

JOURNAL OFFICIEL



DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LE DÉPUTÉ PARLEMENTAIRE

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

9<sup>e</sup> Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989-1990

(88<sup>e</sup> SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

2<sup>e</sup> séance du mardi 21 novembre 1989

## SOMMAIRE

### PRÉSIDENCE DE M. CLAUDE LABBÉ

1. **Contentieux administratif.** - Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi (p. 5435).  
M. Pierre Mazeaud, rapporteur de la commission des lois.
2. **Souhaits de bienvenue à une délégation parlementaire étrangère** (p. 5435).
3. **Contentieux administratif.** - Reprise de la discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi (p. 5435).  
M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur.  
Discussion générale : M. Jean-Pierre Michel.  
Clôture de la discussion générale.  
Passage à la discussion de l'article unique.  

Article unique. - Adoption (p. 5436)

Après l'article unique (p. 5436)

Amendement n° 1 de la commission des lois : MM. Pierre Mazeaud, rapporteur de la commission des lois ; le ministre. - Adoption.  
Amendement n° 4 de M. Mazeaud : MM. le rapporteur, le ministre.  

*Suspension et reprise de la séance* (p. 5436)

M. le ministre. - Rejet de l'amendement n° 4.  
MM. le rapporteur, le président.  
Explication de vote : M. Marc Dolez.  

*Rappels au règlement* (p. 5437)

MM. Pascal Clément, le ministre, le président, le rapporteur, Michel Suchod, vice-président de la commission des lois ; Robert Pandraud.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 5439)

*Seconde délibération*

MM. le président, le rapporteur.

Après l'article 2 (p. 5439)

Amendement n° 1 de M. Mazeaud : M. le rapporteur. - Retrait.

M. Michel Sapin, président de la commission des lois.

MM. Marc Dolez, le ministre.

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

4. **Conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.** - Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi (p. 5439).  
M. Pierre Mazeaud.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 5440)

M. Michel Suchod, rapporteur de la commission des lois.

*Rappels au règlement* (p. 5441)

MM. Pascal Clément, le président, Pierre Mazeaud, le rapporteur, Jacques Toubon.

MM. Pierre Mazeaud, le président.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 5443)

MM. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur ; Robert Pandraud.

Discussion générale :

MM. Jean-Jacques Hyst, le ministre, Pascal Clément, Pierre Mazeaud, le ministre.

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

5. **Ordre du jour** (p. 5448).

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

**PRÉSIDENCE DE M. CLAUDE LABBÉ,**  
vice-président

La séance est ouverte à seize heures.

**M. le président.** La séance est ouverte.

1

## CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

**Discussion, après déclaration d'urgence,**  
d'un projet de loi

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi modifiant l'article 6 de la loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif (nos 904, 970).

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

**M. Pierre Mazeaud, rapporteur.** Monsieur le président, monsieur le ministre de l'intérieur, mes chers collègues, le projet de loi soumis à notre examen a simplement pour objet de modifier la loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif, texte qui, à l'époque, pour soulager en quelque sorte le Conseil d'Etat d'un volumineux contentieux, avait créé les cours administratives d'appel.

Leurs membres appartiennent au « corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel », corps unique pour les deux catégories de juridictions.

Le législateur avait considéré nécessaire de prévoir des nominations au tour extérieur dans les cours administratives d'appel, et c'est l'article 6 de la loi de 1987 qui prévoyait quelles étaient les personnes susceptibles d'être nommées.

Ces dispositions devaient prendre fin le 31 décembre 1989 et l'article unique du projet de loi qui nous est proposé aujourd'hui par le Gouvernement tend à proroger d'un an le délai initialement prévu.

La commission des lois a donné son accord dans la mesure où elle sait qu'il y a actuellement quelques difficultés de recrutement au sein de ces cours administratives d'appel. Il nous est donc apparu indispensable de répondre favorablement à la sollicitation du Gouvernement.

Tel est l'objet de ce texte excessivement simple.

2

## SOUHAITS DE BIENVENUE À UNE DÉLÉGATION PARLEMENTAIRE ÉTRANGÈRE

**M. le président.** Je signale à l'Assemblée la présence dans les tribunes d'une délégation de la commission des affaires étrangères de la Chambre des communes britannique, conduite par M. David Howell.

Je suis heureux de souhaiter, en votre nom, la bienvenue à nos collègues. (Mmes et MM. les députés et M. le ministre de l'intérieur se lèvent et applaudissent.)

3

## CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

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

**M. le président.** Nous reprenons la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi modifiant l'article 6 de la loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif.

La parole est à M. le ministre de l'intérieur.

**M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur.** Monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, je ne pourrai pas faire mieux que votre rapporteur et je ne pourrai certainement pas être plus bref.

Le projet qui vous est présenté aujourd'hui est une suite de la loi du 31 décembre 1987 qui, pour réformer le contentieux administratif et permettre son accélération, a créé les cours administratives d'appel dont M. Mazeaud a parlé et qui sont compétentes pour statuer sur les appels formés contre les jugements des tribunaux administratifs, sauf les recours pour excès de pouvoir.

Il s'agissait de désencombrer le Conseil d'Etat, d'accélérer le cours de la justice administrative et de donner aux justiciables une chance de voir leurs recours jugés dans des délais raisonnables, ce qui est loin d'être le cas. Toutes les mesures ont été prises pour que la mise en place de ces cours soit effective à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1989.

Un décret de 1988 a fixé le nombre et les lieux des cinq cours administratives d'appel - Paris, Bordeaux, Lyon, Nancy et Nantes - et déterminé leur ressort. Des dispositions ont été prises pour créer les emplois de conseiller destinés à ces cours : quarante-deux emplois ont été créés en 1988, trente et un en 1989, vingt-trois sont prévus dans le projet de loi de finances pour l'année prochaine.

Pour pourvoir ces emplois, il avait été prévu, d'une part, de faire appel essentiellement au corps des tribunaux administratifs et, d'autre part, de recruter des conseillers pour un tiers de l'effectif dans les conditions définies par la loi du 31 décembre 1987. Quinze conseillers ont été recrutés ainsi en 1988, onze en 1989, mais le flux des conseillers en provenance des tribunaux administratifs est insuffisant pour pourvoir l'intégralité des emplois créés, et c'est la raison pour laquelle le Gouvernement vous propose de prolonger d'un an le recrutement exceptionnel qui devait prendre fin le 31 décembre prochain.

Compte tenu de l'effectif total des cours qui s'élèvera en 1990 à 101, dont cinq conseillers d'Etat, puisque ce sont des conseillers d'Etat qui vont présider ces cours, le recrutement exceptionnel devrait concerner sept conseillers. Cette mesure suppose une intervention du législateur qui vous est demandée aujourd'hui. (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)

**M. le président.** Dans la discussion générale, la parole est à M. Jean-Pierre Michel.

**M. Jean-Pierre Michel.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ainsi que cela vient d'être indiqué, le projet de loi dont nous discutons aujourd'hui a pour objet d'essayer de pallier la carence des candidatures

pour occuper les emplois vacants dans les cours administratives d'appel. Pour ce faire, il nous propose de proroger d'un an les dispositions prévoyant un recrutement par un tour extérieur.

Une telle mesure de prolongation se révélera sans doute utile, mais je crois qu'elle ne sera que très partielle. En effet, il y a plusieurs causes, tenant à la fois aux magistrats de l'ordre administratif eux-mêmes et au recrutement externe, pour lesquelles les candidats ne se pressent pas pour occuper les postes vacants dans les cours administratives d'appel.

Dès le départ, très peu de candidatures se sont manifestées à l'intérieur de la juridiction administrative, peut être parce que le fait d'exercer dans une cour administrative d'appel n'apporte aux magistrats de l'ordre administratif aucun avantage, contrairement à ce qui serait le cas par exemple pour des magistrats de l'ordre judiciaire. Les intéressés n'ont donc aucune incitation matérielle à exercer de pareilles fonctions, même si elles peuvent paraître valorisantes puisqu'il s'agit d'une juridiction d'appel et non plus d'une juridiction de première instance. Je crois qu'il faut prendre en compte cet aspect des choses, monsieur le ministre, et examiner le statut et la carrière des magistrats des cours administratives d'appel.

Quant au tour extérieur, dont on nous demande aujourd'hui de prolonger d'un an les modalités, on peut dire sans crainte de se tromper que certaines dispositions, notamment celles qui résultent de l'article 6 de la loi et qui régissent le sort de ces personnes, rendent souvent très dissuasif le fait d'intégrer les cours administratives d'appel.

En effet, le principe qui prévaut est que ces agents, recrutés à un niveau élevé de compétence, puisqu'il s'agit de fonctionnaires de catégorie A ou assimilés, et après de nombreuses années d'exercice perdent toute ancienneté dans l'échelon qu'ils détenaient s'ils étaient déjà fonctionnaires ou magistrats.

Cette condition est prévue par la loi. Sa mise en œuvre a été encore aggravée par le décret du 15 février 1988. Ce n'est pas du domaine législatif. C'est la raison pour laquelle nous n'avons pas déposé d'amendement à ce projet de loi. Mais, si l'on ne veut pas pénaliser ces fonctionnaires de catégorie A, et si l'on veut les inciter à se présenter aux portes des cours administratives d'appel, il faut certainement revoir cette disposition réglementaire et leur permettre au moins de conserver l'ancienneté d'échelon qu'ils avaient dans la fonction publique.

La situation des avocats susceptibles d'être recrutés en qualité de magistrats des cours administratives est également extrêmement médiocre : le déroulement de leurs carrières, après la titularisation, n'a pas été prévu, et ils sont pénalisés dans leurs droits futurs à la retraite, ce qui ne serait pas le cas s'ils étaient intégrés en tant que magistrats de l'ordre judiciaire.

La commission des lois a adopté un amendement présenté par notre collègue M. Marc Dolez, qui apporte une correction à ce système inéquitable, mais il a été repoussé par la commission des finances.

Un autre amendement a été présenté par Mme Catala, tendant à ouvrir encore les possibilités de recrutement et à permettre d'intégrer également les avoués de cours d'appel, dans la perspective d'une éventuelle réforme prévoyant peut-être leur suppression.

Il faut également noter que la loi prévoit la possibilité d'intégrer des fonctionnaires de catégorie A de la fonction publique d'Etat et de la fonction publique territoriale mais non des membres de la fonction publique hospitalière. Je pense que c'est un oubli qui pourrait peut-être être réparé, à moins que M. le ministre ne nous indique que c'est implicite dans le texte. Pour l'instant, ce n'est pas le cas.

Telles sont, monsieur le ministre, mes chers collègues, les quelques observations que je voulais présenter à propos de ce texte. Bien entendu, nous le voterons mais nous attendons avec intérêt les réponses qui nous seront apportées par M. le ministre de l'intérieur.

**M. le président.** La discussion générale est close.

Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion de l'article unique du projet de loi dans le texte du Gouvernement est de droit.

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

### Article unique

**M. le président.** « Article unique. - Au premier alinéa de l'article 6 de la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif, les mots : "Jusqu'au 31 décembre 1989", sont remplacés par les mots : "Jusqu'au 31 décembre 1990". »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article unique.

(L'article unique est adopté.)

### Après l'article unique

**M. le président.** M. Mazeaud, rapporteur, et Mme Nicole Catala ont présenté un amendement, n° 1, ainsi rédigé :

« Après l'article unique, insérer l'article suivant :

« Dans le troisième alinéa de l'article 6 de la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 précitée, après les mots : "Cour de cassation", sont insérés les mots : "ainsi qu'aux avoués près la cour d'appel, ". »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Pierre Mazeaud, rapporteur.** Je serai très bref dans la mesure où mon collègue M. Michel a déjà présenté cet amendement qui tend à étendre aux avoués près les cours d'appel la possibilité d'être recrutés au tour extérieur comme les avocats.

J'apporterai une seule petite nuance. On a pu dire que les avoués seraient peut-être supprimés à l'occasion de la construction de l'Europe. Je tiens à préciser tout de suite, pour ne pas inquiéter cette profession, qu'il n'en est pas question, mais il y aura sans aucun doute des modifications.

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

**M. le ministre de l'intérieur.** Pas d'opposition !

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 1.

(L'amendement est adopté.)

**M. le président.** M. Mazeaud a présenté un amendement, n° 4, ainsi rédigé :

« Après l'article unique, insérer l'article suivant :

« Le deuxième alinéa de l'article 16 de la loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs est ainsi rédigé :

« Les présidents de tribunal administratif sont nommés au choix sur proposition du Conseil supérieur des tribunaux administratifs après inscription au tableau d'avancement parmi les membres du corps des tribunaux administratifs comptant huit ans de services effectifs et ayant, soit satisfait à l'obligation de mobilité pour ceux qui ont été recrutés postérieurement au 12 mars 1971, soit exercé leurs fonctions juridictionnelles pendant trois ans dans une cour administrative d'appel. »

La parole est à M. Pierre Mazeaud.

