

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. LAURENT FABIUS

1. Proclamation de députés (p. 3).

2. Entrée et séjour des étrangers en France et droit d'asile. – Suite de la discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi.

DISCUSSION DES ARTICLES (*suite*) (p. 3)

M. le président.

Article 22 (p. 3)

MM. Claude Goasguen, Henri Plagnol, Michel Suchod, Richard Cazenave, Robert Pandraud, François d'Aubert, Patrick Braouezec.

Amendements de suppression n°s 191 de M. Cuq, 829 de M. Plagnol et 1059 de M. Clément : MM. Richard Cazenave, Henri Plagnol, François Goulard, Gérard Gouzes, rapporteur de la commission des lois ; Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur ; Jean-Yves Le Déaut, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères ; Jean-Luc Warsmann. – Rejet.

Amendement n° 830 de M. Plagnol : MM. Henri Plagnol, le rapporteur, le ministre, Robert Pandraud. – Rejet.

Amendement n° 831 de M. Plagnol : MM. François Goulard, le rapporteur, le ministre. – Rejet.

M. Jean-Luc Warsmann.

Adoption de l'article 22.

Article 23 (p. 9)

MM. Henri Plagnol, Richard Cazenave.

Amendements de suppression n°s 192 de M. Cuq, 832 de M. Plagnol et 1060 de M. Clément : MM. Richard Cazenave, le rapporteur, le ministre, Jean-Luc Warsmann, Mme Nicole Catala, M. Henri Plagnol. – Rejet.

Amendement n° 1638 de M. Warsmann : MM. Jean-Luc Warsmann, le rapporteur, le ministre. – Rejet.

Adoption de l'article 23.

Article 24 (p. 12)

MM. Pierre Mazeaud, le rapporteur, François Goulard, Mme Nicole Catala, M. le président.

MM. Henri Plagnol, Jean-Luc Warsmann, le président.

M. Jean-Luc Warsmann.

Suspension et reprise de la séance (p. 17)

M. Jean-Luc Warsmann.

Amendements de suppression n°s 31 de M. Masdeu-Arus, 193 de M. Cuq, 472 de M. Estrosi, 618 de M. Mariani, 833 de M. Plagnol, 1061 de M. Clément, 1498 de M. Goasguen et 1659 de M. Luca : MM. Jacques Masdeu-Arus, Richard Cazenave, Patrick Ollier, Thierry Mariani, Henri Plagnol, François d'Aubert, Mme Nicole Catala, MM. Claude Goasguen, le rapporteur, le ministre, Patrick Ollier, Georges Sarre. – Rejet.

Amendement n° 1672 de M. Gerin et amendements identiques n°s 987 de M. Mamère et 1267 de M. Dray : MM. Guy Hermier, le rapporteur, le ministre, Yann

Galut, Laurent Dominati. – Rejet de l'amendement n° 1672 ; l'amendement n° 987 n'a pas été soutenu ; rejet de l'amendement n° 1267.

Amendement n° 960 de M. Salles : MM. François Goulard, le rapporteur, le ministre. – Rejet.

Amendement n° 336 de M. Albertini : MM. François d'Aubert, le rapporteur, le ministre. – Rejet.

Amendement n° 1639 de M. Warsmann, amendements identiques n°s 619 de M. Mariani et 1499 de M. Goasguen, et amendements identiques n°s 79 de la commission des lois et 1500 de M. Goasguen : MM. Jean-Luc Warsmann, Thierry Mariani, le rapporteur, Claude Goasguen, le ministre, Richard Cazenave. – Rejet de l'amendement n° 1639 ; rejet des amendements n°s 619 et 1499 ; adoption des amendements n°s 79 et 1500.

Amendements identiques n°s 620 de M. Mariani et 848 de M. Plagnol : MM. Thierry Mariani, le rapporteur, Jean-Yves Le Déaut, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères ; le ministre. – Rejet.

Amendements n°s 854 de M. Plagnol, 316 de M. Cazenave, 855 et 857 de M. Plagnol : MM. François d'Aubert, le rapporteur, le ministre. – Rejet des amendements.

Amendements n°s 841, 839, 835, 837, 836, 840 et 838 de M. Plagnol : MM. Henri Plagnol, le rapporteur, le ministre. – Rejet des amendements.

Amendements n°s 1139, 1135, 1136 et 1137 de M. Clément : M. François d'Aubert, Mme Catherine Tasca, présidente de la commission des lois ; M. le ministre. – Rejet des amendements.

Amendements n°s 1214, 1216 et 1217 de M. d'Aubert : M. François d'Aubert, Mme la présidente de la commission, M. le ministre. – Rejet des amendements.

Amendements n°s 846 et 847 de M. Plagnol : M. Henri Plagnol, Mme la présidente de la commission, M. le ministre. – Rejet des amendements.

Amendements n°s 1133 et 1134 de M. Clément : M. François d'Aubert, Mme la présidente de la commission, M. le ministre. – Rejet des amendements.

Amendements n° 834 de M. Plagnol : M. Henri Plagnol. – Retrait.

Amendement n° 1131 de M. Clément : M. François d'Aubert. – Rejet.

Amendements n°s 1138 de M. Clément et 849 de M. Plagnol : M. Henri Plagnol, Mme la présidente de la commission, M. le ministre. – Rejet des amendements.

Amendements n°s 1132 de M. Clément, 1039 et 1040 de M. Goasguen, 850 de M. Plagnol, 1215 de M. d'Aubert, 851 de M. Plagnol, 1212 de M. d'Aubert, 852 de M. Plagnol, 1213 de M. d'Aubert, 853 de M. Plagnol et 1218 de M. d'Aubert : M. Henri Plagnol, Mme la présidente de la commission, M. le ministre. – Rejet des amendements.

Amendement n° 856 de M. Plagnol : M. Henri Plagnol. – Rejet.

Adoption de l'article 24 modifié.

Après l'article 24 (p. 38)

Amendements n°s 1219 à 1223 de M. d'Aubert : MM. François d'Aubert, le rapporteur, le ministre. – Rejet des amendements.

Article 25 (p. 39)

Amendements de suppression n^{os} 194 de M. Cuq, 858 de M. Plagnol et 1062 de M. Clément : MM. Jean-Luc Warsmann, le rapporteur, le ministre. – Rejet.

Adoption de l'article 25.

Article 26 (p. 39)

MM. Thierry Mariani, Claude Goasguen, Richard Cazenave.

Amendements de suppression n^{os} 32 de M. Masdeu-Arus, 195 de M. Cuq, 622 de M. Mariani, 859 de M. Plagnol, 1063 de M. Clément, 1501 de M. Goasguen, 1640 de M. Warsmann et 1652 de M. Luca : MM. Henri Plagnol, Jean-Luc Warsmann, le rapporteur, le ministre, Laurent Dominati. – Rejet.

Amendement n^o 315 de la commission des affaires étrangères : M. le rapporteur pour avis. – Retrait.

Amendements n^{os} 861 et 860 de M. Plagnol et 80 de la commission des lois : MM. Henri Plagnol, le rapporteur, le ministre. – Rejet des amendements n^{os} 861 et 860 ; adoption de l'amendement n^o 80.

Les amendements n^{os} 621 de M. Mariani et 1502 de M. Goasguen n'ont plus d'objet.

Amendements n^{os} 1140 de M. Clément et 862 de M. Plagnol : MM. Henri Plagnol, le rapporteur, le ministre. – Rejet des amendements.

Amendement n^o 319 de M. Cazenave : MM. Richard Cazenave, le rapporteur, le ministre. – Rejet.

Amendement n^o 863 de M. Plagnol : M. Henri Plagnol. – Rejet.

Amendement n^o 1169 de M. Goasguen : M. le rapporteur. – Rejet.

Adoption de l'article 26 modifié.

Après l'article 26 (p. 43)

Les amendements n^{os} 487 de M. Hascoët, 981, 978 et 979 de M. Mamère n'ont plus d'objet.

Article 27 (p. 43)

Amendements de suppression n^{os} 196 de M. Cuq, 864 de M. Plagnol et 1064 de M. Clément : MM. Jean-Luc Warsmann, le rapporteur, le ministre. – Rejet.

Amendement n^o 441 de M. Cuq : MM. Jean-Luc Warsmann, le rapporteur, le ministre, Richard Cazenave. – Rejet.

L'amendement n^o 1170 de M. Goasguen n'a plus d'objet.

Adoption de l'article 27.

M. le ministre.

Suspension et reprise de la séance (p. 44)

Article 28 (p. 44)

Amendements de suppression n^{os} 197 de M. Cuq, 865 de M. Plagnol et 1065 de M. Clément : MM. Jean-Luc Warsmann, le rapporteur, le ministre. – Rejet.

Adoption de l'article 28.

Article 29 (p. 44)

Amendements de suppression n^{os} 198 de M. Cuq, 866 de M. Plagnol et 1066 de M. Clément : MM. Jean-Luc Warsmann, le rapporteur, le ministre. – Rejet.

Adoption de l'article 29.

Article 30 (p. 44)

MM. François d'Aubert et Henri Plagnol.

Amendements de suppression n^{os} 682 de M. de Charette, 1067 de M. Clément et 1233 de M. d'Aubert : MM. François d'Aubert, Henri Plagnol, le rapporteur, le ministre. – Rejet.

Amendement n^o 1673 de M. Gerin : MM. André Gerin, le rapporteur, le ministre. – Rejet.

Amendements n^{os} 1234 et 1235 de M. d'Aubert : MM. François d'Aubert, le rapporteur, le ministre. – Rejet.

Amendement n^o 1236 de M. d'Aubert : M. François d'Aubert. – Rejet.

Amendement n^o 1173 de M. Goasguen : M. François d'Aubert. – Rejet.

Adoption de l'article 30.

Après l'article 30 (p. 46)

Amendements n^{os} 1237 à 1244 de M. d'Aubert : MM. François d'Aubert, le rapporteur, le ministre. – Rejet.

Avant l'article 31 (p. 47)

Amendement n^o 1245 de M. d'Aubert : MM. François d'Aubert, le rapporteur, le ministre. – Rejet.

Article 31 (p. 47)

Amendements de suppression n^{os} 33 de M. Masdeu-Arus, 199 de M. Cuq, 473 de M. Estrosi, 623 de M. Mariani, 867 de M. Plagnol, 1068 de M. Clément, 1504 de M. Goasguen et 1641 de M. Warsmann : MM. Richard Cazenave, François Goulard, Henri Plagnol, le rapporteur, François d'Aubert, le ministre, Laurent Dominati, Jean-Luc Warsmann. – Rejet.

Amendement n^o 81 rectifié de la commission des lois, avec les sous-amendements n^{os} 1283 de M. d'Aubert, 2107 de M. Le Déaut et 2108 de M. Cazenave : MM. Christophe Caresche, François d'Aubert, le rapporteur pour avis, Richard Cazenave, le rapporteur, le ministre, Jean-Luc Warsmann, Laurent Dominati, Henri Plagnol, Claude Goasguen. – Rejet des sous-amendements n^{os} 1283 et 2108 ; adoption du sous-amendement n^o 2107 et de l'amendement n^o 81 rectifié et modifié, qui devient l'article 31.

Les autres amendements à cet article n'ont plus d'objet.

Renvoi de la suite de la discussion à une séance ultérieure.

3. Dépôt d'une proposition de résolution (p. 53).

4. Dépôt d'un rapport (p. 53).

5. Ordre du jour (p. 53).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. LAURENT FABIUS

M. le président. La séance est ouverte.
(*La séance est ouverte à vingt et une heures.*)

1

PROCLAMATION DE DÉPUTÉS

M. le président. J'ai reçu, en application de l'article L.O. 179 du code électoral, une communication de M. le ministre de l'intérieur, en date du 15 décembre 1997, m'informant que le 14 décembre 1997 ont été élus députés : de la quatrième circonscription de la Meurthe-et-Moselle, M. François Guillaume ; de la sixième circonscription du Haut-Rhin, M. Jean-Jacques Weber.
(*Applaudissements prolongés sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

M. Richard Cazenave. Champagne !

M. Gérard Gouzes. Une hirondelle ne fait pas le printemps !

2

ENTRÉE ET SÉJOUR DES ÉTRANGERS EN FRANCE ET DROIT D'ASILE

Suite de la discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi relatif à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile (n^{os} 327, 451, 483).

Discussion des articles (*suite*)

M. le président. Cet après-midi, l'Assemblée a poursuivi l'examen des articles.

A la demande du Gouvernement, l'article 21 est réservé. Nous en arrivons donc à l'article 22.

J'ai regardé les textes qui restent en discussion. Ce soir, il faut que nous avançons, pas jusqu'au bout, mais sensiblement.

Sur l'article 22, monsieur le ministre de l'intérieur, monsieur le rapporteur de la commission des lois, il y a de nombreux inscrits. Tous les articles sont évidemment importants, mais certains sont plus difficiles que d'autres. J'ai noté l'article 24, sur la qualité de réfugié, et l'article 31, sur l'asile territorial. J'imagine que ces dispositions donneront lieu à de nombreux échanges. Il nous faut examiner, bien entendu, tous les amendements, et vous devez pouvoir vous exprimer suffisamment, mais j'aimerais bien – je me tourne vers les uns et les autres – que nous puissions aller jusqu'à l'article 31.

Alors essayons d'avancer, et à chacun de proportionner ses interventions.

Article 22

M. le président. Je donne lecture de l'article 22 :

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES AU DROIT D'ASILE

« Art. 22. – Le titre de la loi n^o 52-893 du 25 juillet 1952 relative à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides et à la commission des recours est modifié comme suit : « Loi relative au droit d'asile ». »

Plusieurs orateurs sont inscrits sur l'article.

La parole est à M. Claude Goasguen.

M. Claude Goasguen. Monsieur le ministre de l'intérieur, nous abordons un autre aspect important de votre texte puisqu'il concerne le droit d'asile, que nous avons effleuré dans un article précédent. Bien entendu, nous allons avoir le temps de discuter au fond des diverses dispositions que vous semblez vouloir inaugurer dans notre législation. Je me contenterai donc, sur cet article de titrage, de titrer en quelque sorte moi-même en vous présentant les prolégomènes de nos interventions à venir.

La première remarque préalable, c'est que nous n'avons pas ressenti la nécessité d'introduire dans ce texte un titre consacré au droit d'asile. Nous estimons en effet que le droit d'asile et l'entrée et le séjour des étrangers sont deux notions distinctes. Non qu'elles n'aient pour caractéristique commune de concerner l'une et l'autre des étrangers, mais je dirai que le droit d'asile est autre chose que le simple accueil d'un étranger. C'est l'exercice d'une liberté fondamentale, d'une liberté publique à laquelle toutes les démocraties, et la nôtre particulièrement, sont très attachées. Non parce qu'il y a des textes, mais parce que le droit d'asile est inscrit dans notre histoire à nous, Français, bien au-delà même de la République.

Parmi nos traditions, nos vertus françaises, figure l'accueil de ceux qui sont en difficulté dans leur propre pays à cause de leur combat pour la liberté. Cette notion de combattant de la liberté, que vous utilisez à juste titre dans votre texte, est notre bien commun. J'entends donc affirmer dès le départ que nous n'entendons pas vous lais-

ser en faire une arme politique, car elle est inscrite dans le Préambule de la Constitution. Elle appartient dès lors à tous les Français et tous doivent la respecter. Il n'est pas question que vous nous entraîniez dans une sorte de jeu où vous nous diriez que nous sommes contre les combattants de la liberté, que nous refusons votre démarche parce que nous serions, comme d'habitude, les collaborateurs, les compagnons de Dieu sait qui, Dieu sait quoi ! (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*) Je le dis d'emblée pour prévenir toute velléité de ces allégations qui nous ont entraînés hier à des débordements fâcheux, que je ne voudrais pas voir se renouveler cette nuit.

M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur. Serait-ce un tabou ?

M. Claude Goasguen. Par conséquent, les mots « droit d'asile » sont des mots que nous respectons tous.

M. Daniel Marcovitch. Même les fachos ?

M. Claude Goasguen. Ne commencez pas !

M. Patrick Ollier. Ou bien ce sera tout de suite la suspension de séance !

M. Claude Goasguen. Le droit d'asile, donc, nous le respectons tous. Aussi aurions-nous préféré, monsieur le ministre, comme vous en avez eu à un moment l'intention, que vous lui consacriez un texte distinct de votre projet sur l'immigration. Il s'agit d'une notion vraiment indépendante et à cette indépendance, nous tenons. Le rapprochement que vous opérez va probablement perturber l'esprit de nos concitoyens. Désormais, on classera parmi les immigrés ceux qui sont en difficulté dans leur pays à cause de leurs idées. Or ceux du droit d'asile ne sont pas des immigrés, sauf à mal comprendre et le problème de l'immigration, et le problème du droit d'asile. Cette confusion risque de nous entraîner dans les excès de nos voisins, en particulier de l'Allemagne.

M. Gérard Gouzes, rapporteur. C'est pour cela que nous avons inséré les dispositions sur le droit d'asile dans la loi de 1952.

M. Claude Goasguen. Les Allemands ont connu bien des difficultés parce qu'ils ont élargi inconsidérément le droit d'asile en le confondant, comme vous le faites aujourd'hui, avec l'immigration. Vous risquez ainsi de nous amener à la situation qui était celle de l'Allemagne avant la réforme de 1992, en créant une nouvelle source d'immigration par le canal d'un droit d'asile mal maîtrisé. Vous risquez ainsi de dénaturer ce qui fait le caractère fondamental du droit d'asile.

C'est donc un mauvais choix que d'avoir voulu étudier ensemble les deux problèmes. D'autant que vous leur consacrez en fait deux lois séparées. Mais si vous séparez effectivement, monsieur Gouzes, l'ordonnance de 1945 et la loi de 1952, que n'avez-vous traité ces deux lois séparément ? Il aurait été convenable de discuter aujourd'hui des problèmes de l'immigration, et dans quelques mois des problèmes du droit d'asile.

M. le président. Veuillez conclure, monsieur Goasguen.

M. Claude Goasguen. J'en ai terminé, monsieur le président.

En réalité, monsieur le ministre, vous avez sciemment mélangé les genres, car tout cela, nous l'avons montré, n'était pas dénué d'arrière-pensées politiciennes. Nous le regrettons vivement.

Le droit d'asile est au-dessus des partis. Il appartient à la Constitution. Il appartient à la République. Il n'est ni de droite ni de gauche. Il ne méritait pas le débat que

vous allez lui infliger. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Henri Plagnol.

M. Henri Plagnol. Avec l'article 22, nous ouvrons un nouveau débat puisque nous abordons le titre II du projet de loi, consacré au droit d'asile.

Pourquoi les dispositions relatives au droit d'asile viennent-elles en plein milieu d'un débat qui a porté jusqu'à présent sur le droit au séjour des étrangers ? Pourquoi cet amalgame entre l'immigration et le droit d'asile, droit sacré, partie intégrante de notre tradition républicaine et reconnu par la Constitution ? Pourquoi cet amalgame, si ce n'est pour encourager un courant migratoire ?

L'article 22 regroupe toutes les dispositions concernant le droit d'asile dans la loi de 1952 relative à l'OFPRA et à la commission des recours. On voit bien la volonté d'affichage politique : faire une grande loi sur le droit d'asile.

Mais cette volonté d'affichage politique est creuse car elle n'apporte aucune garantie nouvelle aux étrangers qui, pour des motifs sérieux, sollicitent le droit d'asile au nom de la convention de Genève. Vous savez que cette convention internationale offre déjà, sur le fondement de critères précis, un statut protecteur sur le plan international aux personnes qui sont ou qui craignent d'être persécutées.

Par ailleurs, vous introduisez une confusion très grave entre deux notions radicalement différentes : l'asile au sens de la convention de Genève et l'asile constitutionnel tel que défini dans le Préambule de la Constitution, ce dernier donnant à la France, qui a une grande tradition de générosité en ce domaine, la faculté d'accueillir sur son sol et de faire bénéficier d'un titre de séjour tous ceux dont elle estime que, bien que n'entrant pas dans le champ de la convention de Genève, ils peuvent légitimement craindre pour leur vie.

En d'autres termes, tout en prétendant élargir, à partir de dispositions de droit interne, le champ d'application d'une convention internationale, vous fabriquez une usine à gaz qui sera impossible à maîtriser. Il en résultera inévitablement un affaiblissement du statut de réfugié au sens de la convention de Genève.

Car comment allez-vous expliquer à nos partenaires de la Communauté européenne, qui ont donné en 1990 une définition commune du droit d'asile tel qu'il ressort de cette convention, que la France décide unilatéralement d'introduire une deuxième voie d'accès au statut de réfugié ? Et quelles conséquences vont-ils en tirer ? Si l'on admet la reconnaissance du statut de réfugié en faveur des combattants de la liberté, nos partenaires vont-ils accepter pour autant que les bénéficiaires de cette extension se voient accorder la protection ouverte par la convention de Genève ? Personne n'en sait rien.

Vous mélangez le droit interne et le droit international. Le mieux étant l'ennemi du bien, vous prenez ainsi le risque d'affaiblir gravement le statut de réfugié.

M. le président. Veuillez conclure, monsieur Plagnol.

M. Henri Plagnol. C'est tellement vrai que L'OFPRA a toujours recommandé dans ce domaine la plus extrême prudence et invite les Etats parties à la convention de Genève à ne pas accorder le statut de réfugié sur d'autres fondements que ceux ainsi définis en 1951.

Nous verrons, tout au long des articles du titre II, que cette confusion introduite dès le premier article génère toute une série d'effets pervers qui desservent la cause du droit d'asile et des réfugiés au sens de la convention de Genève.

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

M. Michel Suchod. A l'inverse des collègues qui viennent de s'exprimer sur l'article 22 et, j'imagine, de ceux qui me suivront, je considère qu'il existe un lien évident entre le droit d'asile et la législation sur l'entrée et le séjour, et ce pour des raisons très concrètes.

Chacun sait bien que cette législation a été complètement modifiée après 1974. De nombreux étrangers ont voulu alors entrer dans notre pays en se soustrayant aux dispositions sur l'entrée et le séjour et en réclamant le statut de l'OFPPA. Alors que ce statut bâti en 1952 permettait d'accueillir au compte-gouttes quelques étrangers victimes de persécutions, l'OFPPA s'est trouvé complètement débordé par ces demandes supplémentaires. A partir du milieu des années 1980, il a fallu réorganiser l'Office et créer 250 postes de contractuels pour faire face à la masse des demandeurs d'asile qui tentaient d'utiliser ce biais pour obtenir le droit au séjour. Si aujourd'hui la procédure est mieux maîtrisée, l'OFPPA a été complètement débordé et a même failli couler dans les années 1987-1988.

Pour des raisons pratiques, les deux régimes ont donc un lien évident et nous trouvons parfaitement normal de vouloir régler l'ensemble de ces problèmes dans le même texte de loi.

Dans la mesure où ce texte équilibré permet de bien distinguer qui peut entrer, qui ne peut pas entrer et comment on séjourne, il est bon qu'il prévoit de créer dans la loi de 1952 un statut distinct pour l'OFPPA et le droit d'asile. C'est pourquoi nous ne partageons nullement l'hostilité de l'opposition à l'article 22 qui inaugure le titre consacré au droit d'asile.

M. le président. La parole est à M. Richard Cazenave.

M. Richard Cazenave. Dans ce titre II du projet de loi, les choses sérieuses commenceront à l'article 24, lorsque nous débattrons sur les combattants de la liberté ou plutôt sur ce qu'il est convenu d'appeler improprement les combattants de la liberté.

Déjà, l'article 22 nous laisse sur une insatisfaction pour les raisons qui viennent d'être exposées mais que j'aimerais préciser. Il entretient en effet une double confusion.

Premièrement, il est dommage de traiter dans le même débat d'une loi sur l'asile et d'une loi sur l'entrée et le séjour des étrangers. Je crois, moi aussi, que le droit d'asile est sacré et qu'il aurait mérité un débat à lui seul et non pas un débat accolé à la problématique d'ensemble concernant les étrangers.

Deuxièmement, et M. Gouzes en parle abondamment dans son rapport, on entretient une autre confusion entre le droit d'asile et le statut des réfugiés. La loi de 1952, créant l'OFPPA et relative au statut des réfugiés assure l'application en droit interne de la convention de Genève. Il s'agit, pour ainsi dire, de l'asile conventionnel international. Le droit d'asile relève d'une logique différente. Il n'est donc pas satisfaisant de mélanger ces deux notions dans le texte de 1952. A vouloir légiférer trop rapidement, dans une certaine précipitation, dans une certaine improvisation, sur la question de l'entrée et du séjour des étrangers, vous ne pouviez, monsieur le ministre, que nous proposer une solution boiteuse sur l'asile et le statut des réfugiés.

Non seulement cette solution n'est pas formellement satisfaisante mais, sur le fond, elle nous conduira, lorsque nous aborderons l'article 24, à mettre en relief les contradictions, les incertitudes et les dangers que recèle votre démarche. Et même si l'on en reste à la forme, on constate, dès l'article 22, que l'affaire est mal engagée.

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

M. Robert Pandraud. Monsieur le ministre, je me réjouis, quant à moi, que vous ayez lié les problèmes relatifs au droit d'asile, au droit de séjour des immigrés. Cela fait des années que nous disons qu'il faut le faire, le statut de réfugié politique permettant d'entrer de façon irrégulière sur le territoire. En effet, le vrai problème – et vous n'y touchez pas – ne porte pas sur la qualité de réfugié politique.

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Vos amis ont dit le contraire !

M. Robert Pandraud. Qui pourrait citer le cas de véritable réfugié politique auquel la France n'aurait pas donné de droits ? Une des fiertés de notre pays, quel que soit le régime politique, est précisément d'avoir toujours cherché à régler au mieux les problèmes délicats qui pouvaient se poser en la matière.

Votre texte, monsieur le ministre, aurait pu être très bon, s'il avait essayé de résoudre le véritable problème des déboutés du droit d'asile. Que faire aussi des réfugiés politiques qui, une fois admis sur notre territoire, s'emploient à détériorer nos relations diplomatiques, voire interfèrent dans la politique intérieure de leur pays d'origine, ce qui ne manque pas de nous créer des problèmes. Or, vous n'en dites rien. Pourtant, vous savez très bien la gymnastique que l'on est obligé de faire. Prenons l'exemple historique des Basques. Avant que l'Espagne soit une démocratie, on était obligé de les expulser vers des pays tiers, de procéder à des échanges triangulaires de personnes.

Mais aujourd'hui, est-il urgent de s'attaquer à ce problème ? Je n'en suis pas sûr car, heureusement, la plupart des Etats du monde se sont démocratisés. Il n'y a plus de réfugiés politiques en provenance d'Amérique latine ou de République sud-africaine. Quel progrès ! Toute l'Europe est pratiquement en démocratie. Les seules personnes qui essaient d'obtenir l'asile politique en France – et c'est un détournement de procédure, vous le savez bien – sont des gitans roumains qui ne connaissent rien à la politique et veulent se servir de cette qualité de réfugié politique pour circuler, comme ils le font depuis des siècles.

Ainsi, alors que le monde entier se démocratise, il reste un problème dont vous me permettez de penser qu'il est peut-être à l'origine de votre loi : celui de l'Algérie. Monsieur le ministre, vous auriez pu nous en parler, car nous ne savons toujours pas quelle est la politique du Gouvernement français en la matière. Qui seront les « combattants de la liberté » ? Les militants du FIS qui ont gagné une élection législative et qui sont privés de leurs droits légitimes ? Les agents ou fonctionnaires du gouvernement algérien – pourquoi pas, il peut y avoir des épurations ? Ou s'agira-t-il d'une partie de la population algérienne qui risque ainsi d'affluer sur notre territoire ? Mais ne serait-il pas préférable de leur parachuter des mitraillettes plutôt que de les faire venir sur notre sol, tant il est vrai qu'il vaut mieux se défendre que de s'exiler ?

Voilà, monsieur le ministre, ce que je pense de ce titre II. Certes, il faudrait le revoir sur plusieurs points. Je me félicite, en tout cas, après avoir entendu dire pendant

des années sur les bancs de la gauche que nous liions improprement immigration et droit d'asile, que votre texte nous permette de constater que nous avons raison trop tôt.

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Vous êtes très malin, monsieur Pandraud ! (*Sourires.*)

M. le président. La parole est à M. François d'Aubert.

M. François d'Aubert. On aborde avec cet article 22 le dispositif relatif aux modifications profondes que le Gouvernement souhaite introduire dans notre conception traditionnelle du droit d'asile. Autant dire que ce droit d'asile va s'en trouver certainement perturbé, voire perverti.

Le Gouvernement souhaite en effet, et c'est une innovation fondamentale, étendre le droit d'asile à toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté. Quoi de plus beau, quoi de plus noble ? Déjà des interprétations se font jour. Certes, M. le ministre nous a dit qu'il ne sera pas difficile d'interpréter le mot liberté, qu'il suffira de s'en tenir à notre conception républicaine de la liberté. Cela me semble plutôt relever de l'impressionnisme juridique. En réalité, il faudra trouver des définitions.

Surtout, c'est là une rupture complète avec la conception française traditionnelle du droit d'asile, qui est dans la droite ligne de l'application de la convention de Genève. Je le rappelle, celle-ci implique qu'il y ait une menace personnelle sur un homme ou une femme et que la menace vienne des autorités légales, dont on ne peut revendiquer la protection. Menace personnelle, il ne peut donc s'agir de groupe ; menace venant d'une autorité légale, il ne peut être question que d'un Etat.

En fait, vous allez ouvrir le droit d'asile à des personnes qui se sentent persécutées, y compris par des autorités qui n'ont rien à voir avec l'Etat – des groupuscules, des groupes privés, groupes de particuliers, ou particuliers, et surtout leur offrir la possibilité d'être réfugiés. Vous allez élargir l'accès à ce statut qui existe depuis longtemps en France – nous sommes un pays d'accueil pour les réfugiés.

Je rappellerai simplement un chiffre donné par le dernier rapport du Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, qui présente comme une véritable bombe à retardement le problème des réfugiés et le nombre de personnes déplacées, en augmentation vertigineuse depuis quelques années. D'après l'ONU, il y a, dans le monde, 25 millions de réfugiés de l'intérieur, auxquels il faut ajouter 22 millions de réfugiés reconnus. Le même rapport indique que l'on compte quelque trente-cinq guerres civiles et conflits intercommunautaires – entre tribus ou entre particuliers – qui n'impliquent pas forcément des Etats. Ils sévissent dans des Etats où règne l'instabilité politique,...

M. Patrick Braouezec. A qui la faute ?

M. François d'Aubert. ... où des bandes armées se battent contre d'autres bandes armées, alors que les Etats sont totalement défaillants, où les luttes ne sont pas forcément dirigées contre l'Etat ou contre les autorités le représentant, polices ou gendarmeries, mais se présentent comme des luttes de factions.

M. le président. Veuillez conclure.

M. François d'Aubert. Votre texte permettra tout simplement d'offrir ou de proposer le statut de réfugié à des personnes qui ont un ennemi, celui-ci étant par défini-

tion mal cerné. En d'autres termes, ce droit d'asile perturbé, perverti deviendra un moyen d'immigration contourné en France, un moyen d'immigration plus ou moins clandestine, plus ou moins légale, mais qui viendra grossir le flot de ceux qui ont déjà beaucoup de mal à s'intégrer en France (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Patrick Braouezec.

M. Patrick Braouezec. Monsieur le ministre, avant d'aborder l'article 22, je souhaiterais apporter une petite précision à propos de ce qui s'est passé tout à l'heure, en fin de séance. Le maximalisme des rangs de droite a conduit à décider le vote bloqué...

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Ça c'est vrai !

M. Patrick Braouezec. ... sur les articles 17, 18, 19 et 20. Ma collègue Muguette Jacquaint, présente à ce moment-là, a voté pour, sachant qu'elle a fait la part du feu : si nous étions parfaitement d'accord sur trois articles, l'article 19, comme vous l'avez remarqué, suscitait de notre part quelques réserves.

Avec l'article 22, nous abordons un sujet important, qui permettra des avancées non négligeables dans la législation. En effet, le pourcentage des rejets et des accords aux demandes d'asile s'est inversé en moins de vingt ans. En 1980, on dénombrait plus de 85 % d'accords pour seulement 14 % de refus ; de janvier à juillet 1997, selon les chiffres officiels annexés au rapport de la commission, on a dénombré plus de 85 % de rejets pour seulement 14 % d'accords. Cette évolution ne s'explique pas par un afflux de demandes et je ne sais quelle menace d'invasion par l'asile. En effet, on recensait plus de 18 000 demandeurs en 1980 alors que, de janvier à juillet 1997, on en a compté simplement un peu plus de 10 000.

En outre, la reconnaissance du statut de réfugié a seulement bénéficié à 4 300 personnes en 1996, dans leur immense majorité des membres de familles de réfugiés reconnus depuis de nombreuses années. Au total, le nombre de « nouveaux réfugiés » est quasiment nul. L'égoïsme de la France en la matière est si manifeste que les demandes se tarissent : on compte aujourd'hui davantage de premières demandes d'asile déposées aux Pays-Bas qu'en France – près de 23 000 aux Pays-Bas contre seulement 17 000 en France.

Cette diminution intervient, certains l'ont rappelé, dans un contexte où les conflits locaux, les guerres civiles et les agissements de groupes armés se multiplient de par le monde. Dans ces conditions, prétendre que le statut de réfugié est détourné, affirmer que les demandeurs sont avant tout des réfugiés économiques ou parler de laxisme en la matière est mensonger. Cette démagogie et ces amalgames font honte à notre tradition d'hospitalité et participent du déclin politique de notre pays.

L'OFPPA est chargé de la détermination du statut de réfugié politique et d'apatride par l'application de la convention de Genève de 1951, et de la gestion administrative de dizaines de milliers de réfugiés statutaires en France. Permettez-moi, monsieur le ministre, une remarque sur la situation des personnels de l'OFPPA, qui ont entamé une grève le 17 novembre.

M. François Goulard. Ce n'est pas le sujet !

M. Patrick Braouezec. Si, on y vient !

La principale revendication réside dans la titularisation de soixante-dix agents de catégorie C, aujourd'hui employés dans un cadre précaire de contrats à durée

déterminée. Cette titularisation est d'autant plus nécessaire que le projet va élargir les missions de l'OFPPA avec la définition de l'asile constitutionnel, la notion de combattant de la liberté et la volonté que tout demandeur soit entendu. L'OFPPA a besoin d'un personnel stable et indépendant pour mener à bien ses missions. Sans cela, les avancées que vous proposez et que nous tenterons d'améliorer avec nos amendements risquent de rester lettre morte.

La loi du 31 décembre 1991 avait permis la titularisation des personnels OFPPA en poste au 31 décembre 1989. Une telle mesure s'impose de nouveau aujourd'hui, et non une simple résorption de l'emploi précaire au titre de la loi Perben. Cette titularisation de soixante-dix personnes est loin d'être exorbitante dans la mesure où les effectifs de l'OFPPA ont fondu, passant de 495 à 350 aujourd'hui.

M. Robert Pandraud. A propos, où est installé l'OFPPA ?

M. Pierre Mazeaud. En Seine-Saint-Denis ?

M. Patrick Braouezec. Cette réduction a des effets graves sur le fonctionnement de l'office : l'édition des certificats de dépôt des demandes se fait avec retard, ce qui place les demandeurs en situation artificiellement irrégulière ; l'accueil ne prévoit pas d'interprétariat ; le taux de convocations est très insuffisant ; les certificats sont renouvelés avec retard.

Le groupe communiste a adressé un courrier à M. le ministre de la fonction publique pour appuyer cette demande de titularisation. La décision dépend en effet de lui. Nous vous demandons, monsieur le ministre, de vous faire auprès de lui l'avocat de cette demande de titularisation qui constitue une véritable garantie de l'application de la réforme de l'asile que vous nous proposez.

M. le président. Je suis saisi de trois amendements identiques n°s 191, 829 et 1059.

L'amendement n° 191 est présenté par MM. Cuq et Ollier ; l'amendement n° 829 est présenté par MM. Plagnol, Dord et Dutreil ; l'amendement n° 1059 est présenté par M. Pascal Clément.

Ces amendements sont ainsi rédigés :

« Supprimer l'article 22. »

La parole est à M. Richard Cazenave, pour soutenir l'amendement n° 191.

M. Richard Cazenave. Comme je viens de l'indiquer, il me paraît dommageable de confondre l'asile et le statut de réfugiés. Cette confusion porte en germe les difficultés que nous allons rencontrer dans la mise en œuvre du principe des combattants de la liberté, notamment. C'est la raison pour laquelle je souhaite la suppression de l'article 22.

