premier ministre, un projet de loi autorisant la ratification de l'acte modifiant le protocole sur les statuts de la Banque européenne d'investissement habilitant le conseil des gouverneurs à créer un Fonds européen d'investissement.

Ce projet de loi, n° 658, est renvoyé à la commission des affaires étrangères sous réserve de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du règlement.

3

DÉPÔT D'UN RAPPORT EN APPLICATION D'UNE LOI

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre, en application de l'article 44 de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 relative à la dotation globale de fonctionnement, un rapport sur le bilan de la répartition de la dotation globale de fonctionnement en 1993.

4

DÉPÔT D'UN PROJET DE LOI ADOPTÉ PAR LE SÉNAT

M. le président. J'ai reçu, le 27 octobre 1993, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à la santé publique et à la protection sociale.

Ce projet de loi, n° 655, est renvoyé à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

5

ORDRE DU JOUR

M. le président. Aujourd'hui, à neuf heures trente, première séance publique :

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1994 n° 536 (rapport n° 580 de M. Philippe Auberger, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan).

Affaires européennes

Annexe n° 2 (Affaires étrangères : affaires européennes) de M. François d'Aubert, rapporteur spécial.

Avis n° 582 au nom de la commission des affaires étrangères :

Tome V (Affaires étrangères : affaires européennes) de M. Jacques Myard.

Affaires étrangères

Annexe n° 1 (Affaires étrangères : Affaires étrangères) de M. Jean-François Mancel, rapporteur spécial.

Avis n° 582 au nom de la commission des affaires étrangères :

Tome I (Affaires étrangères : Affaires étrangères) de M. Didier Bariani.

Tome II (Affaires étrangères : Affaires étrangères : action humanitaire et droits de l'homme) de Mme Christiane Taubira-Delannon.

Tome III (Affaires étrangères : Affaires étrangères : immigration) de M. Jean-Yves Le Déaut.

Tome IV (Affaires étrangères : Affaires étrangères : relations culturelles internationales et francophonie) de M. Xavier Deniau.

Avis n° 581, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales :

Tome I (Affaires étrangères : Affaires étrangères : relations culturelles internationales) de M. Patrick Braouezec.

Avis n° 583, au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées :

Tome I (Affaires étrangères : Affaires étrangères) de M. Jean-François Deniau.

A quinze heures, deuxième séance publique :

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

A vingt et une heures trente, troisième séance publique :

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

Vote par scrutin public reporté
par décision de la Conférence des présidents

Mardi 2 novembre 1993, après-midi, après la communication hebdomadaire du Gouvernement, explications de vote et vote sur l'ensemble du projet de loi constitutionnelle relatif aux accords internationaux en matière de droit d'asile.

La séance est levée.

(La séance est levée, le jeudi 28 octobre 1993, à zéro heure trente-cinq.)

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

COMMISSION AD HOC

chargée d'examiner la demande de levée de l'immunité parlementaire de M. Bernard Tapie, député des Bouches-du-Rhône (n° 605).

BUREAU DE LA COMMISSION

Dans sa séance du mercredi 27 octobre 1993, la commission a nommé :

Président : M. Jacques Limouzy ;

Vice-présidents : MM. Philippe Houillon, Jack Lang ;

Secrétaires : MM. Ernest Chénier, Jean-Claude Lefort.

Rapporteur : M. Dominique Bussereau.

ABONNEMENTS

EDITIONS		FRANCE et outre-mer	ETRANGER	
Codes	Titres	Francs	Francs	
	DEBATS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE :			Les DEBATS de L'ASSEMBLEE NATIONALE font l'objet de deux éditions distinctes : - 03 : compte rendu intégral des séances ; - 33 : questions écrites et réponses des ministres.
03	Compte rendu..... 1 an	114	912	
33	Questions..... 1 an	113	594	
83	Table compte rendu.....	55	95	
93	Table questions.....	54	103	Les DEBATS du SENAT font l'objet de deux éditions distinctes : - 15 : compte rendu intégral des séances ; - 35 : questions écrites et réponses des ministres.
	DEBATS DU SENAT :			
05	Compte rendu..... 1 an	104	574	
35	Questions..... 1 an	103	375	
85	Table compte rendu.....	55	89	Les DOCUMENTS de L'ASSEMBLEE NATIONALE font l'objet de deux éditions distinctes : - 07 : projets et propositions de lois, rapports et avis des commissions. - 27 : projets de lois de finances.
95	Table questions.....	34	57	
	DOCUMENTS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE :			
07	Série ordinaire..... 1 an	704	1 717	
27	Série budgétaire..... 1 an	213	234	Les DOCUMENTS DU SENAT comprennent les projets et propositions de lois, rapports et avis des commissions.
	DOCUMENTS DU SENAT :			
09	Un an.....	703	1 668	DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION 26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15 Téléphone : STANDARD : (1) 40-58-75-00 ABONNEMENTS : (1) 40-58-77-77 TELEX : 201176 F DIRJO-PARIS

En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande.

Tout paiement à la commande facilitera son exécution
 Pour expédition par voie aérienne, outre-mer et à l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination.

Prix du numéro : 3,50 F

(Fascicule de un ou plusieurs cahiers pour chaque journée de débats ; celle-ci pouvant comporter une ou plusieurs séances.)