**M. Pierre Mazeaud, rapporteur.** Comme je l'ai indiqué tout à l'heure, les cours administratives d'appel connaissent quelques difficultés de fonctionnement liées aux difficultés de recrutement des personnels. L'amendement a pour objet de favoriser la mobilité vers ces cours en créant une condition alternative nouvelle pour l'accession au grade de président : avoir exercé des fonctions juridictionnelles pendant trois ans dans une cour administrative d'appel.

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

**M. le ministre de l'intérieur.** Monsieur le président, je viens d'avoir communication de cet amendement. Je vous demande de bien vouloir suspendre la séance pour me permettre de l'étudier.

**M. le président.** La suspension est de droit.

### Suspension et reprise de la séance

**M. le président.** La séance est suspendue.

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

**M. le président.** La séance est reprise.

Monsieur le ministre, vous aviez demandé un délai de réflexion avant de vous exprimer sur l'amendement n° 4 de M. Mazeaud.

Vous avez la parole.

**M. le ministre de l'intérieur.** Je vous prie, monsieur le président, de bien vouloir m'excuser d'avoir prolongé cette suspension de séance, mais l'amendement n° 4 dont j'ai pris connaissance en séance n'a pas été soumis à concertation interministérielle. Or le Conseil d'Etat se trouvera prochainement gestionnaire des conseillers aux tribunaux administratifs. Dans ces conditions, je m'en remettrai à la sagesse de l'Assemblée, me réservant, faute d'avoir pu procéder à toutes les consultations nécessaires, d'y revenir éventuellement devant le Sénat.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 4.  
(L'amendement n'est pas adopté.)

**M. Pierre Mazeaud.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Mazeaud.

**M. Pierre Mazeaud, rapporteur.** Monsieur le président, je vous prie de m'excuser de reprendre la parole, mais quelque chose m'échappe.

M. le ministre nous a indiqué, avec raison, qu'il reverrait ce problème au Sénat dans la mesure où il poserait quelques difficultés.

Ce matin, la commission des lois, dont je suis le rapporteur, a voté cette disposition, dont M. le président de la commission des lois, s'adressant à moi, a dit : « C'est un amendement que nous aurions pu cosigner ».

J'ajoute qu'il s'agit d'un texte purement technique, qui ne soulève aucun débat politique.

Dans la mesure où l'on me dit : « On ne le vote pas, contrairement à ce qu'on a fait ce matin en commission des lois », je retire à ce moment-là mon amendement. D'autant, je le précise, que cet amendement émane non de moi-même, mais du président de la commission des lois. Puisqu'il faut tout dire, je le dis !

Alors, monsieur le président, je m'excuse, mais je retire purement et simplement cet amendement. Les membres du groupe socialiste ont sollicité cet amendement par la voix du président de la commission des lois. J'ai bien voulu y mettre mon nom, parce que je l'estimais parfaitement légitime. Mais si, maintenant, il doit être repoussé (*Murmures sur les bancs du groupe socialiste*), je le retire purement et simplement, et un sénateur voudra bien déposer un amendement identique.

**M. le président.** J'en prends acte.

#### Explication de vote

**M. le président.** La parole est à M. Marc Dolez, pour expliquer son vote.

**M. Marc Dolez.** Monsieur le président, avant d'émettre un vote positif sur ce texte, nous regrettons, pour notre part, que n'ait pu être évoqué dans cet hémicycle un problème qui avait été débattu en commission des lois et qui a trait à la loi de décembre 1987. Celle-ci ne prévoit pas la validation des cotisations de retraite versées par les avocats avant leur recrutement, alors que la loi exige qu'ils aient exercé leurs fonctions pendant au moins dix ans. En commission, nous avions déposé en ce sens un amendement, qui avait été adopté. Il répondait à un souci d'équité et allait dans le sens d'une égalité de traitement entre les magistrats des deux ordres de juridiction, puisque, je le rappelle, les avocats devenus magistrats dans l'ordre judiciaire bénéficient d'une disposition semblable en vertu de la loi organique du 29 octobre 1980.

Cet amendement, adopté par la commission des lois, a été déclaré irrecevable par la commission des finances.

Le groupe socialiste le regrette et souhaiterait que M. le ministre précise les intentions du Gouvernement en ce domaine.

#### Rappels au règlement

**M. Pascal Clément.** Je demande la parole pour un rappel au règlement.

**M. le président.** La parole est à M. Pascal Clément, pour un rappel au règlement.

**M. Pascal Clément.** Ainsi que M. Mazeaud vient de le faire observer, la commission des lois a voté un amendement, et, en séance, sur demande du Gouvernement, le parti socialiste a contredit le vote de la commission.

Ce matin même, j'étais à la place de M. Mazeaud. En tant que rapporteur du projet qui était alors en discussion, j'ai été amené à présenter un amendement qui avait été adopté à l'unanimité par la commission des lois. Là aussi, le Gouvernement est arrivé et a demandé à la majorité socialiste de se plier. Les mêmes qui avaient voté pour l'amendement en commission ont évidemment voté dans le sens souhaité par le Gouvernement en séance.

Monsieur le président, nous appartenons tous les deux au Bureau et nous participons à de nombreuses réunions qui ont pour objet de revaloriser le rôle du Parlement.

J'aimerais savoir si M. le président de l'Assemblée nationale trouve normal que des commissions, en particulier la commission des lois, d'une manière maintenant habituelle, soient contredites par la volonté gouvernementale, quel que soit, d'ailleurs, le bien-fondé de la position gouvernementale. Ce n'est pas ainsi que nous irons vers une revalorisation du Parlement, et je m'inquiète de l'habitude qui est prise dans cette assemblée de se coucher chaque fois qu'un membre du Gouvernement demande à la commission de se contredire. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste. – Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française, du Rassemblement pour la République et de l'Union du centre.*)

**M. le président.** Monsieur Clément, votre remarque sera soumise à l'appréciation de M. le président de l'Assemblée.

La parole est à M. le ministre.

**M. le ministre de l'intérieur.** Monsieur le président, c'est si rare que cela mérite d'être souligné, mais, très exceptionnellement, M. Clément a été inattentif.

**M. Pascal Clément.** C'est vrai que c'est très exceptionnel !

**M. le ministre de l'intérieur.** Car je n'ai demandé à personne de voter contre l'amendement de M. Mazeaud.

**M. Pierre Mazeaud, rapporteur.** Tout à fait !

**M. le ministre de l'intérieur.** Je souhaite donc non pas que soit rectifié ce que j'ai dit et qui paraîtra au *Journal officiel*, mais qu'il soit répliqué à ce qu'a dit M. Clément, qui, par exception, n'écoutait pas le débat. Je n'ai pas pris position contre cet amendement. Quand je suis contre un amendement, je le dis. J'ai expliqué que cet amendement avait été déposé en commission ce matin, qu'il me semblait poser un problème de coordination interministérielle, que j'avais demandé une suspension pour essayer de régler ce problème par téléphone rapidement – ce que je n'ai pas réussi à faire – et que, plutôt que de prolonger la suspension de séance, je m'en remettai à la sagesse de l'Assemblée. Cela montre bien que je n'ai pas manifesté d'opposition, ni encore moins enjoint à qui que ce soit de voter dans un sens ou dans un autre et encore moins de « se coucher »...

**M. Alain Bonnet.** Très bien !

**M. le ministre de l'intérieur.** ..., ce qui n'est pas l'habitude du Gouvernement. Du moins, le gouvernement auquel j'appartiens et les gouvernements auxquels j'ai appartenu n'ont jamais demandé à leur majorité de « se coucher », mais au contraire d'être bien debout. Celle-ci le manifeste dans des circonstances variées, et le Gouvernement s'en réjouit.

Vous vous trompez d'époque, monsieur Clément ! Il a existé dans l'histoire parlementaire de ce pays...

**M. Yves Durand.** Des « godillots » !

**M. le ministre de l'intérieur.** ... des gouvernements qui souhaitaient des majorités « couchées ». Mais ce n'est pas le cas dans la période actuelle.

**M. Pascal Clément.** J'ai rêvé !

**M. le ministre de l'intérieur.** Non seulement vous avez rêvé, ce qui montre que vous dormiez en séance – ce qui est rare –, mais vous avez fait un mauvais rêve.

**M. Pascal Clément.** Vos propos, monsieur le ministre, montrent que vous n'êtes pas sûr de vous !

**M. le ministre de l'Intérieur.** Monsieur le président, si M. Clément est réveillé et veut m'interrompre, je n'y vois pas d'inconvénient !

J'insiste sur le fait que je n'ai pas manifesté d'opposition à l'amendement de M. Mazeaud, mais que, par précaution et par égard envers la garde des sceaux, et, d'une façon générale, envers l'administration de la justice, je n'ai pas voulu marquer d'improbation, ni d'approbation. Je pensais d'ailleurs que l'amendement allait être adopté. Il a été rejeté. Et je peux dire à M. Mazeaud, comme à tous ceux que ce problème intéresse, que, d'une façon ou d'une autre, la question sera réexaminée au Sénat, car cette disposition présente sans doute certains avantages et c'est uniquement pour des raisons techniques et, je le répète, de coordination administrative que j'ai pris la position que j'ai prise - et pas une autre.

**M. Pascal Clément.** C'est toujours l'argument ministériel : les raisons « techniques » !

**M. le président.** Monsieur le ministre, je vous donne acte que vous vous en êtes remis à la sagesse de l'Assemblée.

La parole est à M. Pierre Mazeaud.

**M. Pierre Mazeaud, rapporteur.** Monsieur le président, j'ai parfaitement compris que M. le ministre s'en était remis à la sagesse de l'Assemblée.

Cela étant, il y a eu un vote et j'ai demandé immédiatement, avant même qu'il n'y ait une explication de vote, c'est-à-dire avant même de tomber sous le coup de l'article 101 du règlement, à retirer l'amendement.

Dans la mesure où, s'agissant d'un texte technique, et non pas politique - je l'ai dit, et mes propos figureront au *Journal officiel* -, l'Assemblée, pour des raisons qui m'échappent, et notamment le groupe socialiste ne semblaient pas devoir suivre la commission des lois et les commissaires socialistes de cette commission, qui avaient voté ce matin l'amendement, j'ai demandé, monsieur le président, de la façon la plus ferme, que cet amendement soit retiré, d'autant, je le précise auprès du service de la séance, que je me suis adressé à vous avant même qu'il n'y ait une explication de vote. J'ai levé la main ; vous m'avez donné la parole ; je me suis exprimé. A la suite de quoi j'ai cru comprendre que vous acceptiez que mon amendement soit retiré. Par là même, je laissais au Gouvernement la liberté - c'est la moindre des choses - de soulever le problème au Sénat. J'ai même ajouté qu'un sénateur pourrait poser cette question au travers d'un amendement identique.

Ce que je ne veux pas, c'est que l'on m'oppose maintenant qu'il y a eu une explication de vote, car je me suis exprimé avant que celle-ci n'intervienne.

Donc, monsieur le président, pour que les choses soient claires, je retire cet amendement en rappelant de la façon la plus ferme que j'ai accepté de mettre mon nom sur cet amendement alors qu'il émane du président de la commission des lois.

**M. Jacques Toubon.** Ce qui est « sympa » !

**M. le président.** Pour la clarté du débat, je vais reconstituer les faits.

M. le ministre nous a indiqué qu'il s'en remettait à la sagesse de l'Assemblée.

J'ai soumis au vote de l'Assemblée l'amendement de M. Mazeaud. L'Assemblée s'est prononcée : elle l'a repoussé.

M. Mazeaud a ensuite déclaré qu'il retirait son amendement. Il ne peut s'agir que d'un retrait moral...

**M. Pierre Mazeaud, rapporteur.** Pas du tout, monsieur le président !

**M. le président.** ... puisque le vote a été acquis. Je pense que ce retrait moral a sa valeur mais, je le répète, cet amendement a été mis aux voix et repoussé par l'Assemblée.

**M. Pierre Mazeaud, rapporteur.** En vertu de l'article 101 du règlement, je demande une seconde délibération, possibilité qui est ouverte à tout membre de l'Assemblée, nonobstant le vote qui est intervenu, et je fais savoir que je renonce à mon amendement. C'est tout à fait possible aux termes de l'article 101 et, pour une fois, Pierre Mazeaud ne voulait pas gêner le Gouvernement mais au contraire l'aider. Je suis donc étonné du comportement du groupe socialiste.