M. le président. La parole est à M. Henri Plagnol, pour soutenir l'amendement n° 829.

M. Henri Plagnol. Le titre n'est pas anodin. L'article 22 va ranger dans une même catégorie ceux qui se prévalent de la convention de Genève et du statut de réfugié et ceux qui demandent le droit d'asile en France pour d'autres motifs de persécution, ce qu'on appelle l'asile constitutionnel. Or cette confusion est dangereuse.

Je donnerai un seul exemple. L'une des clauses essentielles de la Convention de Genève est celle dite de cessation généralisée. Elle prévoit que, lorsqu'un pays redevient une démocratie avec un Etat capable de protéger ses

ressortissants, ceux qui avaient obtenu le statut de réfugié parce qu'ils craignaient antérieurement à ce retour de la démocratie des persécutions le perdent et peuvent retourner dans leur Etat d'origine.

Cette clause de cessation généralisée va-t-elle s'appliquer à des ressortissants venant de pays confrontés à des guerres civiles tournant successivement à l'avantage d'un côté et de l'autre ? Je pense aux événements récents qui se sont déroulés au Rwanda, au Burundi ou au Congo. Peut-on considérer aujourd'hui, sans soulever de très délicats problèmes diplomatiques, que la situation s'est suffisamment normalisée dans ces pays pour que ceux qui auraient obtenu avec votre législation le statut de réfugié au titre de combattants de la liberté le perdent ?

Est-il vraiment raisonnable, monsieur le ministre, de ne pas avoir davantage consulté nos diplomates sur cette question précise ? L'opposition est particulièrement déconcertée de ne jamais avoir entendu le ministre des affaires étrangères nous présenter son point de vue. Aux termes de votre projet, des gens qui ne rentrent pas dans les catégories prévues par la convention de Genève et auxquels, par conséquent, on ne pourra pas appliquer les modalités prévues par la convention, vont se retrouver détenteur du statut de réfugié.

M. le président. La parole est à M. François Goulard, pour soutenir l'amendement n° 1059.

M. François Goulard. Cet article, qui peut paraître formel, contient en fait une affirmation de principe puisque la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative à l'OFPPA et à la commission des recours devient la loi relative au droit d'asile.

D'abord, et comme l'a dit l'orateur précédent, confondre le statut de réfugié au titre de la convention de Genève du 28 juillet 1951 et l'asile constitutionnel est une erreur. Ce sont, en effet, deux choses tout à fait différentes.

Ensuite, je suis d'accord avec Robert Pandraud. Il a bien sûr raison de dire qu'il existe un lien entre asile et entrée et séjour des étrangers sur le territoire français : il réside dans les tentatives permanentes pour abuser du droit d'asile.

M. Robert Pandraud. C'est le détournement de procédure !

M. François Goulard. Nous retrouvons là des travers que nous n'avons cessé de dénoncer dans ce texte. En effet, depuis le début de ce débat, nous avons vu de façon très évidente que l'abus de droit, quand il existe, est au mieux nié, puisqu'on préfère supprimer la règle plutôt que de la voir violer, et au pire, récompensé, puisque ceux qui violent la loi bénéficient au terme de quelques années d'un statut sécurisé par les dispositions du texte lui-même.

Toutes ces raisons nous conduisent à proposer la suppression de l'article 22.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour donner l'avis de la commission sur les amendements n° 191, 829 et 1059.

M. Gérard Gouzes, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Cet article a pour objet d'intégrer dans la loi portant création de l'OFPPA qualifiée désormais de « loi relative au droit d'asile » des dispositions sur l'asile contenues dans l'ordonnance de 1945 et des dispositions nouvelles contenues dans le projet de loi.

Ce choix, mes chers collègues, s'explique par des raisons de clarification et par le souci de donner à l'asile ses lettres de noblesse. Revenir là-dessus, c'est aller contre le projet de loi lui-même qui veut donc séparer le droit d'asile des dispositions de l'ordonnance de 1945. La commission a donc émis un avis défavorable.

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'intérieur, pour donner l'avis du Gouvernement sur ces amendements.

M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur. Défavorable !

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

M. Jean-Yves Le Déaut, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères. C'est effectivement dans un souci de clarification qu'on sépare l'asile du statut de réfugié.

Par ailleurs, que ce soit au titre de la constitution de 1946 ou de la convention de Genève de 1951, on a toujours le statut de réfugié. Donc, les propos de M. Goulard étaient inexacts.

Enfin, vous prétendez qu'il y a de plus en plus de réfugiés dans le monde et que des hordes de persécutés pourraient arriver chez nous. Mais les chiffres indiquent l'inverse.

M. Pierre Aubry. Parce que la loi n'est pas votée !

M. Jean-Yves Le Déaut, rapporteur pour avis. En effet, le nombre de réfugiés admis aujourd'hui dans notre pays est passé de 15 000 environ, il y a cinq ou six ans, à moins de 4 000 cette année.

M. le président. La parole est à M. Jean-Luc Warsmann.

M. Jean-Luc Warsmann. Alors que le rapporteur a parlé de clarification, je pense que, au contraire, cet article est un article de confusion, à la fois juridique et fonctionnelle.

M. Richard Cazenave. Bien sûr !

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Mais non !

M. Jean-Luc Warsmann. D'abord, vous voulez introduire, dans une même loi, différentes dispositions qui ont trait à deux sujets très différents : d'une part le droit d'asile, qui est une prérogative de l'Etat, relevant parfaitement de la compétence du ministre de l'intérieur, et, d'autre part, le statut des réfugiés qui est de la compétence de l'OFPRA, et dont le contentieux appartient à une commission des recours. Cette confusion juridique va perdurer parce que vous vous heurtez aux problèmes de conciliation entre la loi de 1952 et l'application de la convention de Genève de 1951, la première ayant d'ailleurs été votée avant la transcription en droit français de la seconde, ce qui prouve qu'il s'agit de bien de deux choses différentes.

Ainsi que nous le verrons au fil de la discussion des articles suivants, la confusion juridique résultera également d'un autre rapprochement. En effet, depuis la décision de juillet 1971, les préambules font partie du bloc de constitutionnalité et certains principes propres à notre temps ont été pris en compte par le Conseil constitutionnel. Nous le verrons avec l'exemple d'autres principes que je vous donnerai. Vous prétendez donc faire un amalgame entre des principes à valeur constitutionnelle du droit français et des textes internationaux. A mes yeux, il s'agit non pas de clarification mais de confusion juridique.

M. Richard Cazenave. Bien sûr !

M. Jean-Luc Warsmann. J'estime ensuite qu'il y aura confusion fonctionnelle, pour deux raisons.

La première tient au fait que les deux domaines relèvent de droits et de modes de fonctionnement différents. Nous le constaterons lorsque nous traiterons de la question des recours et de votre intention de donner un rôle à l'OFPRA et à la commission de recours sur des sujets pour lesquels cela paraît particulièrement étonnant.

Ensuite, depuis de nombreuses années, tous les gouvernements, qu'ils soient de droite ou de gauche, ont voulu, comme l'a souligné Robert Pandraud, limiter les abus de demandes de droit d'asile. J'ai les statistiques de l'évolution des demandes de droit d'asile depuis 1980.

M. le président. Pouvez-vous conclure, mon cher collègue.

M. Jean-Luc Warsmann. En 1989, année record, 60 000 demandes ont été présentées et 8 000 accordées. Notre collègue, M. Suchod, a d'ailleurs rappelé qu'il avait fallu embaucher des contractuels, remettre à jour l'OFPRA et accélérer les prises de décision. Tous les gouvernements qui se sont succédé ont d'ailleurs eu le souci d'accélérer les décisions et de limiter les détournements parce que les déboutés du droit d'asile posent un grave problème.

Tous ces gouvernements, qu'ils soient de droite ou de gauche, ont essayé d'accueillir ceux qui étaient persécutés dans le monde. Je leur en donne acte. En revanche, les modifications que vous envisagez d'apporter avec ce texte tournent le dos à l'évolution suivie par tous les gouvernements depuis des années. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

M. le président. Je mets aux voix par un seul vote les amendements n^{os} 191, 829 et 1059.

(*Ces amendements ne sont pas adoptés.*)

M. le président. MM. Plagnol, Dord et Dutreil ont présenté un amendement, n^o 830, ainsi rédigé :

« A la fin de l'article 22, substituer aux mots : « au droit d'asile », les mots : « à certaines modalités du droit d'asile ».

La parole est à M. Henri Plagnol.

M. Henri Plagnol. Cet amendement n'a d'autre objet que celui d'appeler l'attention de la majorité sur le risque d'élargir à l'excès le statut de réfugié en accréditant l'illusion que tous les demandeurs du droit d'asile peuvent être mis dans la même catégorie.

La convention de Genève définit de façon très précise les motifs qui donnent accès à un statut exceptionnellement protecteur et régi par une convention internationale. Selon sa rédaction, il peut être accordé à toute personne craignant d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques. Il serait donc extrêmement dangereux, en encourageant les faux demandeurs d'asile, de risquer d'affaiblir la protection offerte par ce statut. Je vais illustrer mon propos d'une autre façon que précédemment.

Pour la première fois, monsieur le ministre, vous allez introduire en droit interne une instance de jugement qui comprendra un représentant d'une organisation internationale, l'OFPRA. J'ai moi-même siégé au sein de la commission des recours, institution unique en son genre puisqu'elle comprend un rapporteur de la juridiction

administrative, un rapporteur de l'OFPPRA et, en général, un juge membre du Conseil d'Etat. Au nom de quoi allez-vous faire juger par cette institution, qui comprend donc un représentant d'une organisation internationale, des cas ne relevant que du droit interne, c'est-à-dire de l'asile constitutionnel au sens du préambule de la Constitution de 1946 ?

Cela est tellement vrai que l'OFPPRA a toujours considéré qu'il était contraire à leur intérêt bien compris que ceux qui peuvent se prévaloir de la convention de Genève se réclament de motifs n'entrant pas rigoureusement dans le cadre de la convention.

M. Jean-Luc Warsmann. Absolument !

M. Henri Plagnol. Or la disposition relative aux combattants de la liberté dont nous allons discuter abondamment plus tard, permettra à la France, dans sa tradition de terre d'accueil généreuse, de donner un titre de séjour à toute personne qu'elle estime persécutée pour d'autres motifs. Pour autant, ce choix ne doit pas justifier l'octroi du statut de réfugié. Sinon cela signifierait que vous avez décidé unilatéralement d'étendre le champ d'application d'une convention internationale dont les dispositions spécifiques sont garanties par un juge particulier. Cela serait sans précédent dans notre droit interne. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe du Rassemblement pour la République.)*

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

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Les nouvelles dispositions sur l'asile vont intégrer l'asile constitutionnel, l'asile conventionnel et l'asile territorial.

En revanche, l'asile à la frontière n'a pas été intégré, monsieur Plagnol, pour des raisons faciles à comprendre : d'une part, parce que, s'il est visé à l'article 35 *quater* de l'ordonnance, cet article ne concerne pas seulement les zones d'attente au titre de l'asile ; d'autre part, parce que les demandes d'asile à la frontière sont également régies par l'article 12 du décret du 27 mai 1982 qui, par définition, a valeur réglementaire.

Telles sont les raisons pour lesquelles la commission a rejeté l'amendement de M. Plagnol.

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

M. le ministre de l'intérieur. Défavorable.

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

M. Robert Pandraud. Monsieur le rapporteur, retenez tout de même l'argumentation judicieuse de M. Plagnol et déposez un amendement faisant de la commission des recours, non pas une juridiction, comme l'a prétendu, à mon avis à tort, le Conseil d'Etat, mais une commission administrative et vous pourrez alors étendre ses compétences sans problème.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 830.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. MM. Plagnol, Dord et Dutreil, ont présenté un amendement, n° 831, ainsi rédigé :

« Compléter l'article 22 par les mots : “, à l'OFPPRA et à la commission des recours”. »

La parole est à M. François Goulard, pour soutenir cet amendement.

M. François Goulard. La proposition d'ajouter au titre nouvellement libellé par le projet de la loi de 1952 « à l'OFPPRA et à la commission des recours » résulte directe-

ment des développements fort pertinents que vient de faire Henri Plagnol. En effet nous risquons d'être confrontés à un problème juridique de grande ampleur qui n'a pas été évoqué par la commission des lois, mais qui sera certainement soulevé au cours du débat par quelques éminents juristes ; j'en connais un en particulier.

La référence à l'OFPPRA et à la commission des recours dans le titre de la loi de 1952 nous paraît absolument indispensable pour bien situer où sont les questions. *(Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française.)*

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

M. Gérard Gouzes, rapporteur. La rédaction de cet amendement est trop restrictive. La commission l'a rejeté.

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

M. le ministre de l'intérieur. Même avis.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 831.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Jean-Luc Warsmann.

M. Jean-Luc Warsmann. Henri Plagnol vient de soulever un problème fondamental.

M. Jean-Pierre Michel. Il l'a fait !

M. Jean-Luc Warsmann. Oui, mais nous n'avons pas eu de réponse !

En effet cette fameuse commission administrative qui va examiner les recours contre les décisions de l'OFPPRA est composée d'un magistrat désigné par le vice-président du Conseil d'Etat, d'un représentant du haut commissariat aux réfugiés qui le préside et d'un représentant du conseil de l'office. Elle a été constituée pour veiller à l'application d'un texte : la convention de Genève. Alors que la jurisprudence du Conseil d'Etat par un arrêt Paya Monzo de 1957 a reconnu la qualité de juridiction à cette commission administrative, vous allez lui donner un autre rôle.

A cet égard, je souhaiterais donc avoir une réponse à la fois du rapporteur et du ministre.

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Mais de quoi parle-t-il ? On revient en arrière !

M. le président. Nous avons eu la réponse tout à l'heure !

Je mets aux voix l'article 22.

(L'article 22 est adopté.)

Article 23

M. le président. « Art. 23. – Il est créé dans la loi du 25 juillet 1952 précitée un titre premier intitulé “Titre premier : l'Office français de protection des réfugiés et apatrides et la Commission des recours des réfugiés” comportant les articles 1 à 9 de ladite loi. »

Plusieurs orateurs sont inscrits sur cet article, mais il serait souhaitable d'en limiter le nombre si nous voulons aller ce soir jusqu'à l'article 31.

La parole est à M. Claude Goasguen.

M. Claude Goasguen. Je renonce !

M. François Bayrou. Constatez que nous faisons preuve de bonne volonté : M. Goasguen renonce à intervenir sur l'article !

M. le président. Vous pourrez intervenir sur les amendements.

La parole est à M. Henri Plagnol.

M. Henri Plagnol. Cet article suffit à démontrer que nous avons eu raison de voter contre l'article 22.

M. Gérard Gouzes, rapporteur. C'est la même logique !

M. Henri Plagnol. L'article 23 aboutit, en effet, à établir une distinction entre deux sous-catégories dans le paquet « droit d'asile » que le Gouvernement introduit, pour des raisons d'affichage politique, comme si les multiples situations qui amènent les personnes à solliciter le droit d'asile en France pouvaient se fondre dans le moule unique souhaité par la majorité et dans celui de la convention de Genève. Il y aurait donc un titre relatif à l'OFPPA et à la commission des recours, et un titre pour les autres. Il s'agit déjà d'une première incohérence.

Sur le fond, je veux revenir à l'importance essentielle de la convention de Genève qui est le grand acquis de l'après-guerre en matière de défense du droit d'asile. Toutes les nations se réclamant de la démocratie se sont mises d'accord sur un statut spécifique accordant aux bénéficiaires des garanties exceptionnelles, exorbitantes du droit commun, dont la protection est assurée par un juge très original, *sui generis*, placé sous le contrôle du représentant d'une organisation internationale, le haut-commissariat aux réfugiés.

Aujourd'hui, le statut de réfugié protège, dans le monde, des millions de personnes persécutées pour des raisons tenant à leur appartenance raciale, religieuse ou politique. En décidant unilatéralement d'accorder le bénéfice de la convention de Genève à des personnes qui n'entrent pas dans les catégories qu'elle prévoit, vous prenez le risque considérable de susciter une réaction de rejet.

Comment vont réagir nos partenaires de l'Union européenne quand les personnes qui auront obtenu le statut protecteur de la convention, pour des motifs qu'elle ne vise pas, demanderont à circuler librement sur leur territoire ? Comment allez-vous justifier votre décision face aux problèmes diplomatiques que cela posera ? En effet, tous les pays de l'Union n'ont pas la même attitude, par exemple vis-à-vis du génocide intervenu au Rwanda ou au Burundi, vis-à-vis des problèmes actuels au Congo, vis-à-vis des événements d'Algérie.

Comment pouvez-vous, pour des raisons d'affichage politique, au nom d'une pseudo-vérité, mettre en péril un statut qui représente un progrès fondamental et auquel nous sommes tous très attachés sur les bancs de cette assemblée ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

M. le président. La parole est à M. Richard Cazenave.

M. Richard Cazenave. Cet article 23 inscrit donc le titre I^{er} de la future loi sur le droit d'asile comme étant appelé à régir la procédure de reconnaissance du statut de réfugié devant l'OFPPA et la commission des recours. Le rapporteur écrit lui-même : « Si, comme on l'a vu, cette option se justifie par la difficulté pratique d'une refonte de la loi, on pourrait toutefois contester la logique d'un choix qui consiste à faire précéder la définition du régime du droit d'asile, limité au surplus à l'asile territorial, par la procédure de reconnaissance du statut de réfugié, celle-ci succédant juridiquement à la procédure de demande d'asile. »

Cela signifie que lorsque nous étudierons l'asile territorial, par exemple, que vous voulez mentionner dans la loi, la procédure le concernant constituera une sorte d'appel pour les personnes dont la demande du statut de réfugié aura été rejetée par l'OFPPA. La décision du ministre apparaîtra, en effet, comme un appel contre une décision de l'OFPPA prise en première instance ! Une telle confusion ne peut qu'être dommageable au statut de l'asile politique et le fragilisera.

Jusqu'à ce jour, le quatrième alinéa du préambule de la constitution de 1946 a toujours servi de référence aux décisions de justice, notamment à celles du Conseil d'Etat lorsqu'il fonctionne comme l'instance d'appel en dernier ressort pour les demandes d'asile et du statut de réfugié. Que je sache, en effet, les décisions prises en la matière ont toujours été reconnues conformes à ce quatrième alinéa du préambule de la constitution.

M. le président. Je suis saisi de trois amendements identiques, n^{os} 192, 832 et 1060.

L'amendement n^o 192 est présenté par M. Cuq et M. Ollier ; l'amendement n^o 832 est présenté par MM. Plagnol, Dord et Dutreil ; l'amendement n^o 1060 est présenté par M. Pascal Clément.

Ces amendements sont ainsi rédigés :

« Supprimer l'article 23. »

La parole est à M. Henri Cuq, pour soutenir l'amendement n^o 192.

M. Henri Cuq. Il est défendu.

M. le président. La parole est à M. Richard Cazenave, pour soutenir l'amendement n^o 832.

M. Richard Cazenave. Je viens d'exposer les raisons pour lesquelles je souhaite la suppression de cet article.

M. le président. Elles ont été fort bien expliquées et valent aussi pour l'amendement n^o 1060 de M. Clément. Quel est l'avis de la commission ?

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Je ne peux cacher à l'Assemblée que je suis étonné d'entendre certains des propos tenus par les fils spirituels du gaullisme et du MRP puisqu'ils remettent finalement en cause le préambule de la Constitution de 1946. (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

C'est la raison pour laquelle je n'insiste pas.

M. Patrick Ollier. Répondez aux questions !

M. Gérard Gouzes, rapporteur. La commission a donc été défavorable à cet amendement de suppression qui témoigne d'un refus opiniâtre de conférer sa spécificité au principe même d'une loi sur l'asile.

M. Richard Cazenave. Ce n'est pas une réponse ! Ces propos sont d'un vide sidéral !

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

M. le ministre de l'intérieur. Même avis défavorable !

M. le président. La parole est à M. Jean-Luc Warsmann.

M. Jean-Luc Warsmann. Monsieur le président, je préférerais que le rapporteur s'en tienne à des réponses liées au travail de la commission ou de caractère juridique plutôt que de s'attacher à la tradition gaulliste ou MRP de tel ou tel groupe de l'opposition.

M. Gérard Gouzes, rapporteur. C'était aussi la position du Conseil national de la Résistance !

M. Jean-Luc Warsmann. Je veux également lui rappeler, puisqu'il a évoqué le préambule de la Constitution de 1946, que le droit d'asile fait partie des deux premiers principes reconnus comme étant « particulièrement nécessaires à notre temps ». Il en est beaucoup d'autres, monsieur le rapporteur, tel le droit d'obtenir un emploi. Pourquoi ne présentez-vous pas un amendement le concernant, puisqu'il semble que vous vouliez inscrire dans la loi les principes particulièrement nécessaires à notre temps ?

M. Gérard Gouzes, rapporteur. C'est pour cela que vous voterez les 35 heures !

M. Jean-Luc Warsmann. Au lieu de faire de telles approximations juridiques, contentons-nous d'avoir un débat sérieux.

Vous voulez modifier fondamentalement la pratique du droit d'asile et de l'octroi du statut de réfugié en France. Nous allons en débattre, mais donnez acte à tous les gouvernements qui se sont succédé depuis des décennies en France qu'ils ont tous joué leur rôle et fait honneur à la tradition d'accueil de la France. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

M. le président. La parole est à Mme Nicole Catala.

Mme Nicole Catala. Je veux, à mon tour, exprimer ma surprise devant le dispositif mis en place par le projet de loi de M. Chevènement. En effet, pour la première fois, est opérée une jonction entre des procédures d'une nature profondément différente : les unes, les demandes présentées à l'OFPRA et ensuite éventuellement à la commission des recours, obéissant aux règles que M. Pagnol a excellemment rappelées tout à l'heure ; les autres, les demandes présentées au titre de l'asile territorial, étaient examinées par le ministre de l'intérieur sous un angle purement politique.

Jusqu'à maintenant, ces deux procédures étaient tout à fait distinctes, la deuxième aboutissant à une décision prise en opportunité sans contrôle de la juridiction administrative.

Or, dans la mesure où le président de la commission des recours pourra saisir le ministre de l'intérieur d'une demande d'asile territorial à la suite d'un rejet d'une première demande par l'OFPRA, il va y avoir un cumul des procédures surprenant au regard de nos traditions juridiques, qui va aboutir à ce qu'une personne qui a été régulièrement déboutée par l'OFPRA se voit finalement accueillie par le ministre de l'intérieur sur la base d'une pure opportunité alors qu'elle ne remplit pas les conditions posées par la convention de Genève pour obtenir la qualité de réfugié. En outre, la décision du ministre sera, me semble-t-il, sujette au recours devant le juge administratif. Ainsi, nous allons assister à une espèce de jonglerie entre deux séries de procédures qui, jusqu'alors, étaient tout à fait distinctes et qui maintenant vont se cumuler.

Dès lors, comment ne pas prévoir dans ces circonstances que nous allons attirer chez nous de multiples demandeurs puisqu'ils sauront qu'ils auront ici une double chance de voir aboutir leur demande : une première sur le terrain du statut classique de réfugié, une seconde sur le plan de l'asile territorial et sous le contrôle du juge administratif désormais ?

M. Patrice Martin-Lalande. Au grattage et au tirage !

M. le président. La parole est à M. Henri Pagnol.

M. Henri Pagnol. Le rapporteur a dévoilé le pot aux roses. Il se réfère au préambule de la Constitution de 1946 sur les actions en faveur de la liberté. D'abord, ce préambule fait partie de notre tradition constitutionnelle depuis 1946...

M. Pierre Mazeaud. Hélas !

M. Henri Pagnol. ... et même un peu avant si l'on considère qu'il reprend la Déclaration des droits de l'homme. N'oubliez pas quand même que le texte de la majorité va, de ce point de vue, apporter un ajout fondamental à notre édifice constitutionnel !

Ensuite, jusqu'à maintenant, il y avait des personnes qui se réclamaient d'action en faveur de la liberté, mais qui n'étaient pas couvertes par la convention de Genève, par exemple, dans les pays en situation de guerre civile ; il y en a, fort heureusement, beaucoup, qui entrent dans son champ d'application, comme celles qui sont persécutées par des États. Dans sa sagesse, le législateur a toujours considéré que la France, terre d'accueil, terre généreuse, avait la faculté d'accueillir sur son sol en leur donnant un titre de séjour, tous ceux et toutes celles qui, bien que n'entrant pas dans le champ d'application de la convention de Genève, avaient accompli des actions en faveur de la liberté.

M. Richard Cazenave. Tout à fait !

M. Henri Pagnol. Mais ce qui est grave, c'est que, là, vous prétendez leur donner le même statut et, ce faisant, vous faites une erreur gigantesque ; le mot n'est pas trop fort.

M. Claude Goasguen. Une erreur fondamentale !

M. Henri Pagnol. C'est tellement vrai que, dans la dernière révision constitutionnelle, nous avons nous-mêmes introduit dans la Constitution, à l'article 53-1, une clause qui précise que, même si leur demande a été refusée par un autre pays membre de la Communauté sur le fondement de la convention de Genève, la France, parce qu'elle est généreuse, conserve la faculté d'accueillir sur son sol ceux qui auraient accompli des actions en faveur de la liberté.

M. Christian Bataille. Vous êtes arrogant !

M. Henri Pagnol. Or, maintenant, avec votre réforme, vous faites de ce motif nouveau non seulement une instance d'appel des personnes déboutées sur notre sol par l'OFPRA, comme l'a excellemment dit Mme Catala, mais vous en faites même une instance d'appel pour tous ceux qui auront été refusés par d'autres États de la Communauté. Rien ne peut mieux résumer la confusion générale qu'introduit votre ajout.

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Il en est déjà à l'article 24 !

M. le président. Veuillez conclure !

M. Henri Pagnol. Il est bien évident que cela se retourne contre ceux qui, légitimement, peuvent se prévaloir du statut exceptionnellement protecteur de la convention de Genève. C'est un mauvais coup porté à celle-ci. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. Je mets aux voix par un seul vote les amendements n^{os} 192, 832 et 1060.

(*Les amendements ne sont pas adoptés.*)

M. le président. M. Warsmann a présenté un amendement, n^o 1638, ainsi rédigé :

« Dans l'article 23, supprimer les mots : "et la commission des recours des réfugiés". »

La parole est à M. Jean-Luc Warsmann.

M. Jean-Luc Warsmann. Je vais faire une lecture qui va plaire à notre rapporteur puisqu'elle est extraite de son rapport : « Si, comme on l'a vu, cette option » – l'introduction du titre 1^{er} – « se justifie par la difficulté pratique d'une refonte de la loi, on pourrait toutefois contester la logique d'un choix qui consiste à faire précéder la définition du régime du droit d'asile, limité au surplus à l'asile territorial, par la procédure de reconnaissance du statut de réfugié, celle-ci succédant juridiquement à la procédure de demande d'asile. »

Voilà qui prouve le caractère quelque peu vain de la construction de cette loi concernant le droit d'asile et le danger de l'évolution dans laquelle vous êtes en train d'essayer de nous entraîner en inscrivant dans la loi un certain nombre de dispositions qui, comme nous l'avons vu depuis le début de ce débat, vont générer des contentieux.

Vous vous liez les mains, monsieur le ministre, en introduisant dans la loi des dispositions qui ne l'étaient pas. Vous n'augmentez pas pour autant vos possibilités d'accorder l'asile. En revanche, vous augmentez les risques d'un contentieux multiple.

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

M. Gérard Gouzes, rapporteur. M. Warsmann aurait pu continuer la lecture qu'il a commencée.

M. François Goulard. Quelle modestie !

M. Gérard Gouzes, rapporteur. J'ai écrit : « Ce faisant, le degré d'imbrication de l'ordonnance du 2 novembre 1945 avec la loi du 25 juillet 1952 non seulement justifie le maintien de passerelles entre les deux textes, comme l'article 31 de l'ordonnance, mais invite à l'économie et exclut une réécriture qui, en inversant les deux titres, se voudrait plus ambitieuse. »

M. Jean-Luc Warsmann. Ce n'est pas ce qui suit !

M. Jean-Yves Le Déaut, rapporteur pour avis. C'est quelques paragraphes plus haut !

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Monsieur Warsmann, pour deux raisons fondamentales et que chacun comprendra, votre amendement a été rejeté par la commission.

Premièrement, je vous rappelle que la commission des recours, en tant qu'organe juridictionnel d'appel des décisions de l'OFPRA, est un élément essentiel du dispositif de la loi de 1952. Les articles 1^{er} à 9 de la future loi porteront bien sur l'OFPRA et la commission de juridiction d'appel de l'OFPRA.

Deuxièmement, d'un simple point de vue personnel, on ne peut balayer d'un revers de main la partie du titre de cette loi sur la commission des recours et conserver les articles de la loi de 1952 qui portent précisément sur la commission des recours. Ça me paraît évident.

Mme Michèle Alliot-Marie. Monsieur le rapporteur, que citez-vous exactement ?

M. Gérard Gouzes, rapporteur. La page 151 du rapport.

M. Jean-Luc Warsmann. Sur l'article 22 !

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

M. le ministre de l'intérieur. Même avis que la commission.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 1638.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 23.

(L'article 23 est adopté.)

Article 24

M. le président. « Art. 24. – Le deuxième alinéa de l'article 2 de la loi du 25 juillet 1952 précitée est remplacé par les dispositions suivantes :

« La qualité de réfugié est reconnue par l'Office et, le cas échéant, par la commission des recours à toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté ainsi qu'à toute personne sur laquelle le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés exerce son mandat aux termes des articles 6 et 7 de son statut tel qu'adopté par l'assemblée générale des Nations unies le 14 décembre 1950 ou qui répond aux définitions de l'article 1^{er} de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés.

« Toutes les personnes visées à l'alinéa précédent sont régies par les dispositions applicables aux réfugiés en vertu de la convention de Genève du 28 juillet 1951. »

Sur cet article, plusieurs orateurs sont inscrits.

La parole est à M. Pierre Mazeaud.

M. Pierre Mazeaud. Monsieur le ministre, c'est ma première intervention ; je vous précise d'emblée que ce sera la dernière !

M. Dominique Baert et M. Philippe Vuilque. Quel dommage !

M. Pierre Mazeaud. En regardant de près votre article 24, je n'hésite pas à dire – et je vais m'efforcer de le démontrer – qu'il est contraire à la Constitution.

Je l'ai découvert, je dois le dire, assez tard, sinon je n'aurais pas manqué de le faire remarquer dans une exception d'irrecevabilité, d'autant plus que le Conseil d'Etat lui-même ne s'est pas arrêté à cette inconstitutionnalité.

M. François Goulard. Ils sont mauvais !

M. Pierre Mazeaud. Qu'est-ce que la commission des recours ? C'est une instance juridictionnelle unique en France. En effet, dans chacune de ses sections siège, à côté d'un membre de la juridiction administrative ou de la Cour des comptes, en activité ou honoraire, et d'un représentant d'un des ministères siégeant au conseil d'administration de l'OFPRA, un représentant du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, le HCR. En d'autres termes, un juge étranger siège dans cette juridiction. Ce choix s'explique aisément pour des raisons formelles et des raisons de fond. Le HCR est en quelque sorte le gardien de la convention de Genève et, au termes de l'article 35 de cette convention, les Etats contractants doivent coopérer avec lui. Connaissant la situation de chaque pays d'où proviennent les demandeurs d'asile, le HCR est surtout le mieux placé pour apprécier si les persécutions invoquées par le requérant sont légitimes ou non.

En revanche, la mission du HCR risque de changer totalement de nature avec la référence faite aux étrangers susceptibles de relever du préambule de la Constitution de 1946 dans le champ des personnes éligibles au statut

de réfugié. Pour la première fois, des juges étrangers vont avoir en effet à interpréter la Constitution, et ce au nom du peuple français.

M. Richard Cazenave et M. Lucien Degauchy. C'est un scandale !

M. Pierre Mazeaud. Mes chers collègues, monsieur le ministre, cette nouveauté me paraît doublement inconstitutionnelle.

D'abord au regard de l'article 55 de la Constitution.

Mon ami et collègue, Robert Pandraud, et moi-même souhaitons depuis longtemps modifier cet article, mais il est toujours là aujourd'hui.

Traditionnellement, le Conseil constitutionnel n'inclut pas les traités dans le bloc de constitutionnalité, mais il marque très clairement son souci de voir l'article 55 pleinement respecté. A ses yeux, la hiérarchie des normes est une réalité qui doit non seulement s'imposer au juge, mais également à tous les pouvoirs publics. Elle exprime en effet une vision globale des rapports entre l'ordre juridique international et l'ordre juridique interne.

Le Conseil constitutionnel a notamment défendu cet attachement à l'article 55 dans sa décision du 3 septembre 1986, en relevant que le respect de la règle de l'article 55 « s'impose même dans le silence de la loi » et « qu'il appartient aux divers organes de l'Etat de veiller à l'application des conventions internationales dans le cadre de leurs compétences respectives ». Il a notamment appliqué ce principe à propos d'ordonnances prises sur le fondement d'une habilitation donnée au gouvernement en application de l'article 38 de la Constitution – décision du 26 juin 1986 – en affirmant que ces mêmes ordonnances ne sauraient être contraires aux obligations internationales de la France, en méconnaissance de l'article 55.

Or en l'espèce, cette hiérarchie des normes, monsieur le ministre, est méconnue dans votre texte à un double titre.

D'abord, quelle stipulation de la convention de Genève autorise le HCR à se réclamer du préambule de la constitution de 1946 pour reconnaître à un requérant le statut de réfugié ? Aucune, puisque, par définition, la convention de Genève est un instrument juridique international horizontal beaucoup plus efficace que les seules normes nationales des parties contractantes. Par conséquent, le HCR va être appelé à exercer une mission qu'il ne tient pas de son acte fondateur.

Ensuite, le second alinéa de l'article 24 du projet de loi garantit aux requérants invoquant le préambule, le bénéfice du statut de réfugié issu de la convention de Genève, mais, là encore, la hiérarchie des normes n'est pas respectée puisque la convention de Genève ne faisant nullement référence au préambule, on ne voit pas comment on peut créer des droits en faveur des personnes relevant du préambule sur la base de la convention de Genève.

M. François d'Aubert. Bravo !

M. Pierre Mazeaud. Alors que le champ du préambule ne recoupe pas celui de la convention de Genève, la rédaction de ce second alinéa crée artificiellement une passerelle entre les deux, qui ne peut exister, sauf à solliciter considérablement la convention de Genève.

Une interprétation plus souple de la notion d'auteur de persécution eût sans doute évité toutes ces difficultés, monsieur le ministre, épargné au HCR de sortir de son rôle, en faisant endosser des responsabilités pour lesquelles il n'est manifestement pas fait.

Au-delà de l'atteinte portée à l'article 55 de la Constitution, l'article 24 est contraire aux principes fondamentaux reconnus par toutes les lois de la République.

Outre que l'on peut s'étonner que cette disposition ouvre au HCR, parallèlement au Conseil constitutionnel – je dis bien « parallèlement » – des compétences d'interprétation et d'application de la Constitution, elle est contraire aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.

L'article 454 du code de procédure civile prévoit que les jugements sont rendus « au nom du peuple français », mais cette formule a une histoire. On la trouve dans l'article 61 de la Constitution de 1793, qui, certes, n'a jamais été appliquée et dans l'article 81 de la Constitution de 1848.

Or, notamment depuis l'invocation de la notion des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, notamment à propos de la liberté de l'enseignement et du principe des droits de la défense, on sait que le principe fondamental reconnu par les lois de la République est un principe posé par le législateur républicain, *a fortiori* par le constituant, qui a reçu application avec une constance suffisante avant la constitution du 27 octobre 1946. En méconnaissant le principe fondamental reconnu par les lois de la République, qui jette les fondements républicains de notre justice, le législateur violerait une composante du bloc de constitutionnalité. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*) Certes, le HCR exerçait déjà cette compétence au regard de la convention de Genève mais, comme on l'a vu et comme j'ai essayé de le démontrer, c'était en conformité avec elle. Au regard du préambule, c'est non seulement sans fondement légal, mais contraire à notre tradition républicaine.

Si le Conseil constitutionnel devait être saisi,...

M. Arthur Dehaine. Il le faudra !

M. Jean-Jacques Guillet. Il le sera !

M. Pierre Mazeaud. ... il sanctionnerait inévitablement, car on ne saurait avoir un juge étranger juge de notre propre constitution, rendant sa décision au nom du peuple français. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

M. le président. La parole est à M. Gérard Gouzes.

M. François Goulard. Il prend des risques !

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Vous avez raison, mon cher collègue, il faut beaucoup de courage pour monter à cette tribune après la brillante intervention de Pierre Mazeaud.

