

SÉNAT

DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS
26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15.
TELEX 201176 F DIRJO PARIS



TÉLÉPHONES :
STANDARD : (1) 40-58-75-00
ABONNEMENTS : (1) 40-58-77-77

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993-1994

COMPTE RENDU INTÉGRAL

23^e SÉANCE

Séance du mardi 16 novembre 1993

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. RENÉ MONORY

1. **Procès-verbal** (p. 4251).
2. **Rappels au règlement** (p. 4251).
MM. Emmanuel Hamel, le président.
MM. Charles Lederman, le président.
MM. Michel Dreyfus-Schmidt, le président.
MM. Michel Caldaguès, François Collet, Jean-Luc Mélenchon, le président.
3. **Accords internationaux en matière de droit d'asile.** - Adoption d'un projet de loi constitutionnelle (p. 4254).
Discussion générale : MM. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice ; Paul Masson, rapporteur de la commission des lois ; Jacques Larché, président de la commission des lois ; Jacques-Richard Delong, Charles Lederman, Pierre Fauchon.

Suspension et reprise de la séance (p. 4266)

PRÉSIDENTE DE M. YVES GUÉNA

- MM. Jean-Luc Mélenchon, Philippe de Bourgoing, Mme Françoise Seligmann, MM. Michel Charasse, Etienne Dailly.
- Clôture de la discussion générale.
M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.
- Question préalable* (p. 4277)
- Motion n° 3 rectifié de Mme Hélène Luc. - MM. Robert Pagès, le rapporteur, Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. - Rejet par scrutin public.
- Demande de renvoi à la commission* (p. 4280)
- Motion n° 5 de M. Claude Estier. - MM. Michel Dreyfus-Schmidt, le président de la commission, Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. - Rejet.

Article unique (p. 4283)

- M. Michel Dreyfus-Schmidt.
- Amendements identiques n° 9 de M. Claude Estier et 13 de M. Charles Lederman ; amendements n° 10, 11 rectifié et 12 de M. Claude Estier. - MM. Michel Dreyfus-

Schmidt, Charles Lederman, Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire ; le rapporteur, Jean-Luc Mélenchon. - Rejet des cinq amendements.

Adoption de l'article unique.

Articles additionnels après l'article unique (p. 4290)

Amendement n° 6 de M. Daniel Millaud. - MM. Daniel Millaud, le rapporteur, Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. - Rejet.

Amendement n° 7 rectifié de M. Etienne Dailly. - MM. Etienne Dailly, le rapporteur, Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat ; Michel Dreyfus-Schmidt. - Retrait.

Intitulé du projet de loi (p. 4295)

Amendement n° 8 rectifié de M. Etienne Dailly. - Devenu sans objet.

Suspension et reprise de la séance (p. 4295)

PRÉSIDENTE DE M. ÉTIENNE DAILLY

Vote sur l'ensemble (p. 4296)

MM. Yves Guéna, Robert Pagès.

PRÉSIDENTE DE M. YVES GUÉNA

MM. Etienne Dailly, Jacques Habert, Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.

Adoption, par scrutin public, du projet de loi constitutionnelle.

4. **Communication du Gouvernement** (p. 4298).
5. **Dépôt d'une proposition de loi** (p. 4298).
6. **Dépôt d'un rapport** (p. 4298).
7. **Ordre du jour** (p. 4298).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. RENÉ MONORY

La séance est ouverte à dix heures cinq.

M. le président. La séance est ouverte.

1

PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

RAPPELS AU RÈGLEMENT

M. Emmanuel Hamel. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

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

M. Emmanuel Hamel. L'objet de ce rappel au règlement n'est pas nouveau, monsieur le président, mais je profite de votre présence au fauteuil de la présidence pour exprimer à nouveau mes regrets et mon étonnement attristé devant l'organisation de nos travaux. Les maires qui viendront y assister - ils sont réunis en congrès - à Paris, verront notre hémicycle presque vide.

Ils ignorent que, pendant l'examen en séance publique de ce projet de loi très important, puisqu'il met en jeu biens des principes auxquels la population française est très sensible, des commissions se réunissent.

Pour ne citer qu'un exemple, la commission des finances auditionne aujourd'hui plusieurs ministres. M. Longuet y est actuellement entendu. Je suis fautif de ne pas y assister. A onze heures, M. Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, y sera reçu à son tour. Les sénateurs ont-ils le droit d'être absents à ces réunions ?

Cet après-midi, alors que nous connaissons les inquiétudes suscitées par certaines évolutions de la politique menée en matière de sécurité sociale, la commission des finances reçoit Mme le ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville, et M. le ministre délégué à la santé.