**M. le président.** Vous ne pouviez pas demander une seconde délibération sur un amendement que vous retiriez.

**M. Pierre Mazeaud.** Si, puisqu'il venait d'être mis aux voix !

**M. le président.** Soyons un peu logiques ! Vous n'avez pas demandé une deuxième délibération à ce moment-là, vous la demandez maintenant. Comment pouvez-vous demander une deuxième délibération sur un amendement qui a été retiré ?

**M. Jacques Toubon.** Si l'amendement a été retiré, il n'a donc pas été voté !

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

**M. Michel Suchod, vice-président de la commission.** Monsieur le président, je tiens, au nom de la commission des lois, à vous remercier de l'interprétation que vous venez de faire prévaloir. Sur le fond, cette affaire ne me semble pas justifier des débats prolongés. Le Sénat devra se prononcer et la navette est prévue pour traiter ce genre de problème.

Mais je ne peux pas laisser dire que tel ou tel groupe, que tel ou tel parlementaire se couche...

**M. le ministre de l'Intérieur.** Surtout lorsque c'est quelqu'un qui dort qui l'affirme !

**M. Michel Suchod, vice-président de la commission.** ... devant la volonté du Gouvernement.

D'abord, il est clair que le Gouvernement n'a pas demandé de voter dans le sens qui a été exprimé.

Mais surtout, qu'est-ce que cela signifierait si tout vote de la commission devait absolument être suivi par l'Assemblée en séance publique ? Qu'il n'y aurait plus de Parlement ! Autant remettre l'ensemble du pouvoir aux commissions et fermer l'hémicycle !

**M. Pascal Clément.** C'est pourtant ce qui est proposé !

**M. Jacques Toubon.** Par M. Fabius !

**M. le président.** Il faut mettre un terme à cette discussion. Le retrait de votre amendement, monsieur Mazeaud, n'a qu'une portée morale. J'ai accédé à votre demande, pour vous faire plaisir mais j'aurais très bien pu vous dire : « Votre amendement ayant été repoussé, vous ne pouvez plus le retirer. » J'ai au contraire pris acte de votre désir de retrait parce qu'il sera peut-être possible d'en tenir compte dans les débats futurs.

Vous avez la parole, mon cher collègue.

**M. Pierre Mazeaud, rapporteur.** Je m'excuse, monsieur le président, mais nous sommes là pour délibérer. C'est un débat public. Vous me permettez de dire que cette explication n'est pas bonne car l'article 101 du règlement joue dans les deux sens. Si on me soutient que l'article 101 du règlement ne joue que dans la mesure où un amendement est adopté, je réponds non. La deuxième délibération est possible dans les deux cas. Ou alors, à quoi sert l'article 101 ? J'aimerais au demeurant qu'on veuille bien préciser comment il doit être appliqué.

Pour moi, il joue en cas d'adoption comme en cas de rejet. Une deuxième délibération suit par définition une première délibération. Or la première délibération se termine nécessairement par un vote. C'est la raison pour laquelle, je le répète, je retire cet amendement. Je suis d'ailleurs content de voir que M. le président de la commission des lois est à nos côtés puisqu'il partageait mon sentiment ce matin. Contrairement à l'analyse que peut donner le service de la séance, dont je respecte, ô combien ! la compétence, je conteste que l'article 101 ne puisse s'appliquer que dans le cas où il y a acceptation d'un amendement. La deuxième délibération, quelle que soit la conclusion de la première, suit nécessairement celle-ci. Sinon, l'article 101 n'a pas de sens !

Je maintiens que j'ai demandé, au titre de l'article 101, une deuxième délibération, que j'interromprai en retirant mon amendement.

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

**M. Pascal Clément.** Il y a de l'ambiance !

**M. Robert Pandraud.** Sur cette très importante question, qui met en cause le fonctionnement de la juridiction administrative et les principes du droit parlementaire, je demande une suspension de séance de cinq minutes afin que l'intergroupe de l'opposition puisse se réunir.

**M. Julien Dray.** Une composante de l'intergroupe ! Car il en manque !

**M. le président.** Avant de répondre à M. Pandraud, je souhaite en terminer avec notre discussion à propos de l'article 101.

Monsieur Mazeaud, je suis prêt à appliquer cet article. Mais sur quoi ? Redéposez votre amendement au lieu de le retirer, car il ne peut y avoir de seconde délibération, en vertu de l'article 101, sur un amendement qui n'existe plus, sur un fantôme !

**M. Pierre Mazeaud, rapporteur.** Dans ces conditions, monsieur le président, je redépose mon amendement mais j'estime qu'il y a là un vide juridique.

**M. le président.** Non, une explication logique ! On ne peut pas voter sur ce qui n'existe pas !

**M. Pierre Mazeaud, rapporteur.** Je redépose mon amendement mais je le retirerai afin qu'il n'y ait pas de deuxième délibération : voilà le vide juridique ! Après, le Sénat se débrouillera !

### Suspension et reprise de la séance

**M. le président.** La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue à dix-sept heures cinq, est reprise à dix-sept heures quinze.)*

**M. le président.** La séance est reprise.

Nous avons fait, je pense, une juste application de l'article 101 du règlement.

### Seconde délibération

**M. le président.** En application de l'article 101 du règlement, la commission demande qu'il soit procédé à une seconde délibération de l'article additionnel après l'article 2.

La seconde délibération est de droit.

La commission est-elle prête à rapporter immédiatement ?

**M. Pierre Mazeaud, rapporteur.** Oui, monsieur le président.

**M. le président.** Je rappelle qu'en application de l'article 101 du règlement, le rejet des nouvelles propositions de la commission ou du Gouvernement et des amendements vaut confirmation de la décision prise en première délibération.

### Après l'article 2

**M. le président.** M. Mazeaud a présenté un amendement, n° 1, ainsi rédigé :

« Après l'article 2, insérer l'article suivant :

« Le deuxième alinéa de l'article 16 de la loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs est ainsi rédigé :

« Les présidents de tribunal administratif sont nommés au choix sur proposition du conseil supérieur des tribunaux administratifs après inscription au tableau d'avancement parmi les membres du corps des tribunaux administratifs comptant huit ans de services effectifs et ayant, soit satisfait à l'obligation de mobilité pour ceux qui ont été recrutés postérieurement au 12 mars 1971, soit exercé leurs fonctions juridictionnelles pendant trois ans dans une cour administrative d'appel. »

La parole est à M. Pierre Mazeaud.

**M. Pierre Mazeaud, rapporteur.** Je vous remercie, monsieur le président. Je ferai une simple remarque. Comme il s'agit des juridictions administratives et des cours d'appel administratives, j'aurais souhaité que, aux côtés de M. le ministre de l'intérieur, qui va abandonner, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1990, la tutelle sur les juridictions administratives, siègeât non point le secrétaire général du Conseil d'Etat, qui assurera cette tutelle, mais le ministre de la justice.

Cela dit, je maintiens mon point de vue, c'est-à-dire que la deuxième délibération peut être demandée, que l'amendement ait été ou non accepté en première lecture.

Je rappelle à nouveau que la commission des lois avait adopté cet amendement et qu'un véritable consensus s'était manifesté en son sein entre tous les groupes. L'Assemblée ayant rejeté cet amendement en première lecture, je le retire.

**M. le président.** L'amendement n° 1 est retiré.

La parole est à M. Michel Sapin, président de la commission.

**M. Michel Sapin, président de la commission.** Juste un mot, monsieur le président. Je tiens d'abord à m'excuser pour mon absence pendant quelques minutes lors de la première partie de la séance de cet après-midi. Cet amendement avait effectivement fait l'objet d'une large discussion au sein de la commission et il n'avait pas été adopté sans que des contacts aient été pris avec l'ensemble des institutions et des organismes concernés, à une exception près, dont M. le ministre voudra bien m'excuser, sans laquelle nos débats auraient peut-être été facilités.

Les votes qui sont intervenus l'ont montré : un peu de temps peut permettre de faire mûrir les choses. Cela est particulièrement vrai dans un domaine qui ne pose pas de problèmes graves et où les précisions apportées visent à une amélioration concrète et au bon fonctionnement de la juridiction administrative.

La navette permettra aux uns et aux autres de retrouver leur calme et de disposer des informations nécessaires pour voter avec pertinence lors de la dernière lecture qui interviendra devant notre assemblée.

**M. le président.** Merci, monsieur le président de la commission. Je pense que personne ne s'est départi du calme nécessaire.

**M. le président.** La parole est à M. Marc Dolez.

**M. Marc Dolez.** Avant que nous ne discutons abondamment du dernier amendement, j'avais interrogé M. le ministre sur les cotisations de retraite des avocats. Je souhaiterais qu'il me réponde.

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

**M. le ministre de l'intérieur.** Je comprends que l'amendement présenté par M. Dolez a été déclaré irrecevable mais j'ai noté le problème qu'il a soulevé. Celui-ci sera examiné au Sénat dans les mêmes conditions que l'amendement précédent.

**M. Marc Dolez.** Très bien !

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

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

4

## CONDITIONS D'ENTRÉE ET DE SÉJOUR DES ÉTRANGERS EN FRANCE

### Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi modifiant l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France (n° 944, 972).

Le rapport de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République porte également sur la proposition de loi de M. Louis Mermaz et plusieurs de ses collègues relative au contentieux des reconduites à la frontière.

Je constate l'absence de M. Michel Suchod, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République...

**M. Pierre Mazeaud.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Mazeaud.

**M. Pierre Mazeaud.** Monsieur le président, je sollicite une suspension de séance pour permettre à M. Suchod de nous rejoindre.

**M. le président.** La suspension est de droit.

### Suspension et reprise de la séance

**M. le président.** La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue à dix-sept heures vingt, est reprise à dix-sept heures trente-cinq.)*

### Reprise de la séance

**M. le président.** La séance est reprise.

Je vous prie, mes chers collègues, d'excuser ces suspensions de séance à répétition, mais je n'y suis absolument pour rien.

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

**M. Michel Suchod, rapporteur.** Monsieur le président, monsieur le ministre de l'intérieur, mesdames, messieurs, l'Assemblée nationale est saisie d'une proposition de loi rédigée par le président Sapin, notre collègue Julien Dray, le président Mermaz et quelques collègues et d'un projet de loi gouvernemental sur un sujet identique.

Il s'agit d'orienter et d'organiser le régime des recours contre les arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière des étrangers en situation irrégulière. Je rappelle que la reconduite à la frontière a pour objet d'éloigner du territoire les étrangers en situation irrégulière.

Ce recours était organisé dans le projet de loi aujourd'hui devenu la loi du 2 août 1989, lequel modifiait l'ordonnance du 2 octobre 1945 en abrogeant la loi dite « loi Pasqua ».

L'intervention du législateur est aujourd'hui rendue nécessaire par le vide juridique causé par une décision du Conseil constitutionnel du 28 juillet 1989. En effet, celui-ci a déclaré non conforme à la Constitution la règle de compétence juridictionnelle prévue par la loi soumise à son contrôle à l'initiative à la fois du Premier ministre, qui voulait s'assurer de sa constitutionnalité, et de députés et de sénateurs. Je salue au passage M. Clément qui représente à lui seul les groupes signataires du recours au Conseil constitutionnel.

Par sa décision, le Conseil a déclaré non conformes à la Constitution les dispositions de l'article 10 de la loi relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France, en ce qu'elles méconnaissent un « principe fondamental reconnu par les lois de la République » selon lequel la juridiction de l'ordre administratif est compétente pour connaître des actes de la puissance publique.

Je vous renvoie à mon rapport écrit pour ce que je pense de cette décision. Un certain nombre de collègues partagent certainement mon sentiment sur le fait que le Conseil constitutionnel invoquant des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République peut aujourd'hui ajouter à sa jurisprudence. Nous pouvons nous poser une question très simple : jusqu'où ira-t-on ?

**M. Pierre Mazeaud.** Oh !

**M. Michel Suchod, rapporteur.** Nous avons donc été conduits à trouver un nouveau texte, que je voudrais présenter.

Le nouveau dispositif a pour objet de concilier la nécessaire rapidité de la procédure avec les exigences d'un recours offrant une réelle protection à l'étranger faisant l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière.

La proposition de loi et le projet de loi ont un certain nombre de points communs.

Tout d'abord, si la compétence est désormais celle du juge administratif, les recours sont portés devant un juge unique, en première instance comme en appel, dans les mêmes conditions très strictes de délai : vingt-quatre heures pour la saisine du juge et quarante-huit heures pour la décision de celui-ci.