Moi qui étais son modeste prédécesseur à la tête de la commission des lois, j'ai beaucoup apprécié sa démonstration. (« Ah ! » *sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Je vais essayer, modestement, sous son regard indulgent de lui démontrer que peut-être il se trompe et que le Conseil constitutionnel ne suivrait pas sa position.

M. Patrice Martin-Lalande. Chiche !

M. Gérard Gouzes, rapporteur. On aurait pu concevoir que le représentant du HCR ne siège pas dans la formation de jugement de la commission des recours.

Son absence aurait soulevé deux difficultés. Je suis sûr que M. Mazeaud comprendra ce que je veux dire. (*Rires sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

M. François Goulard. Nous aussi !

M. Laurent Dominati. On peut nous laisser tout seuls !

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Premièrement, quelle que soit la motivation de la demande de statut de réfugié, qu'elle soit conventionnelle ou constitutionnelle, c'est quand même lui qui est le plus au fait de la réalité de certains pays au regard du respect des droits de l'homme. Peut-on se passer de son concours ?

M. Pierre Mazeaud. Je n'ai pas dit cela !

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Je pose cette question qu'effectivement vous n'avez pas posée !

M. Pierre Mazeaud. Il faut modifier !

M. Robert Pandraud. Il peut être entendu !

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Deuxièmement, créer un système juridictionnel différent suivant que la convention de Genève ou la Constitution est invoquée, c'est introduire pour le justiciable une inégalité devant la loi et devant la justice, que M. Mazeaud lui-même reconnaît contraire à la Constitution.

M. Jean-Luc Warsmann. Pas du tout !

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Je ne prétends pas que ce que vous avez dit était faux. Admettez néanmoins que le problème que je vous pose est réel.

Mes chers collègues, depuis 1980, le Conseil constitutionnel affirme que le droit d'asile est tributaire des mesures d'application destinées à le mettre en œuvre – décisions des 9 janvier 1980, 3 septembre 1986, 25 juillet 1991, 25 février 1992.

On peut relever, dans cette dernière décision, qu'après avoir cité le quatrième alinéa du préambule, le Conseil constitutionnel avait précisé « qu'un tel principe est mis en œuvre par la loi et les conventions internationales ». Le 13 août 1993, il a ajouté que si certaines garanties attachées au droit d'asile lié au quatrième alinéa du préambule ont été prévues par des conventions internationales introduites en droit interne, « il incombe au législateur » – c'est-à-dire à nous tous ici – « d'assurer en toutes circonstances l'ensemble des garanties légales que comporte cette exigence constitutionnelle ».

C'est précisément, mes chers collègues, à quoi s'emploie l'article 24 du projet de loi de M. Chevènement, dans le respect de l'article 55 de la convention, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Cet article 24 donne aux réfugiés, qu'ils soient admis au titre du préambule ou de la convention, les mêmes droits.

M. Jean-Yves Le Déaut, rapporteur pour avis. Il a raison !

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Voilà les raisons pour lesquelles je dirai, tout en ayant beaucoup apprécié la démonstration de M. Mazeaud, qu'elle ne me paraît pas suffisamment convaincante pour que nous abandonnions l'article 24 présenté par le Gouvernement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Pierre Mazeaud. Je n'ai jamais pensé que le Gouvernement abandonnerait !

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Non, mais on peut en discuter !

M. le président. Mes chers collègues, nous allons continuer quelques instants la discussion sur cet article. Mais vous savez qu'il existe dans notre règlement un article 57-3, dont on peut faire état si l'on veut. Pour ma part, je préférerais qu'une partie de ceux qui souhaitent s'exprimer dans la discussion interviennent sur les amendements. On éviterait ainsi d'entendre deux fois la même chose.

Plusieurs députés du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française. Mais il y a encore des inscrits sur l'article !

M. le président. Certes, mais après, nous discuterons des amendements de suppression, ce qui, au fond, revient au même. Nous allons donc continuer à entendre les orateurs inscrits sur l'article, mais pas les dix-sept, sinon nous n'aurons plus de temps.

La parole est à M. François Goulard.

M. François Goulard. Je remercie M. le rapporteur de s'être exprimé après le président Mazeaud. J'aurais été gêné de parler immédiatement après la brillante intervention de ce dernier. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Cet article 24 est à mon sens inutile, car nous vivons jusqu'à présent sous l'empire d'une jurisprudence du Conseil d'Etat qui intègre à la fois la convention de Genève du 28 juillet 1951, laquelle s'impose à l'ensemble des normes juridiques de notre pays, la Constitution de 1946 et son préambule. Comme Henri Plagnol l'a rappelé, le préambule de 1946 fait partie de notre bloc de constitutionnalité.

Lors des travaux législatifs, en particulier ceux de la commission, on a ajouté une référence que je trouve littéralement « folle ». C'est la référence à la constitution de 1793, qui n'a d'ailleurs jamais trouvé à s'appliquer.

Mes chers collègues, la constitution de 1793 est l'incarnation de la démocratie contre la liberté. Aux termes de cette constitution, les libertés pouvaient disparaître, y compris les plus sacrées, comme la liberté individuelle, sous la pression d'une souveraineté nationale incarnée par une assemblée unique. C'est la constitution la plus extrême de l'histoire constitutionnelle, pourtant riche, de notre pays. C'est le contraire de la démocratie libérale qui a été célébrée au cours du XIX^e siècle, en particulier par Alexis de Tocqueville.

M. Bernard Roman. C'est une vision étroite de l'histoire.

M. François Goulard. Je vous laisse la vôtre, monsieur Roman.

Nous retrouvons dans l'article 24 une constante de ce texte qui est de négliger l'articulation entre le droit que nous sommes en train de faire et les conventions internationales, notamment celles de Schengen et Dublin. Vos travaux, nos travaux, sont admirablement muets sur ce sujet.

En l'adoptant, nous donnerions au Conseil d'Etat un pouvoir d'appréciation, un pouvoir de définition considérable et dangereux. En effet, dans la tradition française, nos juridictions, en particulier la juridiction administrative, sont portées à tirer toutes les conséquences des principes affichés, contrairement aux juridictions anglo-saxonnes. C'est le cas aux Etats-Unis, où l'élection des juges les porte à plus de modération que les nôtres en matière de constructions logiques.

En réalité, cet article 24 – c'est encore un trait commun à nombre des articles de ce projet – relève d'une volonté d'affichage. Et c'est l'affichage qui vous a conduits à vouloir créer à tout prix une deuxième catégorie de réfugiés, alors même que le texte de loi aurait pu se borner à préciser celle qui résulte de l'application de la convention de Genève.

Cette législation introduirait dans la pratique une incohérence totale entre cette nouvelle catégorie d'asile et la convention de Genève. Le président Mazeaud a soulevé un problème d'ordre constitutionnel évidemment de premier rang : si jamais le Conseil constitutionnel ne suivait pas l'argumentation qu'il a défendue, il y a tout lieu de penser que l'application de l'article 24 du présent projet de loi serait une source d'incompatibilité entre la loi française et les accords internationaux. C'est la raison pour laquelle nous voterons contre cet article 24. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. Mes chers collègues, nous avons neuf amendements de suppression de l'article. Comme la plupart de ceux qui sont inscrits sur l'article se prononcent pour la suppression, je préférerais qu'ils intervinssent au moment de la discussion des amendements de suppression.

Cela vous paraît-il possible ?

M. Henri Plagnol. Non !

M. Richard Cazenave. Ce sera difficile !

Mme Nicole Catala. Je n'interviendrai pas sur la suppression !

M. le président. Vous savez que nous avons la possibilité juridique de mettre fin à la discussion.

M. Henri Cuq. Bien sûr !

M. le président. Madame Catala, si vous voulez intervenir, je vous donne la parole ; ensuite, nous passerons à l'examen des amendements.

La parole est à Mme Nicole Catala.

Mme Nicole Catala. Monsieur le ministre, je voudrais appeler à mon tour votre attention sur le problème juridique que me paraît poser l'article 24.

Il me semble de nature à réduire à néant la répartition des compétences établie par l'accord de Schengen concernant le traitement des demandes d'asile. Je vous rapelle en effet qu'il est prévu que, sur le territoire Schengen, une demande d'asile sera traitée par un Etat et par un seul, celui auprès duquel a été déposée la demande, celui sur le territoire duquel a pénétré le demandeur d'asile.

A la suite de la loi de 1993 qui traduisait cet accord dans notre droit interne, le Conseil constitutionnel a jugé que, au nom du quatrième alinéa du préambule de 1946, la France avait l'obligation, et non pas seulement la faculté, de traiter des demandes d'asile qui auraient été déjà examinées par un autre Etat membre.

Pour éliminer cette interprétation, que je qualifierai volontiers d'abusive, du quatrième alinéa du préambule de 1946, nous avons révisé notre Constitution en 1993. On donnait ainsi son plein effet à l'accord de Schengen et on évitait à la France d'avoir à examiner une seconde fois les demandes de déboutés du droit d'asile instruites dans un autre Etat.

Or ce système, qui était parfaitement clair et opérationnel, risque de voler en éclats pour deux raisons.

D'abord, parce que vous introduisez une catégorie nouvelle de demandeurs d'aide qui n'entrent pas dans la définition de la convention de Genève, celle des combattants de la liberté, dont j'attends toujours d'ailleurs que l'on nous dise exactement à quoi elle correspond. Peut-être l'apprendrons-nous au cours de ce débat.

Ensuite l'article 24 fait de l'examen des demandes présentées par ces combattants de la liberté, non pas une faculté, mais une obligation. Cet article 24 est d'ailleurs rédigé à l'indicatif. Ainsi, l'office reconnaît la qualité de réfugié à ceux qui déclarent s'être battus pour la liberté. Et c'est pour les autorités françaises une obligation d'accueillir sur notre sol ces personnes qui se disent persécutées pour leur action en faveur de la liberté, et d'examiner leur demande d'asile.

Les conséquences de ce dispositif sont évidentes, monsieur le ministre.

Une personne qui aura été déboutée en Allemagne ou en Grande-Bretagne de sa demande d'asile va se présenter chez nous en qualité de combattant de la liberté. Nous ne pourrions pas lui opposer que sa demande a été traitée par un autre Etat de l'espace Schengen, et nous serons obligés de l'accueillir sur notre territoire, et d'examiner sa demande sous ce « label » de combattant de la liberté. Puis, si cette demande est refusée, nous serons obligés d'assurer son éloignement de notre territoire.

La France va donc devenir le lieu d'appel, l'instance d'appel de tous les déboutés du droit d'asile, refoulés par un autre Etat lié par l'accord de Schengen ou par la convention de Dublin.

Nous verrons ainsi se multiplier des demandeurs qui vont évidemment saisir l'OFPRA, puis la commission des recours, et qui se tourneront éventuellement vers vous, monsieur le ministre, pour solliciter l'asile territorial.

Nous assisterons à un accroissement considérable des flux de demandeurs d'asile, alors que l'on aurait pu régler le problème autrement en interprétant de façon plus souple la notion de personne persécutée pour son action en faveur de la liberté, et sans faire voler en éclats la répartition des compétences prévues par l'accord de Schengen. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

M. Henri Plagnol. Rappel au règlement !

M. le président. La parole est à M. Henri Plagnol, pour un rappel au règlement.

M. Henri Plagnol. Mon rappel au règlement se fonde sur l'article 57.

Monsieur le président, vous nous avez dit vous-même que l'article important, dans notre discussion de cette nuit, était précisément l'article 24, qui introduit la notion, si controversée et si inquiétante pour nos concitoyens, des combattants de la liberté. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

Cette notion mérite un débat approfondi, ne serait-ce que de votre point de vue, puisque vous parlez d'une avancée historique. Alors, pourquoi bâcler la discussion ?

Je suis donc étonné, monsieur le président, que, sur la base de l'article 57, vous envisagiez de clore prématurément notre discussion. J'observe d'ailleurs que l'article 57 prévoit que vous n'avez cette faculté que lorsqu'au moins deux orateurs d'avis contraire sont intervenus. Or ce n'est pas le cas.

Plusieurs députés du groupe socialiste. Si !

M. Henri Plagnol. Ce n'est pas le cas puisque M. Gouzes est ici en qualité de rapporteur et qu'il ne peut pas jouer tous les rôles, même s'il a tendance à le faire.

M. Dominique Baert. Avec qualité !

M. Henri Plagnol. Les députés de l'opposition sont résolus à tout faire pour débattre de cet article et expliquer à l'opinion publique ce que recouvre cette notion totalement nouvelle.

Nous souhaitons donc, monsieur le président, et je fais appel à votre sagesse, que l'opposition puisse se faire entendre, évidemment pas d'une façon excessive, procédurière ou obstructionniste, simplement parce que ceux qui se sont inscrits sur cet article 24 et qui ont patienté pendant une centaine d'heures doivent pouvoir s'exprimer. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe du Rassemblement pour la République.)*

M. le président. Cher collègue, j'ai dit en début de séance qu'il fallait avancer. Tous les articles sont importants.

M. Thierry Mariani. Ce n'est pas ce que nous a expliqué le ministre !

M. le président. Mais parmi eux, il y a l'article 22, que nous avons examiné, l'article 24, sur lequel nous arrivons, et un peu plus loin, l'article 31.

Si nous voulons avancer et corriger peut-être l'impression que nous donnons de piétiner, il faut que nous puissions examiner tous ces articles.

Vous avez certes tout à fait raison de dire que chacun doit pouvoir s'exprimer. De nombreux collègues veulent intervenir dans la discussion de l'article 24 et, en même temps, soutenir des amendements de suppression. Plutôt que de s'exprimer deux fois pour dire la même chose, il me semble préférable qu'ils s'expriment pour illustrer leur volonté de supprimer l'article.

Par ailleurs, l'article 57, dans son paragraphe 3, précise que lorsque la clôture est demandée en dehors de la discussion générale, et nous ne sommes pas dans la discussion générale...

M. François d'Aubert. Nous sommes dans la discussion « générale » sur l'article !

M. le président. ... l'Assemblée est appelée à se prononcer sans débat.

Nous avons deux solutions : ou bien procéder comme je vous l'ai proposé ou bien procéder à un vote, qui est acquis... *(Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.)*

La parole est à M. Jean-Luc Warsmann.

M. Jean-Luc Warsmann. Depuis le début de ce débat, les députés de l'opposition n'ont jamais rechigné à passer des heures pour venir discuter, présenter leurs arguments et participer au débat. *(Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. Christophe Caresche. C'est le moins que l'on puisse dire !

Mme Monique Collange. Plutôt deux fois qu'une !

M. Jean-Luc Warsmann. A plusieurs reprises, et à notre grand regret, ont été utilisées des motions de procédure et des articles du règlement visant à les freiner dans leur expression.

M. Jean-Yves Le Déaut, rapporteur pour avis. Ce n'est pas vrai !

M. Jean-Luc Warsmann. Je peux vous dire, monsieur le président, que jamais nos débats n'y ont gagné en rapidité.

M. Christophe Caresche. Il y a beaucoup d'amendements de suppression !

M. Jean-Luc Warsmann. Cela ne nuirait pas du tout à nos débats, si nos collègues qui ont préparé une intervention pouvaient la faire.

M. le président. Oui...

M. Jean-Luc Warsmann. Vous pouvez vous douter que s'ils venaient à défendre leurs amendements ils seraient évidemment beaucoup plus rapides puisqu'ils auraient déjà présenté l'essentiel de leurs arguments.

En revanche, si, en déclenchant un vote dans notre assemblée, vous interrompiez ici la discussion, je demanderais vingt minutes de suspension de séance pour que mon groupe puisse réorganiser ses interventions.

M. le président. J'essaie de présider de façon équitable...

M. Jean-Pierre Baeumler. Pas comme tout le monde !

M. le président. ... aimable et efficace.

On peut entrer dans ce jeu : vous demandez des suspensions, mais c'est moi qui en fixe la durée, etc. Il y a de bons connaisseurs de chaque côté de l'hémicycle.

Chacun peut s'exprimer. Je souhaiterais, compte tenu des contraintes des uns et des autres, que nous puissions aller jusqu'à l'article 31 avant la fin de cette nuit. Etant donné le nombre d'amendements dont je suis saisi, chacun peut faire le calcul.

Je vous ai fait une proposition raisonnable, qui servirait à mon avis notre assemblée, son image et, surtout, l'intérêt de la discussion.

Mme Nicole Catala. C'est extrêmement choquant, monsieur le président ! *(Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. Madame Catala, nous discutons depuis quatre-vingts heures.

Mme Nicole Catala. C'est une amputation du droit de parole !

M. le président. Il faut que nous avancions.

La parole est à M. Jean-Luc Warsmann.

M. Jean-Luc Warsmann. Monsieur le président, je me permets de nouveau de le rappeler, voilà déjà cinq minutes que nous discutons du problème, en somme le temps d'une intervention.

En tout cas, si l'organisation des débats devait être bousculée, il serait normal que les groupes de l'opposition disposent d'une suspension de séance pour répartir leurs interventions sur les amendements.

Mais je persiste à penser, tant dans l'intérêt du débat que pour l'efficacité de notre travail, qu'il serait beaucoup plus opportun de laisser à tous ceux qui ont demandé la parole sur l'article la possibilité de s'exprimer.

M. le président. Il y en a seize, monsieur Warsmann,

M. Jean-Luc Warsmann. Tous ne sont pas là.

M. le président. Peut-être arriveront-ils.

Si vous souhaitez une suspension de séance, vous pouvez l'avoir...

M. Jean-Luc Warsmann. Mon souhait, monsieur le président, c'est que chacun puisse s'exprimer. Mais si l'on doit empêcher les orateurs de l'opposition, dans ce cas, je souhaite une suspension.

M. le président. On ne les empêche pas.

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à vingt-deux heures quarante, est reprise à vingt-deux heures cinquante.)

M. le président. La séance est reprise.

La parole est à M. Jean-Luc Warsmann.

M. Jean-Luc Warsmann. Monsieur le président, je regrette d'autant plus que les orateurs de l'opposition inscrits sur l'article 24 aient été privés de parole que certains d'entre eux étaient absents. Nous avons toutefois mis à profit la suspension de séance, si brève fût-elle, pour désigner ceux d'entre nous qui interviendront sur les amendements. Bien entendu, à l'issue de l'examen de cette première série d'amendements, nous souhaitons obtenir des réponses de la part de la commission, et du Gouvernement, comme cela se fait habituellement.

M. le président. Si je comprends bien, vous souhaitez que les amendements de suppression soient défendus par les orateurs dont j'ai la liste et les autres amendements par leurs auteurs ?...

M. Jean-Luc Warsmann. Nous avons été contraints, en raison de la restriction du temps de parole de l'opposition, d'attribuer la défense de certains amendements à d'autres auteurs que ceux qui étaient prévus.

M. le président. Soit.

Je suis saisi de neuf amendements identiques n^{os} 31, 193, 235, 472, 618, 833, 1061, 1498 et 1659.

L'amendement n^o 31 est présenté par M. Masdeu-Arus ; l'amendement n^o 193 est présenté par MM. Cuq, Caze-nave et Ollier ; l'amendement n^o 235 est présenté par M. Le Chevallier ; l'amendement n^o 472 est présenté par M. Estrosi et M. Doligé ; l'amendement n^o 618 est présenté par M. Mariani ; l'amendement n^o 833 est présenté par MM. Plagnol, Dord et Dutreil ; l'amendement n^o 1061 est présenté par M. Pascal Clément ; l'amendement n^o 1498 est présenté par M. Goasguen ; l'amendement n^o 1659 est présenté par M. Luca.

Ces amendements sont ainsi rédigés :

« Supprimer l'article 24. »

La parole est à M. Jacques Masdeu-Arus.

M. Jacques Masdeu-Arus. L'article 24 modifie profondément le droit d'asile, qui résulte d'un ensemble complexe de textes juridiques issus, pour la plupart, d'accords internationaux et de notre droit national. On distingue ainsi un fondement constitutionnel au droit d'asile, basé sur le préambule de la constitution de 1946 et un fondement conventionnel consacré par la convention de Genève du 28 juillet 1951 sur le statut des réfugiés. La loi du 25 juillet 1952 portant création de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides permet une application juridique et administrative de la convention de Genève qui définit le réfugié comme « toute per-

sonne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité, et qui ne peut, ou du fait de cette crainte, ne veut, se réclamer de la protection de ce pays ».

L'asile conventionnel utilise la persécution par les autorités publiques comme condition principale à l'octroi du statut de réfugié. C'est ainsi que l'OFPRA, chargé de statuer sur les demandes d'asile, accorde le statut de réfugié à toutes les personnes subissant, ou craignant de subir, des persécutions qui émanent d'un gouvernement ou, par extension, qui sont encouragées ou tolérées par l'autorité publique.

Le projet de loi que vous présentez devant la représentation nationale modifie profondément le droit d'asile : il élargit, en effet, considérablement le statut de réfugié politique en prévoyant d'en faire bénéficier tous les « combattants en faveur de la liberté » dans des pays où la violence et le terrorisme sont combattus ou condamnés par le pouvoir légal. Une telle modification, contraire à nos engagements internationaux et susceptible de porter atteinte au principe intangible de souveraineté des Etats va entraîner un afflux considérable et totalement incontrôlable des demandes d'asile. L'OFPRA, qui rencontre déjà d'importantes difficultés dans le traitement des dossiers qui lui sont soumis, ne disposera pas des moyens matériels et humains nécessaires pour faire face à une telle inflation des demandes.

M. Patrick Braouezec. Cela a déjà été dit !

M. Jacques Masdeu-Arus. Les conséquences économiques et sociales de cette décision, irrationnelle et idéologique, risquent d'être considérables pour notre pays. En ouvrant la porte à tous les ressortissants de pays dans lesquels des clans rivaux se livrent bataille et où se produisent des actions terroristes, vous compromettez notre sécurité intérieure. En modifiant de la sorte les conditions d'attribution du statut de réfugié, vous portez un coup mortel à l'équilibre de notre société. Dans votre propre majorité, monsieur le ministre d'aucuns ont témoigné de leurs inquiétudes. Ainsi un rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, M. André Borel, a déclaré que le nouveau dispositif de l'asile territorial provoquerait un afflux d'étrangers.

Ces mesures vont permettre une multiplication des recours possibles et aboutir à une juxtaposition des procédures. Le contrôle n'en sera que plus difficile et le nombre de clandestins augmentera irremédiablement. De plus, un tel système va allonger la durée de séjour des demandeurs d'asile sur notre territoire et rendre, en cas de refus, le retour dans leur pays d'origine encore plus difficile.

Par ailleurs, les combattants de la liberté, accueillis en France à la suite d'une demande officielle, pourront être facilement identifiés par leurs ennemis et pourchassés sur le territoire national. Une telle situation est inacceptable car elle signifierait une exportation du terrorisme sur notre sol. Le danger le plus grand viendrait notamment des terroristes islamistes d'Algérie, qui ont déjà su faire la preuve de leur capacité de nuisance dans notre pays même.

L'article 24 est très dangereux. C'est pourquoi, monsieur le ministre, nous vous demandons de le retirer afin de revenir à la législation actuellement en vigueur et de supprimer cette notion par trop imprécise de « combat-

tants de la liberté ». (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

M. le président. La parole est à M. Richard Cazenave.

M. Richard Cazenave. La première chose qu'il faut acter est que la France applique la convention de Genève. Que d'inexactitudes n'avons-nous pas lues ! La représentation nationale devrait à tout le moins être d'accord – les débats parlementaires de l'an dernier l'avaient déjà relevé – sur le fait que la France applique intégralement la convention de Genève. La jurisprudence de l'OFPRA est constante. M. Le Déaut reconnaissait l'an passé dans des discussions à l'Assemblée qu'elle n'avait pas varié. Aucune loi, Debré ou Pasqua, n'est venue modifier les critères d'application que l'OFPRA met en œuvre. J'aimerais que nous soyons bien d'accord sur ce premier point.

Par ailleurs, si cette jurisprudence est constante, nous savons bien les uns et les autres qu'elle intègre, dans les appels qui sont formés devant le Conseil d'Etat, la référence à l'alinéa 4 du préambule de la Constitution de 1946. Comme l'a rappelé tout à l'heure le rapporteur dans son intervention, le Conseil constitutionnel indique que nos principes constitutionnels ont besoin, pour s'incarner, de textes qui en précisent les modalités d'application. Jusqu'à présent, nous avons inventé l'asile territorial qui est mis en œuvre par le ministre de l'intérieur de manière régalienne et qui a permis de régler un certain nombre de cas et, notamment, le problème de l'Algérie, aux termes de l'accord franco-algérien de 1993 puisque la France peut donner l'asile territorial aux ressortissants algériens.

Il nous est proposé aujourd'hui d'inscrire dans la loi l'alinéa 4 du préambule de la Constitution de 1946. Ce faisant lui donne-t-on un contenu concret, des modalités de mise en œuvre ? Pas du tout ! En quoi le fait d'inscrire dans la loi un principe constitutionnel va-t-il donner une portée pratique nouvelle à ce principe ? Pour ma part, je ne vois pas. Aussi, j'aimerais que sur ce point, qui est un point précis, concret, sur cette question qui mérite une réponse, j'aimerais saisir l'attention du rapporteur et obtenir de sa part et de celle du ministre des réponses. En effet, deux cas de figure sont possibles :

Ou bien cette inscription dans la loi n'a pas d'effet, et ce n'est que de la gesticulation, ou bien il y a un effet, et je voudrais savoir lequel. Car si de nouvelles possibilités d'asile sont ouvertes grâce à ces dispositions, j'aimerais que vous m'indiquiez lesquelles et pour qui. Quels sont les principes qui seront mis en œuvre ? Quelles personnes seront visées et quels pays concernés ? Y a-t-il quelque chose qui nous permette de cadrer ce problème, étant entendu que la question algérienne n'est pas la question centrale qui est posée ici, puisque selon l'accord franco-algérien de 1993, le ministre de l'intérieur peut accorder l'asile territorial aux Algériens.

Alors, j'aimerais comprendre ce que vous voulez faire, monsieur le ministre. Si cela n'est pas précisé, vous risquez d'ouvrir une boîte de Pandore dont je ne sais où elle va nous entraîner, et quelles seront les conséquences dans notre pays.

M. le président. Vous pouvez conclure ?

M. Richard Cazenave. Je vous rappelle que l'Allemagne, dont le système d'asile était extrêmement flou dans sa définition, est revenue il n'y a pas si longtemps, après l'adoption par l'ensemble des formations politiques représentées au Parlement de dispositions constitutionnelles, à une définition beaucoup plus précise. L'asile en

Allemagne était devenu une porte d'entrée pour les étrangers en situation irrégulière qui formaient des files d'attente innombrables : jusqu'à 500 000 demandes d'asile ! Ce chiffre est retombé à 100 000 cette année et l'Allemagne n'a accordé, en 1996, que 7,4 % des demandes formées au titre de l'asile.

Allons-nous amorcer un mouvement inverse à celui de tous les pays européens qui nous environnent ? Quelle nouveauté l'inscription de l'alinéa 4 du préambule de la Constitution dans la loi va-t-elle apporter ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

M. le président. La parole est à M. Patrick Ollier.

M. Patrick Ollier. Mes collègues ont argumenté sur le plan du droit, je n'y reviens pas. Je crois que les choses sont claires, qu'il s'agisse de l'article 1^{er}, A 2 de la convention de Genève, du préambule de la Constitution de 1946 ou de l'article 53-1 de la Constitution.

Le problème que je voudrais poser est essentiellement un problème de définition. En effet, la notion de « combattant de la liberté », ou de personne agissant en faveur de la liberté, risque de créer dans notre droit interne une confusion. Du reste, on se rend compte, en lisant le rapport écrit de M. Gouzes – c'est à la page 153 –, qu'il s'agit d'une interrogation très forte.

M. Gérard Gouzes, rapporteur. C'est un rapport objectif !

M. Patrick Ollier. Sur ce point là, je le reconnais. Mais attendez ma conclusion ! (*Sourires.*)

M. Gouzes écrit : « Saisi de la compatibilité du décret du 27 mai 1982 réglementant les conditions d'admission à la frontière des demandeurs d'asile avec le préambule de la Constitution de 1946, le Conseil d'Etat a jugé ainsi que le principe du droit d'asile posé par ce texte ne s'imposait au pouvoir réglementaire, en l'absence de précision suffisante, que dans les conditions et limites définies par les dispositions contenues dans les lois... ».

On se rend compte qu'inscrire le principe du droit d'asile dans la loi soulève effectivement un problème difficile. Et M. Gouzes en est conscient.

Page 155, je lis : « La reconnaissance de l'asile constitutionnel suscite trois interrogations. Quelle est l'utilité réelle de cette adjonction ? A quel type d'action s'identifie l'action pour la liberté ? De quels documents l'intéressé devra-t-il être en possession ? »

Je n'ai pas trouvé dans les pages suivantes de réponse de nature à me rassurer quant à la définition de l'action pour la liberté.

C'est pour cette raison que je considère qu'introduire dans notre droit interne une notion aussi imprécise que l'action en faveur de la liberté fait courir un risque de débordement et de contournement de notre législation.

D'abord, un combattant de la liberté c'est quoi ? J'espère que M. le rapporteur et M. le ministre répondront à cette question.

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Nous vous répondrons !

M. Patrick Ollier. Ensuite, qui est concerné par la disposition en question ? M. Cazenave s'est clairement exprimé sur ce point.

Jusqu'à présent, le dispositif en vigueur dans notre droit interne était parfaitement clair et permettait de recouvrir l'ensemble des risques de persécution, notam-

ment ceux visés par la convention de Genève. Je ne comprends donc pas pourquoi, monsieur le ministre, vous voulez introduire dans notre législation cette notion de « combattants de la liberté ». D'autant que, comme nous vous l'avons déjà dit à plusieurs reprises, depuis le début de l'examen de ce texte, c'est au moins le septième ou huitième article pour lequel nous vous demandons de définir les notions que vous reprenez. Cela a été le cas pour la carte « artiste », pour la carte « scientifique », pour la carte portant la mention : « vie privée et familiale ». A aucun moment vous ne fournissez une définition précise.

J'en suis extrêmement étonné. J'ai le sentiment que le principe fondateur du droit de la majorité plurielle semble être un principe de non-définition du droit.

Nous sommes en train de légiférer à l'envers car ce principe de non-définition aura des effets pervers. Si, demain, le chef des talibans demande à la France de bénéficier du statut de réfugié en tant que « combattant de la liberté », de quel combat pour la liberté s'agira-t-il ?

M. Gérard Gouzes, rapporteur. C'est la liberté au sens où l'entend la France !

M. Patrick Ollier. Et si le commandant Massoud fait la même demande, comment trancherez-vous ? Comment interpréterez-vous l'action qu'ils ont menée l'un et l'autre pour défendre la liberté ? Et quelle notion de la liberté défendent-ils, eux qui s'affrontent dans une guerre civile cruelle et dure ?

M. le président. Veuillez conclure, monsieur Ollier.

M. Patrick Ollier. La disposition que vous nous proposez, monsieur le ministre, est surprenante, mais elle est surtout dangereuse car elle va ouvrir la porte à un contournement de la législation sur l'immigration et comporter un risque de dérive que nous ne pouvons pas accepter. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

M. le président. La parole est à M. Thierry Mariani.

M. Thierry Mariani. Avec cet article 24, nous avons deux illustrations de ce que nous ne cessons de dénoncer.

D'abord, quel que soit votre discours, monsieur le ministre, ce texte est vraiment un texte idéologique puisque, avec cette notion de « combattants de la liberté », on retrouve toutes les notions fumeuses que la gauche a pu colporter à une époque. Che Guevara est mort il y a trente ans mais, visiblement, pour vous, certaines notions sont toujours d'actualité !

Ensuite, l'examen de l'article 24 permet d'illustrer le fait qu'à travailler dans la précipitation, on peut en arriver à faire des oublis énormes.

Avec cet article, monsieur le ministre, vous opérez un véritable bouleversement des critères traditionnels qui, jusqu'à présent, permettaient l'octroi du droit d'asile dans notre pays. La France – et je pense que, sur ce point, nous pouvons être tous d'accord quels que soient les bancs sur lesquels nous siégeons dans cet hémicycle – a toujours été en matière d'asile politique exemplaire et nous n'avons aucune leçon de générosité à recevoir de personnes. Toutefois, pour éviter les abus, le droit d'asile constitutionnel était limité aux étrangers qui risquaient leur vie en raison des divergences qui les opposaient à leur Etat, ce qui est bien normal. Chaque Etat a pour mission de garantir la sécurité de ses ressortissants, il ne peut donc y avoir d'asile *stricto sensu* qu'à partir du moment où c'est l'Etat qui menace la vie de son ressortissant, sinon, chacun en conviendra, c'est la porte ouverte à tous les abus.

Bien entendu, dans certains cas, la France devait pouvoir accorder un asile à celles et ceux qui sont persécutés par d'autres groupes de pression. Pour ce faire, certains orateurs l'ont souligné, elle utilisait la technique de l'asile territorial qui permettait de répondre à ce cas de figure. Le ministre de l'intérieur avait toujours la possibilité d'accorder un tel asile à celles et ceux qui, sans être menacés par un Etat, risquaient leur vie à cause de leurs opinions politiques ou de leurs actions menées en faveur de telle ou telle cause.

Votre disposition étendant le droit d'asile aux « combattants de la liberté », notion extrêmement floue, est donc inutile et dangereuse selon l'utilisation qui en sera faite.

Inutile car cette possibilité était déjà ouverte au titre de l'asile territorial.

Dangereuse car le critère retenu est on ne peut plus flou. J'espère que la discussion permettra de le préciser.

Dans une Afrique déchirée par les rivalités et les guerres ethniques, qu'est-ce qu'un combattant de la liberté ? Les moudjahidin du peuple, le PKK, les talibans, les soldats du général Massoud seront-ils considérés demain comme des combattants de la liberté ? Après tout, à l'époque du Chah d'Iran, l'imam Khomeiny n'était-il pas un combattant de la liberté puisqu'il était persécuté ?

M. Christophe Caresche. Cela ne l'a pas empêché de venir en France !

M. Thierry Mariani. Votre texte, une fois de plus, ouvre les portes en instituant des critères véritablement peu précis.

Se pose le même problème que celui qui s'est posé pour la carte portant la mention : « situation personnelle et familiale », le critère retenu est on ne peut plus flou et permettra tout et n'importe quoi.

L'équilibre en matière de droit d'asile se situait dans la législation actuelle qui est à la fois généreuse et sérieuse. L'équilibre aurait consisté à conserver cette législation.

Par ailleurs, j'appelle l'attention de l'Assemblée sur un oubli fondamental dans le rapport écrit de M. Gouzes. Toutefois, je signale tout de suite que notre collègue n'en est en rien responsable, la faute incombant au Gouvernement en raison de la précipitation avec laquelle il nous a forcés à examiner ce projet de loi.

Le rapport écrit est daté du 25 novembre 1997. Par définition, monsieur Gouzes, vous ne pouviez pas savoir ce qui allait se passer dans la nuit du 1^{er} décembre 1997. Donc je répète, je vous absous.

M. Patrick Ollier. Que s'est-il passé ?

M. Thierry Mariani. Cette nuit-là, dans des conditions qui étaient encore pires que celles de la nuit précédente, puisque le chauffage ne marchait pas, nous avons siégé jusqu'à six heures quarante-cinq du matin pour achever l'examen du projet de loi présenté par Mme Guigou relatif à la nationalité. Au cours de cette nuit, nous avons voté l'article 6 du projet de loi qui ajoute un 7^o à l'article 21-19 du code civil. Ce nouvel alinéa voté dans la nuit du 1^{er} décembre – et qui n'est mentionné dans aucun rapport – prévoit que désormais peut être naturalisé sans condition de stage l'étranger « qui a obtenu le statut de réfugié en application de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 portant création d'un Office français de protection des réfugiés et des apatrides. »

Comme je suis un jeune parlementaire, j'espère avoir mal compris. Mais dans l'hypothèse où je ne me tromperais pas, ça signifierait très clairement que, d'une part,

vous créez une notion fumeuse de « combattant, de la liberté », et que, d'autre part, ceux qui bénéficieront de ce titre et qui seront reconnus par l'OFPRA seront automatiquement français, sans condition de stage. Voilà un effet diabolique du texte. Comme cette précision ne figure nulle part, seuls ceux qui sont allés chercher la petite loi au kiosque ou qui ont été présents cette nuit-là le savent.