Comme prévu précédemment, le recours suspend l'exécution de la mesure de reconduite jusqu'à ce que le juge ait statué, mais n'exclut pas la possibilité de maintien de l'étranger dans des locaux non pénitentiaires.

Autre point commun entre les textes : l'audience est publique. Elle se déroule en présence de l'étranger, lequel peut avoir accès aux pièces de son dossier. Il bénéficie du concours d'un interprète et d'un avocat, le cas échéant commis d'office. Enfin, si la décision de reconduite est

annulée, l'étranger sera mis en possession d'une autorisation provisoire de séjour jusqu'à ce que le préfet ait à nouveau statué sur son cas.

Les deux textes prévoient que l'étranger peut déférer le jugement rendu par le président du tribunal administratif devant le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat, le projet de loi prévoyant même, comme le texte censuré, que cet appel n'a pas d'effet suspensif, ce qui, de tout façon, allait de soi. *(Protestations sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.)*

**M. Pierre Mazeaud.** Mais non, ce n'est pas vrai ! Cela ne va pas de soi !

**M. Pascal Clément.** Qu'est ce qui va de soi, monsieur Suchod ?

**M. Michel Suchod, rapporteur.** Cela n'irait pas de soi si le texte avait précisé le contraire, mais le texte ne précisant rien, cela va de soi ! *(Exclamations sur les mêmes bancs.)*

**M. Julien Dray.** Allons, pas de dialogue !

**M. le président.** Vous ne présidez pas la séance, monsieur Dray !

Veuillez poursuivre, monsieur le rapporteur.

**M. Michel Suchod, rapporteur.** Notons que la compétence dévolue à un juge unique est justifiée - compte tenu des garanties offertes par ailleurs au justiciable - par le caractère d'urgence, à défaut de laquelle la décision administrative serait paralysée, et par le volume prévisible du contentieux.

Il a été, en effet, indiqué au rapporteur de la commission des lois que les reconduites à la frontière s'élevaient actuellement à 10 000 par an.

**M. Pierre Mazeaud.** Autant que cela ? 10 000 ?

**M. Michel Suchod, rapporteur.** Si toutes devaient nécessiter un contentieux, il est clair que le volume de celui-ci serait très important et que l'urgence est indispensable.

**M. Pierre Mazeaud.** C'est beaucoup, 10 000 !

**M. Michel Suchod, rapporteur.** Le projet comporte, outre les dispositions que je viens de dire, un certain nombre de propositions qui ne figurent ni dans la loi votée en juillet 1989 ni donc dans notre proposition.

Il s'agit d'abord de la faculté reconnue au président du tribunal administratif compétent, ou à son délégué, de se transporter au siège de la juridiction judiciaire la plus proche de l'endroit où se trouve le requérant, lorsque celui-ci fait l'objet d'une mesure de maintien dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire.

Je dois dire que si l'Assemblée devait adopter ce texte, ce serait la plus belle reconnaissance de l'idée selon laquelle la juridiction judiciaire est organisée, du point de vue de ses locaux, de manière telle qu'accueillant le juge administratif elle puisse développer un nombre de sièges supérieur, ce qui permet de rendre une meilleure justice. *(Exclamations et rires sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.)*

**M. Pierre Mazeaud.** Mais qu'est ce que cela veut dire !

**M. Robert Pandraud.** En effet !

**M. Pascal Clément.** N'importe quoi !

**M. Pierre Mazeaud.** Et le Conseil constitutionnel ?

**M. Michel Suchod, rapporteur.** C'est donc une reconnaissance *a posteriori* des avantages du projet de loi initial.

**M. Pierre Mazeaud.** C'est incroyable !

**M. Michel Suchod, rapporteur.** Une autre disposition nouvelle réside dans l'extension proposée par l'article 3 du projet de loi d'une partie de la loi de 1972 relative à l'aide judiciaire et à l'indemnisation des commissions et désignations d'office.

**M. Pierre Mazeaud.** Mais c'est s'appuyer sur des considérations de fait ! C'est tout à fait scandaleux !

**M. Michel Suchod, rapporteur.** Il s'agit de permettre dans les conditions du droit commun l'indemnisation de l'avocat désigné d'office pour assister l'étranger...

**M. Pierre Mazeaud.** Oh !

**M. Michel Suchod, rapporteur.** ... qui a présenté un recours contre un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière.

Dans la plupart des cas, en effet, l'étranger qui a fait l'objet d'une telle mesure ne connaît pas d'avocat et se heurterait donc à des difficultés pour exercer les droits que lui reconnaît la loi.

Enfin, et dans le même esprit, le projet de loi met à la charge de l'Etat les frais d'interprète occasionnés par l'audience du président du tribunal administratif lorsque l'étranger a fait usage du droit qui lui est reconnu.

Je vais résumer l'ensemble de ces dispositions.

En tirant les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel, les dispositions...

**M. Pascal Clément.** Rappel au règlement, monsieur le président !

**M. Michel Suchod, rapporteur.** ... de la proposition et du projet de loi sont de nature à garantir à l'étranger une protection contre toute décision erronée ou arbitraire de reconduite à la frontière.

La procédure instituée paraît devoir modifier sensiblement plusieurs aspects de l'organisation de la juridiction administrative. Appelée désormais à statuer dans des délais extrêmement brefs, cette justice administrative va devoir intégrer l'urgence dans son fonctionnement et aménager son organisation afin d'être prête à examiner à tout moment le recours contre les arrêtés de reconduite à la frontière.

**M. Pierre Mazeaud.** Puis-je vous interrompre, monsieur Suchod ?

**M. Michel Suchod, rapporteur.** Monsieur Mazeaud, je vais terminer !

**M. Pierre Mazeaud.** C'est à ce sujet précisément !

**M. Michel Suchod, rapporteur.** Encore une phrase, mon cher collègue...

**M. le président.** Monsieur Mazeaud, le rapporteur ne veut pas être interrompu.

**M. Pierre Mazeaud.** Rappel au règlement, monsieur le président !

**M. le président.** Monsieur Mazeaud, laissez terminer M. Suchod, je vous donnerai la parole ensuite.

**M. Michel Suchod, rapporteur.** La présidence sera assez débonnaire, monsieur Mazeaud, pour vous donner la parole le moment venu.

**M. le président.** Monsieur le rapporteur, pour le moment c'est vous qui avez la parole. Veuillez poursuivre.

**M. Michel Suchod, rapporteur.** Pour terminer, j'indique que la Commission des lois, où mes amis ...

**M. Pascal Clément.** Vos camarades, vous voulez dire ?

**M. Michel Suchod, rapporteur.** ... se trouvaient momentanément et malencontreusement minoritaires, a repoussé le projet et la proposition.

Je dois préciser que, ce matin, des amendements n'ont pas pu être examinés : mais naturellement votre rapporteur, à titre personnel, propose à l'Assemblée de bien vouloir adopter ce projet et cette proposition. Je vous remercie. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

**M. le président.** Mes chers collègues, les propos du rapporteur semblent avoir suscité un certain nombre de réactions dans notre assemblée, mais je n'ai pas souhaité qu'il soit interrompu. Je vais donner volontiers la parole à M. Clément et à M. Mazeaud, pour des rappels au règlement.

#### Rappels au règlement

**M. le président.** La parole est à M. Pascal Clément, pour un rappel au règlement.

**M. Pascal Clément.** Monsieur le président, rappel au règlement, en effet, après la présentation de ce rapport par le rapporteur de la commission des lois, M. Michel Suchod !

Et je ne peux pas m'empêcher de vous demander de transmettre mon observation au Bureau de notre assemblée. Car c'est, je crois, la première fois qu'un parlementaire écrit dans

un rapport de la commission des lois un véritable réquisitoire, en trois points, contre une décision du Conseil constitutionnel !

**M. Pierre Mazeaud.** Absolument !

**M. Michel Sapin, président de la commission.** C'est un commentaire...

**M. Jacques Toubon.** C'est un règlement de comptes.

**M. Pascal Clément.** Monsieur le président, c'est un réquisitoire où l'on voit un député, rapporteur de la commission des lois, attaquer point par point, d'une manière qui me paraît non seulement déplacée mais scandaleuse, du point de vue du droit, la plus haute institution de notre pays : le Conseil constitutionnel.

**M. Jacques Toubon.** Le dire encore, c'est une chose ! Les paroles volent... Mais l'écrire !

**M. Pascal Clément.** Dans tous les rangs, on a pu quelquefois entendre des hommes politiques déplorer telle décision, je le reconnais, mais l'écrire dans un rapport parlementaire, très honnêtement, je crois que c'est une première !

Je trouve cela si choquant, monsieur le président, que je vous demande, je vous le répète, de bien vouloir transmettre mon observation au Bureau : que le Bureau statue sur le point de savoir si un rapport parlementaire peut servir à des réquisitions contre une décision du Conseil constitutionnel ! *(Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.)*

**M. le président.** Monsieur Clément, je prends acte de votre rappel au règlement. Bien entendu, je transmettrai au Bureau vos remarques. Il m'a semblé également qu'elles étaient justifiées en écoutant ce que le rapporteur a dit à cette tribune. Nous relirons donc le texte et nous verrons s'il s'agit d'attaques formelles contre le Conseil constitutionnel.

La parole est à M. Pierre Mazeaud, pour un rappel au règlement.

**M. Pierre Mazeaud.** Monsieur le président, je rejoins tout à fait ce que vient de dire mon collègue et ami M. Clément. Voici que, dans un rapport parlementaire, il y a une critique à l'encontre du Conseil constitutionnel...

**M. François Asensi.** Avec raison !

**M. Pascal Clément.** Précisément, jusqu'à présent, seuls les communistes osaient le faire !

**M. Pierre Mazeaud.** Cette critique consiste à dire, monsieur le président, que le Conseil constitutionnel juge en fait et non en droit, alors que précisément il juge des dispositions législatives pour savoir si elles sont oui ou non conformes à la Constitution.

J'ajoute que M. le rapporteur, dans le Bulletin des commissions, a apporté une précision à ces réquisitions. Il a indiqué, en effet, que le Conseil constitutionnel jugeait désormais en opportunité. Je le renvoie à la page 287 du Bulletin des commissions.

C'est là quelque chose de grave et je m'associe aux propos de mon excellent collègue M. Pascal Clément afin que la présidence fasse connaître à M. le président du Conseil constitutionnel lui-même, à M. Badinter, ancien garde des sceaux d'un gouvernement socialiste,...

**M. Julien Dray.** Vous demandez sa démission ?

**M. Pierre Mazeaud.** ... si le Conseil constitutionnel juge désormais oui ou non en opportunité !

Monsieur le président, j'ai une autre question à poser. J'ai l'honneur de siéger dans cette assemblée depuis un certain nombre d'années : c'est la première fois que j'entends un rapporteur rapporter en son nom personnel, alors qu'il doit rapporter au nom de la commission, qui a rejeté son rapport, je le rappelle.

**M. Jacques Toubon.** Absolument !

**M. Pierre Mazeaud.** Monsieur le rapporteur, non, vous n'avez nullement le droit, du haut de cette tribune, de faire connaître votre point de vue personnel ! Vous deviez faire connaître le seul point de vue de la commission des lois, laquelle a précisément rejeté votre rapport ! Il s'agit là d'une profonde et grave malhonnêteté intellectuelle ! *(Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.)*

**M. Emmanuel Aubert.** Il fut une époque où M. Pierre-Cot, dans les mêmes conditions, avait démissionné !

**M. Pierre Mazeaud.** C'est inadmissible !

**M. le président.** Monsieur Mazeaud, je répète ce que je viens de dire à M. Clément : je retiens également tout à fait votre rappel au règlement.

Ces deux rappels au règlement constituent un sujet de préoccupation, et je ne parle pas seulement du cas qui nous occupe à ce moment même, en la personne de M. Michel Suchod : je m'exprime en général, pour les rapporteurs, et je pense à la nature de leurs rapports. Nous pouvons réfléchir au Bureau sur une question qui, aujourd'hui, semble soulever une difficulté et qui peut demain se poser de nouveau.

La parole est à M. Michel Suchod.

**M. Michel Suchod, rapporteur.** Monsieur le président, M. Pascal Clément et M. Pierre Mazeaud sont dans des situations différentes eu égard à la mémoire de cette assemblée : car M. Mazeaud ne siégeait pas parmi nous de 1981 à 1986, ce qui est le cas de M. Clément qui, s'il avait gardé une mémoire attentive de ses faits, se souviendrait que j'avais fortement critiqué ici même la décision du Conseil constitutionnel du 2 décembre 1981, dans l'affaire des projets de loi sur les conseils généraux et régionaux des D.O.M. (*Protestations sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.*)

**M. Pierre Mazeaud.** Et alors ?

**M. Michel Suchod, rapporteur.** M. Mazeaud a dit que c'était une nouveauté. (*Exclamations sur les mêmes bancs.*) C'est d'autant moins une nouveauté que cela s'est fait ici même sous ses yeux. (*Vives exclamations sur les mêmes bancs.*)

**M. Pierre Mazeaud.** Mais enfin, c'est incroyable ! Scandaleux ! Qu'est-ce que cela a à voir ?

**M. Michel Suchod, rapporteur.** Messieurs, vous avez eu raison d'indiquer que les décisions du Conseil constitutionnel s'imposent en droit. Que fait-on d'autre ici que d'appliquer à la lettre une décision du Conseil constitutionnel ? (*Nouvelles exclamations sur les mêmes bancs.*)

**M. Pierre Mazeaud.** Le rapport est présenté au nom de la commission ! Vous n'aviez pas à présenter un rapport en votre nom personnel !

**M. Michel Suchod, rapporteur.** Nous appliquons ici une décision du Conseil constitutionnel en établissant une proposition de loi et un projet de loi pour tirer mot pour mot les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel !

**M. Pierre Mazeaud.** Vous êtes revenus, mais vous ne pensiez pas revenir !

**M. Michel Suchod, rapporteur.** Le fait que les décisions du Conseil constitutionnel s'imposent en droit...

**M. Pierre Mazeaud.** Vous dites le contraire !

**M. Michel Suchod, rapporteur.** ... n'a jamais empêché aucune autorité publique d'émettre des avis juridiques sur ces décisions ! (*Exclamations sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.*)

Indiquer que le Conseil constitutionnel substitue désormais sa propre appréciation à celle du législateur (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*), contrairement à ce qu'était sa position lorsqu'il a examiné la décision sur les nationalisations en 1981, ce n'est rien dire d'autre que l'évidence.

Aujourd'hui, et ce seront mes derniers mots, le Conseil constitutionnel substitue de plus en plus sa propre appréciation à celle du législateur.

**M. Pierre Mazeaud.** M. Badinter en prend sûrement acte !

**M. Michel Suchod, rapporteur.** M. Badinter, je vous l'ai déjà dit ici il y a trois semaines, nous le connaissons tous assez bien : il sait ce que nous pensons du sujet. (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

**M. Pascal Clément.** C'est honteux ! Inadmissible !

**M. Pierre Mazeaud.** C'est très grave !

**M. Emmanuel Aubert.** Vous auriez mieux fait de vous taire, monsieur Suchod !

**M. Pascal Clément.** Je vais demander une suspension !

**M. Pierre Mazeaud.** En plus, M. Suchod ne répond pas aux rappels au règlement en ce qui concerne l'obligation de rapporter au nom de la commission, et non en son nom personnel !

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Toubon, pour un bref rappel au règlement.

**M. Jacques Toubon.** Monsieur le président, mon rappel au règlement porte d'abord sur le rôle et les propos du rapporteur.

Notre rapporteur n'a pas rapporté au nom de la commission. Je pose donc la question : qu'est-ce qu'un rapporteur qui ne rapporte pas au nom de la commission ? La commission s'exprime sur l'ensemble du texte, puis sur les articles et sur les amendements par l'intermédiaire de son rapporteur. C'est ce qui est écrit dans la Constitution et dans le règlement. Si le rapporteur ne rapporte pas la position de la commission, que signifie être rapporteur ? Je me le demande ! A quoi sert un rapporteur ?

Monsieur le président, que sur ce point les choses soient très claires. Vous avez fait allusion tout à l'heure à la manière dont certains rapports ont été présentés - c'est cela que vous aviez à l'esprit, j'en suis sûr - sur les différents fascicules budgétaires.

**M. Michel Suchod, rapporteur.** Demandez à M. Clément !

**M. Jacques Toubon.** J'ai été choqué, il est vrai, monsieur le président, par certaines ambiguïtés de propos ou par certaines circonlocutions lorsque j'ai participé à la discussion de quelques fascicules budgétaires : mais je dois dire que là nous avons affaire à une infraction plus flagrante encore que jamais - puisque notre commission a repoussé par deux votes successifs les articles et l'ensemble de ce texte ! En somme, notre rapporteur n'avait rien d'autre à dire que ceci : votre commission vous propose de repousser ce texte.

**M. Michel Suchod, rapporteur.** Je l'ai dit, en conclusion !

**M. Jacques Toubon.** Ou alors, je le demande une nouvelle fois : qu'est-ce qu'être rapporteur ?

**M. Michel Suchod, rapporteur.** Et je l'ai écrit dans le rapport !

**M. Jacques Toubon.** Monsieur le président, s'agissant du Conseil constitutionnel, ce qui est écrit dans le rapport est très clairement une accusation, écrite par notre rapporteur, adressée au Conseil constitutionnel, de prendre des décisions d'opportunité et non des décisions de conformité ou de non-conformité.

Voilà pourquoi les rappels au règlement de M. Clément et de M. Mazeaud sont, à cet égard, parfaitement justifiés. Cela relève de l'examen du Bureau de notre assemblée. Encore une fois, on peut apprécier comme on veut le sens des décisions du Conseil constitutionnel, mais ne peut pas dire que le Conseil constitutionnel décide en opportunité, et non pas de la conformité ou de la non-conformité de la loi.

J'ajoute qu'il me paraît particulièrement grave, de la part de M. Suchod, d'avoir argumenté sa propre position d'aujourd'hui par celle qu'il avait prise sur les décisions de 1981 : cela me paraît particulièrement grave parce que cela signifie que sa position est constante ! Cela signifie peut-être que certains de ses collègues ont la même position ? C'est extrêmement grave ! D'autant plus grave que les mêmes, si j'ai bien compris, soutiennent la proposition du Président de la République et du président du Conseil constitutionnel tendant à donner au citoyen un droit de recours sur la conformité des lois devant le Conseil constitutionnel. Comment peuvent-ils justifier ce recours individuel devant une instance dont ils méprisent autant les décisions et dont ils nous expliquent qu'elle décide en opportunité ? Il y a là une incohérence manifeste !

Ou vous voulez le recours individuel, messieurs, et vous reconnaissez que le Conseil constitutionnel dit la conformité ou la non-conformité. Ou vous considérez qu'il se prononce en opportunité, et vous ne pouvez pas accepter le recours individuel des citoyens !

**M. Pierre Mazeaud.** Je demande la parole, monsieur le président.

**M. le président.** L'Assemblée me paraît pourtant être suffisamment éclairée maintenant.

La parole est à M. Pierre Mazeaud.

**M. Pierre Mazeaud.** Monsieur le président, compte tenu de la gravité du sujet, au nom de mon groupe, je demande une suspension de séance d'un quart d'heure.

**M. Pascal Clément.** Au nom de l'U.D.F. aussi !

**M. Pierre Mazeaud.** Il s'agit que le Conseil constitutionnel puisse être averti de ce qui vient d'être précisé par M. Suchod - je le vois qui sourit : pourtant c'est la première fois que la commission des lois se permet de considérer que les décisions du Conseil constitutionnel sont rendues en opportunité et se basent sur des considérations de fait. Je maintiens que c'est quelque chose d'extrêmement grave !

Cela dit, monsieur le rapporteur, je vous rappelle qu'il vous appartient de rapporter au nom de la commission, et non pas en votre nom personnel, car vous faites triompher votre propre point de vue, vos convictions personnelles sur celles de la majorité de la commission !

**M. Pascal Clément.** Très bien !

**M. le président.** Mes chers collègues, par ces rappels au règlement une question d'une certaine importance a été soulevée. Bien entendu, je la soumettrai au Bureau.

Je ne prétends pas ici même, en tant que président, porter un avis au fond sur cette affaire. Je crois qu'elle est assez grave et qu'elle mérite une réflexion d'ensemble, et non pas spécialement sur le cas qui nous préoccupe pour le moment.

La suspension de séance est de droit.

#### Suspension et reprise de la séance

**M. le président.** La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue à dix-huit heures, est reprise à dix-huit heures quinze.)*

**M. le président.** La séance est reprise.

La parole est à M. le ministre de l'intérieur.

**M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur.** Monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, la loi du 2 août 1989 relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France a voulu apporter plusieurs modifications importantes au statut des étrangers. Cette loi a voulu donner des droits nouveaux aux étrangers qui ont des attaches familiales en France ou qui ont une certaine ancienneté de séjour dans notre pays.

Par ailleurs, elle s'est donné pour objectif de concilier les impératifs de lutte contre l'immigration clandestine avec le souci d'offrir des garanties juridiques plus étendues aux étrangers concernés par une mesure de refoulement à l'entrée en France, ou de refus de séjour, ou de reconduite à la frontière.

En ce qui concerne le refoulement, la loi a rétabli un délai d'un jour franc avant toute exécution d'une mesure de refus d'entrée en France. Ainsi, les garanties prévues par la loi de 1981 et maintenues en 1986 telles que la possibilité d'entrer en relation avec son consulat, un avocat ou la personne chez qui l'étranger devait se rendre trouvent-elles maintenant à s'appliquer effectivement.

Dans le même esprit, la loi du 2 août a prévu des garanties nouvelles pour les étrangers auxquels est opposée une décision de refus de séjour. L'article 18 bis de l'ordonnance de 1945 a prévu en effet la création d'une commission du séjour des étrangers qui est chargée de donner aux préfets un avis conforme, lorsqu'il est envisagé de refuser la délivrance d'une carte de séjour à un étranger déjà titulaire d'une carte de séjour temporaire ou à un étranger protégé contre l'expulsion ou encore à un étranger théoriquement bénéficiaire de la carte de résident de plein droit. Le législateur a entendu en effet apporter une protection particulière à certaines catégories d'étrangers, soit qu'ils aient la qualité de résident et qu'ils se heurtent à des difficultés de renouvellement de leurs titres, soit qu'ils justifient d'une ancienneté importante de séjour ou de liens particuliers avec la France ou avec des Français.

Cet accroissement des garanties offertes aux étrangers frappés d'une mesure de refoulement ou de refus de séjour doit aujourd'hui s'étendre aux décisions de reconduite à la frontière. En effet, les arrêtés de reconduite à la frontière qui relèvent de la compétence des préfets depuis la loi du 9 sep-

tembre 1986 ne sont précédés d'aucun débat contradictoire et ils s'exécutent immédiatement et au besoin d'office, en application de l'article 26 bis de l'ordonnance de 1945.

Certes, le législateur de 1986 a bien prévu que les arrêtés de reconduite à la frontière pouvaient faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir et même d'une demande de sursis à exécution mais, dans la pratique, l'exécution immédiate des arrêtés de reconduite à la frontière interdit qu'ils puissent être effectivement contestés devant le juge. Le droit en vigueur prive en conséquence les intéressés de toute voie de recours effectif.

Les statistiques des recours contentieux sont très révélatrices à cet égard : en 1988, 14 recours ont été formés contre des arrêtés de reconduite à la frontière, alors que près de 9 000 ont été pris. Dans le même temps, 744 recours ont été enregistrés contre des expulsions. Or, le nombre des expulsions s'est élevé en 1988 à 1 235. Cela signifie que le taux de recours a été marginal, très faible, pour les reconduites à la frontière, c'est-à-dire pour le séjour irrégulier, alors qu'il s'est élevé à une très forte proportion - plus de la moitié - pour les arrêtés d'expulsion, dans des affaires mettant en cause l'ordre public. L'examen de ces statistiques montre clairement que le recours est en fait inopérant dans l'état actuel du droit en cas de mesures d'éloignement forcé qui s'exécutent immédiatement.

Ces constatations avaient conduit le Gouvernement à compléter, dans son projet de loi débattu par le Parlement au cours de la session de printemps, le dispositif administratif de reconduite à la frontière par un recours juridictionnel préalable devant le juge judiciaire. Le Conseil constitutionnel a estimé, dans sa décision du 28 juillet 1989, que ce recours n'était pas conforme à la Constitution, non pas dans son principe mais dans la mesure où il était porté devant un juge, jugé par lui non compétent.

Le Gouvernement prend acte de cette décision. Mais il reste convaincu de la nécessité d'offrir une voie de recours suspensive aux étrangers qui sont frappés d'un arrêté de reconduite à la frontière. La lutte légitime et nécessaire contre l'immigration irrégulière, qui prend d'ailleurs d'autres formes, ne saurait justifier la privation de toute garantie réelle d'ordre juridictionnel.

Le projet de loi qui vous est soumis, de même que la proposition de loi qui a été inscrite à l'ordre du jour et qui avait été présentée par M. Mermaz, visent à réintroduire un tel recours, recours, qui, en dehors de la compétence du juge, est, dans son dispositif proposé, conforme à celui qui a déjà été examiné et adopté par votre assemblée au cours de la session de printemps. Il répond à deux séries de préoccupations : d'abord, offrir une garantie effective à l'étranger concerné, d'autre part, ne pas paralyser la lutte contre l'immigration irrégulière.