En conclusion, je tiens à dénoncer deux choses.

Premièrement, à force d'enchaîner rapidement les projets – et vous n'êtes pas responsable de ces conditions de travail, monsieur le ministre –, à force de déclarer l'urgence, très souvent tous les documents ne peuvent pas nous être communiqués à temps. La disposition que nous avons votée dans la nuit du 1^{er} décembre a tout de même des effets sur l'article 24.

Deuxièmement, je persiste à dire que la combinaison de la loi relative à la nationalité et de votre loi, monsieur Chevènement, aura vraiment des effets pervers et diaboliques, que ce soit pour le mariage, pour les différents titres de séjour ou pour les combattants de la liberté qui vont pouvoir devenir français. Avec la loi relative à la nationalité, nous avons bradé la nationalité française ! Avec cette loi, nous ouvrons très large les frontières de notre pays. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.)*

M. Bernard Roman. C'est faux !

M. le président. La parole est à M. Henri Plagnol.

M. Henri Plagnol. Monsieur le ministre, je ne conteste pas l'inspiration généreuse de l'article 24. Quoi de plus noble que de vouloir accueillir sur notre sol, conformément à une grande tradition républicaine qui remonte à la Révolution, à un principe inscrit dans le préambule de 1946, tous ceux qui agissent en faveur de la liberté.

C'est d'ailleurs Victor Hugo qui, dans un discours célèbre sur les insurgés grecs combattant l'empire ottoman, a parlé le premier de combattants de la liberté.

M. Jean-Pierre Michel. Vous n'êtes pas à la faculté !

M. François d'Aubert. Ne méprisez pas la culture, monsieur Jean-Pierre Michel.

M. Henri Plagnol. Je croyais vous faire plaisir en faisant référence à Victor Hugo !

Je comprends que le Gouvernement cherche à répondre à la situation objectivement très difficile et très délicate de ceux qui, vivant dans des pays confrontés à des formes de guerre civile ou de persécutions perpétuées par des agents autres qu'étatiques, sollicitent le droit d'asile. Je pense aux intellectuels, aux militants des droits de la femme, aux syndicalistes, en Algérie ou dans beaucoup de pays d'Afrique noire.

M. Bernard Roman. Il faut aller jusqu'au bout, pas seulement y penser !

M. Henri Plagnol. Mais l'enfer est pavé de bonnes intentions, mes chers collègues.

M. Patrick Braouezec. Belle citation !

M. Henri Plagnol. Vous ne nous proposez aucune espèce de critère permettant d'évaluer si les actions en faveur de la liberté justifient ou non l'accueil en France. Si vous aviez sérieusement voulu permettre aux « combattants de la liberté », pour reprendre l'expression de Victor Hugo, de venir sur notre sol, vous auriez pu en donner

une définition extrêmement rigoureuse. Il aurait pu s'agir de tous ceux qui, par des actions d'éclat, par leurs écrits, en engageant leur vie au service des droits de l'homme peuvent justifier des mesures particulières. Je pense à une personnalité comme Nelson Mandela. S'il avait demandé l'asile en France, notre pays se serait honoré de le lui donner.

M. Bernard Roman. Il ne pouvait pas, il était en prison !

M. Christian Bataille. Quand il est venu à l'Assemblée, la droite n'était pas là pour l'entendre !

M. Henri Plagnol. Mais en faisant en sorte que toutes les actions en faveur de la liberté puissent justifier du droit d'asile, vous prenez un risque considérable.

M. Christian Bataille. Vous avez beaucoup de mérite à dire n'importe quoi !

M. Henri Plagnol. Mes chers collègues, c'est, je crois, des propos sérieux.

Je voudrais dire maintenant un mot des graves difficultés diplomatiques que suscitera ce texte.

Que ferez-vous vis-à-vis de Marocains qui craignent d'être persécutés ? La jurisprudence ne risque-t-elle pas de mettre en péril notre coopération avec le Maroc ?

Que répondrez-vous aux combattants kurdes qui sont persécutés par quatre Etats différents ? Jugerez-vous qu'ils sont menacés de la même façon en Irak, en Syrie, en Turquie ?

Qu'allez-vous dire aux Algériens ?

Tel qu'il est rédigé, votre texte permet à toute personne vivant en Algérie ou en Afrique noire de dire qu'il agit en faveur de la liberté. Il suffit pour cela de provoquer soit les régimes militaires en place, soit les intégristes musulmans. Après tout, toute personne essayant de mener une vie normale en Algérie agit aujourd'hui en faveur de la liberté. Dans ce pays, tout enseignant, toute mère de famille qui a le courage d'aller inscrire ses enfants à l'école, de les accompagner tous les matins et de venir les rechercher tous les soirs, toute personne qui va voter est un « combattant de la liberté ».

Donc, en refusant de fixer des critères sérieux permettant de limiter de façon très rigoureuse cette catégorie, vous montrez bien que ce que recherche le Gouvernement, c'est un effet d'affichage. Cela risque de dénaturer le principe inscrit dans notre Constitution et d'affaiblir le statut des réfugiés – Pierre Mazeaud l'a dit avec plus de force que je ne peux le faire.

De plus, vous laissez au juge – dans votre système, c'est le juge qui fera la loi, alors que vous prétendez présenter ce texte loi pour l'encadrer, la possibilité d'accorder le statut de réfugié en fonction du hasard des circonstances et de la plus ou moins grande capacité de chacun à plaider son bon droit. C'est cela le vrai danger de l'article 24, et c'est pour cela que je plaide pour sa suppression. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe du Rassemblement pour la République.)*

M. le président. La parole est à M. François d'Aubert.

M. François d'Aubert. Incontestablement, cet article innove.

Quelle est votre source d'inspiration ? Vous invoquez la tradition de la France, terre des droits de l'homme et terre d'accueil. C'est aussi notre source d'inspiration.

Vous avez une deuxième source d'inspiration – le préambule de la constitution de 1946 – qui est peut-être un peu plus romantique mais dont je ne suis pas sûr qu'elle convienne à la situation actuelle dans le monde,...

M. Pierre Carassus. C'est bien le drame !

M. François d'Aubert. ... quand on dénombre près d'une quarantaine de guerres – civiles, tribales ou inter-ethniques – quand vingt-cinq millions de réfugiés de l'intérieur qui attendent de pouvoir sortir de leur pays pour être accueillis dans un autre, par exemple la France, alors qu'il y a vingt-deux millions de réfugiés reconnus.

Le texte que vous présentez risque fort d'être difficilement applicable. Ce n'est pas parce qu'il se réfère au préambule de 1946, qui renvoie lui-même à la constitution de 1793 – la constitution montagnarde – que ce texte sera facilement applicable. Selon la constitution de 1793 : « Le peuple français donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté. » Mais cette phrase est suivie d'une autre, aux termes de laquelle « Ils le refusent aux tyrans. » Vous auriez pu ajouter cette formule dans votre texte pour faire bonne mesure.

M. Bernard Roman. Pour nous, c'est implicite ! Nous n'avons pas vendu d'armes à Pinochet, nous !

M. François d'Aubert. Mais lorsqu'on fait une analyse juridique du projet, on s'aperçoit que certains termes seront difficiles à interpréter. « Toute personne persécutée » ; cette rédaction inclut-elle, comme la convention de Genève, les craintes de persécution ? « En raison de son action » ; quelle action, monsieur le ministre, avec quels moyens ? Les moyens intellectuels, l'écriture, la protestation ? Les moyens armés, le terrorisme ? Ce sont de vraies questions auxquelles vous n'avez pas encore répondu et j'espère que vous saurez y répondre.

La convention de Genève évoque également les victimes passives de persécutions, subies ou craintes. C'est une conception plutôt plus large que celle du texte de loi que vous nous proposez, ce qui nécessite aussi une interprétation.

Le terme « liberté », enfin. Vous vous croyez capable d'en donner une interprétation. Chacun a sa conception de la liberté. Vous allez nous renvoyer à la liberté républicaine. Mais, au-delà, quel contenu lui donnerez-vous ? J'imagine que nos collègues du groupe communiste demanderont si cela inclut aussi la liberté économique, la liberté sociale ? S'agit-il uniquement des libertés politiques, des libertés constitutionnelles ? Bref, le mot « liberté » est magnifique mais il est d'une extraordinaire ambiguïté sur le plan juridique. Et combien de crimes ont été commis au nom de la liberté !

D'autres questions plus pernicieuses peuvent se poser. *Quid* des personnes qui revendiqueront le statut de réfugié grâce à ce texte et qui viendront d'États démocratiques – cela peut arriver –, puisqu'il ne s'agit pas forcément d'une opposition à un État, mais qu'il peut aussi s'agir de querelles, de guerres civiles, d'actions en faveur de la liberté au sein même d'un État démocratique ?

Que se serait-il passé avec ce texte à l'époque des Black Panthers car, aux États-Unis, il y a également des bandes et des factions qui se battent.

Quid des pays où sévissent des guerres civiles, même si ce sont des États démocratiques ? Je pense en particulier à l'Inde, où il y a actuellement une véritable révolte chez les sikhs.

Dans un pays démocratique comme la Birmanie, les Chan sont quasiment en révolution depuis trente ans et se battent contre d'autres factions, contre des trafiquants

de drogue chinois, qui eux-mêmes invoquent la liberté. Allons-nous accepter des demandes de réfugiés Chan ou de personnes qui font passer des caravanes de drogue entre la Birmanie et la Chine ?

Voilà le genre de question que soulève votre texte, sans parler du problème plus connu du PKK kurde. Les « combattants » du PKK doivent-ils être considérés comme des combattants de la liberté alors que ce sont pour l'essentiel des trafiquants de drogue car ce parti se finance, on le sait, de cette façon.

Sur toutes ces questions, nous voulons des réponses, monsieur le ministre. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à Mme Nicole Catala.

Mme Nicole Catala. Je rappelle à M. le ministre de l'intérieur et à nos collègues que cette notion de combattant de la liberté n'a pendant longtemps trouvé aucune application directe auprès du juge administratif et pas davantage auprès du juge constitutionnel puisque, dans des décisions relativement nombreuses, qui s'échelonnent de 1982 à 1992, le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel ont estimé que la disposition, très importante certes, du quatrième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 n'était pas d'application directe et impliquait une disposition législative particulière pour produire effet.

C'est cette disposition législative particulière que vous entendez prendre aujourd'hui, monsieur le ministre, si j'ai bien compris. Mais si le juge administratif et le juge constitutionnel n'avaient pas accepté de traduire dans le droit positif cette notion de droit d'asile reconnu aux combattants de la liberté, c'est qu'ils avaient une excellente raison : le flou de cette notion.

Ce flou a été plusieurs fois décrit et dénoncé par les orateurs qui m'ont précédée. Je voudrais très simplement rappeler les points sur lesquels on peut le constater.

Le texte évoque les personnes qui seraient persécutées en raison de leur « action » – il ne s'agit donc pas d'un délit d'opinion – « en faveur de la liberté ».

Essayons de décortiquer les mots.

En quoi consiste l'action ? S'agira-t-il, de la part d'un journaliste étranger, de la publication d'un article ?

S'agira-t-il, de la part du militant d'une organisation politique ou d'une organisation des droits de l'homme en pays étranger, de la signature d'une pétition ?

M. Gérard Gouzes, rapporteur. La jurisprudence appréciera !

Mme Nicole Catala. Mais, monsieur Gouzes, nous ne pouvons pas légiférer en créant de l'ambiguïté !

M. Gérard Gouzes, rapporteur. La jurisprudence interprète déjà cette notion !

M. Patrick Ollier. Si l'on renvoie tout à la jurisprudence, ça ne sert à rien de voter des lois !

Mme Nicole Catala. Monsieur le rapporteur, votre propos est inadmissible : nous ne pouvons pas faire la loi en sachant qu'elle sera imprécise et que le juge décidera ! Ce n'est pas acceptable et j'espère que vous ne mesurez pas la portée de ce que vous avez dit.

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Je vous répondrai tout à l'heure !

Mme Nicole Catala. Attachons-nous à la situation des intellectuels ou des journalistes étrangers qui s'engagent par leurs écrits ou par leurs déclarations pour la liberté. S'agira-t-il d'une « action » au sens du projet de loi ?

Je m'interrogerai aussi, comme certains orateurs, sur la liberté qui est en cause. Où se situait par exemple la liberté dans la guerre civile qui a déchiré récemment le Congo ? Était-elle du côté des partisans de M. Lissouba ou du côté de ceux de M. Sassou Nguesso ? J'aurais, pour ma part, du mal à répondre à cette intéressante question.

Tous les Tchétchènes qui se sont battus contre le régime russe étaient-ils des combattants de la liberté ? Oui, probablement, mais il ne serait pas inintéressant que vous nous le confirmiez.

Pour essayer de dissiper le flou qui enveloppe cette notion, je me suis reportée, comme beaucoup d'entre vous, je suppose, au rapport de la commission des lois. J'ai constaté qu'on essayait de nous démontrer que cette notion était bien distincte de celle de réfugié au sens de la Convention de Genève. On nous dit qu'il s'agit de personnes qui seront admises à l'asile seulement pour des raisons politiques.

M. Gérard Gouzes, rapporteur. C'est vrai ! Je confirme !

Mme Nicole Catala. Il faudra donc bien différencier des autres motifs tenant à la race, à l'ethnie ou à la religion visés par la convention de Genève.

On nous dit aussi que l'asile constitutionnel requiert non pas seulement la crainte d'une persécution, mais une persécution véritable. Là encore, c'est une différence avec le statut de réfugié de la convention de Genève.

On nous indique enfin que ce nouveau statut créera pour notre pays une obligation d'accueil.

M. le président. Pouvez-vous conclure ?

Mme Nicole Catala. Oui, monsieur le président. Je développerai rapidement deux points.

L'émergence de ce nouveau statut de combattant de la liberté, que le texte assimile, sans les confondre, à celui de réfugié au titre de la Convention de Genève, pose deux problèmes au regard des règles européennes.

D'abord, un problème de divergence d'interprétation par rapport à la solution retenue par le Conseil européen dans une décision du 4 mars 1996, qui, à propos de la portée de l'article K. 3 du traité de Maastricht, a considéré que le droit européen ne devrait prendre en compte que les persécutions encouragées ou autorisées par les pouvoirs publics pour la mise en œuvre de la coordination des législations des différents Etats membres. Il y a là une divergence par rapport à l'interprétation qui va s'imposer au sein de l'Union européenne.

Nous sommes également en dissonance par rapport à la convention de Dublin, qui fait suite à celle de Schengen. D'ailleurs, les craintes que j'ai exprimées à la tribune sont explicitement formulées à la page 159 du rapport de M. Gouzes : « Un autre risque doit être pris en considération. Si une personne invoque le préambule » – et c'est l'hypothèse que nous envisageons – « on ne saurait exclure qu'elle effectue cette démarche pour faire échec à un refus d'asile opposé par l'Etat responsable de l'examen de sa demande, contrariant ainsi le principe posé par la convention de Dublin du 15 juin 1990 ».

C'est le risque que j'ai dénoncé tout à l'heure. Cet article mérite d'être supprimé parce qu'il introduit une notion nouvelle dont vous ne donnez pas la définition précise, parce que celle-ci n'est pas conforme aux orientations du droit européen et qu'elle fait voler en éclats les dispositions prises en application de l'accord de Schengen et de la convention de Dublin. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

M. le président. La parole est à M. Claude Goasguen.

M. Claude Goasguen. Quand on dépose un amendement de suppression, c'est tout simplement parce qu'on estime que l'article proposé n'a pas lieu d'être. Très franchement, je crois que cet article est inutile et dangereux. Je ne reprendrai pas les arguments déjà évoqués, j'en développerai d'autres plus terre à terre, et plus matériels que juridiques.

Quand les Français découvriront dans quelques mois cette notion très difficile à comprendre de combattant de la liberté – nous essayerons de la leur expliquer et j'espère que le Gouvernement participera à l'effort, mais il aura du mal – ils vont se poser des questions.

M. Bernard Roman. Ce n'est pas en faisant des manifestations comme à Nice ou à Carpentras que vous les informerez !

M. Claude Goasguen. Vous ne vous posez pas de questions, mon cher collègue ? Ça vous embête que moi j'en pose ? Certes, la salle est endormie, mais si vous voulez la réveiller, nous pouvons chanter un petit morceau !

M. le président. Personne n'est endormi, monsieur Goasguen. Poursuivez !

M. Patrick Braouezec. Nous aimons bien vos questions, monsieur Goasguen !

M. Claude Goasguen. Beaucoup de gens peu informés vont donc se poser des questions très terre à terre. Qui sont les combattants de la liberté ? J'ai entendu dire beaucoup de choses mais on ne m'a pas encore donné une définition suffisamment claire de la notion. Ou alors, elle est tellement large que je me demande qui pourrait ne pas en profiter.

Et comme les Français sont sans doute beaucoup moins idéologues que beaucoup d'entre vous, ils vont s'attacher à des cas bien précis, tel celui de l'Algérie. Car il y a un problème de l'immigration en provenance du Maghreb. Et, comme vous avez mis dans la même loi l'immigration et le droit d'asile, on ne manquera pas de se demander pourquoi vous élargissez le droit d'asile alors que l'Algérie est à un moment particulièrement dur, cruel et difficile de son histoire. Alors qu'il y a déjà un problème de l'immigration en provenance du Maghreb. Est-ce que ce droit d'asile nouveau ouvert aux combattants de la liberté peut régler les problèmes de l'Algérie ?

Les opposants à l'Etat algérien ne peuvent être concernés par ce texte, puisque nous avons avec l'Algérie des relations diplomatiques, ce qui va nous poser quelques problèmes que votre science nous permettra certainement d'éclairer. Alors que ce pays est ravagé par la guerre civile et que la France, qui est l'ancienne puissance colonisatrice, y a des intérêts particuliers, je ne suis pas sûr que les Algériens et ceux qui sont au pouvoir apprécient une nouvelle intervention de notre pays dans leur politique intérieure.

Les combattants de la liberté sont-ils ceux qui sont opprimés par un groupe de pression féroce et meurtrier ? Comment vérifier la nature du combattant de la liberté ? On sait que des meurtres sont commis en Algérie à la suite de faits qui ne nous apparaissent pas délictueux, et la presse est pleine, hélas !, de cas de femmes qui circulaient en tenue européenne à Alger et qui ont été massacrées par des fondamentalistes musulmans hystériques.

Est-ce que le fait de subir la pression d'une religion archaïque peut être considéré comme un indice d'appartenance aux combattants de la liberté ? Bien entendu, dans ce cas, on se tournera vers la France en disant qu'on est opprimé.

Ne prenez pas cela avec le sourire, mes chers collègues. Je crains que l'OFPPA et la commission de recours ne soient envahis par ce type de demandes, car beaucoup d'Algériens et d'Algériennes dans la détresse effectueront une demande. Vous semblez ne pas comprendre que les lois sur l'immigration et le droit d'asile ne sont pas faits pour flatter des sentiments politiques internes...

M. le président. Veuillez conclure.

M. Claude Goasguen. ... mais qu'elles ont un écho à l'extérieur.

M. Christian Bataille. Tissu de lieux communs !

M. Claude Goasguen. Qu'est-ce que les Algériens penseront de la nouvelle législation française ? Ils estimeront que la France fait un geste en leur faveur, et ce sera tout à fait normal.

M. le président. Veuillez conclure.

M. Claude Goasguen. Ce droit ne pourra être remis en question et ils voudront en profiter.

M. Christian Bataille. C'est terrible d'entendre ça sans protester !

M. François Goulard. Ça suffit !

M. Claude Goasguen. Que dites-vous, mon cher collègue ?

M. Christian Bataille. Que votre intervention est un tissu de lieux communs !

M. le président. M. Goasguen va conclure.

M. Claude Goasguen. Monsieur le président, pouvez-vous faire taire cet histrion ?

M. le président. Poursuivez, monsieur Goasguen.

M. Claude Goasguen. Il devrait aller digérer ailleurs. (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Jacques Masdeu-Arus. On ne l'a jamais vu jusqu'à présent !

Mme Monique Collange. Vous, on vous a assez vus !

M. Jean-Pierre Michel. Il y en a en effet certains qu'on voit trop !

M. le président. Un peu de silence, et M. Goasguen pourra conclure.

M. Claude Goasguen. Nous reviendrons tout à l'heure sur ces dispositions. Nous pourrions y passer la nuit, ce ne sera pas la première...

M. Georges Sarre. Ni la dernière !

M. Claude Goasguen. ... et ce ne sera pas la dernière non plus !

Mme Catherine Tasca, présidente de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Pas de menaces !

M. Claude Goasguen. Qu'est-ce qui justifiait d'introduire cette disposition au sein du projet ? Vous ne savez pas à qui elle peut s'adresser, vous ne dominez pas la procédure et, néanmoins, vous en faites un article de loi.

En réalité, une fois de plus, vous avez voulu faire une annonce idéologique, donner un vernis idéologique, un clinquant gauchiste à une loi qui est effectivement très terne, qui est une loi de simple police et qui ne satisfait pas, au fond, votre majorité plurielle.

D'ailleurs, les débats qui ont lieu depuis une semaine montrent que votre majorité plurielle ne l'est plus guère et que, si ça continue, elle sera singulière ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. Mes chers collègues, tout le monde s'est exprimé abondamment. Je donnerai maintenant la parole à M. le rapporteur, ensuite à M. le ministre, puis à deux orateurs d'avis contraires.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Nous avons entendu toute une série d'arguments et je répondrai de manière complète aux questions posées par Mme Catala, M. Goasguen et d'autres collègues.

Il aura fallu attendre une décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993, qui a jugé que le quatrième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 faisait obligation aux autorités administratives et judiciaires de procéder à l'examen de la situation des demandeurs d'asile qui seraient persécutés pour leur action en faveur de la liberté, pour que la majorité d'hier – l'opposition d'aujourd'hui – s'inquiète et, après avis du Conseil d'Etat, organise une révision constitutionnelle.

Je me permets de vous donner lecture de la formule du préambule de la Constitution (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française*)...

M. Richard Cazenave et M. François d'Aubert. On la connaît !

M. Yann Galut. On vous donne des réponses et vous n'écoutez pas !

M. Gérard Gouzes, rapporteur. ... à propos des fameux combattants de la liberté : « Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République. »

M. Jean-Louis Debré. C'est un peu court !

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Eh bien, mes chers collègues de l'opposition, en réformant la Constitution pour y introduire l'article 53-1, vous avez dispensé la France de cette obligation, mais sans changer les termes puisque selon cet article « 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. » (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*) Nous vous avons écouté pendant une heure, écoutez-moi pendant dix minutes !

M. le président. Monsieur Gouzes, c'est moi qui préside. Continuez, ne vous laissez pas démonter !

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Donc, si vous vous interrogez sur l'application du quatrième alinéa du préambule de la Constitution de 1946, vous devriez également vous interroger sur l'article 53-1 de la Constitution que vous avez vous-même modifiée.

Mme Nicole Catala. On le connaît par cœur !

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Par conséquent, vous auriez aussi dû vous demander ce qu'était un combattant de la liberté, car vous aviez, vous aussi, introduit cette invention, si je puis dire, dans notre constitution.

Mme Nicole Catala. Nous avons répondu sur ce point !

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Au cours de ces débats, Mme Catala, M. Goulard et d'autres ont exprimé la crainte que l'article 24 du projet de loi ait finalement pour effet de retirer toute portée à cette révision constitutionnelle. C'est ce qu'a dit Mme Catala. Tout demandeur d'asile en France – c'est vous qui le dites, madame Catala – pourrait faire échec à la convention de Dublin au terme de laquelle un seul Etat membre est responsable de l'examen de la demande d'asile en invoquant le quatrième alinéa du préambule de la Constitution.

Mme Nicole Catala. Cela figure dans votre rapport !

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Par conséquent, pour vous, cela constituerait un appel d'air irrésistible – c'est ce que vous nous avez dit – en contraignant les autorités françaises à examiner, quoi qu'il arrive, toutes les demandes d'asile au titre du préambule. C'est l'argument que vous avez développé tout à l'heure. Je vais essayer, madame Catala, de vous rassurer en utilisant un premier argument tenant à la hiérarchie des normes juridiques.

M. Patrick Ollier. J'ai lu le rapport tout à l'heure ! C'est exactement le contraire !

Mme Nicole Catala. M. Gouzes n'a pas lu son rapport !

M. le président. Mes chers collègues, vous vous êtes exprimés ! M. Gouzes parle, ensuite ce sera M. Chevènement, puis l'un d'entre vous. Continuez, monsieur Gouzes, imperturbablement !

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Je disais donc que le premier argument que je voudrais opposer à Mme Catala est la hiérarchie des normes juridiques. Nous sommes, nous législateurs, bien entendu tenus de respecter tant la Constitution que nos engagements internationaux mentionnés à l'article 55 de celle-ci. On ne saurait, par conséquent, admettre ici – nos travaux en feront foi – que le législateur batte en brèche les principes posés par le constituant et par les traités. L'objet de votre révision constitutionnelle a été précisément de substituer une faculté à l'obligation d'examen des demandes d'asile voulue par le Conseil constitutionnel.

Mme Nicole Catala. Oui !

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Par conséquent, admettre aujourd'hui le contraire par le biais d'une disposition législative serait priver d'effet la révision constitutionnelle de 1993.

Mme Nicole Catala. Oui, c'est ce que nous vous reprochons !

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Eh bien ! je vous le dis ici, et cela sera noté au *Journal officiel* : l'article 24 ne le fait pas.

Mme Nicole Catala. Mais si ! Nous verrons !

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Par ailleurs, dire le contraire serait remettre en cause nos engagements internationaux souscrits, au départ, dans le cadre des accords de Schengen et depuis dans le cadre des accords de Dublin. On remplacerait en effet le principe de responsabilité d'un seul Etat membre pour l'examen de la demande d'asile par le principe d'un double examen, la France attirant vers elle – c'est ce que vous nous avez dit tout à l'heure – l'ensemble des demandeurs d'asile déboutés de l'espace Dublin.

Mme Nicole Catala. C'est dans votre rapport !

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Eh bien ! madame, je vous le dis : ce ne sera pas le cas, ce n'est pas ce que dit l'article 24 !

Deuxième argument, on ne saurait se tromper de terrain. Le quatrième alinéa du préambule de la constitution de 1946 et l'article 53-1 de la Constitution ne traitent que de l'asile, alors que l'article 24 du projet de loi se place bien en aval de la procédure pour reconnaître éventuellement au requérant le statut de réfugié, soit au titre du préambule, soit au titre de la convention de Genève. Ce sont donc, madame Catala, deux perspectives différentes, ces différences s'appliquant sans doute largement pour des raisons historiques car, en 1946, il n'était question que d'asile, la convention de Genève sur les réfugiés n'existant pas à l'époque.

Par conséquent, deux situations vont se présenter. Soit l'examen de la demande d'asile de l'étranger relève de la responsabilité d'un autre Etat de l'Union européenne que la France. L'étranger doit alors être refoulé vers cet Etat, mais le ministre de l'intérieur conservera la possibilité de lui accorder l'asile au titre du préambule, conformément à l'article 53-1 de la Constitution que vous avez vous-même voté. Soit l'examen de la demande d'asile de l'étranger relève de la responsabilité de la France, dans ce cas, le ministère de l'intérieur lui délivrera une autorisation provisoire de séjour et l'OFPRA sera tenu d'examiner sa demande de statut de réfugié sur le double fondement de la convention et du préambule. Voilà la solution. Elle est toute simple, juridiquement imparable (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française*)...

M. Patrick Ollier. Qu'est-ce que ça change ?

Mme Nicole Catala. Mais alors pourquoi avez-vous écrit le contraire ?

M. Gérard Gouzes, rapporteur. ... et elle me permet de dire, monsieur le président, puisque je parle sur l'ensemble de ces amendements de suppression, que l'article 24 comble une lacune. En effet, jusqu'ici le quatrième alinéa du préambule de la constitution de 1946 n'avait guère de portée, faute de relais législatif. Désormais, il en aura un.

Ensuite, l'article 24 permettra d'atténuer la rigueur de la jurisprudence administrative sur l'interprétation de la qualité de réfugié lorsque les réfugiés souffrent de persécutions émanant de tiers.

M. Richard Cazenave. C'est quoi ?

M. Gérard Gouzes, rapporteur. C'est la jurisprudence qui le déterminera ! (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

M. Richard Cazenave. Ce n'est pas sérieux !

M. Jacques Masdeu-Arus. Encore la jurisprudence !

M. Bernard Roman. L'opposition est de mauvaise foi !

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Je vous rappelle, mes chers collègues, qu'un établissement public – l'OFPRA – la commission des recours et le Conseil d'Etat se prononceront. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

M. Patrick Ollier. Ce n'est pas à eux de faire la loi !

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Toutes ces données existaient avant même que l'article 24 soit proposé ! (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

M. Patrick Ollier. Ce n'est pas sérieux !

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Le Conseil d'Etat exige que les persécutions soient, en fait, encouragées ou tolérées volontairement par l'autorité publique, de sorte que l'intéressé n'est pas en mesure de se réclamer de la protection de celle-ci. Telle est la jurisprudence actuelle. Avec ce texte, si l'action de ces fameux combattants de la liberté correspond aux critères du quatrième aliéna du préambule, ils pourront – c'est une possibilité – avoir la qualité de réfugié.

M. Patrick Ollier. Cela ne sert à rien de faire la loi !

M. Gérard Gouzes, rapporteur. J'espère, madame Catala, vous avoir convaincue (*Rires sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République*).

Mme Nicole Catala. Pas du tout !

M. Gérard Gouzes, rapporteur. La commission a rejeté tous ces amendements de suppression. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et plusieurs quelques bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

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

M. le ministre de l'intérieur. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, nous abordons en effet un point intéressant du débat. Des questions légitimes ont été posées, qui méritent des réponses aussi éclairantes que possible. M. Gouzes a répondu sur le terrain juridique, j'essaierai de donner un éclairage un peu plus politique, puisque le rôle du Gouvernement est naturellement d'éclairer la jurisprudence.

La volonté du Gouvernement a été de consacrer et de moderniser la place de l'asile dans la tradition politique de notre république. Il s'agit, en effet, d'une grande tradition française qui mérite d'être respectée et valorisée dans les décennies à venir. A l'époque où ce droit d'asile s'est affirmé, il s'agissait de combattre l'absolutisme. Puis, au début du XX^e siècle, il tendait à protéger contre les dictatures et notamment les dictatures fascistes. Mais depuis, les choses ont évolué parce que le monde change. Nous vivons aujourd'hui une époque troublée où beaucoup de repères se sont perdus, mais il nous appartient d'en rester un. Je parle de la République française, de l'idéal qu'elle incarne, du modèle de citoyenneté qu'elle signifie, de la conception de la nation ouverte qui est le fondement même de la définition moderne de la France. Je regrette les malentendus qui ont pu naître hier d'un propos qui ne visait personne en particulier, mais qui faisait explicitement référence à une conception ethno-culturelle, plutôt culturelle en l'occurrence, de la nation chez Charles Maurras, qui s'oppose évidemment à la conception républicaine de la nation française.

Je pense que ce modèle de citoyenneté mérite d'être défendu et quand j'entends Mme Catala ou M. Goulard se demander ce qu'est un « combattant de la liberté », je réponds très clairement, qu'il ne s'agit pas ici simplement de la liberté de l'individu. Ce n'est évidemment pas seulement la liberté économique ou telle ou telle forme de liberté individuelle, c'est un ensemble de libertés individuelles et collectives. C'est une lutte pour la construction d'un Etat de droit, d'un Etat où règne la loi. Et c'est de cela que le monde a besoin. Aujourd'hui, tant de pays, notamment au sud de notre planète, n'ont pas d'Etat. Ce qui leur manque pour se développer, pour sortir de la misère dans laquelle ils s'enfoncent, ce sont d'abord des Etats, si possible de droit. Notre rôle est de les aider à les construire. C'est ainsi que peut s'affirmer la vocation de la France à l'universalité. Nous ne sommes plus à

l'époque où, à la pointe des baïonnettes, nous prétendions nous étendre sur le monde entier, créer un département des Bouches-de-l'Elbe ou des Bouches-du-Tibre ou même de Constantine, d'Alger et d'Oran.

Tout cela fait partie d'une histoire révolue, mais cela ne veut pas dire que notre vocation à l'universalité ait disparu. Elle se manifeste à la fois par le modèle républicain que nous devons faire vivre et par l'aide que nous devons apporter à la construction, forcément lente, forcément difficile, semée de reculs, mais aussi comportant des avancées, d'Etats de droit dans le monde entier. Et de ce point de vue, d'après notre constitution – je dis bien : c'est notre constitution, ce n'est même pas un gouvernement – la République tout entière doit apporter sa protection aux combattants de la liberté qui sont souvent des hommes et des femmes d'élite, que de ce simple point de vue nous aurions d'ailleurs intérêt à accueillir. Personne ne regrettera que Chopin soit venu s'établir en France. Et combien d'autres !

M. Jean-Luc Warsmann. Sans votre loi !

M. le ministre de l'intérieur. Ce n'est pas seulement l'intérêt de la France qui doit entrer en ligne de compte, c'est l'intérêt des pays d'origine que nous n'avons pas à priver de leurs élites, mais nous devons porter secours aux combattants de la liberté. Par définition, cela ne peut concerner qu'un petit nombre de personnes.

Mme Nicole Catala. Ce n'est pas évident, monsieur le ministre !

M. le ministre de l'intérieur. Pour prendre l'exemple, plusieurs fois évoqué, de l'Algérie, notre intérêt ne serait pas de déstabiliser ce pays, c'est tout à fait clair ! Mais il est tout à fait justifié aujourd'hui d'accorder la protection de la France à des hommes et à des femmes qui sont persécutés non pas par le pouvoir politique algérien mais par des forces obscurantistes.

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Cela a été fait par M. Debré !

Mme Nicole Catala. Monsieur le ministre, vous ne savez pas où vous allez !

M. le ministre de l'intérieur. Mes prédécesseurs l'ont d'ailleurs fait dans une certaine mesure, puisque c'est un peu moins de 3 000 titres qui ont été accordés, et pas seulement à des Algériens. Il ne faudrait d'ailleurs pas résumer le problème à celui de l'Algérie, bien que nous portions naturellement un regard particulier sur l'ensemble de l'espace francophone, qui nous est lié de par l'histoire, que nous avons entraîné dans le mouvement de l'histoire universelle et vis-à-vis duquel nous avons une responsabilité. Mais, comme je viens de vous le dire, ce flux ne peut être que minime, pour des raisons éminemment politiques.

La liberté républicaine c'est donc cette conception qui lie étroitement la liberté individuelle à la liberté collective. J'ai entendu la question de Mme Catala. J'ai entendu M. Ollier demander si cette notion aurait pu s'appliquer au chef des talibans – certainement pas ! –, au commandant Massoud – c'est à voir ! A vrai dire, en l'occurrence, il s'agit plutôt de l'asile territorial, or c'est l'OF-PRA et la commission de recours qui le déterminent et il vaut mieux que ce soit eux qui se prononcent plutôt que le ministre de l'intérieur. Il est sain de faire en sorte qu'une décision échappe en quelque sorte à la droite et à la gauche, qu'elle soit particulièrement encadrée.

Mme Nicole Catala. M. Fabius n'a pas l'air convaincu !

M. le ministre de l'intérieur. C'est ce que j'essaie de faire et nous pourrions d'ailleurs continuer si vous le voulez bien, pour que l'on sache exactement de quoi nous parlons.

M. Mazeaud a posé, de manière intelligente comme toujours, le problème de la constitutionnalité de cet asile dit constitutionnel. Cela peut paraître curieux. Il l'a fait à partir de la composition de la commission des recours qui, comme vous le savez, comporte un représentant du HCR – d'ailleurs aujourd'hui c'est un Français : M. Lavanchy.

Je suis prêt à poursuivre la discussion avec M. Mazeaud puisqu'il y aura une deuxième lecture, mais je ne vois pas en quoi l'article 55 de la Constitution serait ici méconnu. Rien dans la convention de Genève n'est méconnu par la mise en œuvre du préambule. Rien dans cette convention ne tranche les modalités selon lesquelles la qualité de réfugié est reconnue par chaque Etat. Chacun a toute liberté pour ce faire. Ce qui est en cause c'est plutôt notre jurisprudence, beaucoup plus restrictive que celle de nombre d'autres Etats européens qui, eux, reconnaissent des persécutions dirigées par des forces non étatiques...