Pour que ce recours soit effectif et qu'il perde le caractère totalement théorique qui est le sien actuellement, une garantie essentielle est prévue par le projet de loi. Ce recours sera suspensif de l'exécution de l'arrêté. De même, la reconduite ne pourra être exécutée pendant le délai de recours offert à l'étranger.

Le projet de loi, que la commission a décidé de retenir comme base de vos travaux...

**M. Pierre Mazeaud.** La commission l'a rejeté, monsieur le ministre !

**M. le ministre de l'intérieur.** Vous avez raison, monsieur Mazeaud : dans un moment d'absentéisme excessif.

**M. Pierre Mazeaud.** De telles considérations ne sont pas à prendre en compte : elle l'a rejeté !

**M. le ministre de l'intérieur.** Je serais surpris, connaissant votre assiduité, que vous ne jugiez pas cet absentéisme excessif.

Le projet de loi, donc, prévoit d'autres garanties qui sont destinées à permettre un véritable débat juridictionnel sur les arrêtés de reconduite à la frontière. L'étranger comparaitra personnellement devant le tribunal administratif en audience publique. Il sera assisté d'un avocat, le cas échéant désigné d'office et dont l'indemnisation sera assurée par l'Etat. Il pourra également demander le concours d'un interprète : ce concours lui sera accordé par le président si l'intéressé ne dispose pas d'une connaissance suffisante de la langue fran-

çaise. De même, l'étranger pourra demander la communication des documents sur la base desquels la décision qu'il conteste a été prise.

Afin que toutes ces garanties puissent effectivement trouver à s'appliquer, les dispositions nécessaires seront prises pour que l'étranger soit bien informé, dans sa langue d'origine, du droit qui lui est ouvert d'exercer un recours contre l'arrêté de reconduite à la frontière dont il fait l'objet et pour le mettre en mesure d'user de ce droit s'il le souhaite.

Parallèlement, je le rappelle, le dispositif proposé par le Gouvernement ne porte pas atteinte à l'efficacité de la lutte contre l'immigration irrégulière, puisqu'il prévoit des délais très brefs, aussi bien pour présenter le recours que pour statuer sur celui-ci. Le délai de recours est, par dérogation au délai de droit commun de deux mois, limité à vingt-quatre heures. Par ailleurs, le tribunal administratif disposera d'un délai de quarante-huit heures pour rendre son jugement.

La nécessité d'organiser dans des délais aussi brefs l'instruction et le jugement des recours contre des arrêtés de reconduite à la frontière conduit le Gouvernement à vous proposer, comme au printemps dernier, un dispositif mis en œuvre par un juge unique. De même, il est proposé que le commissaire du Gouvernement ne rende pas de conclusions sur les affaires de reconduite à la frontière.

Enfin, pour permettre d'organiser dans des conditions plus souples les audiences au cours desquelles le tribunal administratif examinera ces affaires, le président du tribunal ou le magistrat délégué par lui pourra tenir son audience au siège de la juridiction judiciaire la plus proche du lieu où l'étranger est retenu.

Naturellement, je tiens à le préciser, cette faculté ne pourra être utilisée qu'avec l'accord du tribunal administratif : c'est le juge et lui seul qui peut fixer le lieu des audiences et indiquer s'il estime possible et souhaitable de se rapprocher du lieu où l'étranger est retenu.

J'apporte ces précisions, parce que, vous vous en souvenez, la principale raison pour laquelle le Gouvernement avait proposé de confier cette compétence aux tribunaux judiciaires était, dans un souci de bonne administration de la justice, la plus grande densité du réseau des juridictions judiciaires par rapport à celui des juridictions administratives.

Par ailleurs, le projet de loi reprend deux dispositions qui avaient été considérées par le Conseil constitutionnel comme inséparables de celles qu'il a déclarées non conformes à la Constitution.

En premier lieu, il modifie l'article 26 bis de l'ordonnance de 1945 relatif à l'exécution d'office des arrêtés de reconduite à la frontière : cette exécution ne pourra avoir lieu aussi longtemps que le tribunal administratif n'aura pas statué en première instance.

En second lieu, le projet de loi prévoit que les dispositions sur le recours suspensif en matière de reconduite à la frontière ne seront pas applicables avant un délai de cinq ans dans les départements d'outre-mer.

En effet, les effectifs des juridictions administratives de ces départements sont trop insuffisants pour permettre d'appliquer effectivement les garanties prévues par le projet de loi. Près de 3 000 arrêtés de reconduite à la frontière sont pris chaque année dans ces départements et l'exercice de la voie de recours prévue par le projet de loi qui vous est soumis exige préalablement la mise à niveau des effectifs et des moyens des tribunaux administratifs et de leurs greffes. Cet ajournement s'inscrit dans les « mesures d'adaptation nécessitées par la situation particulière » des départements d'outre-mer au sens de l'article 73 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel a admis implicitement mais nécessairement la conformité à la Constitution de telles adaptations dans sa décision du 28 juillet dernier puisque la loi qui lui a été déférée prévoyait, pour des raisons identiques, le report de l'entrée en vigueur de l'article 18 bis sur la commission de séjour des étrangers et que cette disposition n'a pas été déclarée contraire à la Constitution.

Ce projet de loi conduit en outre le Gouvernement à prévoir de modifier les règles de la procédure administrative contentieuse pour que les recours déposés contre les arrêtés de reconduite à la frontière puissent être jugés dans les délais prévus.

En conséquence, un projet de décret portant réforme du code des tribunaux administratifs va créer un chapitre nouveau qui définira l'ensemble des règles applicables à ce type

de contentieux. Ce texte, qui est préparé par mes services, apportera des allègements substantiels à la procédure contentieuse traditionnelle devant ces juridictions. Il simplifiera notamment le formalisme des requêtes, des communications des pièces et des audiences. Il abrégera les délais de transmission des pièces, de convocation des parties aux audiences et de lecture des jugements. Il aménagera le débat devant le tribunal administratif pour que la procédure écrite, traditionnelle devant le juge administratif, puisse être complétée par un débat oral entre les parties.

**M. Robert Pandraud.** Monsieur le ministre, puis-je vous interrompre ?

**M. le ministre de l'intérieur.** Bien volontiers !

**M. le président.** La parole est à M. Robert Pandraud, avec l'autorisation de M. le ministre.

**M. Robert Pandraud.** Je vous remercie, monsieur le ministre.

Trouvez-vous normal que ce projet de décret ait pu être soumis aux comités techniques paritaires avant même que le législateur ne se prononce sur le projet de loi ?

**M. le ministre de l'intérieur.** Oui, monsieur le ministre, je trouve cela tout à fait normal et ce n'est pas la première fois. Cette consultation s'adresse à des fonctionnaires, à des personnels qui sont directement confrontés aux problèmes traités par le projet de loi. Elle permet de gagner du temps et d'améliorer l'administration de la justice. Comme vous aviez été très assidu au débat sur le projet de loi que je propose de compléter aujourd'hui, vous vous souvenez certainement que j'avais alors longuement insisté sur les avantages, en termes de bonne administration de la justice, du recours à la juridiction judiciaire. En l'occurrence, cette consultation m'a semblé utile parce qu'elle nous permettra de mieux comprendre et de résoudre plus rapidement les nombreuses difficultés que soulève la préparation de ce décret. Pour un grand nombre, ce sont des difficultés matérielles qui exigeront de ma part la mise en place de moyens supplémentaires, mais il s'agit aussi de difficultés juridiques ou d'organisation. Voilà la raison de cette procédure qui, évidemment, n'engage que celui qui a consulté, c'est-à-dire moi-même, et ceux qui ont été consultés.

Enfin, le projet de loi organisera les conditions dans lesquelles l'étranger pourra être assisté par un avocat et un interprète.

Autant de mesures inhabituelles pour la juridiction administrative et qui, de ce fait, supposent des travaux préparatoires.

En effet, cette réforme va induire des changements très importants dans cet ordre de juridiction. Il en résultera d'abord un accroissement du contentieux de l'ordre de plusieurs milliers d'affaires par an, au moins égal au nombre actuel des arrêtés de reconduite à la frontière. Il représentera près d'un cinquième des affaires portées chaque année devant les tribunaux administratifs, sinon davantage, en raison de l'augmentation de la pression migratoire que l'on constate en France comme dans la plupart des pays d'Europe occidentale. Ce phénomène de développement des mouvements migratoires de toutes origines exigera des adaptations de notre législation ainsi que des autres législations nationales. Nous devons y procéder tout en assurant le respect des droits de l'homme en général et d'un certain nombre de principes des libertés publiques en particulier.

Par ailleurs, la réforme qui vous est soumise modifiera d'autant plus profondément les conditions de fonctionnement des tribunaux administratifs que ceux-ci devront statuer dans des délais particulièrement brefs.

Pour faire face à cette mutation, le Gouvernement a procédé à un chiffrage attentif et précis des hypothèses que l'on peut faire sur les moyens nécessaires à l'application de la loi. Il a prévu en conséquence un renforcement du nombre des conseillers de tribunal administratif et des greffiers pour que cette réforme ne conduise pas à dégrader les conditions de règlement des autres contentieux qui sont portés devant les juridictions administratives du premier degré. Parallèlement, il est envisagé d'augmenter les crédits destinés au fonctionnement général des tribunaux administratifs, aux déplacements des conseillers de tribunal administratif et à leur formation. De même, la réforme induira des charges nouvelles, qui doivent être prises en considération, pour les préfectures qui devront assurer par écrit ou oralement la défense des arrêtés de reconduite devant le juge.

Enfin, la réforme qui vous est proposée constitue une innovation importante dans notre organisation administrative. C'est en effet l'une des premières fois qu'un recours juridictionnel suspendra l'exécution d'une décision administrative.

**M. Robert Pandraud.** Eh oui !

**M. le ministre de l'intérieur.** Les précédents à cet égard sont particulièrement peu nombreux et leur champ d'application est limité.

Cette dérogation apportée au régime de droit commun des actes administratifs est justifiée aux yeux du Gouvernement par la nécessité - que tous les groupes ont soulignée lors du premier débat - d'améliorer dans ce domaine très particulier des garanties juridiques aujourd'hui insuffisantes.

En outre, cette réforme est l'une des premières à mettre en place, après l'instauration du référé-provision en matière de responsabilité des collectivités publiques, une procédure d'extrême urgence.

En raison de son importance pour le fonctionnement des tribunaux administratifs, de leurs greffes et des préfectures, j'ai fait procéder à la consultation des comités techniques paritaires. Ces instances ont émis un avis favorable à la réforme en même temps qu'elles donnaient au Gouvernement des avis très utiles sur ses conditions d'application.

Mesdames, messieurs les députés, le projet de loi qui vous est soumis rejoint ainsi les préoccupations de la proposition de loi qui avait été déposée par M. Mermaz. Je crois qu'il réalise un équilibre satisfaisant entre les différents impératifs que nous entendons respecter. C'est la raison pour laquelle, après le vote éventuel de certains amendements dans la soirée, le Gouvernement souhaite que vous l'adoptiez. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

**M. le président.** Dans la discussion générale, la parole est à M. Jean-Jacques Hyest.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Monsieur le ministre, le projet de loi qui nous est soumis est un avatar de la loi d'août 1989 puisque, vous l'avez rappelé, le Conseil constitutionnel a estimé non conformes à la Constitution les dispositions concernant la compétence du juge judiciaire en ce qui concerne la procédure de reconduite à la frontière. Après avoir relu vos explications de naguère sur la bonne administration de la justice ou les avantages pratiques du recours au juge judiciaire, mais aussi les arguments de fond que vous aviez invoqués, j'avoue que la décision du Conseil constitutionnel - que j'aurais respectée en tout état de cause - me semble particulièrement fondée.

En effet, la reconduite à la frontière est une procédure administrative qui ne vise pas les libertés individuelles, dont le juge judiciaire est le garant. Il s'agissait donc d'une confusion totale, et même dans l'esprit de certains, d'une volonté délibérée de transférer au domaine des libertés individuelles et des droits de l'homme ce qui n'est qu'une question de procédure administrative. Quand on reconduit un étranger à la frontière, on ne porte pas atteinte aux droits de l'homme, simplement parce que l'État et le Gouvernement estiment que cet étranger ne remplit pas les conditions pour rester en France. Ce sont deux domaines complètement différents et, de ce point de vue, la décision du Conseil constitutionnel me paraît extrêmement importante sur le fond du droit. Encore une fois, je crois qu'on avait tout mélangé. *(Applaudissements sur les bancs des groupes de l'Union du centre, Union pour la démocratie française et du Rassemblement pour la République.)*

Autant les procédures qui touchent effectivement aux droits de l'homme - l'expulsion, par exemple - doivent être exercées sous la protection du juge judiciaire, autant les décisions administratives doivent être placées sous l'autorité du juge administratif. Et c'est pourquoi, respectant vous-même, bien entendu, les décisions du Conseil constitutionnel, vous avez déposé un nouveau projet de loi qui vise à donner une autre solution au même problème. En effet, vous voulez maintenir un recours suspensif contre la décision de reconduite à la frontière pour offrir aux étrangers qui en font l'objet la possibilité de faire valoir leurs arguments devant le juge.

Je reconnais moi-même, et je l'avais dit à l'époque, que, dans certains cas, il peut y avoir des erreurs de l'administration, l'étranger n'étant pas toujours en mesure de fournir toutes les justifications de sa demande. J'avais même envisagé que l'étranger puisse recourir à la procédure du référé administratif non pas dans les 10 000 cas que vous avez

évoqués, mais dans ceux où il y aurait eu un doute. Je pensais que l'utilisation du référé administratif pour demander la suspension de l'exécution de la mesure aurait largement suffi.

**M. Pascal Clément.** Tout à fait !

**M. Jean-Jacques Hyest.** Mais vous avez élaboré un dispositif extrêmement complexe dont je crains qu'il ne soit pas très opératoire. Je citerai des exemples concrets, ce sont les meilleurs. Tout le monde connaît le centre de rétention des étrangers en situation de reconduite à la frontière qui est situé en Seine-et-Marne, dans la commune du Mesnil-Amelot, près de l'aéroport de Roissy. Il se trouve qu'il ressortit à la compétence du tribunal administratif de Versailles et que les tribunaux d'instance les plus proches seront Meaux et Lagny, distants chacun d'une trentaine de kilomètres. Je ne pense donc pas que vous ayez trouvé la bonne procédure pour être efficace.

En tout état de cause, vous l'avez dit vous-même, les tribunaux administratifs sont saisis chaque année de 55 000 affaires auxquelles viendront s'ajouter ces 10 000 affaires potentielles. Vous avez également indiqué que sur 10 000 mesures de reconduite à la frontière, 14 seulement avaient été annulées par le juge, ce qui tend à prouver que les décisions administratives n'étaient pas si mauvaises. Je redoute, en revanche, que votre nouvelle procédure ne soit systématiquement utilisée à des fins dilatoires pour empêcher que les reconduites à la frontière ne soient exécutées.

J'aurais volontiers admis que le juge, saisi par voie de référé administratif, ait pu suspendre l'exécution de la décision, mais systématiser le recours risque de compliquer terriblement la tâche de l'administration et d'ôter toute efficacité à la procédure de reconduite à la frontière. C'est pourquoi l'amendement de notre collègue Jacques Toubon que nous examinerons tout à l'heure mérite d'être discuté au fond. Il évite, en effet, que le recours suspensif puisse être utilisé dans les cas où la reconduite à la frontière s'impose de manière évidente, c'est-à-dire lorsque l'intéressé est en situation manifestement irrégulière, tous les éléments de preuve ayant été fournis. D'ailleurs, que fera le juge si ce n'est apprécier si l'étranger a les documents qui lui permettent de demeurer en France ? A défaut, il confirmera la décision administrative.

Au demeurant, monsieur le ministre, ce projet de loi, qui est secondaire sauf pour les juridictions administratives dont il va compliquer terriblement la vie, vient de nouveau à un mauvais moment. Depuis trois semaines, nous n'avons pas cessé d'entendre parler de l'intégration des étrangers en France et le débat sur ce thème a été lancé sous les pires auspices. Je vous le dis et c'est ce que pense mon groupe. D'un côté comme de l'autre, nous devons cesser de nous battre et de faire de la question des étrangers l'enjeu de polémiques politiques. Une vraie réflexion doit s'engager, comme ce fut le cas sur le code de la nationalité. A ce sujet, du reste, quand le Gouvernement entend-il nous présenter un projet de loi ? Nous disposons maintenant d'une très riche information grâce à la commission présidée par M. Marceau Long. Il est temps de traiter au fond ce problème et de cesser nos disputes.

Les statistiques sur les étrangers ne sont pas sûres. Les vôtres et celles du ministère de la santé ne sont pas les mêmes, et cela encourage, de la part de certains, toutes les exagérations. Dans une commune de ma circonscription, j'ai entendu dire que 2 000 étrangers étaient arrivés depuis deux mois. Ils sont 200, et c'est déjà beaucoup, mais cela montre qu'on peut propager n'importe quelle rumeur.

Vous avez parlé l'autre jour, monsieur le ministre, d'un détournement de la demande d'asile, et vous devez nous dire aujourd'hui ce que vous comptez faire. Tout le monde sait, en effet, que certains étrangers utilisent cette procédure d'une manière totalement induue.

**M. Germain Gengenwin.** Eh oui !

**M. Jean-Jacques Hyest.** Or l'O.F.P.R.A. et la commission de recours fonctionnent dans des conditions telles qu'il n'est pas possible de renvoyer ces étrangers venus sur notre sol parce que, économiquement, ils ont l'impression qu'ils seront plus heureux. Mais nous ne pouvons pas accepter un accroissement indéfini de l'immigration. Et si on refuse à ces étrangers une carte de réfugié, ils deviennent bien souvent

des immigrés clandestins. La situation dans certaines banlieues ou dans certaines régions de France est tellement difficile, monsieur le ministre, que le Gouvernement doit avoir le sens du réalisme, de la mesure et du courage.

**M. Eric Raoult.** Très bien !

**M. Jean-Jacques Hyst.** Notre groupe a toujours souhaité que la France ait une politique digne à l'égard des étrangers, qu'elle soit respectueuse de leurs droits et permette l'intégration de ceux qui veulent rester. Je crois que c'est la vocation d'un grand nombre d'entre eux, notamment parmi les jeunes.

Mais nous ne pourrions faire cette politique d'intégration, nous ne pourrions améliorer la situation des étrangers en France, sans toujours faire reposer l'intégration sur les plus pauvres de nos concitoyens, que si nous avons enfin une politique de l'immigration claire et réaliste, et le Gouvernement ferait bien de ne pas se laisser conduire par ceux qui font de l'angélisme ou qui se servent des étrangers pour un autre but que leur réelle intégration ...

**M. Emmanuel Aubert.** Très bien !

**M. Jean-Jacques Hyst.** ... et la défense de leurs vrais intérêts. *(Applaudissements sur les bancs des groupes de l'Union du centre, du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.)*

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

**M. le ministre de l'intérieur.** Je partage un grand nombre des préoccupations de M. Hyst, et c'est la raison pour laquelle je souhaite lui répondre tout de suite.

Il est exact qu'il y a de très nombreux cas de détournement de la demande d'asile. Ce n'est pas nouveau. Sinon, il n'y aurait pas des milliers de dossiers en attente, parfois depuis plusieurs années. Et ce n'est pas propre à la France. Tous les pays riches et démocratiques de l'Europe occidentale ont le même problème.

Ce qui est nouveau, c'est l'accélération du phénomène. Ce qui est nouveau, c'est que, dans certains cas, on a le sentiment que certains pays étrangers d'où arrivent ou à travers lesquels transitent ces demandeurs ne s'y opposent pas, voire le favorisent.

Le Gouvernement partage si bien ces préoccupations que le ministre des affaires sociales est précisément en train de préparer des mesures destinées à faire face à ce phénomène, mais il ne peut le faire qu'en concertation avec d'autres pays de la Communauté européenne - pour des raisons auxquelles je viens de faire allusion - et en particulier avec ceux qui ont avec nous des frontières terrestres.

Reste l'objectif qui est d'offrir une garantie démocratique à ceux qui sont soumis à une mesure d'éloignement, d'expulsion, quels que soient les motifs, quel que soit l'intitulé juridique.

Quant à la décision du Conseil constitutionnel, je n'ai ni à l'approuver ni à l'accepter. En tout cas, je n'ai pas à vous faire part de ce que j'en pense. J'ai dit que le Gouvernement en prenait acte.

**M. Eric Raoult.** Il a raison !

**M. le ministre de l'intérieur.** ... et cherchait des moyens juridiques, en effet compliqués, d'atteindre ces deux objectifs qui sont difficiles à concilier mais qui ne sont pas contradictoires : lutte contre l'immigration clandestine - ce n'est pas le seul moyen, croyez-moi, et vous le savez d'ailleurs bien - et respect des droits de l'homme.

**M. le président.** La parole est à M. Pascal Clément.

**M. Pascal Clément.** Quel dommage, monsieur le ministre, que vous n'écoutez pas plus souvent l'opposition !

Puis-je vous rappeler, en effet, que, lors du débat sur les conditions de reconduite des étrangers à la frontière, mon éminent et excellent collègue Pierre Mazeaud en défendant une exception d'irrecevabilité au nom du groupe R.P.R., et moi-même en opposant une question préalable au nom du groupe U.D.F., vous aviez fait observer que votre projet était en partie inconstitutionnel.

Vous nous avez donné tort. Puis, le Premier ministre, courant derrière la victoire, a déposé lui-même un recours devant le Conseil constitutionnel à propos d'une disposition qui paraissait douteuse, même à ses services.

Vous vous seriez épargné cette séance et, surtout, vous n'auriez pas montré le bout de l'oreille !

Je dois d'abord vous faire un aveu : lors de notre précédent débat, j'ai été convaincu, non pas sur le plan juridique, mais sur le plan de la bonne foi, lorsque vous avez expliqué qu'il y avait en France plus de tribunaux judiciaires que de tribunaux administratifs, et que vous préféreriez que l'appel de la décision préfectorale ait lieu devant des tribunaux plus nombreux, mieux répartis sur le territoire. Je reconnais que l'argument était fondé.

Et je découvre aujourd'hui, parce que vous êtes obligé de déposer un nouveau texte, le fond du problème. Et là, j'appelle votre attention, mes chers collègues.

Le recours devant les tribunaux judiciaires est suspensif. L'étranger n'aurait donc pas été reconduit à la frontière. En revanche, en droit administratif, selon une tradition constante, il ne l'est pas. Vous avez donc fait du bricolage législatif ! Faisant contre mauvaise fortune bon cœur, si j'en crois les écrits du rapporteur, vous vous êtes soumis à la décision du Conseil constitutionnel. Vous avez renvoyé l'appel de la décision préfectorale devant les tribunaux administratifs mais - et c'est là où ça ne va plus du tout, monsieur le ministre - en donnant un caractère suspensif aux recours.

**M. Pierre Mazeaud.** Exactement !

**M. Pascal Clément.** C'est dire que vous n'aviez choisi le juge judiciaire que parce que cela permettait à l'étranger de rester en France.

**M. Pierre Mazeaud.** Voilà !

**M. Pascal Clément.** L'argument territorial, même s'il était fondé, était l'arbre qui cachait la forêt, qui masquait la vraie réalité.

**M. Pierre Mazeaud.** Très bien !

**M. Pascal Clément.** La vraie réalité, la voici donc. Le texte qui vous est soumis, mes chers collègues, prévoit un recours suspensif, ce qui, en droit administratif, n'existe pratiquement jamais.

De mémoire, j'ai retrouvé deux cas : dans la loi de 1933 sur les monuments historiques, pour éviter que le propriétaire d'un bien classé ne commette l'irréparable, et en matière électorale.

**M. Pierre Mazeaud.** Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur Clément ?

**M. Pascal Clément.** Je vous en prie.

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Mazeaud, avec l'autorisation de l'orateur.

**M. Pierre Mazeaud.** Je veux simplement apporter une précision car je partage tout à fait le sentiment de M. Clément sur le fond.

En ce qui concerne la loi sur les monuments historiques, il s'agit non d'un recours suspensif mais d'un sursis à exécution qui s'applique de plein droit.

**M. Pascal Clément.** C'est automatique !

**M. Pierre Mazeaud.** Et c'est sans doute la solution qu'aurait dû retenir M. le ministre plutôt que de faire du bricolage, pour reprendre votre expression, mon cher collègue.

**M. le président.** Veuillez poursuivre, monsieur Clément.

**M. le ministre de l'intérieur.** Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur Clément ?

**M. Pascal Clément.** Bien entendu, 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.** Monsieur le député, j'ai autant de goût pour le droit que vous et je crois que nous poursuivons le même objectif. Vous reconnaissez même que certains de mes arguments vous avaient convaincu il y a quelques mois.