M. Bernard Roman. Tout à fait !

M. le ministre de l'intérieur. ... contre certaines personnes qui sont, à ce titre, accueillies comme réfugiées.

M. Gérard Gouzes, rapporteur. C'est exact !

M. le ministre de l'intérieur. Donc, le projet de loi que le Gouvernement soumet à votre discussion va aboutir à assouplir notre jurisprudence, sans doute excessivement rigide sur ce point. J'ajoute que la convention de Genève ne donne aucune indication sur la reconnaissance d'un asile défini par un droit interne.

Quant au principe selon lequel les jugements sont rendus au nom du peuple français. Je ne vois pas en quoi la présence d'un fonctionnaire international est de nature à l'empêcher. Bien sûr, c'est une innovation, mais j'ai bien permis à des étrangers de devenir fonctionnaires dans les laboratoires de la recherche publique et on ne s'en est pas mal porté puisque nous avons même accueilli un prix Nobel de chimie britannique au CNRS !

M. François Goulard. Ce n'est pas tout à fait pareil !

M. le ministre de l'intérieur. Cette innovation n'est nullement une violation de la Constitution. En tout cas, il ne me le semble pas. La commission des recours ne juge pas la Constitution, elle en use pour reconnaître la qualité de réfugié.

La commission des recours continuera de se prononcer, au nom du peuple français, sur des décisions administratives françaises en présence d'un fonctionnaire international ; nous ne modifions pas cette procédure. Par conséquent, monsieur Mazeaud, si inconstitutionnalité il y a, il n'aura pas échappé au grand légiste, au grand juriste que vous êtes, et que je ne prétends pas être, qu'elle ne date pas du projet de loi. Elle remonte à 1951, à la loi sur l'asile qui a créé la commission des recours au sein de laquelle siège un haut fonctionnaire du HCR.

Mme Nicole Catala. Non !

M. Richard Cazenave. Non, car vous lui donnez la responsabilité de dire ce qu'est l'asile !

M. le ministre de l'intérieur. La portée qu'il faut donner à cette notion est donc forcément restrictive. Je ne pense pas que M. Giscard d'Estaing, en donnant asile à tel opposant célèbre au chah d'Iran, ait vraiment accordé

un asile constitutionnel. En revanche, à la même époque, tel pianiste persécuté par une dictature d'Amérique latine parce qu'il protestait en faveur de la liberté d'opinion, aurait certainement dû bénéficier d'un asile constitutionnel en tant que combattant de la liberté.

Donc appelons un chat un chat. Cessons de nous faire peur. J'aimerais quelquefois calmer vos angoisses. En vous regardant, en vous écoutant depuis maintenant près de cent heures, je me demande si vous ne vérifiez pas le théorème de Pascal qui disait qu'à force de faire les gestes de la prière, on finit par avoir la foi.

M. François d'Aubert. C'est la troisième fois que vous le citez !

M. le ministre de l'intérieur. Oui, mais comme l'auditoire change et comme vous persévérez, je ne saurais trop vous mettre en garde contre le risque que vous courez, à force d'évoquer des peurs fantasmatiques, d'achever ce débat en très mauvaise santé ! (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert et sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Richard Cazenave. Rassurez-vous : on est en pleine forme !

M. le ministre de l'intérieur. S'agissant de la manière dont cette notion s'articule avec le dispositif existant, c'est extrêmement simple et M. Gouzes l'a très bien expliqué. (*« Non ! » sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

M. Jean-Louis Debré. Il a bien lu un mauvais papier !

M. le ministre de l'intérieur. Que le demandeur d'asile se réclame de la convention de Genève ou du droit constitutionnel, l'OFPRA motivera sa décision comme il le souhaitera, mais ce sera la même procédure.

Les effets de cette reconnaissance de l'asile du combattant de la liberté sont très simples : droit de se déplacer, droit d'association, droit de travailler, et nous appliquerons à cette catégorie de réfugiés la convention de Genève, ce qui implique l'interdiction de les expulser vers le pays où ils sont persécutés.

Le droit à notre protection cessera évidemment dans les mêmes conditions que pour les réfugiés que je qualifierai de classiques, c'est-à-dire quand la démocratie sera revenue.

M. Gouzes a répondu sur l'articulation au sein de l'Union européenne, en tout cas dans le cadre de la convention d'application des accords de Schengen. A la suite d'une loi constitutionnelle que M. Pasqua avait fait adopter, l'article 53-1 de la Constitution autorise la France à conclure avec les Etats européens des accords déterminant leurs compétences respectives pour l'examen des demandes d'asile. Cela étant, la France peut toujours accorder le droit d'asile ; ce n'est plus une obligation, mais cette faculté reste entière.

Mme Nicole Catala. Non ! Vous en faites une obligation !

M. Jean-Luc Warsmann. C'est l'inverse de ce qu'a dit le rapporteur.

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Pas du tout ! J'ai toujours affirmé qu'il s'agit d'une faculté.

M. le ministre de l'intérieur. Cette faculté constitutionnelle demeure, je le confirme.

Si un étranger arrive dans l'Union européenne pour la première fois par la France, sa demande sera examinée selon les procédures prévues par la loi, qu'il se réclame de

la convention ou du préambule. J'incline à penser que la décision prise s'imposera aux autres Etats signataires de la convention de Dublin.

Si un étranger arrive par un autre pays que la France et que sa demande d'asile est rejetée, dans cet autre pays, sur le fondement de la convention de Genève, il ne pourra pas venir dans notre pays en se réclamant du préambule de la Constitution – ce serait statuer deux fois sur le même objet – mais la France pourra toujours, en vertu de la faculté que lui reconnaît le deuxième alinéa de l'article 53-1 de la Constitution, accorder le droit d'asile à ceux qui, même refusés par un autre pays de l'Union européenne, seraient des combattants de la liberté. Mais ce serait là une simple admission au séjour.

S'agissant de l'asile territorial, que certains ont évoqué et sur lequel je réserve mon intervention pour plus tard, je dirai simplement qu'il s'agit essentiellement d'une mesure humanitaire d'urgence prise par le ministre de l'intérieur, dans des conditions compatibles avec les intérêts de la France. Un décret en Conseil d'Etat en précisera les modalités.

Mesdames et messieurs de l'opposition, j'aimerais vous rassurer : la France ne va pas devenir le trou noir où s'engloutirait toute la matière contenue dans l'univers ; elle ne va pas aspirer sur son petit territoire l'humanité entière ! Les critères fixés tant pour l'asile constitutionnel que pour l'asile territorial par le ministre de l'intérieur s'exprimant sur ce sujet, sont, me semble-t-il, assez clairs pour calmer vos appréhensions. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert et sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. Mes chers collègues, il faut que nous avançons. Je vais donner la parole à deux orateurs pour répondre l'un à la commission, l'autre au Gouvernement. J'estimerai ensuite que l'Assemblée est suffisamment éclairée.

M. Patrick Ollier. Rappel au règlement.

M. le président. Que ce soit un vrai rappel au règlement, monsieur Ollier.

M. Patrick Ollier. Bien sûr, monsieur le président, il est fondé sur l'article 58.

Monsieur le ministre, vous avez indiqué que vous souhaitiez discuter avec M. Mazeaud des problèmes très importants qu'il a soulevés lors de la deuxième lecture de ce texte. C'est la troisième fois que vous évoquez une deuxième lecture. Vous semblez avoir oublié que vous avez déclaré l'urgence, car l'article 45 de la Constitution prévoit, en pareil cas, une seule lecture par chaque assemblée et précise que, sur le texte de la CMP, « aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement ». C'est dire que le texte de la CMP ne fait pas l'objet d'une vraie lecture.

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Mais c'est une nouvelle lecture qu'il y aura.

M. Patrick Ollier. Je pense, monsieur le ministre, que vous disiez cela pour la presse, comme s'il fallait faire oublier que vous avez déclaré l'urgence et qu'en usant d'une multitude de procédures, vous cherchez à compromettre la discussion.

M. le ministre de l'intérieur. Puis-je vous interrompre ?

M. Patrick Ollier. Je vous en prie, monsieur le ministre.

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

M. le ministre de l'intérieur. Votre argument serait juste, monsieur Ollier, si vous imaginiez, mais peut-être est-ce le cas, que le Sénat sera en tous points d'accord avec l'Assemblée nationale.

M. Patrick Ollier. J'avais cru que vous parliez d'une deuxième lecture à l'Assemblée. Je vous trouve bien pessimiste sur l'avenir de votre texte. En tout cas, la presse doit savoir qu'il n'y aura pas deux lectures et que l'opposition n'apprécie pas du tout la déclaration d'urgence.

M. le président. On a bien compris, mais M. Chevènement avait peut-être à l'esprit les nombreuses lectures qu'il a avec M. Mazeaud. (*Sourires.*)

M. Gérard Gouzes, rapporteur. En cas d'échec de la CMP, monsieur Ollier, c'est une nouvelle lecture assortie du droit d'amendement.

M. le président. La parole est à M. Henri Plagnol.

M. Henri Plagnol. C'est peu de dire, monsieur le ministre, que nous n'avons été éclairés ni par les explications pseudo-juridiques du rapporteur, ni par la présentation politique que vous avez faite de votre texte.

Nous vous avons posé des questions graves et sérieuses. Et nous considérons, au terme de cette discussion préalable au vote, que l'article 24 est inutile et dangereux.

Il est d'abord inutile. Vous nous avez répété à de multiples reprises que, pour la première fois dans l'histoire de la République, on allait donner un contenu à l'obligation constitutionnelle d'accueillir sur notre sol les combattants de la liberté. Il y a d'abord une certaine prétention dans cette affirmation. Car depuis 1946, en effet, pour ne pas remonter à la Révolution française, il y a tout de même eu beaucoup de gouvernements de gauche ! Je m'étonne donc que la République ait pu vivre jusqu'à maintenant sans que cette obligation soit traduite dans la loi. En réalité, si le préambule de la constitution de 1946 affirme que ceux qui ont agi en faveur de la liberté ont droit à l'asile, il a toujours été considéré que c'était une faculté pour l'Etat français, celui-ci ayant toujours le pouvoir de décider qu'une personne dont le cas n'entre pas dans le champ d'application de la convention de Genève peut être accueillie sur notre sol en raison de ses actions au service de la liberté. Cette tradition est à l'honneur de la France et aucun d'entre nous, dans cette assemblée, ne la remet en question, bien au contraire.

Il y avait d'ailleurs une formule toute simple – à laquelle vous-même avez fait référence, monsieur le ministre – qui permettait à la France d'accueillir ceux qui étaient exposés à des risques graves dans leur pays : je pense en particulier à l'Algérie. Cette formule, c'est celle de l'asile territorial. Discrète et efficace, elle offre des garanties sérieuses pour les personnes concernées. Dans un article ultérieur de votre texte, vous entendez introduire dans la loi la notion d'asile territorial, ce qui n'est pas forcément un service à rendre aux intéressés, mais nous y reviendrons.

L'article 24 est également dangereux, car il entretient deux confusions graves.

La première est la confusion entre le statut de réfugié et le droit d'asile constitutionnel. L'exemple que vous nous avez donné, monsieur le ministre, est très éclairant, mais pas dans le sens où vous l'avez interprété. Vous nous avez dit que si le commandant Massoud avait sollicité l'asile, vous auriez préféré que ce soit l'OFPRA qui juge si cette demande était recevable et non pas le ministre de l'intérieur. Imaginez, mes chers collègues, les conséquences diplomatiques d'une décision prise dans de

telles conditions. Quand nous avons accueilli le général Aoun, c'était un choix politique et diplomatique majeur à l'honneur de la France.

M. Gérard Bapt. Vous l'avez bien mal traité !

M. Henri Plagnol. Je ne dis pas un instant que nous ne devrions pas accueillir le commandant Massoud – je me garderai bien de me prononcer sur ce point – mais vous vous représentez aisément les conséquences sur nos relations avec tous les grands pays de la zone – le Pakistan, l'Iran, l'Arabie saoudite –, et bien entendu avec les innombrables mouvements qui défendent telle ou telle cause, les unes nobles, les autres moins nobles en Afghanistan. Dans ces conditions, monsieur le ministre, comment pouvez-vous soutenir à la tribune de cette assemblée que c'est à une instance dépendant d'une organisation internationale qui n'a évidemment aucune espèce d'idée de ce que sont les enjeux diplomatiques pour la France, que c'est à l'OFPRA de se prononcer sur une telle question ?

M. le président. Veuillez conclure, s'il vous plaît !

M. Henri Plagnol. Cet exemple suffit à illustrer le danger qui consiste à confondre l'asile accordé au titre d'une convention qui, encore une fois, est le plus grand acquis pour la protection des personnes persécutées depuis la guerre, la convention de Genève, avec l'asile constitutionnel, qui doit rester une prérogative souveraine de l'État Français.

Enfin, dernier danger – et j'en termine, monsieur le président – vous ne nous avez pas dit un mot sur les critères permettant de reconnaître les combattants de la liberté. Pourquoi des instances aussi respectables que le Conseil d'État, la commission des recours et le Conseil constitutionnel ont-elles toutes trois élaborées la même jurisprudence, considérant que, dans les pays confrontés à des situations de guerre civile, il fallait que les États soient les agents persécuteurs. Tout simplement parce que, faute de critères – et vous vous refusez à nous les préciser –, c'est potentiellement toute la population de ces pays qui peut soutenir que le simple fait de mener une vie civile normale est un geste qui témoigne en faveur de la démocratie.

Comment allez-vous faire admettre à toutes les femmes algériennes qui se battent pour les droits de la femme, à tous ceux qui ont le courage d'aller voter, à tous ceux qui ont le courage d'enseigner ou même d'amener leurs enfants à l'école le matin, qu'ils ne sont pas des combattants de la liberté ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française du groupe du Rassemblement pour la République.*)

A toutes ces questions, vous n'avez pas répondu. Nous le regrettons et c'est pourquoi nous maintenons notre vote contre l'article. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le ministre de l'intérieur. Je vous ai répondu !

M. le président. La parole est M. Georges Sarre.

M. Jean-Louis Debré. Peut-être va-t-il voter pour ?

M. Georges Sarre. Comme vous m'y avez invité, monsieur Debré, j'ai réfléchi et vous allez vivre un suspense épouvantable car, pour connaître mon vote, vous devrez attendre la fin de mon intervention, que je ne ferai pas trop longue, pour ne pas vous imiter.

M. Jean-Louis Debré. Vous me rassurez ! (*Sourires.*)

M. Georges Sarre. Avec les nouvelles dispositions sur le droit d'asile, nous avons la possibilité d'expliquer à nouveau l'esprit de cette loi. Elle propose de justes avancées en matière de droit d'asile.

Les dispositions de l'article 24 créant l'asile constitutionnel et celles, que nous examinerons, plus tard, de l'article 31 aménageant le régime de l'asile territorial donneront à la France la législation la plus ouverte en matière de droit d'asile de tous les pays d'Europe. Elle correspond à sa vocation comme aux dispositions du préambule de la Constitution, aux termes duquel « la France donne asile à ceux qui sont persécutés pour leur action en faveur de la liberté ».

L'article 24 tend à élargir la notion de réfugié afin de prendre en compte l'évolution de la nature des violences dont sont victimes des enfants, des femmes et des hommes.

Cet article est, par ailleurs, particulièrement pragmatique. Aujourd'hui, l'OFPRA accorde le statut de réfugiés à ceux dont la situation correspond à l'un des cas définis par la convention de Genève. Or cette convention – faut-il le rappeler ? – a été rédigée à un moment, 1951, où la quasi-totalité des réfugiés subissaient des violences de leur propre État. Ce n'est plus le cas aujourd'hui, loin s'en faut. Les actes de violence sont bien souvent le fait de forces non étatiques.

Le cas de l'Algérie a souvent été avancé, ce qui est juste, mais d'autres pays, trop de pays, hélas, viennent la rejoindre.

M. Richard Cazenave. Lesquels ?

M. Georges Sarre. L'Afghanistan, par exemple.

De ce fait, en raison d'une certaine réserve dans la jurisprudence de l'OFPRA, du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État, notre pays a été amené peu à peu à respecter la lettre de la convention de Genève, alors que la réalité internationale est plus complexe.

Pouvons-nous laisser ainsi le principe du droit d'asile se dévitaliser peu à peu ? Cela ne serait pas conforme au génie de notre pays et à sa juste prétention à porter le message républicain et universaliste au-delà de ses frontières.

Comment revenir à l'esprit de la convention de Genève ? La distinction choisie par le Gouvernement, qui élargit le champ de la notion de réfugié en permettant à l'OFPRA d'accorder ce statut à toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté, dans une référence explicite au préambule de la Constitution de 1946, est la bonne voie. Juridiquement parlant, il s'agit bien d'une nouvelle catégorie de réfugiés. On parle déjà d'asile constitutionnel mais, pratiquement, il s'agit d'une simple prise en compte de la réalité d'aujourd'hui.

C'est pourquoi, mes chers collègues, c'est pourquoi, monsieur Debré, je voudrais vous voir voter l'article 24 du projet de loi qui est digne des républicains de ce pays. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert, du groupe socialiste et du groupe communiste.*)

M. le président. Je mets aux voix par un seul vote les amendements de suppression de l'article 24.

(*Ces amendements ne sont pas adoptés.*)

M. le président. Chers collègues, nous avons encore de très nombreux amendements sur l'article 24. Le débat est riche et intéressant, mais nous devons accélérer l'allure. Si nous voulons progresser dans l'examen des dispositions

relatives au droit d'asile, nous ne pouvons pas garder le même rythme. Il faut donc que les auteurs des amendements acceptent de les défendre en peu de mots, voire d'en donner simplement lecture.

Mme Nicole Catala. Cela ne découle pas nécessairement du règlement, monsieur le président.

M. le président. En effet, mais vous ne souhaitez pas tous nécessairement siéger au-delà du Jour de l'an.

Mme Nicole Catala. Nous sommes prêts à siéger cent heures de plus !

M. Patrick Ollier. Nous pouvons assumer jusqu'au bout.

M. le président. Non, il faut avancer.

M. le président. Je suis saisi de trois amendements n°s 1672, 987 et 1267, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 1672, présenté par MM. Gerin, Braouezec et les membres du groupe communiste et apparentés, est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 24 :

« Le deuxième alinéa de l'article 2 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Ont la qualité de réfugié au sens de la convention de Genève les personnes qui, craignant des persécutions visées par la Convention, quel qu'en soit l'auteur, sont dépourvues de protection nationale. »

Les amendements n°s 987 et 1267 sont identiques.

L'amendement n° 987 est présenté par M. Mamère ; l'amendement n° 1267 est présenté par M. Dray.

Ces amendements sont ainsi rédigés :

« Après le deuxième alinéa de l'article 24, insérer l'alinéa suivant :

« Ont la qualité de réfugié au sens de la convention de Genève les personnes qui, craignant des persécution pour les raisons que sa définition énonce, sont dépourvues de protection nationale, quel que soit l'auteur des persécutions. »

La parole est à M. Guy Hermier, pour soutenir l'amendement n° 1672.

M. Guy Hermier. Je voudrais d'abord exprimer la satisfaction de notre groupe de voir que l'ensemble des dispositions relatives à l'asile soient regroupées dans un même texte. Certes, compte tenu de l'importance de cette question au regard des droits de l'homme, nous aurions préféré un projet de loi autonome consacré à l'asile et à la protection des réfugiés. Disons que le texte que vous nous proposez est un premier pas qui va dans le bon sens.

M. Georges Sarre. Un grand pas !

M. Guy Hermier. L'amendement que nous déposons, et sur lequel nous souhaitons qu'une majorité s'exprime, vise à en finir avec la conception restrictive adoptée par la France dans l'application de la convention de Genève relative aux réfugiés, au moment où l'actualité internationale démontre la nécessité d'accorder le droit d'asile à des personnes qui ne peuvent échapper aux violences exercées par des groupes sans rapport avec les gouvernements en place.

Il répond à la conception française du droit d'asile qui fait prévaloir comme exigence universelle la liberté d'opinion et offre la garantie de l'asile politique à toute personne persécutée pour ses convictions.

Il répond aussi à d'autres violations des droits de l'homme perpétrées par certains gouvernements à l'égard de minorités. L'actualité nous donne malheureusement des témoignages accablants qui montrent que ces violations vont de la discrimination, à l'emprisonnement, la torture parfois même l'exécution. Ce n'est pas acceptable.

S'il est vrai que la reconnaissance de l'asile territorial telle que stipulée dans le projet de loi, constitue une avancée, il nous semble qu'il est nécessaire de réaffirmer que « l'asile doit être accordé à tous ceux qui doivent fuir leur pays devant la persécution qui les menace, que cette menace provienne de l'Etat lui-même ou qu'elle soit le résultat de sa carence. Plus généralement, l'asile humanitaire doit être étendu, au-delà d'une définition pointilleuse de la persécution, aux cas d'extrême détresse ». Ne pourrait-on pas profiter de ce débat, monsieur le ministre, pour aller en ce sens ?

C'est pourquoi je vous demande, au nom de nos valeurs et des exigences démocratiques, d'émettre un vote positif sur notre amendement.

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

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Cet amendement vise à épouser l'interprétation de la notion de réfugié donnée par le HCR. Or tous les pays signataires de la convention n'en ont pas, c'est une évidence, la même lecture. Par exemple, l'Allemagne et les Pays-Bas, mais la France aussi, n'admettent les persécutions qui entrent dans le champ de la convention de Genève que lorsqu'elles ont un caractère personnalisé et qu'elles sont encouragées et tolérées par les pouvoirs publics. Au surplus, cette interprétation a été confortée par une position commune du Conseil européen du 4 mars 1996.

Mais à cela s'ajoutent, et nous venons d'en parler longuement, à la fois les dispositions constituant l'asile constitutionnel, l'asile conventionnel et, nous le verrons tout à l'heure, l'asile territorial. Nous arrivons finalement, me semble-t-il, à couvrir le champ de tous les problèmes qui peuvent se poser à l'occasion de ces demandes. C'est la raison pour laquelle la commission n'a pas jugé de manière favorable cet amendement, pas plus que les amendements n°s 987 et 1257 d'inspiration identique.

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

M. le ministre de l'intérieur. Monsieur Hermier, je ne vois pas ce que votre amendement apporterait au texte dans la mesure où, désormais, des victimes de persécutions non étatiques pourront se pourvoir devant l'OFPPA. Au-delà même, un certain nombre de personnes menacées dans leur vie pourront demander l'asile territorial. Je ne vois pas ce qu'on peut faire de plus pour aller dans le sens que vous souhaitez. Il est difficile d'imposer une évolution de la jurisprudence au Conseil d'Etat. Il vaut mieux procéder comme nous le faisons, me semble-t-il.

M. le président. L'amendement n° 987 de M. Noël Mamère n'est pas défendu.

La parole est à M. Yann Galut, pour soutenir l'amendement n° 1267.

M. Yann Galut. « La reconnaissance de la qualité de réfugié par l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides, en conformité avec les dispositions de la convention de Genève du 28 juillet 1951, peut être accordée à toute personne subissant ou craignant de subir des persécutions qui émanent d'un gouvernement ou qui sont encouragées ou tolérées par l'autorité publique » : c'est l'argumentaire de l'amendement n° 31,

présenté par un de nos collègues, que je rejoins dans ce sens. Il nous montre que la jurisprudence française actuelle refuse d'accorder le statut de réfugié à des personnes craignant des persécutions lorsque celles-ci n'émanent pas des autorités légales en place.

Ainsi, de nombreux Algériens se voient refuser le statut de réfugié. Cette jurisprudence est pourtant contraire à l'esprit de la convention de Genève et aux recommandations du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés. M. Dray propose donc d'insérer un amendement qui précise que, quel que soit l'auteur des persécutions, les personnes persécutées puissent avoir le statut de réfugié politique.

En effet, et vous le savez tous, il peut y avoir une complicité passive de l'Etat qui laisse faire. On l'a vu dernièrement dans de nombreux conflits. Il me semble donc, pour aller dans le sens qui est le nôtre, que nous devons étendre cette possibilité aux personnes qui sont persécutées, au-delà d'un Etat, par des auteurs de persécutions.

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

M. Laurent Dominati. Napoléon Bonaparte, à Toulon, avait écrit, si l'on en croit Abel Gance : « Ici, c'est la batterie des hommes libres. » L'article 24, selon l'interprétation des membres du groupe communiste, reviendrait à dire : « Ici, c'est la patrie des hommes libres. » Et ils ont raison. Mais ce n'est pas d'aujourd'hui et ce n'est pas à partir d'aujourd'hui que la France est une terre d'asile.

Il y a des réalités et des faux-semblants. Il y a des mots avec lesquels on joue et des sentiments avec lesquels on essaie de manipuler. Ainsi, l'idée de liberté, à laquelle j'adhère totalement, est présentée ce soir à l'opinion publique de telle façon qu'on peut avoir l'impression qu'une grande avancée juridique a été accomplie. Comme si, à partir d'aujourd'hui, nous allions respecter enfin et la convention de Genève et la Constitution et la tradition française. Ce leurre, j'entends le dénoncer d'autant mieux que cet amendement, présenté par MM. Gerin, Braouezec et les membres du groupe communiste et apparentés, me semble quelque peu paradoxal. Car enfin, mes chers collègues, depuis 1946, il y en a eu des gens qui ont été accueillis sur le territoire. De Kravchenko à Ida Nudel, combien y en a-t-il que vous auriez pu défendre et auxquels vous auriez pu éviter de faire des procès ?

M. Patrick Braouezec. On n'a pas attendu que vous parliez pour les défendre !

M. Laurent Dominati. A moins que vous ne cherchiez à vous refaire une virginité, il y a là quelque chose de véritablement provocateur.

J'ajoute que quel que soit le talent du ministre on a du mal à comprendre selon quels critères sera reconnue la qualité de combattant de la liberté.

Mme Nicole Catala. Eh oui !

M. Laurent Dominati. Alors qu'au cours de toutes ces années vous auriez tellement eu l'occasion de défendre la liberté, ce n'est pas aujourd'hui que vous allez essayer d'expliquer que vous êtes plus amoureux d'elle ou des traditions d'asile de notre pays que nous. Et la mascarade est totale lorsqu'on en vient à examiner des amendements signés par des auteurs se réclamant d'un nom qui est le synonyme d'horreur en Europe.

M. Guy Hermier. Relisez les discours d'extrême droite que vous avez tenus !

M. Laurent Dominati. Voilà ce que je tenais à rappeler.

Nous sommes tous ici des combattants de la liberté, mon cher collègue,...

Mme Véronique Neiertz. Pas la même !

M. Laurent Dominati. ... même si j'ai le sentiment que certains le sont un peu moins que d'autres.

M. Pierre Carassus. Des noms !

M. Laurent Dominati. Ceux qui ont attaqué Kravchenko, ceux qui ont défendu le mur de Berlin, ceux qui, à cette époque-là, n'étaient pas pour qu'on applique justement la libre circulation des gens opprimés par des régimes totalitaires.

M. Guy Hermier. Vous n'en trouverez pas sur ces bancs !

M. Laurent Dominati. Voilà ce que cela veut dire ! *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe du Rassemblement pour la République.)*

Mais revenons au fond, parce qu'à côté des sentiments il y a les réalités et qu'on n'arrive pas à savoir qui sont les combattants de liberté. S'agira-t-il, par exemple, des Chinois qui souffrent d'un régime communiste, donc totalitaire ? Si oui, combien compte-t-on en accueillir ? 200 millions ? 10 millions ? Ou seulement 1 million ?

Plusieurs députés socialistes. 1 milliard !

M. Laurent Dominati. Vous plaisantez mais vous savez parfaitement que des filières d'ateliers clandestins sont directement alimentés par des trains en provenance de Chine. Le ministre, en tout cas, le sait ; il me l'a dit. Donc, on ne peut pas à la fois afficher de bons sentiments et ignorer des réalités politiques.

Le ministre l'a dit, fort justement, l'amendement communiste n'ajoute rien. C'est un leurre.

M. le président. Concluez.

M. Laurent Dominati. Comme son article 24 est un leurre. En effet, de deux choses l'une : ou cette disposition n'est pas une novation, puisque tous les combattants de la liberté pouvaient déjà venir dans notre pays ; ou elle en est une, et je vivais malheureusement dans un pays qui n'était pas fidèle à ses traditions.

Saint-Just – je le cite puisqu'on veut s'inscrire dans la tradition révolutionnaire – disait que le premier ennemi d'un peuple était son gouvernement. C'est d'ailleurs le principe inspirateur de la convention de Genève. Mais on pourrait ajouter que, parfois, les gouvernements essaient de manipuler un peu leur opinion et de faire des lois qui ne correspondent pas tout à fait à la réalité. En effet, vous disposez déjà de toutes les mesures nécessaires pour recevoir ceux que nous nous honorons d'avoir accueilli comme des combattants de la liberté. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe du Rassemblement pour la République.)*

Mme Véronique Neiertz. De votre part, je n'arrive pas à le croire !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 1672.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 1267.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Salles a présenté un amendement, n° 960, ainsi rédigé :

« Supprimer les deuxième et dernier alinéas de l'article 24. »

La parole est à M. François Goulard, pour soutenir cet amendement.

M. François Goulard. Cet amendement supprime une bonne partie de la substance de l'article 24.

Mes chers collègues, des anomalies nous empêcheraient-elles d'accueillir sur notre sol des gens en danger, opprimés ou menacés de par le monde ? La réponse est clairement non. L'asile territorial permet au ministre de l'intérieur d'apporter une solution à ces cas quand ils sont douloureux et qu'ils méritent considération. En réalité, ce sont les faux réfugiés qui posent problème. Mais, nous devons le reconnaître, l'OFPRA, la commission de recours et le Conseil d'Etat y répondent très largement par une jurisprudence équilibrée et qui a su rester au fil des ans ferme face aux dérapages possibles.

Donc, ce texte est parfaitement inopportun si l'on considère la situation telle qu'elle se présente dans notre pays. En fait, c'est un texte qui est plus idéologique que réaliste et dont l'application pose énormément de questions. Le ministre a bien voulu nous apporter des précisions sur un ton dont nous avons apprécié la sérénité. Il n'en reste pas moins que le texte évoque le cas de personnes persécutées en raison de leur action en faveur de la liberté, et non pas, comme nous l'a dit le ministre, de personnes qui sont en lutte pour la construction d'un Etat de droit. Il y a une différence fondamentale entre les deux notions et les plus grands doutes peuvent exister sur ce que pourra donner la jurisprudence face à une rédaction aussi lâche.

Nous sommes en désaccord profond sur les propos du rapporteur qui laissent en quelque sorte au Conseil d'Etat le soin d'écrire la loi. Ce n'est pas une conception saine dans un pays démocratique que de confier à une juridiction, quelque considération qu'on lui porte, le soin d'écrire la loi. C'est aux législateurs de le faire. Nous avons là une formulation parfaitement inacceptable si l'on veut éviter des dérapages pour ainsi dire programmés.

Des exemples nombreux ont été cités. La notion de liberté est extrêmement vague : liberté d'opinion, liberté d'aller et venir, liberté religieuse, liberté de la presse, liberté économique, liberté des femmes, etc. Outre que la situation du monde fait que ces libertés sont bafouées, nous n'avons pas de précision quant à la définition de l'action en faveur de la liberté.

Bref, pour toutes ces raisons l'article 24 nous semble nuisible et l'amendement de M. Salles est de nature à en réduire sérieusement la portée, donc la nocivité.

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

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Défavorable.

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

M. le ministre de l'intérieur. Défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 960.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Albertini a présenté un amendement, n° 336, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le deuxième alinéa de l'article 24 :

« La qualité de réfugié est reconnue par l'Office et, le cas échéant par la commission des recours à toute personne sur laquelle le Haut commissariat aux Nations unies pour les réfugiés exerce son man-

dat aux termes des articles 6 et 7 de son statut tel qu'adopté par l'assemblée générale des Nations unies le 14 décembre 1950 ou qui répond aux définitions de l'article 1^{er} de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés. Les personnes persécutées en raison de leur action en faveur de la liberté peuvent bénéficier de l'asile territoriale en application de la présente loi. »

La parole est à M. François d'Aubert, pour soutenir cet amendement.

M. François d'Aubert. M. Albertini craint que l'on considère comme combattants de la liberté des personnes dont les conceptions philosophiques sont à l'opposé des nôtres, ce qui pose le problème du jugement sur la notion de liberté. Par ailleurs, il souhaite que l'appréciation du combat pour la liberté soit laissée à la discrétion du ministre de l'intérieur, comme c'est le cas aujourd'hui.

J'ajouterai, monsieur le ministre, que le système des autorisations temporaires de séjour, les ATS, nous paraît de loin le meilleur système pour régler les cas extrêmement difficiles correspondant par exemple à la situation des combattants de la liberté en Algérie, en réalité ceux qui sont menacés par les organisations islamistes extrémistes.

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

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Avis défavorable.

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

M. le ministre de l'intérieur. Rejet.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 336.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de cinq amendements n°s 1639, 619 et 1499, 79 et 1500, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 1639, présenté par M. Warsmann, est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le début du deuxième alinéa de l'article 24 :

« La qualité de réfugié peut être reconnue, par l'office ou la commission des recours, à toute personne sur laquelle... » (Le reste sans changement.)

Les amendements n°s 619 et 1499 sont identiques.

L'amendement n° 619 est présenté par M. Mariani et M. Ollier ; l'amendement n° 1499 est présenté par M. Goasguen. Ces amendements sont ainsi rédigés :

« Au début du deuxième alinéa de l'article 24, substituer au mot : "est", les mots : "peut-être". »

Les amendements n°s 79 et 1500 sont identiques.

L'amendement n° 79 est présenté par M. Gouzes, rapporteur, et M. Goasguen ; l'amendement n° 1500 est présenté par M. Goasguen.

Ces amendements sont ainsi rédigés :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 24, supprimer les mots : "et, le cas échéant, par la commission des recours". »

La parole est à M. Jean-Luc Warsmann, pour soutenir l'amendement n° 1639.

M. Jean-Luc Warsmann. Par cet amendement, l'article 24 serait dans la ligne de l'article 53-1 de la Constitution à propos duquel des choses erronées ont été dites tout à l'heure.

Rappelons les termes de cet article.

Premier alinéa : « La République peut conclure avec les Etats européens qui sont liés par des engagements identiques aux siens en matière d'asile [...] des accords déterminant leurs compétences respectives pour l'examen des demandes d'asile qui leur sont présentées. » Cela signifie que d'autres Etats européens peuvent traiter une demande de droit d'asile au regard de la convention de Genève.

Deuxième alinéa : « 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 présenté... » Cela signifie que l'article 53-1 prévoit que le Gouvernement français, indépendamment des accords internationaux, indépendamment même de la convention, a toujours la possibilité de donner asile à tout étranger persécuté.

Par mon amendement, je propose de tirer les conséquences de cet article de la Constitution et de rédiger de la même manière l'article 24. Nous écarterons ainsi un danger. Nous craignons, en effet, qu'en créant un droit, car dans la rédaction actuelle vous créez bien un droit,...

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Ce n'est pas un droit : c'est une faculté !

M. Jean-Luc Warsmann. ... un étranger, se considérant persécuté, puisse, en raison de son action en faveur de la liberté, déclencher un contentieux au motif qu'on ne lui aurait pas donné l'asile. En rédigeant l'article 24 comme nous vous le proposons, vous reconnaissez le pouvoir du Gouvernement et du ministre et éliminez toute source de contentieux.

En tout état de cause, le ministre et les pouvoirs publics ont toujours eu cette possibilité ; elle est liée à la responsabilité personnelle des dirigeants. D'ailleurs, M. le ministre a pris des exemples qui le montrent bien, puisque, dix, quinze ou vingt ans après, il reproche à M. Giscard d'Estaing de ne pas avoir accueilli tel dirigeant ou tel résistant d'Amérique du Sud ou d'avoir accueilli tel imam iranien, et il a raison, car c'est bien la responsabilité des gouvernements d'accueillir ou de ne pas accueillir.

M. le président. La parole est à M. Thierry Mariani.

M. Thierry Mariani. Jean-Luc Warsmann l'a bien expliqué, il s'agit de créer non pas un droit, mais une opportunité. Pourquoi, en effet, se lier par une obligation, alors qu'on peut se laisser les mains libres pour l'appréciation ?

Sur le même ton calme et posé avec lequel, monsieur le ministre, vous êtes intervenu à la tribune, permettez-moi une simple remarque. J'avoue ne pas être toujours parfaitement éclairé sur votre concept de « combattant de la liberté ». Est-ce un concept purement médiatique et qui n'apporte finalement pas grand-chose de nouveau ? Ou s'agit-il d'une opportunité réelle qui va ouvrir des possibilités insoupçonnées ?