Reconnaissez d'ailleurs au passage, monsieur Hyst, que l'exemple du Mesnil-Amelot que vous avez donné montre bien qu'il vaut tout de même mieux avoir à faire à une juridiction qui se trouve à quelques kilomètres plutôt qu'à une autre, située de l'autre côté de Paris.

**M. Jean-Jacques Hiest.** Il faut un tribunal administratif par département !

**M. le ministre de l'intérieur.** Je sais bien. C'est un problème très compliqué. Tous les pays qui seront confrontés dans les années qui viennent aux pressions migratoires que nous connaissons aujourd'hui auront des problèmes très compliqués à affronter. Et des centaines et des milliers de fonctionnaires auront à faire face à des situations très difficiles sur le plan humain, parce que ces mouvements migratoires, nés de la misère humaine, de l'aspiration à plus de liberté, de l'espoir de s'installer dans un pays plus accueillant, provoquent des pulsions extrêmement vigoureuses dont nous n'avons pas fini de parler les uns et les autres.

**M. Pierre Mazeaud et M. Robert Pandraud.** Tout à fait !

**M. le ministre de l'intérieur.** Cela supposera une adaptation du droit...

**M. Robert Pandraud.** Pas obligatoirement dans ce sens !

**M. le ministre de l'intérieur.** ... par exemple du droit administratif.

Si M. Clément a raison de dire qu'en règle générale, les recours devant la juridiction administrative n'ont pas d'effet suspensif, l'historien du droit contemporain sera intéressé de savoir précisément quelles sont les exceptions et pourquoi elles existent.

**M. Pascal Clément.** Je vais y venir.

**M. le ministre de l'intérieur.** J'y viens avant vous, grâce à votre autorisation.

J'ai la liste d'une dizaine de cas où il y a des recours suspensifs. Certains sont très anciens, d'autres plus récents, comme le refus d'agrément du statut d'objecteur de conscience qui suspend l'incorporation, les arrêtés préfectoraux relatifs aux mineurs ou les décisions des commissions d'admission à l'aide sociale.

Par conséquent, mesdames et messieurs les députés, sur des questions sur lesquelles nous n'avons pas fini de légiférer, ni nous, en France, ni dans les pays voisins, vous ne pouvez pas dire que ce n'est pas l'usage !

Encore une fois, le Gouvernement prend acte de la décision du Conseil constitutionnel. Et chacun peut en penser ce qu'il veut. Peu importe. Le problème est maintenant de trouver, à l'intérieur des règles de droit définies ou rappelées par le Conseil constitutionnel, dans l'intérêt du pays et dans celui des droits de l'homme, une solution à la fois juste et rapide. C'est apparemment contradictoire, surtout lorsqu'il s'agit de situations humaines compliquées, difficiles à comprendre, difficiles à connaître pour des raisons de langue. Et c'est difficile lorsqu'il s'agit de situations reproduites à des centaines d'exemplaires, dans des conditions telles qu'il y a parfois embouteillage, comme à l'O.F.P.R.A., dont les moyens ont été renforcés et qui est en train d'être réformé.

Mais nous n'avons rien vu. Tout laisse penser que ce mouvement migratoire ne va pas cesser et que nous devons encore inventer des mesures pour répondre à ce problème, en souhaitant être justes et rapides.

Alors oui, monsieur Clément, législateurs, nous avons déjà changé le droit plusieurs fois depuis une dizaine d'années en ce domaine. La Grande-Bretagne est dans la même situation, l'Allemagne aussi.

**M. Pierre Mazeaud.** La Grande-Bretagne n'a pas de droit écrit.

**M. le ministre de l'intérieur.** J'ai été étudiant assez longtemps à Londres pour savoir qu'il y a du droit écrit, mais, évidemment, moins que chez nous.

Chaque pays de la Communauté a une législation, qui a changé au cours de ces dernières années, un système politico-administratif et un système judiciaire différents. C'est dire que, lorsque nous devons harmoniser les règles pour sauver le droit d'asile et éviter qu'il ne soit noyé sous les demandes - et ce sera indispensable - lorsque nous devons coordonner nos législations, voire nos systèmes judiciaires, pour arriver à ce qu'il y ait un droit commun en ce domaine, nous aurons les uns et les autres, que nous soyons parlementaires, membres du Gouvernement ou simples fonctionnaires, à faire preuve d'imagination.

Le système qui vous est proposé apporte, c'est vrai, des modifications au droit. C'est souvent le rôle des législateurs que de modifier le droit !

**M. le président.** Monsieur Clément, malgré l'intérêt de vos propos, je souhaite que vous ne vous laissiez plus interrompre.

**M. Pascal Clément.** Je vous demande tout de même quelques instants de grâce, monsieur le président, malgré la conférence des présidents.

**M. le ministre de l'intérieur.** Un sursis !

**M. Pascal Clément.** Bien que je ne sois pas étranger, je demande un sursis !

**M. le président.** Vous l'avez, monsieur Clément.

**M. Pascal Clément.** Vous parlez, monsieur le ministre, de l'évolution souhaitable de notre droit administratif. Mais ce qui est choquant et pourrait éventuellement faire l'objet - nous nous posons la question au sein de mon groupe - d'une nouvelle saisine du Conseil constitutionnel, c'est que, une fois de plus, vous instituez un régime plus favorable pour les étrangers que pour les nationaux.

Je relisais ce matin nos débats d'il y a quelques mois. Vous aviez fait un long discours sur le droit pérégrin, le droit des gens et le droit des citoyens, le *ius gentium* et le *ius civium*. Vous aviez montré justement, à travers ce discours intéressant du reste sur le plan historique, que la tendance naturelle d'un pays développé était d'amener progressivement le droit des étrangers au même niveau que celui des citoyens, avec des hauts et des bas, suivant les crises économiques, les guerres, etc.

Cette idée pourrait, je crois, faire l'unanimité dans notre assemblée. Mais, aujourd'hui, monsieur le ministre, vous allez au-delà, et c'est là-dessus que le groupe U.D.F. ne vous suit pas.

Qui parle des droits de l'homme ? Ainsi que l'a très justement rappelé mon collègue Hiest, sont-ils en cause lorsqu'il s'agit d'expulser quelqu'un qui, en raison soit de sa situation juridique, soit de son comportement, ne peut rester dans notre pays ? Or vous savez très bien que le délai de vingt-quatre heures plus quarante-huit heures ne signifie rien, compte tenu de la lenteur des tribunaux administratifs. Rapporte depuis maintenant huit ans, je rappelle tous les ans qu'il faut deux ans en moyenne pour que les tribunaux administratifs rendent leur décision.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle vous avez choisi le recours à un juge unique. « Juge unique, juge inique », disait-on pourtant il y a encore peu de temps sur ma gauche !

**M. Pierre Mazeaud.** Tout à fait !

**M. Pascal Clément.** Mais, pour les besoins de la cause, vous assumez très volontiers le fait d'avoir un juge unique !

Ce juge unique sera obligé de juger en référé, avec un recours suspensif. Ainsi que l'a rappelé Pierre Mazeaud, nous aurions beaucoup mieux compris et il aurait été juridiquement incontestablement meilleur que vous fassiez bénéficier celui qui saisit le juge d'un sursis à exécution automatique. Le recours suspensif est beaucoup plus choquant et particulièrement inégalitaire par rapport au droit des citoyens. Vous avez fait un choix que j'ai qualifié de bricolage et qui ne me paraît pas tout à fait approprié.

Revenons au côté dérogatoire de la mesure par rapport au droit des citoyens.

Tout le monde a l'air de trouver normal, dans ce pays, qu'un beau matin, un industriel qui s'appête à prendre l'avion pour un voyage d'affaires se fasse confisquer son passeport par la police de l'air et des frontières et soit incarcéré immédiatement parce qu'il n'a pas payé ses impôts. C'est un citoyen français. Que je sache, aucune voie de recours à caractère suspensif ne s'offre à lui.

Pretons un autre exemple, puisque celui-là n'a pas l'air de vous convenir, monsieur le ministre. Je suis sur la route - je parle de moi pour montrer que cela peut nous arriver à tous ! Je commets une imprudence. Je suis arrêté et on suspend mon permis de conduire. Là encore, aucun recours suspensif n'est possible pour le conducteur délictueux.

**M. Germain Gengenwin.** C'est vrai !

**M. Pascal Clément.** Mais l'étranger expulsé par le préfet, soit parce qu'il n'est pas en règle, soit parce qu'il a commis un délit, bénéficierait d'un tel recours suspensif ? Il y a là une inégalité de traitement entre le citoyen français et l'étranger. (« *Absolument !* » et *applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française, du Rassemblement pour la République et de l'Union du centre.*)

Faut-il réclamer pour les citoyens français le respect des droits de l'homme ? Nous en sommes là !

C'est vous dire, monsieur le ministre, que vous allez beaucoup trop loin dans ce texte et que l'on ne peut pas vous suivre. On ne peut absolument pas - et je le dis à M. Toubon - toucher au principe selon lequel le recours devant le tribunal administratif n'est pas suspensif, sauf cas tout à fait exceptionnels, et je pense que mon collègue et ami Pierre Mazeaud pense comme moi.

En faire la règle aboutirait à créer une différence considérable de traitement entre deux hommes, l'un citoyen français, l'autre étranger. C'est une anomalie extrêmement grave sur laquelle j'appelle l'attention de l'Assemblée et qui pourrait nourrir une éventuelle saisine du Conseil constitutionnel.

Je m'inspirerai, pour terminer, des paroles de mon collègue Jean-Jacques Hiest et rappellerai que notre discussion d'aujourd'hui fait suite à la proposition du président de notre groupe qu'un débat soit organisé sur l'immigration. Ce débat, j'espère que nous l'aurons bientôt, mais je suis bien obligé de souligner que le présent projet de loi ne va pas faciliter les choses.

Dans le débat sur la loi de juillet dernier, monsieur le ministre, vous aviez tracé un brillant panorama historique, rappelé l'évolution de notre législation et noté qu'elle était moins favorable dans les périodes difficiles. Or, à en juger par ce que vous nous proposez aujourd'hui, il semblerait que vous vouliez vous montrer plus ambitieux que vos prédécesseurs, si je puis dire, et imposer une législation plus favorable dans une période de crise, crise non point tant économique que d'intégration des étrangers, au nombre de quatre ou cinq millions dans notre pays et dont une partie n'a ni culture ni racines communes avec les pays européens.

Vous voudriez même aller plus loin et reconnaître aux étrangers des droits supérieurs à ceux des citoyens français. Je crois que c'est une faute grave.

Ou vous êtes très généreux, mais alors vous êtes parfaitement idéologue, ou vous êtes - et je me demande si ce n'est pas cette hypothèse qu'il faut retenir - provocateur. Car enfin, dans l'affaire du voile coranique, on a vu le Premier ministre donner son accord au ministre de l'éducation nationale, une partie des socialistes être contre l'avis du Gouvernement, donc du ministre de l'éducation nationale, Mme Danielle Mitterrand, épouse du Président de la Répu-

blique - ce qui ne lui donne aucun titre, mais confère à ses propos une portée particulière - prendre, elle, le parti du ministre de l'éducation nationale. On s'est dit que l'on allait monter l'opinion publique - on ne s'est pas trompé - que la presse allait s'en saisir - on ne s'est pas trompé non plus - et que les extrémistes allaient pouvoir s'en donner à cœur joie.

J'ai lu - sûrement moins que vous, monsieur le ministre de l'intérieur, car c'est votre fonction que de les lire - les sondages sur ce sujet : effectivement, les extrémistes, comme par hasard, se trouvent très bien de ce débat ! De même, je constate que, chaque fois qu'il y a une élection, le Président de la République commence par faire pleurer Margot sur le sort des malheureux étrangers. Comme par hasard !

Alors, je vous le dis haut et clair, ne venez plus nous parler d'intégration, vous n'êtes plus cru par l'opinion publique, en tout cas vous ne l'êtes plus sur ces bancs. Vous vous moquez de l'intégration des étrangers. Vous voulez provoquer le peuple français et nuire à l'intégration des étrangers. Voilà ce que je pense, et, que nous sommes nombreux à penser sur ces bancs.

Nous voulons, nous, une véritable intégration des étrangers. Mais pour cela, il ne faut plus de provocation, monsieur le ministre, plus de législation dérogatoire. Et, s'il vous plaît, respectez la France ! (*Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française et du Rassemblement pour la République.*)

**M. le président.** La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

5

## ORDRE DU JOUR

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

Fixation de l'ordre du jour ;

Suite de la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi n° 944, modifiant l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France (rapport n° 972 de M. Michel Suchod au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République).

La séance est levée.

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

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

CLAUDE MERCIER