Vous avez dit que la position du Gouvernement éclairerait la jurisprudence – c'était la deuxième ou la troisième phrase de votre intervention. Elle m'a en tout cas peu éclairé. Alors, je vous poserais la même question que dans mon intervention sur l'article : la combinaison de cet article 24 et de l'article 6 de la loi sur le code de la nationalité, qui a été voté en première lecture la nuit du 1^{er} décembre, permettra-t-elle à toute personne titulaire de la carte de demander la nationalité française sans condition de stage ?

Cette question que je pose calmement est grave et n'a pas été évoquée dans le rapport. Mais, je le répète, le rapporteur n'y est pour rien, car cela a été voté six jours après le dépôt de son rapport.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour soutenir l'amendement n° 79.

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Je voulais faire plaisir à M. Goasguen en lui laissant présenter un de ses amendements qui a été retenu par la commission. En effet, cet amendement rédactionnel propose de supprimer un membre de phrase inutile dans la mesure où la procédure d'appel des décisions de l'OFPRA devant la commission des recours demeure inchangée.

M. Thierry Mariani. Vous ne répondez pas à la question que j'ai posée !

M. le président. Attendez cela va venir !

Quel est l'avis de la commission sur les autres amendements ?

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Les deux amendements n°s 1639 et 619 sont tout à fait en retrait par rapport au projet. La commission les a donc repoussés.

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

M. le ministre de l'intérieur. M. Warsmann n'a pas bien compris le fait que c'était « est » ou « n'est pas » : elle est reconnue ou n'est pas reconnue. C'est purement factuel.

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Tout à fait ! De plus l'amendement de M. Warsmann est inconstitutionnel.

M. le président. La parole est à M. Richard Cazenave.

M. Richard Cazenave. Je me permets simplement d'insister auprès du rapporteur et auprès du ministre, parce qu'il n'existe pas de droit à l'asile. Il y a un droit d'asile, et non un droit à l'asile.

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Oui !

M. Richard Cazenave. La rédaction du texte doit bien le marquer. Il faut que la sémantique témoigne de la réalité de la situation.

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Ce n'est pas une demande, mais une reconnaissance du statut de réfugié !

M. Richard Cazenave. Par conséquent, les amendements de MM. Warsmann, Mariani et Goasguen sont parfaitement justifiés. Je ne vois pas pourquoi vous les refusez, puisqu'ils traduisent très exactement ce que vous dites.

Mme Michèle Alliot-Marie. Ce sont des amendements de forme !

M. Richard Cazenave. Peut-être s'agit-il d'une position de principe car, depuis le début de cette discussion, – M. le ministre pourrait le confirmer, puisqu'il tient les comptes précisément, y compris sur le nombre d'heures depuis lesquelles nous examinons ce texte – aucun amendement de l'opposition n'a été accepté. (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste.*)...

M. le président. Cela va venir !

M. Richard Cazenave. ... sauf ceux que nous avons imposés parce que nous étions numériquement plus nombreux que vous.

M. le président. C'est une solution ! (*Sourires.*)

M. Christian Jacob. C'est la meilleure !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 1639.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme Michèle Alliot-Marie. Sectarisme !

M. le président. Je mets aux voix par un seul vote les amendements n°s 619 et 1499.

(Ces amendements ne sont pas adoptés.)

M. le président. Je mets aux voix par un seul vote les amendements n°s 79 et 1500.

(Ces amendements sont adoptés.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques n°s 620 et 848.

L'amendement n° 620 est présenté par M. Mariani et M. Ollier ; l'amendement n° 848 est présenté par MM. Plagnol, Dord et Dutreil. Ces amendements sont ainsi rédigés :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 24, supprimer les mots : "toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté ainsi qu'à". »

La parole est à M. Thierry Mariani, pour soutenir l'amendement n° 620.

M. Thierry Mariani. L'amendement n° 620 propose tout simplement de supprimer « à toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté ainsi qu' ». En effet, la notion de combattant de la liberté est trop vague et il me semble que cette phrase mérite d'être supprimée.

Pour la troisième fois, je vais poser, tout aussi calmement, la même question à laquelle on ne me répond toujours pas.

Le 1^{er} décembre, dans la nuit, nous avons voté en première lecture du texte sur la nationalité un article 6 indiquant que tout réfugié pouvait avoir la nationalité française sans condition de stage.

M. Bernard Roman. Ce n'est pas ce que l'on a voté !

M. Patrick Ollier. Répondez !

M. Thierry Mariani. Monsieur Roman, je pose une question. Si j'avais mal compris, j'en serais enchanté, parce que je serais rassuré !

M. Gérard Gouzes, rapporteur. C'est hors sujet aujourd'hui !

Mme Michèle Alliot-Marie. Pas du tout !

M. Thierry Mariani. Pour la troisième fois, je pose cette question.

M. Gérard Gouzes, rapporteur. C'est hors sujet !

M. Thierry Mariani. Monsieur Gouzes, au lieu d'écarter les bras, répondez à la question que je pose pour la troisième fois ! Elle n'est pas du tout hors sujet, parce qu'en faisant bénéficier de cette carte les combattants de la liberté...

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Il n'y aura pas de carte !

M. Thierry Mariani ... vous leur permettrez de devenir automatiquement français.

M. Bernard Roman. Pas du tout !

M. Jean-Yves Le Déaut, rapporteur pour avis. Non ! Il n'y aura pas de stage à effectuer mais l'acquisition de la nationalité ne sera pas automatique !

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Cela n'a aucun rapport !

Mme Michèle Alliot-Marie. Laissez répondre le rapporteur, s'il en est capable !

M. Patrick Ollier. Nous voulons une réponse qui figurera au *Journal officiel* !

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

M. Gérard Gouzes, rapporteur. La commission a émis un avis défavorable aux amendements n° 848 et 620.

Je voudrais que M. Le Déaut, s'il le souhaite, réponde à M. Mariani.

M. Thierry Mariani. Merci !

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

M. Jean-Yves Le Déaut, rapporteur pour avis. Je rappelle à M. Mariani, car il le sait très bien, que l'attribution de la nationalité relève d'une décision gouvernementale. Dans certains cas il existe, pour ceux qui arrivent dans notre pays, une condition de stage qui peut être de deux ans, de cinq ans. Cela signifie que la décision les concernant est ajournée de deux ans ou de cinq ans.

Dans le cas précis qui nous intéresse, le Gouvernement pourra toujours accorder la nationalité française à quelqu'un qui aura obtenu le statut de réfugié. Pour autant cette acquisition ne sera jamais automatique ; il faudra une décision du Gouvernement.

M. le président. Bien !

Mme Michèle Alliot-Marie. Ce qui se conçoit bien s'énonce clairement ! *(Sourires.)*

M. Jean-Yves Le Déaut, rapporteur pour avis. Monsieur le président, je veux ajouter une seconde observation.

Jusqu'à présent je ne me suis pratiquement pas exprimé au nom de la commission des affaires étrangères, pour ne pas allonger ce débat.

M. le président. Alors ne commencez pas ! *(Sourires.)*

M. Jean-Yves Le Déaut, rapporteur pour avis. Plusieurs intervenants ont comparé la situation de certains pays à celle de la France. On a ainsi parlé de l'Allemagne.

M. le président. Monsieur Le Déaut, vous allez rouvrir le débat !

M. Jean-Yves Le Déaut, rapporteur pour avis. Je serai bref, monsieur le président ; je ne me suis pas exprimé ce soir.

Mme Michèle Alliot-Marie. M. Le Déaut fait de l'obstruction !

M. Jean-Yves Le Déaut, rapporteur pour avis. L'Allemagne a accordé le statut de réfugié à 24 000 personnes au cours de l'année 1996 contre 4 000 en France. Cessez donc avec ce fantasme des hordes persécutées qui vont envahir notre pays. Il ne faut pas donner cette impression à la population.

M. Patrick Ollier. Parce que le texte empêche d'aller plus loin !

M. Jean-Yves Le Déaut, rapporteur pour avis. Vous êtes en train d'essayer de réduire le bloc constitutionnel des libertés. La France est une terre d'asile. Cela ressort de notre constitution. On ne saurait donc aujourd'hui essayer de faire peur avec une tradition qui fait partie de

notre histoire de France et qui est prise en compte par tous les textes votés dans cette assemblée. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Patrick Ollier. Les militants de l'IRA sont-ils des combattants de la liberté ?

M. Richard Cazenave. L'Allemagne a accepté 14 000 demandes et non pas 24 000.

M. le président. Je mets aux voix par un seul vote les amendements n°s 620 et 848.

(*Ces amendements ne sont pas adoptés.*)

M. le président. Je suis saisi d'une série de quatre amendements de même inspiration.

L'amendement n° 854, présenté par MM. Plagnol, Dord et Dutreil, est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 24, substituer aux mots : "persécutée", les mots : "victime de persécutions encouragées par l'Etat". »

L'amendement n° 316, présenté par M. Cazenave, est ainsi libellé :

« Compléter l'article 24 par le paragraphe suivant :

« II. – Le même article est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« La qualité de réfugié ne peut être valablement accordée que si la persécution est le fait des autorités de l'Etat ou lorsqu'elle est encouragée ou tolérée par les autorités publiques. »

L'amendement n° 855, présenté par MM. Plagnol, Dord et Dutreil, est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 24, substituer au mot : "persécutée", les mots : "victime de persécutions tolérées volontairement par l'Etat". »

L'amendement n° 857, présenté par MM. Plagnol, Dord et Dutreil, est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 24, après le mot : "persécutée", insérer le mot : "gravement". »

La parole est à M. François d'Aubert.

M. François d'Aubert. L'amendement n° 854 est une proposition réaliste qui revient à une conception plus traditionnelle du droit d'asile puisqu'il concerne les victimes de persécutions encouragées par l'Etat.

Cette notion est proche de celles prises en compte en application de la convention de Genève. En effet, il est déraisonnable de viser toute personne victime de persécutions sans autre précision, car cela va provoquer un flot de demandes de droit d'asile puis de revendications du statut de réfugié qui sera absolument intenable pour la France. Il est ainsi de multiples cas dans lesquels les persécutions peuvent être le fait de personnes privées, de groupes de personnes privées, de factions ou de mafias qui ne sont pas forcément encouragés par l'Etat.

Il est donc proposé de revenir à quelque chose de raisonnable, conforme à nos traditions, comparable à ce que font d'autres pays démocratiques où l'on accorde le statut de réfugié à celui qui est victime de persécutions, encouragées ou organisées par un Etat.

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

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Défavorable, car cet amendement revient à consacrer la jurisprudence Dankha de 1983. Il n'apporte rien de nouveau par rapport à la situation actuelle.

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

M. le ministre de l'intérieur. Défavorable !

M. le président. Je mets aux voix successivement les amendements n°s 854, 316, 855 et 857.

(*Ces amendements ne sont pas adoptés.*)

M. le président. Je suis saisi d'une série de sept amendements d'inspiration commune présentés par MM. Plagnol, Dord et Dutreil.

L'amendement n° 841 est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 24, substituer aux mots : "son action", les mots : "ses actions". »

L'amendement n° 839 est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 24, substituer aux mots : "son action", les mots : "ses actions d'éclats". »

L'amendement n° 835 est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 24, substituer aux mots : "de son action en faveur de la liberté", les mots : "d'actions militantes particulièrement éclatantes au service de la promotion et de la démocratie et des Droits de l'homme et de la femme". »

L'amendement n° 837 est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 24, après les mots : "son action", insérer les mots : "et ses écrits". »

L'amendement n° 836 est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 24, après les mots : "son action", insérer les mots : "et ses écrits militants". »

L'amendement n° 840 est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 24, substituer aux mots : "son action", les mots : "ses efforts". »

L'amendement n° 838 est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 24, après les mots : "son action", insérer le mot : "publique". »

La parole est à M. Henri Plagnol.

M. Henri Plagnol. L'esprit de ces amendements est toujours le même. Il s'agit d'inviter la majorité à mener une réflexion pour mieux préciser les critères. En effet, en refusant de délimiter les catégories de personnes qui auraient vocation à se réclamer de cette notion très floue d'action en faveur de la liberté et de la clarifier, vous desservez votre combat.

Si, comme je l'ai déjà indiqué, je suis pleinement disposé à prendre en compte le cas de ceux qui militent en faveur de la démocratie dans des conditions extrêmement difficiles au point d'exposer leur vie, encore faut-il que la définition correspondante soit telle que l'octroi de cette qualité soit réservé à ceux qui ont vraiment servi les idéaux démocratiques sans la moindre ambiguïté et avec suffisamment d'éclat pour se distinguer d'une situation passive ou d'un témoignage de vie quotidienne. Or, en refusant de définir des critères précis, vous laissez ce soin au juge, ce qui n'est pas bon. Cela relève davantage du rôle du législateur.

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

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Tous ces amendements sont inconstitutionnels.

M. Henri Plagnol. Pourquoi ?

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Pour la simple raison que vous déformez les termes mêmes de la Constitution et du préambule.

M. François d'Aubert. Pas du tout !

Mme Nicole Catala. M. Gouzes ne sera jamais nommé au Conseil constitutionnel !

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Par conséquent la commission les a tous rejetés.

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

M. le ministre de l'intérieur. Je suis assez ébranlé par l'argument de M. Gouzes ! (*Rires.*)

M. François Goulard. Il ne vous en faut pas beaucoup !

M. le président. Vous en avez l'air ! (*Sourires.*)

La parole est à M. Henri Plagnol.

M. Henri Plagnol. Je ne peux pas laisser dire au rapporteur que je propose des amendements qui porteraient atteinte à la Constitution.

M. le président. Ce serait incorrect, surtout à cette heure !

M. Henri Plagnol. Absolument !

M. François Goulard. Voire injurieux !

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Trente-huit amendements d'obstruction !

M. Henri Plagnol. Monsieur le rapporteur, vous savez fort bien, et nous l'avons suffisamment répété au cours de ce long débat, que la Constitution ouvre une faculté pour la France d'accueillir sur son sol, conformément au meilleur de sa tradition, ceux qui ont accompli des actions en faveur de la liberté, en laissant au Gouvernement le soin d'apprécier si cela justifie cette générosité. Vous avez décidé de transformer cette faculté, en une obligation.

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Et vous, vous faites une confusion !

M. Henri Plagnol. Dès lors que vous en faites une obligation...

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Ce n'est pas vrai !

M. Henri Plagnol. ... il est nécessaire, conformément à l'esprit même de ce que vous prétendez proposer, de définir des critères rigoureux. Sinon, l'enfer étant pavé de bonnes intentions, même un combattant intégriste musulman – et je ne fais pas de provocation en le disant – pourra se déclarer combattant de la liberté avec le plus grand sérieux parce qu'il en est tout à fait convaincu. D'ailleurs, le Tribunal constitutionnel allemand a eu toutes les peines du monde à éviter que les pires intégristes soient accueillis au nom de la tradition d'asile allemande.

Je propose simplement une clarification. Vous n'en voulez pas. Cela signifie que vous faites de l'affichage.

M. François Goulard. Très bien !

M. le président. Je mets aux voix successivement les amendements n^{os} 841, 839, 835, 837, 836, 840, 838. (*Ces amendements ne sont pas adoptés.*)

M. le président. Je suis saisi d'une série de quatre amendements d'inspiration commune présentés par M. Clément.

L'amendement n^o 1139 est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 24, substituer aux mots : "en faveur de la liberté" les mots : "en faveur des libertés". »

L'amendement n^o 1135 est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 24, après les mots : "en faveur de la liberté", insérer les mots : "de pensée". »

L'amendement n^o 1136 est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 24, après les mots : "en faveur de la liberté", insérer les mots : "de religion". »

L'amendement n^o 1137 est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 24, après les mots : "en faveur de la liberté", insérer les mots : "d'aller et de venir". »

La parole est à M. François d'Aubert.

M. François d'Aubert. Monsieur le ministre, vous pouvez constater que nous accomplissons de gros efforts pour essayer d'améliorer votre texte et vous aider à le rendre applicable.

En effet, si la notion de liberté est belle, noble, superbe, elle n'est malheureusement pas précise. C'est pourquoi l'amendement n^o 1139 propose d'écrire « les libertés », faisant ainsi référence à l'ensemble des libertés reconnues par le préambule de la Constitution de la V^e République, ce qui englobe aussi bien les libertés formelles que les libertés réelles.

Monsieur le ministre, vous souhaitez que l'on retrouve la notion de liberté républicaine. Or existe-t-il un meilleur moyen pour y parvenir que de se référer au texte du préambule constitutionnel ? Cela me paraît une excellente formule qui permettrait d'éviter bien des divagations.

L'amendement n^o 1135 tend à préciser : « liberté de pensée ».

M. le président. C'est la même chose.

M. François d'Aubert. Ce serait également une référence intéressante, tout à fait dans la tradition française.

Quant à l'amendement n^o 1136, il suggère de viser la liberté de religion. Même si j'aurais préféré que l'on parle des libertés religieuses, chacun comprend bien ce que cela veut dire.

Enfin l'amendement n^o 1137 tend à préciser : « liberté d'aller et de venir », laquelle est peut-être la liberté essentielle qui correspond aussi à l'*habeas corpus*.

A partir de l'amendement n^o 1214, monsieur le ministre, nous entrons dans des propositions d'une autre nature avec une série d'amendements visant à rendre votre texte un peu plus réaliste.

Ainsi l'amendement n^o 1214 se réfère à la nature de l'action qui est engagée.

M. Plagnol a cherché à définir les actions à retenir, mais, en l'occurrence, nous nous référons tous simplement à l'article 1^{er} de la convention de Genève. Cette référence incontestable tend à préciser que l'action retenue ne doit pas avoir constitué un crime contre la paix.

Je ne vois pas pourquoi nous fonctionnerions, dans le projet gouvernemental, sur une base différente de celle retenue par la convention de Genève pour définir l'action en cause. Une telle disposition serait d'ailleurs une aide intéressante pour tous ceux qui auront à faire de la jurisprudence sur ce texte. Bien que vous ayez indiqué tout à l'heure, monsieur le ministre, que vous aviez éclairé la jurisprudence, je crains que votre éclairage ne laisse plutôt longtemps très perplexes ceux qui seront habilités à exercer leurs talents jurisprudentiels sur ce texte !

On ne saurait écarter d'un revers de main cette référence aux crimes contre la paix. Il serait d'autant plus absurde d'aller à son encontre qu'elle figure dans beaucoup de textes relatifs à l'organisation des Nations unies et apparaît dans la convention de Genève.

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

Mme Catherine Tasca, présidente de la commission. Défavorable.

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

M. le ministre de l'intérieur. Défavorable.

M. le président. Je mets aux voix successivement les amendements n^{os} 1139, 1135, 1136 et 1137.

(Ces amendements ne sont pas adoptés.)

M. le président. Je suis saisi de trois amendements, n^{os} 1214, 1216 et 1217, de MM. d'Aubert, Dominati et Goulard, qui peuvent faire l'objet d'une présentation commune.

L'amendement n^o 1214 est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 24, après les mots : "en faveur de la liberté", insérer les mots : "dans la mesure où cette action ne constitue pas un crime contre la paix". »

L'amendement n^o 1216 est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 24, après les mots : "en faveur de la liberté", insérer les mots : "dans la mesure où cette action est compatible avec les intérêts de la France". »

L'amendement n^o 1217 est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 24, après les mots : "en faveur de la liberté", insérer les mots : "dans la mesure où cette action est compatible avec les principes généraux du droit français". »

La parole est à M. François d'Aubert.

M. François d'Aubert. Monsieur le ministre, l'amendement n^o 1216 devrait quand même vous intéresser parce qu'il précise que l'action en faveur de la liberté doit être compatible avec les intérêts de la France. Je crois même savoir qu'en commission certains collègues avaient proposé cette formulation.

Cet amendement est important parce qu'il permettrait de nous éviter des ennuis diplomatiques tout en maintenant notre capacité d'accueil, en exprimant simplement que l'action menée par le candidat au refuge doit être compatible avec les intérêts de notre pays, avec l'intérêt national, avec les intérêts de la France.

C'est une précision essentielle qui nous permettrait d'exclure un certain nombre de candidats à l'asile dont nous ne voulons pas, il faut le dire clairement.

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

Mme Catherine Tasca, présidente de la commission. Défavorable.

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

M. le ministre de l'intérieur. Défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n^o 1214.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Même vote sur l'amendement n^o 1216 ?...

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Sur l'amendement n^o 1217, la parole est à M. François d'Aubert.

M. François d'Aubert. Monsieur le président, l'intérêt national, l'intérêt de la France, c'est une chose ; les principes généraux du droit français, c'est un autre registre.

On ne va pas accueillir en France tous les révolutionnaires du monde, quelle que soit la cause qu'ils défendent. Nous demandons que l'action qu'ils mènent soit conforme aux principes généraux du droit français.

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

Mme Catherine Tasca, présidente de la commission. Défavorable.

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

M. le ministre de l'intérieur. Défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n^o 1217.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements, n^{os} 846 et 847, de MM. Plagnol, Dord et Dutreil, qui peuvent faire l'objet d'une présentation commune.

L'amendement n^o 846 est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 24, après les mots : "en faveur de la liberté", insérer les mots : "par un Etat ou une organisation révolutionnaire". »

L'amendement n^o 847 est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 24, après les mots : "en faveur de la liberté", insérer les mots : "par un Etat". »

La parole est à M. Henri Plagnol.

M. Henri Plagnol. Le problème que dit vouloir résoudre le Gouvernement est celui de l'agent persécuteur. Il estime, avec sa majorité, qu'il y a une faille dans l'interprétation faite par les juridictions françaises de la convention de Genève concernant les personnes qui sont persécutées non pas par un Etat mais par d'autres organisations ; chacun a en tête les pays en guerre civile ou l'Algérie.

Je propose, toujours dans le même esprit, d'introduire une clause de sauvegarde en définissant ces organisations non étatiques qui peuvent mener des persécutions.

Tel est l'esprit de ces amendements.

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

Mme Catherine Tasca, présidente de la commission. Défavorable.

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

M. le ministre de l'intérieur. Défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n^o 846.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Même vote pour l'amendement n^o 847 ?...

(L'amendement n'est pas adopté.)

Je suis saisi de deux amendements n^{os} 1133 et 1134 présentés par M. Clément.

L'amendement n^o 1133 est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 24, après les mots : "en faveur de la liberté", insérer les mots : "dans les pays victimes d'une guerre civile soutenue par les Etats marxistes". »

L'amendement n° 1134 est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 24, après les mots : "en faveur de la liberté", insérer les mots : "dans les pays d'obédience marxiste". »

La parole est à M. François d'Aubert.

M. François d'Aubert. Nous proposons tous ces amendements, monsieur le ministre, parce que votre texte est extraordinairement imprécis.

Malgré toutes les références que vous pouvez utiliser pour définir cette notion de combattant de la liberté, elles ne vaudront rien au plan pratique ; il faudra de multiples sources jurisprudentielles. Je ne crois pas qu'il y ait beaucoup de pays au monde qui accepteraient d'avoir une législation aussi mauvaise, cachée derrière des termes aussi nobles.

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

Mme Catherine Tasca, présidente de la commission. Défavorable.

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

M. le ministre de l'intérieur. Défavorable.

M. le président. Je mets successivement aux voix les amendements n°s 1133 et 1134.

(Ces amendements ne sont pas adoptés.)

M. le président. MM. Plagnol, Dord et Dutreil ont présenté un amendement, n° 834, ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 24, après les mots : "en faveur de la liberté", insérer les mots : "et conformément à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen". »

La parole est à M. Henri Plagnol.

M. Henri Plagnol. Je le retire ainsi que les amendements n°s 843, 842, 844 et 845.

M. le président. Les amendements n°s 834, 843, 842, 844 et 845 sont retirés.

M. Clément a présenté un amendement, n° 1131, ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 24, après les mots : "en faveur de la liberté", insérer les mots : "telle que définie par décret en Conseil d'Etat". »

La parole est à M. François d'Aubert.

M. François d'Aubert. Il est soutenu.

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

Mme Catherine Tasca, présidente de la commission. Défavorable.

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

M. le ministre de l'intérieur. Défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 1131.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements, n°s 1138 et 849, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 1138, présenté par M. Clément, est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 24, après les mots : "en faveur de la liberté", insérer les mots : "et de la démocratie". »

L'amendement n° 849, présenté par MM. Plagnol, Dord et Dutreil, est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 24, substituer aux mots : "en faveur de la liberté", les mots : "en faveur de la démocratie". »

La parole est à M. François Goulard.

M. François Goulard. Je voudrais poser un problème important, celui des combattants de la liberté qui utilisent les armes du terrorisme. Suivant les cas, le terrorisme est une arme justifiée ou une horreur absolue. Je prends deux exemples tout à fait opposés : le terroriste qui est jugé à l'heure actuelle a commis des actes insensés, inqualifiables. A l'opposé, le terrorisme de la Résistance française...

Mme Nicole Bricq. Votre exemple est mauvais. Les résistants n'étaient pas des terroristes !

M. Henri Plagnol. Mais si, des faits peuvent être qualifiés de manière très différente suivant la cause qui est défendue. Ce sont des points extrêmement délicats et le libellé actuel du projet pose des questions considérables. L'exemple est volontairement caricatural pour vous faire comprendre que vous risquez d'être placé devant le cas de gens qui combattent pour une liberté parfaitement respectable avec des moyens qui le sont beaucoup moins.

Quid, par exemple, des combattants de l'IRA qui se battent pour une liberté parfaitement respectable ? Leurs moyens sont-ils aussi respectables ? Je ne réponds pas à cette question. Je ne suis pas sûr personnellement d'avoir la même réponse que l'Etat britannique.

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

Mme Catherine Tasca, présidente de la commission. Défavorable !

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

M. le ministre de l'intérieur. Défavorable !

M. le président. Je mets successivement aux voix les amendements n° 1138 et 849.

(Ces amendements ne sont pas adoptés.)

M. le président. M. Clément a présenté un amendement, n° 1132, ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 24, après les mots : "en faveur de la liberté", insérer les mots : "de l'égalité et de la fraternité". »

La parole est à M. Henri Plagnol.

M. Henri Plagnol. Dans le souci de ne pas prolonger inutilement nos débats, je vous propose une présentation commune des amendements n°s 1132, 1039, 1040, 850, 1215, 851, 1212, 852, 1213, 853 et 1218.

M. le président. J'en donne lecture :

L'amendement n° 1039, présenté par MM. Goasguen, Plagnol et Dutreil, est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 24 après les mots : "en faveur de la liberté", insérer les mots : "et des droits de la femme". »

L'amendement n° 1040, présenté par MM. Goasguen, Plagnol et Dutreil, est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 24 après les mots : "en faveur de la liberté", insérer les mots : "et de la défense de l'environnement". »

L'amendement n° 850, présenté par MM. Plagnol, Dord et Dutreil est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 24, après les mots "en faveur de la liberté", insérer les mots "et qui n'a commis aucun agissement contraire aux buts et aux principes des Nations unies". »

L'amendement n° 1215, présenté par MM. d'Aubert, Dominati et Goulard, est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 24, après les mots : "en faveur de la liberté", insérer les mots : "dans la mesure où cette action est compatible avec les buts et les principes des Nations unies". »

L'amendement n° 851, présenté par MM. Plagnol, Dord et Dutreil, est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 24, après les mots "en faveur de la liberté", insérer les mots : "et qui n'a commis aucun crime grave de droit commun en dehors de son pays d'origine". »

L'amendement n° 1212, présenté par MM. d'Aubert, Dominati et Goulard, est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 24, après les mots : "en faveur de la liberté", insérer les mots : "dans la mesure où elle n'a pas commis de crime de droit commun en dehors du pays d'accueil". »

L'amendement n° 852, présenté par MM. Plagnol, Dord et Dutreil, est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 24, après les mots : "en faveur de la liberté", insérer les mots : "et qui n'a commis aucun des crimes énumérés à l'alinéa F de l'article 1^{er} de la convention de Genève". »

L'amendement n° 1213, présenté par MM. d'Aubert, Dominati et Goulard, est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 24, après les mots : "en faveur de la liberté", insérer les mots : "dans la mesure où cette action ne constitue pas un crime contre l'humanité". »

L'amendement n° 853 présenté par MM. Plagnol, Dord et Dutreil, est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 24, après les mots : "en faveur de la liberté", insérer les mots : "et qui n'a pas mené d'actions contraires à la promotion des droits de l'homme et de la femme, ". »

L'amendement n° 1218, présenté par MM. d'Aubert, Dominati et Goulard, est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 24, après les mots : "en faveur de la liberté", insérer les mots : "dans la mesure où elle n'a pas participé à un trafic de stupéfiants". »

Vous avez la parole, monsieur Plagnol.

M. Henri Plagnol. L'esprit de ces amendements est clair : veiller à ce que ceux qui se prévalent de leurs actions en faveur de la liberté aient bien mené des actions conformes aux idéaux qui sont les nôtres, en particulier – point très sensible – qu'ils n'aient pas mené d'actions contraires à la promotion des droits de l'homme et des droits de la femme. Dans certains pays on peut prétendre agir en faveur de la liberté, tout en piétinant les droits de la femme.

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

Mme Catherine Tasca, présidente de la commission. Défavorable !

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

M. le ministre de l'intérieur. Même avis !

M. le président. Je mets successivement aux voix les amendements n° 1132, 1039, 1040, 850, 1215, 851, 1212, 852, 1213, 853, 1218.

(Ces amendements ne sont pas adoptés.)

M. le président. MM. Plagnol, Dord et Dutreil ont présenté un amendement n° 856, ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 24, après les mots "en faveur de la liberté", insérer les mots "et qui n'a pas milité au sein d'organisations hostiles à la France" ; »

La parole est à M. Henri Plagnol.

M. Henri Plagnol. Cet amendement se justifie par son texte même.

M. le président. Même vote ?...

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Les amendements, n°s 414 et 415, de Mme Marie-Hélène Aubert, les amendements, n°s 317 et 318, de M. Richard Cazenave, l'amendement, n° 1232, de M. Henri Cuq et l'amendement, n° 1168, de M. Claude Goasguen ne sont pas défendus.

Je mets aux voix l'article 24.

(L'article 24 est adopté.)

Après l'article 24

M. le président. Je suis saisi de cinq amendements, de MM. François d'Aubert, Dominati et Goulard, pouvant faire l'objet d'une présentation commune.

L'amendement n° 1219 est ainsi rédigé :

« Après l'article 24, insérer l'article suivant :

« La qualité de réfugié est refusée aux ressortissants dont l'Etat d'origine est sûr, c'est-à-dire où la situation politique, l'application du droit et les conditions politiques générales permettent de penser qu'ils ne sont le théâtre ni de persécutions politiques, ni de punitions ou de traitements inhumains ou dégradants. La liste des Etats sûrs est fixée par le Parlement. »

L'amendement n° 1220 est ainsi rédigé :

Après l'article 24, insérer l'article suivant :

Les ressortissants des pays de l'Union européenne ne peuvent se voir reconnaître la qualité de réfugié s'ils invoquent une persécution en raison de leur action en faveur de la liberté. »

L'amendement n° 1221 est ainsi rédigé :

« Après l'article 24, insérer l'article suivant :

« Les ressortissants du Canada ne peuvent se voir reconnaître la qualité de réfugié s'ils invoquent une persécution en raison de leur action en faveur de la liberté. »

L'amendement n° 1222 est ainsi rédigé :

« Après l'article 24, insérer l'article suivant :

« Les ressortissants suisses ne peuvent se voir reconnaître la qualité de réfugié s'ils invoquent une persécution en raison de leur action en faveur de la liberté. »

L'amendement n° 1223 est ainsi rédigé :

« Après l'article 24, insérer l'article suivant :

« Les ressortissants des Etats-Unis ne peuvent se voir reconnaître la qualité de réfugié s'ils invoquent une persécution en raison de leur action en faveur de la liberté. »

La parole est à M. François d'Aubert, pour défendre ces amendements.

M. François d'Aubert. Monsieur le ministre, ces amendements sont intéressants ...

M. René Dosièr. C'est vous qui le dites !

M. François d'Aubert. ... parce qu'ils visent à exclure les ressortissants de pays démocratiques, qu'en langage diplomatique on appelle des Etats sûrs.

L'amendement n° 1219 tend à écarter les demandes de droit d'asile de ressortissants d'Etats d'Europe occidentale ou d'Amérique, qui sont des Etats démocratiques. Ils sont heureusement assez nombreux dans le monde. Il est important de dresser une telle liste, comme le font d'autres pays, sinon nous risquons de voir arriver des gens qui défendent l'indépendance du Jura ou des Grisons en Suisse, des indépendantistes du Haut-Adige en Italie ou en Autriche, etc.

Il est essentiel de préciser que la qualité de réfugié est refusée aux ressortissants dont l'Etat d'origine est sûr, c'est-à-dire où la situation politique, l'application du droit et les conditions politiques générales permettent de penser qu'ils ne sont le théâtre ni de persécutions politiques ni de punitions ou de traitements inhumains ou dégradants.

L'amendement n° 1220 précise que les ressortissants des pays de l'Union européenne ne peuvent se voir reconnaître la qualité de réfugié s'ils invoquent une persécution en raison de leur action en faveur de la liberté. Il pose très concrètement la question de l'IRA et de l'ETA. Il me paraît impossible que nous accueillions chez nous des réfugiés qui se battent au nom de l'IRA ou de l'ETA.

Ensuite, il y a quelques exemples : le Canada avec l'amendement n° 1221 ; la Suisse avec l'amendement n° 1222 et les Etats-Unis avec l'amendement n° 1223.

M. René Dosièr. Et l'Australie ? Et la Norvège ?

M. Jean-Luc Warsmann. Sous-amendez !

M. François d'Aubert. Oui, pourquoi pas ?

La philosophie de ces amendements est très claire ! Bien montrer l'absurdité de votre texte. Tel qu'il est rédigé, vous aurez du mal à exclure les gens qui prétendront se battre pour la liberté dans un pays démocratique. Aussi invraisemblable que cela puisse paraître, l'application de votre texte sera possible pour de tels ressortissants.

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

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Ces amendements laissent perplexe !

Prenons l'amendement n° 1219, monsieur d'Aubert : la France n'a pas la même approche que l'Allemagne. Nous ne pouvons pas imaginer que le Parlement fixe une liste des Etats.

M. François d'Aubert. Pourquoi pas ?

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Vous substituez une approche totalement nationale à une approche individuelle. Tout cela est contraire à la convention de Genève.

M. François d'Aubert. L'Allemagne a fait des choses contraires à la convention de Genève !

M. Gérard Gouzes, rapporteur. C'est faire injure à nos partenaires européens que de présenter un amendement comme le n° 1220 ! Je croyais que vous étiez européen, monsieur d'Aubert ! En lisant cet amendement, je réviser mon jugement.

Tous ces amendements ont été rejetés par la commission.

M. François d'Aubert. C'est exactement l'inverse ! C'est ce texte qui est injurieux pour les pays européens.

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

M. le ministre de l'intérieur. Défavorable également.

M. le président. Je mets successivement aux voix les amendements n°s 1219, 1220, 1221, 1222 et 1223.

(Ces amendements ne sont pas adoptés.)

Article 25

M. le président. « Art. 25. – I. – Au cinquième alinéa de l'article 2 de la loi du 25 juillet 1952 précitée, les mots : "de l'article 31 *bis* ou de l'article 32 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France" sont remplacés par les mots : "des articles 10 et 11 de la présente loi".

« II. – Au même alinéa du même article, les mots : "de l'article 31 *bis* de la même ordonnance" sont remplacés par les mots : "de l'article 10 de la présente loi". »

Je suis saisi de trois amendements identiques n°s 194, 858 et 1062.

L'amendement n° 194 est présenté par M. Cuq et M. Ollier ; l'amendement n° 858 est présenté par MM. Plagnol, Dord et Dutreil ; l'amendement n° 1062 est présenté par M. Pascal Clément.

Ces amendements sont ainsi rédigés :

« Supprimer l'article 25. »

La parole est à M. Jean-Luc Warsmann, pour soutenir l'amendement n° 194.

M. Jean-Luc Warsmann. Cet amendement est cohérent avec les positions prises par M. Cuq sur les articles précédents.

M. Christophe Caresche. Cela vaut mieux ! *(Sourires.)*

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

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Défavorable.

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

M. le ministre de l'intérieur. Par cohérence, défavorable !

M. le président. Je mets aux voix par un seul vote les amendements n°s 194, 858 et 1062.

(Ces amendements ne sont pas adoptés.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 25.

(L'article 25 est adopté.)

Après l'article 25

M. le président. L'amendement n° 982 de M. Mamère n'est pas défendu.

Article 26

M. le président. « Art. 26. – Est ajouté à l'article 2 de la loi du 25 juillet 1952 précitée un septième alinéa nouveau ainsi rédigé :

« Sans préjudice des autres voies d'admission à l'asile territorial, le directeur de l'Office et le président de la commission des recours saisissent le ministre de l'intérieur du cas de toute personne à laquelle la qualité de réfugié n'a pas été reconnue mais dont ils estiment qu'elle relève de l'asile territorial. »

Plusieurs orateurs sont inscrits sur cet article.

La parole est à M. Thierry Mariani.

M. Thierry Mariani. Avec l'article 26, on ouvre une nouvelle fois une procédure permettant l'accès des étrangers sur notre territoire. En effet, le directeur de l'office et le président de la commission de recours doivent, selon votre texte, saisir le ministre de l'intérieur du cas de toute personne à laquelle la qualité de réfugié n'a pas été reconnue, mais qui relève, selon eux, de l'asile territorial. Cette disposition, monsieur le ministre, me semble inquiétante à plus d'un titre.

Premièrement, elle vise à conférer un caractère légal à l'asile territorial qui jusqu'à présent était un acte du Gouvernement dépendant de la seule appréciation du ministre de l'intérieur. Ce n'est pas sain. C'est contraire à la conception traditionnelle de l'asile territorial. Vous ouvrez là des droits et des procédures qui n'ont pas lieu d'être et qui, à mon avis, dénaturent cette notion d'asile territorial.

Ma deuxième inquiétude porte sur le contentieux que cette mesure ne manquera pas de susciter. Il n'est jamais bon de développer les voies de recours et les procédures dans ce domaine. Vous allez ainsi considérablement allonger les procédures qui sont déjà fort longues en multipliant les possibilités de recours et donc de maintien sur le territoire. On l'a déjà vu avec les articles précédents.

Je vous pose la question suivante : comment comptez-vous faire pour que, de recours en recours, on n'en arrive pas à une véritable paralysie de l'administration en matière de droit d'asile ?

Quels moyens supplémentaires comptez-vous donner pour que les instructions puissent être menées dans des délais raisonnables ?

M. le président. La parole est à M. Claude Goasguen.

M. Claude Goasguen. Par cet article, le système français offrira désormais plusieurs possibilités d'accession à l'asile : si on n'obtient pas la première, on aura la deuxième ou la troisième.

Monsieur le ministre, je crois sincèrement que vous dénaturez le droit d'asile qui est un droit qualitatif, fondé sur l'examen individuel d'une demande, d'une situation. Vous en faites en droit quantitatif.

Quand je vous ai dit que vous devriez réfléchir davantage sur la situation qu'a connue l'Allemagne pendant des années à cause des abus du droit d'asile, l'obligeant à réagir à partir de 1992, je n'ai pas parlé en l'air. L'Allemagne avait transformé son droit d'asile en véritable condition d'immigration. Je vous assure que la multiplication des réseaux juridiques d'accès au droit d'asile va certainement nous créer un problème quantitatif.

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Nous n'avons pas la même approche !

M. Claude Goasguen. Je ne le souhaite pas – je vous le dis tout net – mais mon rôle de législateur est aussi de vous mettre en garde contre les risques que l'incertitude de vos dispositions font courir à une institution qui reste très importante pour notre démocratie.

Il n'y a là aucune polémique, simplement une remarque.

M. le président. La parole est à M. Richard Cazenave.

M. Richard Cazenave. L'article 26 tend à faire du ministre l'instance d'appel des demandes d'asile qui n'auront pas été satisfaites par le biais de l'OFPRA sur les critères habituels de l'asile conventionnel. Une mécanique va s'enclencher dans laquelle le ministre deviendra l'instance de recours ; l'OFPRA lui-même, pour estimer qu'il doit transmettre au ministre, établira certains critères qui formeront une sorte de jurisprudence de saisine du ministre. Je crois que ce n'est pas bon. Pour commencer, l'asile territorial, c'est une décision politique. Quand on décide, pour des raisons humanitaires, d'accorder l'asile à telle ou telle catégorie de personnes dans tel ou tel conflit, par exemple, il faut le faire rapidement et sur des critères essentiellement et exclusivement politiques.

Monsieur le rapporteur, monsieur le ministre, notre préoccupation n'est pas de limiter les décisions d'octroi de l'asile en France. Elle est de faire que l'asile territorial garde toute sa force et que l'asile conventionnel garde la sienne par rapport à la convention de Genève.

En mélangeant les deux comme vous le faites, vous ne rendez pas un bon service. Je ne suis pas certain, monsieur le rapporteur, que vous voyez vous-même convaincu de la justesse de ce système ; car vous trouveriez, pour nous répondre, des arguments plus convaincants que ceux que nous avons entendus jusqu'ici.

M. le président. Je suis saisi de neuf amendements identiques, n° 32, 195, 237, 622, 859, 1063, 1501, 1640 et 1652.

L'amendement n° 32 est présenté par M. Masdeu-Arus ; l'amendement n° 195 est présenté par MM. Cuq, Cazenave et Ollier ; l'amendement n° 237 est présenté par M. Le Chevallier ; l'amendement n° 622 est présenté par M. Mariani ; l'amendement n° 859 est présenté par MM. Plagnol, Dord et Dutreil ; l'amendement n° 1063 est présenté par M. Pascal Clément ; l'amendement n° 1501 est présenté par M. Goasguen ; l'amendement n° 1640 est présenté par M. Warsmann ; l'amendement n° 1652 est présenté par M. Luca.

Ces amendements sont ainsi rédigés :

« Supprimer l'article 26. »

La parole est à M. Henri Plagnol.

M. Henri Plagnol. L'article 26 est un peu une curiosité juridique, comme il y en a d'autres dans ce projet. En effet, il dispose que : « Sans préjudice des autres voies d'admission à l'asile territorial » – ce qui signifie que les personnes intéressées peuvent toujours demander par ailleurs l'asile territorial – « le directeur de l'OFPRA et le président de la commission des recours saisissent le ministre de l'intérieur du cas de toute personne... dont ils estiment qu'elle relève de l'asile territorial. » C'est vraiment très étonnant, même à cette heure avancée !

Alors même que l'OFPRA a déjà estimé que la personne en cause ne relevait pas de la convention de Genève, alors même que le membre de l'OFPRA qui fait partie de la commission des recours est arrivé à la même conclusion, le directeur de l'office et le président de la commission des recours peuvent recourir à cette procédure comme une instance d'appel, ou plutôt comme une quatrième instance, s'ils estiment que la personne relève de l'asile territorial.

Pourtant, l'asile territorial, par définition, est un droit régalien. C'est à l'Etat français d'estimer si, premièrement, la personne le mérite et, deuxièmement, s'il serait conforme à l'intérêt de la France.

Voilà que le directeur d'une organisation internationale et le président d'une commission, dont nous avons rappelé que la composition était très spécifique, peuvent faire appel auprès du ministre de l'intérieur s'ils jugent que la personne mérite d'entrer dans cette catégorie.

C'est une monstruosité juridique et c'est un contresens ! L'asile territorial, s'il est efficace, s'il a permis jusqu'à maintenant de régler les cas les plus délicats sans mettre en cause notre diplomatie et nos intérêts, c'est précisément parce que c'est une procédure discrète et souveraine. A partir du moment où vous en faites une source de contentieux multiples, elle perd très largement de son intérêt.

M. le président. La parole est à M. Jean-Luc Warsmann.

M. Jean-Luc Warsmann. Cet article me semble au moins inutile, sinon dangereux.

Inutile, parce que le pouvoir de donner l'asile, j'ai eu l'occasion de le dire tout à l'heure, est entre les mains du ministre. Celui-ci a donc la possibilité d'arbitrer et d'accorder ou non le droit d'asile, et tous les prédécesseurs de M. le ministre ont d'ailleurs exercé ce droit.

Dangereux, parce que nous allons encore compliquer cette matière déjà très complexe, comme le prouvent les longues heures de débat que nous y avons déjà consacrées. A côté du droit d'asile, il y a l'application de la convention de Genève. Nous avons voté un article 24 créant une nouvelle catégorie. Et, maintenant, nous introduisons un degré supplémentaire de recours, après l'examen normal de l'OFPPA et de la commission des recours.

Pour toutes ces raisons, je souhaite la suppression de l'article.

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

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Sur tous ces amendements, la commission a bien entendu émis un avis défavorable. Mais je veux expliquer tout de même à nos collègues, qui se sont beaucoup dépensés et qui méritent une réponse sérieuse, que ces amendements opèrent une confusion totale entre le recours contre une décision de refus du statut de réfugié et la possibilité d'accorder l'asile territorial à un étranger qui s'est vu refuser, par ailleurs, le statut de réfugié.

M. Richard Cazenave. Pas du tout !

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Mais si ! Cet article offre à ce dernier une seconde chance. Mais l'asile territorial, mes chers collègues, ne présente pas les mêmes garanties que le statut de réfugié.

Et si vous le permettez, monsieur le président, je m'adresserai à M. le ministre. J'ai fait remarquer dans mon rapport qu'il serait nécessaire de bien préciser, par voie réglementaire, que la saisine du ministre de l'intérieur suspend la notification de la décision de rejet de l'OFPPA ou de la commission de recours des réfugiés ; en effet, le demandeur d'asile dont la demande a été définitivement refusée par l'OFPPA ou la commission a un mois pour quitter le territoire français. Je souhaiterais, monsieur le ministre, que, lorsque le décret sera rédigé, on prenne en compte cette préoccupation.

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

M. le ministre de l'intérieur. Je suis tout à fait prêt à répondre à la sollicitation de M. Gouzes. Mais je m'expliquerai tout à l'heure.

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

M. Laurent Dominati. Le Gouvernement peut accorder l'asile territorial. En fait, vous donnez autorité en la matière à un organe administratif, par l'intermédiaire du directeur de l'OFPPA.

Nous ne sommes pas moins favorables à l'asile que d'autres. Et nous avons confiance dans les gouvernements, quels qu'ils soient, pour faire un bon choix et pour bien accueillir les combattants de la liberté ou tous ceux qui méritent l'asile dans notre pays.

Pourquoi aurait-on besoin du directeur de l'OFPPA pour saisir le ministre ? Mes chers collègues, cela reviendrait à proférer une sorte d'accusation vis-à-vis du ministre qui ne l'aurait pas fait auparavant.

Mettez-vous dans la situation où quelqu'un demande l'asile. Le ministre fait la sourde oreille. L'intéressé fait certaines démarches, mais sa demande est rejetée par l'OFPPA. Le directeur de l'OFPPA s'adresse alors au ministre, fait de cette affaire une affaire politique et formule comme une accusation de négligence vis-à-vis du Gouvernement.

Ce n'est pas notre conception ni en matière d'actes de souveraineté du Gouvernement ni même notre conception des gouvernements de la République, qui, jusqu'à présent, n'ont pas manqué à leur devoir, quels qu'aient été les ministres de l'intérieur et quelles qu'aient été les majorités qui les ont soutenus.

C'est donc une question politique et non pas une question à caractère administratif. C'est la raison pour laquelle nous ne comprenons pas du tout cet article.

M. le président. Je mets aux voix, par un seul vote, les amendements n^{os} 32, 195, 622, 859, 1063, 1501, 1640 et 1652.

(Ces amendements ne sont pas adoptés.)

M. le président. M. Le Déaut, rapporteur pour avis, Mme Marie-Hélène Aubert et M. Brana ont présenté un amendement, n^o 315, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le dernier alinéa de l'article 26 :

« Le directeur de l'office et le président de la commission des recours accordent l'asile territorial à toute personne à laquelle la qualité de réfugié n'a pas été reconnue, mais dont ils estiment qu'elle est exposée à des traitements inhumains ou dégradants ou à des risques majeurs pour sa sûreté personnelle. »

La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Jean-Yves Le Déaut, rapporteur pour avis. En matière d'octroi du statut de réfugié, la jurisprudence française, constante, est celle du Conseil d'Etat : si on n'était pas persécuté par un Etat, on ne pouvait pas obtenir le statut de réfugié.

Maintenant, je ferai remarquer à M. Plagnol, qui a été membre de la commission des recours, que l'OFPPA n'est pas une organisation internationale, mais un organisme qui dépend du ministère des affaires étrangères. Il le savait d'ailleurs très bien.

Cela dit, le ministre a très bien expliqué que le texte actuel, complété par les dispositions concernant les personnes qui luttent en faveur de la liberté, permettrait des interprétations nouvelles de la part du Conseil d'Etat. C'est pourquoi, monsieur le président je retire cet amendement, au nom de la commission des affaires étrangères.

Je déposerai ultérieurement un amendement à l'article 31 visant à instituer, comme cela se passe actuellement aux frontières quand une personne est interpellée par les autorités préfectorales, une consultation du ministère des affaires étrangères.

M. le président. L'amendement n° 315 est retiré.

Je suis saisi de trois amendements, n°s 861, 860 et 80, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 861, présenté par MM. Plagnol, Dord et Dutreil, est ainsi rédigé :

« Dans le dernier alinéa de l'article 26, substituer aux mots : “directeur de l'Office et le président de la commission des recours saisissent”, les mots : “président de la commission des recours saisit”. »

L'amendement n° 860, présenté par MM. Plagnol, Dord et Dutreil est ainsi rédigé :

« Dans le dernier alinéa de l'article 26, substituer aux mots : “et le président de la commission des recours saisissent”, le mot : “saisit”. »

L'amendement n° 80 présenté par M. Gouzes, rapporteur, est ainsi rédigé :

« Dans le dernier alinéa de l'article 26, substituer aux mots : “et le président de la commission des recours saisissent”, les mots : “ou le président de la commission des recours saisit”. »

La parole est à M. Henri Plagnol, pour soutenir les amendements n°s 861 et 860.

M. Henri Plagnol. L'esprit de ces amendements de précision est très clair. Ils se justifient par leur texte même.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, pour présenter l'amendement n° 80 et pour donner l'avis de la commission sur les amendements n°s 861 et 860.

M. Gérard Gouzes, rapporteur. La commission est défavorable aux amendements n°s 861 et 860 car ils envisagent une autre procédure que nous ne suivons pas.

Par l'amendement n° 80, nous avons voulu dissiper une ambiguïté rédactionnelle. On aurait pu croire que la faculté de saisine du ministre de l'intérieur était offerte conjointement au directeur de l'OFPPRA et au président de la commission des recours, alors qu'il s'agit d'une alternative.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur ces trois amendements ?

M. le ministre de l'intérieur. Défavorable aux amendements n°s 861 et 860 et favorable à l'amendement n° 80.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 861.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 860.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 80.

(L'amendement est adopté.)

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Enfin, l'opposition a voté un amendement de la majorité ! C'est extraordinaire !

M. le président. En conséquence, les amendements n°s 621 de M. Mariani et 1502 de M. Goasguen tombent.

Je suis saisi de deux amendements, n°s 1140 et 862, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 1140, présenté par M. Clément est ainsi rédigé :

« Dans le dernier alinéa de l'article 26, après les mots : “l'intérieur”, insérer les mots : “par une demande dûment motivée” ».

L'amendement n° 862, présenté par MM. Plagnol, Dord et Dutreil, est ainsi rédigé :

« Compléter l'article 26 par l'alinéa suivant :

« La saisine du ministre de l'intérieur doit être motivée par écrit. »

La parole est à M. Henri Plagnol.

M. Henri Plagnol. Ils sont défendus, monsieur le président.

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

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Défavorable.

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

M. le ministre de l'intérieur. Défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 1140.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 862.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Cazenave a présenté un amendement, n° 319, ainsi rédigé :

« Compléter l'article 26 par l'alinéa suivant :

« La décision du ministre relève de son pouvoir discrétionnaire, elle n'est pas motivée et n'est pas liée par les critères ou avis que peuvent énoncer le directeur de l'office ou le président de la commission des recours pour la saisine du ministre ».

La parole est à M. Richard Cazenave.

M. Richard Cazenave. Compte tenu justement des ambiguïtés précédentes, il convient de préciser que le ministre est bien souverain en matière d'asile territorial. Et je m'étonne que M. Le Déaut ait pu proposer un amendement selon lequel l'OFPPRA pouvait décider que l'asile territorial serait accordé.

M. Jean-Yves Le Déaut, rapporteur pour avis. Il faut instruire les dossiers !

M. Richard Cazenave. C'est une décision qui met en jeu notre diplomatie et on ne peut donc la laisser à l'appréciation d'une commission. C'est une décision politique, et je souhaite donc que la précision que je propose soit adoptée.

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

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Il s'agit d'une dérogation que la commission n'a pas acceptée ; elle a donc repoussé cet amendement.

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

M. le ministre de l'intérieur. Défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 319.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. MM. Plagnol, Dord et Dutreil ont présenté un amendement, n° 863, ainsi rédigé :

« Compléter l'article 26 par l'alinéa suivant :

« Le ministre de l'intérieur intervient au plus tard quinze jours après la décision de rejet de la demande de réfugié par la commission des recours. »

La parole est à M. Henri Plagnol.

M. Henri Plagnol. Cet amendement se justifie par son texte même.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 863.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Goasguen a présenté un amendement, n° 1169, ainsi rédigé :

« Compléter l'article 26 par le paragraphe suivant :

« Chaque année, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur les conditions d'application du présent article. »

La parole est à M. Claude Goasguen.

M. Claude Goasguen. Il a déjà été satisfait.

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

M. Gérard Gouzes. Défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 1169.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 26 modifié par l'amendement n° 80.

(L'article 26, ainsi modifié, est adopté.)

Après l'article 26

M. le président. Les amendements n°s 487 de M. Hascoët, 981, 978 et 979 de M. Mamère n'ont plus d'objet.

Article 27

M. le président. « Art. 27. – I. – Au dernier alinéa de l'article 5 de la loi du 25 juillet 1952 précitée, les termes : “de l'article 31 *bis* de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France” sont remplacés par : “de l'article 10 de la présente loi”.

« II. – A l'article 8 de la même loi, les mots : “à l'Algérie et” sont supprimés.

« III. – A l'article 9, les mots : “de la présente loi” sont remplacés par les mots : “du présent titre”.

« IV. – Les articles 10 et 11 de la même loi sont abrogés. »

Je suis saisi de trois amendements identiques n°s 196, 864 et 1064.

L'amendement n° 196 est présenté par M. Cuq et M. Ollier ; l'amendement n° 864 est présenté par MM. Plagnol, Dord et Dutreil ; l'amendement n° 1064 est présenté par M. Pascal Clément.

Ces amendements sont ainsi rédigés :

« Supprimer l'article 27. »

La parole est à M. Jean-Luc Warsmann.

M. Jean-Luc Warsmann. M. Cuq a déposé cet amendement par cohérence avec les positions prises précédemment.

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

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Il s'agit d'amendements de coordination, que la commission a bien entendu rejetés.

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

M. le ministre de l'intérieur. Même avis.

M. le président. Je mets aux voix par un même vote les amendements n°s 196, 864 et 1064.

(Ces amendements ne sont pas adoptés.)

M. le président. M. Cuq a présenté un amendement, n° 441, ainsi libellé :

« Compléter le III de l'article 27 par l'alinéa suivant :

« 2° Le même article est complété par un alinéa ainsi rédigé : “Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions dans lesquelles l'Office français de protection des réfugiés et apatrides est autorisé à communiquer les informations qu'il détient sur le compte des demandeurs d'asile qui se sont vu opposer une décision de refus devenue définitive, aux autorités publiques chargées de l'identification, de la recherche, de l'interpellation ou de la sanction des personnes en infraction aux conditions d'entrée et de séjour sur le territoire français, sur demande de ces autorités”. »

La parole est à M. Jean-Luc Warsmann, pour défendre cet amendement.

M. Jean-Luc Warsmann. Une part non négligeable des étrangers en situation irrégulière est constituée de déboutés du droit d'asile qui se sont maintenus illégalement sur notre territoire. Le but est donc de donner des moyens supplémentaires aux autorités pour lutter contre ce détournement de la loi, qui a été déploré ce soir sur tous les bancs.

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

M. Gérard Gouzes, rapporteur. C'est dommage, vous m'auriez donné la parole avant, j'aurais demandé à M. Cuq de retirer cet amendement et ne pas fatiguer davantage M. Warsmann ! *(Sourires.)*

M. Jean-Luc Warsmann. M. Warsmann n'est pas fatigué, rassurez-vous, monsieur le rapporteur ! Il est en pleine forme !

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Un arrêté a créé un fichier de l'OFPRA, dont une partie est aujourd'hui accessible aux préfectures, par voie télématique.

M. Jean-Luc Warsmann. Quelles données ?

M. Gérard Gouzes, rapporteur. La plupart ! *(Rires.)* Je n'ai jamais consulté personnellement ce fichier !

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

M. le ministre de l'intérieur. Défavorable.

M. le président. La parole est à M. Richard Cazenave.

M. Richard Cazenave. Si je comprends bien, monsieur le rapporteur, vous trouvez que c'est une bonne idée et qu'elle est déjà satisfaite sur le plan administratif. Mais si c'est une bonne idée et qu'elle n'est satisfaite qu'en partie, pourquoi ne pas adopter cet amendement en entier, qui est clair et net ?

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Les préfetures consultent déjà ce fichier !

M. Richard Cazenave. Vous n'êtes pas sûr de votre réponse ! Vous dites que vous n'êtes pas à l'intérieur des fichiers pour voir ce qu'il y a dedans !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 441.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 1170 n'a plus d'objet.

Je mets aux voix l'article 27.

(L'article 27 est adopté.)

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

M. le ministre de l'intérieur. Monsieur le président, je demande une très brève suspension de séance.

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue le mardi 16 décembre 1997 à une heure trente-cinq, est reprise à une heure quarante-trois.)

M. le président. La séance est reprise.

Article 28

M. le président. « Art. 28. – Il est créé dans la loi du 25 juillet 1952 précitée un titre II intitulé : "Titre II : Des demandeurs d'asile" comportant les articles 10 et suivants de ladite loi. »

Je suis saisi de trois amendements identiques n°s 197, 865 et 1065.

L'amendement n° 197 est présenté par M. Cuq et M. Ollier ; l'amendement n° 865 est présenté par MM. Plagnol, Dord et Dutreil ; l'amendement n° 1065 est présenté par M. Pascal Clément.

Ces amendements sont ainsi rédigés :

« Supprimer l'article 28. »

La parole est à M. Jean-Luc Warsmann.

M. Jean-Luc Warsmann. C'est toujours dans le même souci de cohérence que M. Cuq a déposé cet amendement.

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

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Défavorable.

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

M. le ministre de l'intérieur. Défavorable !

M. le président. Je mets aux voix par un seul vote les amendements n°s 197, 865 et 1065.

(Ces amendements ne sont pas adoptés.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 28.

(L'article 28 est adopté.)

Article 29

M. le président. « Art. 29. – I. – Les articles 31 *bis* à 32 *bis* de l'ordonnance du 2 novembre 1945 précitée deviennent les articles 10, 11 et 12 de la loi du 25 juillet 1952 précitée.

« II. – Le deuxième alinéa de l'article 10 de la loi du 25 juillet 1952 précitée est complété par les mots : "de l'ordonnance du 2 novembre 1945".

« III. – Aux premier et troisième alinéas de l'article 11 et au deuxième alinéa de l'article 12 de la même loi, les mots : "l'article 31 *bis*" sont remplacés par les mots : "l'article 10".

« IV. – Au deuxième alinéa de l'article 12 de la même loi, après les mots : "les articles 19, 22, 23 et 26" ainsi qu'après les mots : "10° de l'article 15", sont ajoutés les mots : "de l'ordonnance du 2 novembre 1945". »

Je suis saisi de trois amendements identiques n°s 198, 866 et 1066.

L'amendement n° 198 est présenté par M. Cuq ; l'amendement n° 866 est présenté par MM. Plagnol, Dord et Dutreil ; l'amendement n° 1066 est présenté par M. Pascal Clément. Ces amendements sont ainsi rédigés :

« Supprimer l'article 29. »

La parole est à M. Jean-Luc Warsmann.

M. Jean-Luc Warsmann. C'est toujours la même cohérence puisqu'il s'agit d'un amendement de coordination.

M. le président. Même peine, même motif.

Je mets aux voix par un seul vote les amendements n°s 198, 866 et 1066.

(Ces amendements ne sont pas adoptés.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 29.

(L'article 29 est adopté.)

Article 30

M. le président. « Art. 30. – Le 2° du troisième alinéa de l'article 10 est remplacé par les dispositions suivantes :

« 2° Le demandeur d'asile a la nationalité d'un pays pour lequel ont été mises en œuvre les dispositions de l'article 1^{er} C5 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951. »

La parole est à M. François d'Aubert.

M. François d'Aubert. L'article 30 est très ambigu. D'un côté, il permet aux préfets d'utiliser la procédure prioritaire, et donc de refuser le séjour aux demandeurs d'asile ressortissants d'un pays dont les nationaux font l'objet de l'article 1^{er} C5 de la convention de Genève, relatif à la clause de cessation. En ce sens, il peut éventuellement éviter quelques détournements de procédure d'asile.

De l'autre – et en contrepartie – si l'on peut dire, il supprime le cas où un demandeur d'asile peut être admis dans un Etat autre que celui où il redoute d'être persécuté. C'est la fameuse jurisprudence du Conseil d'Etat du 18 décembre 1996, arrêt Rogers.

L'article porte sur la possibilité, s'agissant du transport maritime de voyageur de renvoyer un demandeur d'asile dans un Etat intermédiaire entre l'Etat de départ et la France, où il ne serait pas persécuté. C'est donc une possibilité intéressante qui est donnée à la France pour traiter les cas de passagers clandestins revendiquant le droit d'asile dans des bateaux. Le fait de ne plus pouvoir les renvoyer dans un autre pays comme auparavant constitue également un affaiblissement de notre dispositif contre l'immigration clandestine, sous dehors de droit d'asile.

M. le président. La parole est à M. Henri Plagnol.

M. Henri Plagnol. Je voudrais pour ma part, ainsi qu'au nom de Gilles Carrez, qui est mon voisin dans le Val-de-Marne et qui est très sensibilisé par ces problèmes puisque l'OFPPA est implanté à Fontenay-sous-Bois, souligner un aspect positif de l'article 30. Ce dernier prévoit en effet d'insérer, à l'article 31 *bis* de l'ordonnance du 2 novembre 1945, une disposition prévoyant un examen prioritaire des demandes d'asile de requérants possédant la nationalité d'un pays à l'égard duquel l'OFPPA a mis en œuvre la clause de cessation généralisée prévue par la convention de Genève, c'est-à-dire, en réalité, les pays reconnus comme ayant la même conception que nous de la démocratie – les Etats « sûrs » au sens de la convention de Genève.

Cette disposition, issue du rapport Weil, vise à lutter contre les détournements de procédure, car M. Weil faisait remarquer fort justement que le droit d'asile est souvent utilisé par des personnes à la recherche d'un séjour et de ressources temporaires, alors qu'une partie d'entre eux sont ressortissants de pays dont le Haut commissariat aux réfugiés a déjà reconnu le caractère de démocratie. C'est en particulier le cas des ressortissants roumains...

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Très bien !

M. Henri Plagnol. ... qui représentent actuellement le quart des demandes instruites par l'OFPPA.

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Très, très bien !

M. Henri Plagnol. Mon collègue du Val-de-Marne aurait voulu dire en séance qu'il y a autour de Fontenay beaucoup de ressortissants roumains et ex-yougoslaves qui s'orientent vers l'OFPPA, sur la base d'informations et de réseaux constitués à partir de leur pays, uniquement pour toucher les allocations auxquelles le récépissé de la demande de statut de réfugié leur ouvre droit. L'article 30 devrait limiter les effets pervers de cette situation.

M. le président. Je suis saisi de trois amendements identiques, n°s 682, 1067 et 1233.

L'amendement n° 682 est présenté par M. de Charette ; l'amendement n° 1067 est présenté par M. Pascal Clément ; l'amendement n° 1233 est présenté par MM. d'Aubert, Dominati et Goulard.

Ces amendements sont ainsi rédigés :

« Supprimer l'article 30. »

Quel est l'avis de la commission ?

M. Gérard Gouzes. Monsieur le président, les explications de M. Plagnol contre l'amendement n° 682 de M. de Charette me permettent largement de justifier l'avis défavorable de la commission.

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

M. le ministre de l'intérieur. Même avis.

M. le président. Je mets aux voix par un seul vote les amendements n°s 682, 1067 et 1233.

(Ces amendements ne sont pas adoptés.)

M. le président. MM. Gerin, Braouezec et les membres du groupe communiste et apparentés ont présenté un amendement, n° 1673, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 30 :

« Les 2° et 4° du troisième alinéa de l'article 10 sont supprimés. En séquence, le 3° devient le 2° et le 5° le 4° du troisième alinéa de l'article 10. »

La parole est à M. André Gerin.

M. André Gerin. Notre amendement, qui vise à supprimer deux dispositions de l'ancien article 31 *bis* de l'ordonnance de 1945, tend à réaffirmer, d'une part, que l'OFPPA doit devenir une entité juridique indépendante – vous savez qu'un mouvement social des personnels a lieu actuellement pour réclamer ce statut ainsi qu'un accroissement des moyens de l'OFPPA – et, d'autre part, que tout réfugié doit faire l'objet d'une admission au séjour jusqu'à la décision de la commission de recours si besoin est.

Les procédures d'urgence prévues dans les deux paragraphes de l'ancien article 31 *bis* s'opposent à la nécessaire procédure normale devant l'OFPPA. C'est pourquoi nous demandons leur suppression.

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

M. Gérard Gouzes, rapporteur. M. Gerin a totale satisfaction en ce qui concerne le 2° puisque l'article 30 du projet de loi tend à le modifier.

Par contre, en ce qui concerne le 4°, j'alerte M. Gerin. On ne peut admettre, lorsqu'il y a fraude, que tout ce que nous disons n'aurait plus aucun sens. M. Gerin comprendra donc que la commission ait rejeté son amendement.

M. le président. Monsieur Gerin, maintenez-vous votre amendement ?

M. André Gerin. Oui, monsieur le président.

M. le président. M. le ministre est du même avis que la commission ?

M. le ministre de l'intérieur. Oui, monsieur le président.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 1673.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Je suis saisi de deux amendements, n°s 1234 et 1235, présentés par MM. d'Aubert, Dominati et Goulard.

L'amendement n° 1234 est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le dernier alinéa de l'article 30 :

« 2°. – L'admission en France d'un demandeur d'asile peut être refusée s'il est établi que le demandeur d'asile est effectivement admissible dans un autre Etat que celui où il redoute d'être persécuté, dans lequel il peut bénéficier d'une protection effective, notamment contre le refoulement. »

L'amendement n° 1235 est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le dernier alinéa de l'article 30 :

« 2°. – L'admission en France d'un demandeur d'asile peut être refusée s'il est établi que le demandeur d'asile est effectivement admissible dans un autre Etat ayant ratifié la convention de Genève et dans lequel il peut bénéficier d'une protection effective, notamment contre le refoulement. »

La parole est à M. François d'Aubert.

M. François d'Aubert. Par cet amendement, nous demandons le maintien du droit positif, c'est-à-dire que l'admission en France d'un demandeur d'asile peut être refusée s'il est établi que le demandeur d'asile est effectivement admissible dans un autre Etat que celui où il redoute d'être persécuté, dans lequel il peut bénéficier d'une protection effective, notamment contre le refoulement. Cette disposition permet de lutter efficacement contre les clandestins maritimes. C'est une vraie question, monsieur le ministre. Avec le nouveau système, on luttera

moins efficacement contre les clandestins maritimes, qui ne pourront pas être renvoyés dans un autre pays et resteront donc dans les ports, comme cela se passe dans d'autres pays. Je ne crois pas que ce soit une très bonne solution.

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

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Je renvoie M. d'Aubert à l'arrêt Rogers dont il a longuement parlé. La commission a rejeté son amendement car il est inutile.

M. le président. M. le ministre n'y est pas favorable non plus ?

M. le ministre de l'intérieur. Non plus, monsieur le président.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 1234.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 1235.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. MM. d'Aubert, Dominati et Goulard ont présenté un amendement, n° 1236, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le dernier alinéa de l'article 30 : "2°. – La convention de Genève cessera d'être applicable à une personne, si les circonstances à la suite desquelles celle-ci a été reconnue comme réfugiée ayant cessé d'exister, elle ne peut plus continuer à refuser de se réclamer de la protection du pays dont elle a la nationalité". »

La parole est à M. François d'Aubert.

M. François d'Aubert. C'est la convention de Genève.

M. le président. Même avis de la commission et du Gouvernement ?...

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 1503 de M. Claude Goasguen n'est pas défendu.

M. Goasguen a présenté un amendement, n° 1173, ainsi rédigé :

« Compléter l'article 30 par le paragraphe suivant : "Chaque année, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur les conditions d'application du présent article". »

Cet amendement est-il soutenu ?

M. François d'Aubert. Il est défendu !

M. le président. Même avis de la commission et du Gouvernement ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 1173.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 30.

(L'article 30 est adopté.)

Après l'article 30

M. le président. Je suis saisi d'une série d'amendements, nos 1237 à 1244, présentés par MM. d'Aubert, Dominati et Goulard, pouvant faire l'objet d'une présentation commune.

L'amendement n° 1237 est ainsi rédigé :

« Après l'article 30, insérer l'article suivant :

« L'admission en France d'un demandeur d'asile peut être en outre refusée si l'intéressé fait l'objet d'une recherche pour participation à une association mafieuse. »

L'amendement n° 1238 est ainsi rédigé :

« Après l'article 30, insérer l'article suivant :

« L'admission en France d'un demandeur d'asile peut être en outre refusée si celui-ci fait l'objet d'une recherche par Interpol. »

L'amendement n° 1239 est ainsi rédigé :

« Après l'article 30, insérer l'article suivant :

« L'admission en France d'un demandeur d'asile peut être en outre refusée si celui-ci a fait l'objet dans son pays d'origine ou dans un autre pays d'une condamnation définitive pour trafic de stupéfiants. »

L'amendement n° 1240 est ainsi rédigé :

« Après l'article 30, insérer l'article suivant :

« L'admission en France d'un demandeur d'asile peut être refusée si elle n'est présentée qu'en vue de faire échec à une mesure d'éloignement prononcée ou imminente. »

L'amendement n° 1241 est ainsi rédigé :

« Après l'article 30, insérer l'article suivant :

« L'admission en France d'un demandeur d'asile peut être refusée si la présence en France de l'étranger constitue une menace pour l'ordre public ou la sûreté de l'Etat. »

L'amendement n° 1242 est ainsi rédigé :

« Après l'article 30, insérer l'article suivant :

« L'admission en France d'un demandeur d'asile peut être refusée si la demande repose sur une fraude délibérée. »

L'amendement n° 1243 est ainsi rédigé :

« Après l'article 30, insérer l'article suivant :

« L'admission en France d'un demandeur d'asile peut être refusée si la demande constitue un recours abusif aux procédures d'asile. »

L'amendement n° 1244 est ainsi rédigé :

« Après l'article 30, insérer l'article suivant :

« L'admission en France d'un demandeur d'asile peut être en outre refusée si celui-ci a fait l'objet dans son pays d'origine ou dans un autre pays d'une condamnation définitive pour abus sexuel contre des mineurs. »

La parole est à M. François d'Aubert.

M. François d'Aubert. Monsieur le ministre, ces amendements montrent le sérieux avec lequel nous examinons ce texte, car il nous paraît indispensable de faire un véritable tri entre ceux qui demandent l'asile pour des raisons politiques et les demandeurs d'asile qui sont en réalité des criminels de droit commun.

L'amendement n° 127 vise ceux qui font l'objet d'une recherche pour participation à une association mafieuse. L'amendement n° 1238 vise ceux qui font l'objet d'une recherche par Interpol. L'amendement n° 1239 vise ceux qui ont fait l'objet, soit dans leur pays d'origine, soit dans un autre pays, d'une condamnation définitive pour trafic de stupéfiants. Je pense en particulier à un certain nombre de pays méditerranéens où ces cas existent et où, sous couvert de demandes d'asile, on trouve des trafiquants de drogue.

L'amendement n° 1240 prévoit que l'admission en France peut être refusée si la demande n'est présentée qu'en vue de faire échec à une mesure d'éloignement prononcée ou imminente. C'est la jurisprudence.

L'amendement n° 1241 vise le demandeur d'asile qui constitue une menace pour l'ordre public ou la sûreté de l'Etat. L'amendement n° 1242, ceux dont la demande d'asile repose sur une fraude délibérée. L'amendement n° 1243 a trait à l'hypothèse où la demande constitue un recours abusif. Enfin, l'amendement n° 1244 concerne le cas où l'intéressé a fait l'objet d'une condamnation définitive pour abus sexuel contre les mineurs.

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

M. Gérard Gouzes, rapporteur. M. d'Aubert aurait dû lire l'ordonnance de 1945, qui indique à l'article 31 *bis* : « ... l'admission ne peut être refusée que si (...) 3° La présence en France de l'étranger constitue une menace grave pour l'ordre public. ».

M. le président. La parole est à M. François d'Aubert.

Je me doutais bien que M. Gouzes me répondrait que l'ordonnance de 1945 traitait des menaces graves contre l'ordre public. Mais les cas que je vous soumetts ne concernent pas forcément des menaces graves contre l'ordre public en France. On revient à un problème qu'on a déjà traité, il y a quelques jours, qui est celui de savoir si on se place aussi sur le plan de la morale – j'en veux pour exemple les trafiquants de notoriété publique dans leur pays d'origine et qui ne sont pas forcément des menaces graves pour l'ordre public.

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Ah ! Drôle de conception !

M. François d'Aubert. Je pense à ce mafieux calabrais que l'on vient d'arrêter à Antibes. Il ne constituait pas une menace grave pour l'ordre public en France. Il s'était tranquillement « mis au vert ». Tous ceux qui se mettent au vert en France ne sont pas des menaces, et encore moins des menaces graves, pour l'ordre public. Et pourtant, ils ne méritent pas de bénéficier de l'asile, ça me paraît très clair. Le concept de « menace grave pour l'ordre public » n'est pas opérationnel pour tous les criminels que je cite, qu'il s'agisse des trafiquants de drogue, des pornographes, de ceux qui ont déjà été condamnés pour des faits graves, etc.

M. le rapporteur n'a pas vu le problème, le ministre apparemment pas non plus. Je maintiens qu'il s'agit d'éviter que des personnes de ce genre, qui ne sont pas les bienvenues en France, que nous ne souhaitons pas sur notre territoire, puissent bénéficier de l'asile territorial.

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Ils resteront chez eux.

Mme Michèle Alliot-Marie. Et en cas de fraude ?

M. le président. La commission et le Gouvernement sont contre ces amendements.

M. le président. Je mets aux voix successivement les amendements n° 1237 à 1244.

(Ces amendements ne sont pas adoptés.)

Avant l'article 31

M. le président. M. d'Aubert a présenté un amendement, n° 1245, ainsi rédigé :

« Avant l'article 31, insérer le titre suivant :

« Titre II *bis*. – L'asile territorial. » La parole est à M. François d'Aubert.

M. François d'Aubert. Amendement rédactionnel.

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

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Défavorable.

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

M. le ministre de l'intérieur. Défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 1245.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Article 31

M. le président. « Art. 31. – Est ajouté dans la loi du 25 juillet 1952 précitée un article 13 ainsi rédigé :

« Art. 13. – L'asile territorial peut être accordé par le ministre de l'intérieur à un étranger lorsqu'il est exposé, en cas de refus d'admission au séjour en France, à des traitements inhumains ou dégradants, ou à des risques majeurs pour sa sûreté personnelle. »

M. le président. Je suis saisi de neuf amendements identiques n°s 33, 199, 238, 473, 623, 867, 1068, 1504 et 1641.

L'amendement n° 33 est présenté par M. Masdeu-Arus ; l'amendement n° 199 est présenté par MM. Cuq, Cazenave et Ollier ; Cazenave ; l'amendement n° 238 est présenté par M. Le Chevallier ; l'amendement n° 473 est présenté par M. Estrosi et M. Doligé ; l'amendement n° 623 est présenté par M. Mariani ; l'amendement n° 867 est présenté par MM. Plagnol, Dord et Dutreil ; l'amendement n° 1068 est présenté par M. Pascal Clément ; l'amendement n° 1504 est présenté par M. Goasguen ; l'amendement n° 1641 est présenté par M. Warsmann.

Ces amendements sont ainsi rédigés :

« Supprimer l'article 31. »

La parole est à M. Richard Cazenave.

M. Richard Cazenave. L'article 31 inscrit dans la loi ce qui relevait jusqu'à présent du pouvoir discrétionnaire du ministre de l'intérieur, à savoir le droit d'accorder l'asile territorial. Notre crainte, que nous avons exprimée en commission, que nous avons réitérée dans ce débat, mais qu'il est opportun de redire encore à cet instant, c'est que le développement d'une jurisprudence risque de dessaisir le ministre, et donc le pouvoir politique, de ce pouvoir discrétionnaire. Il ne s'agit pas pour nous de faire que l'asile territorial disparaisse. Ce n'est vraiment pas le but de la manœuvre. Mais nous redoutons très fortement cette dérive *via* la jurisprudence qui va enfermer l'exercice du droit d'asile territorial dans des contraintes juridiques, objets de recours, objets d'instances nombreuses, objets de problèmes vis-à-vis des autorités de pays étrangers avec lesquels nous pourrions être mis en délicatesse diplomatique. Il est donc de l'intérêt supérieur de l'Etat et de la nation de ne pas se laisser emprisonner par facilité, ou par démagogie, dans ces questions de jurisprudence. Nous faisons confiance au ministre de l'intérieur, quel qu'il soit, car nous sommes des républicains et parce que, selon nous, c'est une prérogative qui doit être conservée dans le sein de l'Etat.

M. le président. La parole est à M. François Goulard.

M. François Goulard. J'exprimerai un point de vue voisin de celui de l'orateur précédent. L'asile territorial doit rester un instrument qui relève de la totale liberté d'appréciation du Gouvernement et, en l'occurrence, du ministre de l'intérieur. La situation de l'éventuel réfugié doit être appréciée sous tous ses aspects, et en particulier ceux qui touchent à la diplomatie, à l'ordre public et à la sûreté de l'Etat, et qui sont très difficiles à codifier. Le seul moyen d'éviter des recours qui poseraient des problèmes sérieux à notre pays et des contentieux gênants dans des domaines aussi délicats est de laisser la liberté d'appréciation telle qu'elle existe à l'heure actuelle.

C'est la raison pour laquelle la rédaction de l'article 31 nous paraît malheureuse.

M. le président. La parole est à M. Henri Plagnol.

M. Henri Plagnol. L'article 31, qui achève le titre II du projet de loi relatif au droit d'asile, finit comme il a commencé, c'est-à-dire avec une confusion entre la faculté régaliennne d'accorder l'asile territorial et la loi de 1952 relative à la convention de Genève.

Certes, il reste prudent, puisque c'est une faculté du ministre de l'intérieur, l'asile « peut » être accordé. Ce n'est donc pas une obligation, ce qui aurait évidemment été le non-sens absolu. Le ministre conserve le pouvoir de l'accorder ou de le refuser.

Mais en introduisant cette disposition dans la loi qui ne sera probablement pas considérée comme un acte de gouvernement qui n'a même pas besoin d'être motivé, vous créez un risque contentieux. Dès lors, on verra apparaître une stratégie de recours de trois manières : un recours sur le fondement de la convention de Genève, un recours sur le nouveau fondement de l'asile constitutionnel introduisant cette notion d'action en faveur de la liberté, enfin, un recours au motif de l'asile territorial. Ces recours allongeront les procédures et créeront des situations juridiques incertaines au détriment des intéressés. Ils seront d'autant plus faciles à former que la notion de risque majeur pour la sûreté personnelle est très floue – même le rapport de M. Gouzes le reconnaît –, car personne ne sait très bien ce que cela veut dire.

M. Gérard Gouzes, rapporteur. C'est dans le rapport !

M. Henri Plagnol. L'introduction dans la loi de la notion de l'asile territorial constitue une erreur. Cela jouera au détriment des intéressés. Jusqu'à présent, l'intérêt de l'asile territorial – et tous les ministres de l'intérieur successifs n'ont eu qu'à s'en féliciter – résidait dans le fait qu'il ne nourrissait pas de contentieux. A l'évidence, après le vote de ce texte, le ministre de l'intérieur qui accordera l'asile territorial à une personne se verra reprocher par l'Etat dont cette personne est ressortissante de considérer implicitement qu'elle est exposée à des traitements inhumains ou dégradants, ou à des risques majeurs pour sa sûreté personnelle.

Mieux vaut – mais évidemment, c'est moins médiatique et il y a moins d'effet d'affichage – une bonne procédure classique et discrète. Tous les ministres de l'intérieur successifs en ont fait usage, conformément à la tradition de notre pays d'accueillir les personnes qui défendent la liberté et qui sont exposées à des conséquences graves pour leur vie.

Voilà pourquoi cet article est une mauvaise chose.

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

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Je suis très surpris par les déclarations de M. Plagnol. En effet, l'article 31 relatif à l'asile territorial ne saurait constituer pour lui une découverte. C'est une procédure qui existe déjà et dont de nombreux ministres de l'intérieur ont fait usage.

Cet article a trois conséquences.

Premièrement, il conforte une pratique en l'inscrivant dans la loi.

M. Richard Cazenave. Ça sert à quoi ?

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Demandez à M. Pasqua ou à M. Debré, ils vous l'expliqueront.

M. Patrick Ollier. C'est vous le rapporteur. C'est à vous de nous l'expliquer !

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Deuxièmement, il assure aux intéressés une meilleure protection que celle que leur procurait le seul article 27 *bis* de l'ordonnance de 1945.

Troisièmement, il confère aux intéressés un statut protecteur.

Mes chers collègues, vous devriez approuver cet article au lieu de proposer sa suppression.

M. Jean-Yves Le Déaut, rapporteur pour avis. Il s'agit de statuts de type B comme il en existe dans beaucoup de pays.

M. le président. La parole est à M. François d'Aubert.

M. François d'Aubert. Sur cet article important, la réponse de M. Gouzes n'est pas à la hauteur de l'enjeu...

M. Henri Plagnol. De la qualité du débat !

M. François d'Aubert. Vous dites que l'asile territorial actuel présente des inconvénients. Expliquez-nous lesquels.

M. Gérard Gouzes, rapporteur. L'arbitraire !

M. François d'Aubert. L'arbitraire ? Selon vous, ce texte permettrait donc de diminuer l'arbitraire.

M. Christophe Caresche. Il permettra la transparence !

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Nous substituons à l'arbitraire l'Etat de droit et la transparence !

M. François d'Aubert. Vous nous expliquez que cet article permettra de mieux protéger l'étranger, que la procédure va devenir transparente. Soit.

M. Gérard Gouzes, rapporteur. L'étranger sera mieux protégé que par le seul article 27 *bis* de l'ordonnance de 1945 !

M. François d'Aubert. Mais il est des moments où celui qui bénéficie de l'asile territorial, donc qui a des ennuis dans son pays, n'a pas précisément envie que ce soit écrit sur son front, que cela soit révélé au grand jour. Comprenez-vous cela ?

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Ça ne paraîtra pas dans le journal !

M. François d'Aubert. Je n'ai pas le sentiment que vous le comprenez puisque vous nous dites qu'il faut que cela soit toujours plus transparent.

En outre, quand dix cas seront résolus, il s'en présentera immédiatement après cinquante autres n'entrant absolument pas dans le champ de cet article. Voilà à quoi aboutira ce texte.

M. Gérard Gouzes, rapporteur. M. Debré vous expliquera !

M. François d'Aubert. Ce texte est mauvais.

L'actuelle procédure d'asile territorial fonctionne bien ainsi que l'autorisation temporaire de séjour. Qu'avez-vous contre l'ATS ? C'est un bon système. Plusieurs milliers de personnes en bénéficient,...

M. Gérard Gouzes, rapporteur. 3 000 !

M. François d'Aubert. ... en particulier des ressortissants algériens. Avec cet article, vous allez précariser ceux qui bénéficiaient ou bénéficient encore de l'ATS.

D'une part, cet article soulève des questions techniques auxquelles vous ne répondez pas. D'ailleurs, apparemment, vous ne vous les posez même pas. Qu'advient-il du demandeur d'asile territorial en cas de fraudes délibérées ? Quelle sera la procédure utilisée ? J'aimerais que M. le ministre réponde à ces vraies questions.

D'autre part, quelle sera la procédure applicable à l'asile à la frontière, question qui est réglée par l'article 35 *quater* de l'ordonnance de 1945 ? Sera-ce la procédure de l'asile territorial ?

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

M. le ministre de l'intérieur. Je vais essayer d'apporter quelques lueurs. L'asile territorial est une pratique qui a pris de l'ampleur depuis quelques années et qui méritait donc d'être codifiée. Comme l'a dit M. Gouzes, un peu de transparence ne nuit pas.

L'asile territorial est, comme je l'ai indiqué tout à l'heure, une mesure humanitaire d'urgence, qui doit rester exceptionnelle, en faveur de personnes confrontées à court terme à des risques très graves pour leur vie : homme, ou femme, traqué illégalement, victime choisie de tentatives d'assassinats, personne engagée au côté de la France par leur métier ou leur activité artistique et menacée pour cette raison. Voilà les cas auxquels je pense. Il y en a sans doute d'autres, mais, en définitive, ils doivent être peu nombreux.

Il n'est pas question d'ouvrir l'asile territorial pour des questions de commodité personnelle ou de malheur des temps. Il ne faut pas concevoir l'asile territorial comme une session de rattrapage du refus de la qualité de réfugié, car cela finirait par se retourner contre les vrais victimes.

C'est pourquoi la décision est toujours affaire de dossier. Elle doit être, dans le cadre que vous allez fixer, largement discrétionnaire. C'est la raison pour laquelle elle est confiée au ministère de l'intérieur, qui, le cas échéant, peut évidemment consulter ses collègues.

Un amendement voté par la commission des lois à l'initiative de M. Christophe Caresche apporte une précision importante qui correspond tout à fait à la volonté du Gouvernement en prévoyant que l'asile territorial – lequel doit rester exceptionnel – peut être accordé dans des conditions compatibles avec les intérêts de la France, qu'ils soient politiques, diplomatiques, culturels, économiques ou stratégiques.

Quelle définition juridique avons-nous donné à cette notion ? Le texte retenu se fonde sur l'article 3 de la convention européenne des droits de l'homme et sur des menaces directes et précises pesant sur la vie ou sur la liberté d'un individu. L'étranger doit établir la réalité des risques, faute de quoi, bien évidemment, tous les abus seraient possibles. Un décret en Conseil d'Etat précisera très prochainement la procédure, qui devra être rapide, sincère et simple.

Rapide car ou bien les menaces sont précises, réelles, et l'asile territorial doit être rapidement offert ; ou bien elles sont inexactes, et l'étranger n'a pas à être admis.

Sincère car il faut que les personnes puissent s'expliquer. Deux cas seront distingués : certaines personnes seront entendues par l'OFPRA, et si l'office juge utile de renvoyer le dossier vers le ministère de l'intérieur, je statuerai directement ; d'autres personnes seront entendues en préfecture par du personnel formé en commun par l'OFPRA et le ministère de l'intérieur, et je me prononcerai après cette audition au vu d'un rapport complet et d'une proposition du préfet.

Enfin, la procédure sera simple. La compétence reste celle du ministère de l'intérieur. Une fois la décision prise, le préfet délivrera un titre de séjour ou refusera le séjour selon les cas.

Cette procédure doit, en toute hypothèse, conserver une portée limitée.

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

M. Laurent Dominati. Le rapporteur dit que cet article mettrait fin à l'arbitraire. Selon le ministre, la décision doit être discrétionnaire.

M. le ministre de l'intérieur. J'ai dit que la décision doit rester largement discrétionnaire !

M. Laurent Dominati. Convenez avec moi, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur – même si vous quittez l'hémicycle, monsieur Gouzes – que vous faites l'un et l'autre une présentation différente de la disposition en question.

M. Jean-Yves Le Déaut, rapporteur pour avis. Le rapporteur est juste à côté et la présidente de la commission est toujours là !

M. Laurent Dominati. La présidente de la commission pourra donc m'éclairer sur cette divergence, cette contradiction qui peut-être n'est qu'apparente.

On peut effectivement considérer que l'asile territorial est un acte de gouvernement. Et telle est bien notre conception. Nous considérons que la France doit accueillir un certain nombre de personnes, combattants de la liberté ou autres, mais que le choix de la France est un acte de gouvernement. Nous continuons à faire confiance à cette tradition qui voulait que le ministre décide, notamment en prenant en compte les intérêts du pays.

Ou bien vous inscrivez dans la loi ce qui existe déjà et vous ne mettez pas fin à l'arbitraire ; dans ce cas, il s'agit juste d'une sorte d'effet d'affichage. Ou bien vous inscrivez quelque chose de nouveau et cela apporte alors un changement dans la possibilité de recours.

Par ailleurs, le Gouvernement ou la commission des lois ont-ils calculé le nombre de recours que les différentes modifications apportées au texte au cours de ce débat rendront possibles ?

Bref, je m'y perds un peu.

M. le président. Concluez, monsieur Dominati.

M. Laurent Dominati. Je ne sais toujours pas si cet article sert à quelque chose ou s'il ne sert à rien, ni s'il produira des effets de droit que j'ai du mal à mesurer et que la commission n'a pas véritablement évalués. En définitive, j'aimerais savoir quelles sont les multiples possibilités de recours.

Enfin, si un étranger n'arrive pas à établir que sa vie ou sa liberté sont menacées dans son pays, le Gouvernement conservera-t-il le pouvoir arbitraire...

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Non pas arbitraire, mais souverain !

M. Laurent Dominati. ... de lui accorder un asile territorial ? Ou bien l'octroi de l'asile territorial est-il limité par les dispositions de l'article 13 de la loi de 1952 ?

M. le président. M. le ministre vous répondra dans un instant.

M. Laurent Dominati. Dans cette dernière hypothèse, on restreint la notion d'asile territorial, puisque le requérant doit fournir un certain nombre d'actes juridiques.

Parmi toutes ces contradictions, je ne sais quelle interprétation choisir.

M. Christophe Caresche. La bonne !

M. Laurent Dominati. Je ne sais vraiment pas quelle est la bonne ! Mes chers collègues, très sincèrement, si vous vous y retrouvez et si vous pouvez me dire en toute bonne foi laquelle est la bonne, vous avez un sacré culot ! Vous pourrez le faire, je l'espère, après les explications que ne manqueront pas de nous fournir le rapporteur – ou la présidente de la commission, qui m'a écouté attentivement – et le ministre.

M. le président. La parole est à M. François d'Aubert.

M. François d'Aubert. M. le ministre n'a pas répondu à mes deux questions, dont l'une concernait la fraude.

Je voudrais également lui demander combien de personnes bénéficient actuellement du régime de l'asile territorial en France et je ne demande pas leurs nationalités. M. le rapporteur souhaite qu'il y ait transparence. Eh bien, pour qu'il y ait transparence, la première chose à connaître, c'est le nombre des bénéficiaires !

M. Jean-Yves Le Déaut, rapporteur pour avis. Il y en a 3 000 !

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Demandez à M. Debré. Il vous renseignera. (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

M. François d'Aubert. Vous dites, monsieur le ministre, que la procédure restera discrétionnaire. En réalité, elle ne le restera pas complètement, puisqu'elle sera, ainsi que l'a expliqué M. Plagnol, soumise à un contrôle. Cela ne sera pas la procédure « de rêve » que vous souhaitez. Vous n'avez pas l'air d'avoir très bien compris que ce ne sera plus une procédure discrétionnaire.

Par ailleurs, il y aura des contentieux. La notion de sûreté personnelle et celle de risques majeurs pour sa sûreté sont trop floues. Le rapporteur lui-même indique dans son rapport que ces notions très floues nécessiteront des interprétations jurisprudentielles.

Nous allons au-devant de difficultés avec ce dispositif clinquant, qui n'aura plus rien à voir avec la procédure actuelle qui est discrète, fort utile et qui marche très bien.

M. le président. La parole est à M. Jean-Luc Warsmann.

M. Jean-Luc Warsmann. Sur cet article, nous avons une divergence d'appréciation. D'ailleurs, l'intervention de M. le ministre ne m'a pas convaincu. Je persiste à penser que l'asile territorial doit relever de sa compétence.

Je ferai écho aux propos de certains de nos collègues : je crains que l'inscription dans la loi de ce type d'asile ne crée des contentieux. Le rapporteur lui-même a souligné dans son rapport les difficultés que ne manquera pas de soulever la notion de sûreté.

Il y aura également des difficultés de traitement des dossiers. Même si je fais confiance par principe aux services du ministère pour traiter rapidement les demandes, je rappelle qu'à partir du moment où la demande d'asile est formulée, une carte de séjour temporaire est délivrée au demandeur, qui a l'autorisation de travailler et de faire venir sa famille. Si les décisions ne sont pas prises très rapidement, des situations de fait vont se créer et il sera très difficile de faire partir du territoire les demandeurs.

Le ministre explique qu'il ne s'agit que d'un petit nombre de personnes et qu'il s'agit d'une procédure rapide pour des cas exceptionnels. Eh bien, monsieur le ministre, je vous le répète une deuxième fois, puisque j'ai déjà eu l'occasion de vous le dire dans ce débat, je vous fais plus confiance à vous-même que vous-même ne vous faites confiance.

M. le ministre de l'intérieur. Vous avez bien raison !

M. Jean-Luc Warsmann. L'intérêt général veut que cette procédure reste entre les mains du ministre.

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

M. le ministre de l'intérieur. Les déclarations du ministre sont faites pour éclairer la jurisprudence future.

Je crois avoir clairement perçu que dans l'esprit de M. Dominati il y avait confusion entre un pouvoir arbitraire et un pouvoir discrétionnaire. Il y a en République des pouvoirs largement discrétionnaires – c'est l'expression que j'ai employée – c'est-à-dire qui s'exercent en fonction de considérations d'opportunité.

J'ajoute que, en matière d'asile territorial, il appartiendra à l'étranger concerné d'apporter la preuve qu'il est effectivement menacé.

M. le président. Je vais mettre aux voix les amendements de suppression de l'article 31...

M. Laurent Dominati. Monsieur le président, j'avais demandé des précisions à la commission !

M. le président. Vous avez fait valoir vos questions et vos observations. Le ministre vous a répondu. M. Gouzes s'est exprimé lorsqu'il le souhaitait.

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Je me suis déjà largement exprimé.

M. le président. Je mets aux voix par un seul vote les amendements n^{os} 33, 199, 473, 623, 867, 1068, 1504 et 1641.

(*Les amendements ne sont pas adoptés.*)

M. le président. M. Gouzes, rapporteur, et M. Caresche ont présenté un amendement, n^o 81 rectifié, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le texte proposé pour l'article 13 de la loi du 25 juillet 1952 :

« Art. 13. – Dans les conditions compatibles avec les intérêts du pays, l'asile territorial peut être accordé par le ministre de l'intérieur à un étranger si celui-ci établit que sa vie ou sa liberté est menacée dans son pays ou qu'il y est exposé à des traitements contraires à l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

« Un décret en Conseil d'Etat précisera les conditions d'application du présent article. »

Sur cet amendement, je suis saisi de trois sous-amendements n^{os} 1283, 2107 et 2108.

Le sous-amendement n° 1283, présenté par MM. François d'Aubert, Dominati et Goulard, est ainsi rédigé :

« Dans le premier alinéa de l'amendement n° 81 rectifié, substituer aux mots : "l'asile territorial", les mots : "le droit au séjour". »

Le sous-amendement n° 2107, présenté par M. Le Déaut, est ainsi rédigé :

« Dans le premier alinéa de l'amendement n° 81 rectifié, après les mots : "Ministre de l'intérieur", insérer les mots : "après consultation du ministre des affaires étrangères". »

Le sous-amendement n° 2108, présenté par M. Cazenave, est ainsi rédigé :

« Supprimer le dernier alinéa de l'amendement n° 81 rectifié. »

Qui défend l'amendement n° 81 rectifié ?

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Je laisse à M. Caresche le soin de le défendre.

M. le président. La parole est à M. Christophe Caresche, pour soutenir l'amendement n° 81 rectifié.

M. Christophe Caresche. Cet amendement vise à préciser dans quelles circonstances l'asile territorial peut être accordé.

Je ne comprends pas l'opposition, qui, après nous avoir reproché d'étendre le régime de l'asile constitutionnel, nous reproche maintenant de restreindre celui de l'asile territorial. (*Protestations sur les bancs du groupe de l'Assemblée pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

M. Jean-Luc Warsmann. Ne polémique pas, défendez votre amendement !

M. Patrick Ollier. Avancez des arguments, monsieur Caresche !

M. Christophe Caresche. Ecoutez une minute !

En fait, l'opposition n'est favorable au droit d'asile que lorsqu'il s'exerce en catimini. (*Exclamations sur les bancs du groupe de l'Assemblée pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

M. Patrick Ollier. C'est de l'obstruction caractérisée !

M. Jean-Luc Warsmann. Vous déformez tout !

M. Christophe Caresche. Les choses sont pourtant très claires.

L'asile territorial restera une prérogative du Gouvernement, mais nous lui donnons un fondement juridique car nous sommes dans un Etat de droit et nous lui fixons des limites. Nous précisons tout d'abord qu'il doit être compatible avec les intérêts du pays.

M. François d'Aubert. C'est ce que nous avons proposé tout à l'heure !

M. Christophe Caresche. Nous prenons donc en compte les préoccupations d'ordre public.

Par ailleurs, nous faisons référence à la convention européenne des droits de l'homme, afin d'aligner la législation sur la jurisprudence relative à l'expulsion, ce qui évitera de créer de nouvelles catégories de personnes ni expulsables ni régularisables.

L'amendement prévoit par ailleurs qu'un décret en Conseil d'Etat fixera les conditions d'application de cet article.

Cela permettra de donner des garanties importantes tout en laissant au Gouvernement la responsabilité de l'octroi de l'asile.

M. Pierre Carassus. Très bien !

M. le président. La parole est à M. François d'Aubert, pour soutenir le sous-amendement n° 1283.

M. François d'Aubert. Si ce sous-amendement vise à supprimer les termes : « asile territorial » pour leur substituer ceux de : « droit au séjour », c'est parce que c'est bien ce que vous proposez d'accorder. Je ne fais donc que prendre en compte la réalité.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis, pour soutenir le sous-amendement n° 2107.

M. Jean-Yves Le Déaut, rapporteur pour avis. Ce sous-amendement, comme je l'ai annoncé tout à l'heure, prévoit une consultation du ministère des affaires étrangères analogue – je réponds là à M. d'Aubert – à celle qui intervient lorsque la demande d'asile est présentée à la frontière. Le ministre de l'intérieur prend sa décision sur l'admission au séjour du demandeur après consultation du ministère des affaires étrangères.

Concrètement, ce sont les agents de protection de l'OFPRA qui donnent un avis après une instruction rapide du dossier, comme l'a indiqué M. le ministre. Cette précision paraît justifiée dans la mesure où les agents de l'OFPRA ont une expérience qui leur permet de donner un avis éclairé.

Par ailleurs, j'approuve les propos de certains de mes collègues : puisque les problèmes des agents de catégorie B de l'OFPRA ont été réglés il y a deux ans grâce à l'intervention de la commission des affaires étrangères, il conviendrait maintenant de s'occuper des 70 agents de catégorie C.

M. François d'Aubert. Vous n'êtes pas en campagne électorale !

M. François Goulard. Vous mélangez tout !

M. Jean-Yves Le Déaut, rapporteur pour avis. Nous devons essayer de traiter cette question tous ensemble.

Enfin, le ministre des affaires étrangères doit être en mesure de faire valoir des considérations d'ordre diplomatique.

Toutes ces raisons militent en faveur de l'adoption de ce sous-amendement.

M. le président. La parole est à M. Richard Cazenave, pour soutenir le sous-amendement n° 2108.

M. Richard Cazenave. Je persisterai jusqu'au bout à vouloir conserver intact le pouvoir discrétionnaire du ministre de l'intérieur.

M. François d'Aubert. Vous voyez ; nous vous défendons, monsieur le ministre !

M. Richard Cazenave. Nous ne nourrissons aucune crainte à l'égard du pouvoir du ministre de la République, c'est-à-dire à l'égard du pouvoir du Gouvernement.

Il est évident que le ministre de l'intérieur consultera le ministre des affaires étrangères. On peut l'écrire mais ce n'est pas nécessaire. Et je veux qu'on supprime toute référence à un décret en Conseil d'Etat car il ne faut pas que cela puisse servir de base à des recours. Je veux que la doctrine soit fixée par le Gouvernement et qu'il n'y ait pas de document écrit offrant un point d'appui pour présenter des recours et permettant d'élaborer une jurisprudence dans ce domaine.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ces trois sous-amendements ?

M. Gérard Gouzes, rapporteur. M. Cazenave est pour l'arbitraire, nous préférons l'Etat de droit. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*) Par conséquent, le sous-amendement n° 2108 a été rejeté par la commission.

M. François d'Aubert. Selon vous, le ministre de l'intérieur se livre à l'arbitraire !

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Quant au sous-amendement n° 1283, il vise à atténuer la portée de l'amendement n° 81 rectifié et nous pensons qu'il serait source de confusion. Au surplus, il ne porte pas sur l'asile territorial.

En revanche, la commission approuve le sous-amendement n° 2107 de M. Le Déaut.

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

M. le ministre de l'intérieur. Même position.

M. le président. La parole est à M. Jean-Luc Warsmann.

M. Jean-Luc Warsmann. Monsieur le rapporteur, la rédaction de l'amendement n° 81 rectifié prévoit que l'asile territorial « peut être accordé ». Le ministre n'est pas obligé de l'accorder.

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Oui !

M. Jean-Luc Warsmann. Deuxième question : une personne à qui l'on aura refusé le droit d'asile sera-t-elle fondée à intenter un recours contentieux ?

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Je pense que oui, s'il y a eu une décision de rejet.

M. Jean-Luc Warsmann. Je vous remercie beaucoup de cette réponse car elle me conforte dans mon opposition.

M. Gérard Gouzes, rapporteur. L'intéressé n'aura pas forcément gain de cause ! N'inventez pas une machine infernale !

M. Jean-Luc Warsmann. Ne prenez pas l'opposition à partie ! Chacun développe ses arguments ! Je voulais juste connaître votre position, monsieur le rapporteur.

Vous m'avez répondu que le Gouvernement ne serait pas tenu d'accorder l'asile.

Vous m'avez ensuite indiqué que la personne à laquelle aurait été opposée un refus pourrait intenter un recours devant les tribunaux.

M. Gérard Gouzes, rapporteur. Cela figure à la page 169 de mon rapport !

M. Jean-Luc Warsmann. Les choses sont donc extrêmement claires et vous m'avez renforcé dans mon opposition, car je ne veux pas que l'Etat soit confronté à des contentieux liés à son pouvoir de décision dans ce domaine.

M. Gérard Gouzes, rapporteur. C'est déjà le cas aujourd'hui !

M. le président. La parole est à M. Laurent Dominati. Essayez d'être concis, mes chers collègues !

M. Laurent Dominati. J'avais posé trois questions simples.

M. le ministre a voulu distinguer entre pouvoir discrétionnaire et arbitraire. A partir du moment où l'on fait ce que l'on veut, cela revient exactement au même ! Je ne comprends pas ce « politiquement correct » ou cette astuce : dans les faits, c'est le ministre qui décidera.

Deuxièmement, j'ai demandé à la commission d'évaluer l'augmentation du nombre des recours auquel aboutira la loi et ce qui se passera en attendant la décision définitive. En outre, comment ce dispositif se combine-t-il avec les possibilités de recours prévues dans les autres articles ?

Enfin, le ministre pourra-t-il toujours accorder l'asile territorial, comme son prédécesseur ?

M. le ministre de l'intérieur. Oui.

M. Gérard Gouzes, rapporteur. En cas de recours, c'est le tribunal administratif du lieu de résidence qui est compétent.

M. le président. La parole est à M. Henri Plagnol.

M. Henri Plagnol. Comme l'ont excellemment démontré mes collègues Warsmann et Dominati, l'introduction dans la loi de l'asile territorial aura pour seul effet de nourrir les contentieux...

M. Gérard Gouzes, rapporteur. C'est déjà le cas aujourd'hui !

M. Henri Plagnol... et d'accabler un peu plus le pauvre juge des recours.

M. Caresche s'est étonné de la contradiction de l'opposition qui, d'un côté, réagissait contre la réduction de l'asile territorial et, de l'autre, protestait contre l'élargissement de l'asile constitutionnel. Mais nous sommes parfaitement cohérents. Nous estimons que, pour l'asile territorial, procédure discrète et régaliennne, il est bon que le ministre puisse faire ce qu'il veut et accorder asile même à des personnes qui n'entrent pas dans la catégorie que vous avez définie.

A l'inverse, nous jugeons extrêmement dangereux d'introduire la catégorie de l'asile constitutionnel, qui élargit indûment le champ d'application de la convention de Genève.

La position de l'opposition est donc parfaitement cohérente.

M. le président. La parole est à M. Claude Goasguen.

M. Claude Goasguen. Ce qui me frappe, dans l'amendement du rapporteur comme dans la philosophie générale du texte, c'est une méfiance extraordinaire, fondamentale, à l'égard du ministère de l'intérieur. Pourquoi ? Y a-t-il eu des abus, dans la période précédente, de la part des ministres de l'intérieur successifs ? Depuis vingt ans, ceux-ci ont-ils abusé en quoi que ce soit de l'asile territorial ? Pourquoi, tout d'un coup, vouloir adopter une disposition législative qui me semble pour le moins superflue ?

M. Gérard Gouzes, rapporteur. C'est à nous de faire la loi ! Je retiens vos leçons !

M. Claude Goasguen. Le ministre de l'intérieur est soumis à la loi et est responsable devant le Parlement, ce n'est tout de même pas un dictateur ! Nous sommes en démocratie.

Cette méfiance est tout à fait superflue. L'asile territorial, tel qu'il était conçu, permettait de régler un certain nombre de problèmes de manière discrète et efficace, sans publicité, car la publicité se retourne parfois contre les personnes susceptibles de bénéficier de l'asile.

Mais tout cela n'est qu'idéologie ! J'ai donc décidé, en guise d'ultime plaisanterie, et puisque nous nous référons à la vieille idéologie révolutionnaire, que j'appellerai désormais le ministre Jean-Pierre-arbitraire Chevènement. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*) C'est vous qui le voulez !

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 1283.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 2108.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 2107.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 81 rectifié, modifié par le sous-amendement n° 2107.

(L'amendement, ainsi modifié, est adopté.)

M. le président. En conséquence est ainsi rédigé l'article 31, et tous les autres amendements à l'article 31 tombent.

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

3

DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE RÉSOLUTION

M. le président. J'ai reçu, le 15 décembre 1997, de M. Jean-Louis Masson une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur la pollution créée par les différents modes de transport et sur le développement de solutions alternatives telles que le fer-routage.

Cette proposition de résolution, n° 540, est renvoyée à la commission de la production et des échanges, en application de l'article 83 du règlement.

4

DÉPÔT D'UN RAPPORT DE L'OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION DES CHOIX SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES

M. le président. J'ai reçu, le 15 décembre 1997, de M. Jean-Yves Le Déaut, président de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, un rapport, n° 541, établi au nom de cet office, sur l'évolution de la recherche sur la gestion des déchets nucléaires à haute activité (tome II : Les déchets militaires).

5

ORDRE DU JOUR

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

Questions orales sans débat.

A quinze heures, deuxième séance publique :

Questions au Gouvernement ;

Suite de la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi, n° 327, relatif à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile :

M. Gérard Gouzes, rapporteur, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (rapport n° 451) ;

M. Jean-Yves Le Déaut, rapporteur pour avis, au nom de la commission des affaires étrangères (avis n° 483).

A vingt heures quarante-cinq, troisième séance publique :

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

La séance est levée.

(La séance est levée le mardi 16 décembre 1997, à deux heures trente.)

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

PROCLAMATION DE DÉPUTÉS

Par une communication du 15 décembre 1997, faite en application de l'article LO 179 du code électoral, M. le ministre de l'intérieur a informé M. le président de l'Assemblée nationale que, le 14 décembre 1997, ont été élus députés :

- de la 4^e circonscription de Meurthe-et-Moselle : M. François Guillaume ;
- de la 6^e circonscription du Haut-Rhin : M. Jean-Jacques Weber.

MODIFICATIONS À LA COMPOSITION DES GROUPES

LISTE DES DÉPUTÉS
N'APPARTENANT À AUCUN GROUPE

(6 au lieu de 4)

Ajouter les noms de M. François Guillaume et de M. Jean-Jacques Weber.