Je ne suis que secrétaire du Sénat. Je n'ai aucun pouvoir de décision. Mais aimant mon pays, je m'inquiète de ce déclin et de cette décadence car je vois, dans le fonctionnement de notre institution le signe d'une incapacité, et d'une absence de volonté à répondre à l'attente des Français. Il s'agit d'un véritable symbole, monsieur le président.

Un sénateur du RPR. Très bien !

M. Emmanuel Hamel. Pensez au jugement que des maires pourront porter cet après-midi sur nous. Que se diront-ils en constatant que l'hémicycle est quasiment vide ? Ils doivent savoir qu'il est impossible d'organiser les travaux parlementaires, puisque le Sénat siège alors que des commissions sont réunies pour auditionner des ministres. Les pauvres parlementaires sont sans cesse crucifiés. Ils se demandent où est leur devoir et quelle attitude ils doivent adopter. Ils vont finir par croire que leur influence est nulle et que l'intérêt du pays en souffre. *(Applaudissements sur les travées du RPR et des Républicains et Indépendants. - M. Dreyfus-Schmidt applaudit également.)*

M. le président. Je prends acte de votre déclaration, monsieur Hamel. Je tiens à vous dire que nous aimons tous notre pays.

M. Emmanuel Hamel. Agissons en conséquence ! Il ne faut pas que ce soit l'anarchie !

M. le président. Vous savez bien que l'ordre du jour prioritaire est fixé par le Gouvernement et non par le Sénat. Il nous faut bien examiner les textes qui nous sont soumis.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, a demandé que ce projet de loi soit inscrit rapidement à l'ordre du jour des assemblées afin de pouvoir présenter un autre projet de loi. Telle est sans doute l'explication de cette précipitation. Il en a malheureusement été souvent ainsi.

Par ailleurs, ce sont les commissions qui ont fixé la date des auditions des ministres. Elles ne savaient pas à ce moment-là que ce projet de loi serait débattu en même temps en séance publique. Nous ne l'avons su que tout récemment.

M. Emmanuel Hamel. Que doit faire le sénateur de base, monsieur le président ?

M. Michel Charasse. Souffrir en silence ! *(Sourires.)*

M. le président. Nous sommes tous des sénateurs de base, monsieur Hamel.

M. Lucien Neuwirth. Certains le sont plus que d'autres !

M. Charles Lederman. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

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

M. Charles Lederman. Il est vrai, monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, que le Gouvernement veut aller très vite, et j'essaierai tout à l'heure de m'en expliquer, mais vous avez certainement compris les raisons de cette précipitation.

Mon rappel au règlement a trait à l'organisation de nos travaux.

Depuis plusieurs mois, plus particulièrement depuis ces dernières semaines, les sénateurs communistes sont intervenus publiquement pour dénoncer - et je rejoins M. Hamel sur ce point - l'abaissement du rôle du Parlement. Cette mise en cause des assemblées parlementaires a des raisons externes à notre pays avec la mise en place

progressive d'une Europe supranationale qui laisse peu de place à l'expression des peuples dont les parlements nationaux sont théoriquement l'émanation.

Dans le même temps, cet abaissement du pouvoir législatif a des causes internes. Le gouvernement de droite, pour asséner le plus grand nombre possible de mauvais coups aux Françaises et aux Français a, dans un bref laps de temps, un besoin impérieux de transformer les assemblées en vulgaires chambres d'enregistrement.

La fin de la session de printemps a été marquée par l'avalanche de demandes de vote bloqué et d'irrecevabilité sur les amendements de l'opposition. Depuis le début de cette session d'automne, une nouvelle tactique est employée avec, il faut le dire, la complicité de la majorité de droite. Elle consiste à ne plus nous laisser le temps de préparer les débats ni de délibérer.

Des projets de loi importants ont ainsi été soumis, peu de temps après leur adoption en conseil des ministres, à la commission concernée puis inscrits immédiatement à l'ordre du jour de notre assemblée.

Nous touchons à la caricature avec le projet de loi portant diverses dispositions relatives à la Banque de France, à l'assurance, au crédit et aux marchés financiers adopté le mercredi 10 novembre 1993 en conseil des ministres et inscrit à l'ordre du jour du Sénat du jeudi 18 novembre.

Cette méthode ne permet pas un travail sérieux et, de toute évidence, transforme progressivement notre assemblée en « Parlement godillot ».

Ce constat est confirmé par une nouvelle, qui était officieuse au moment où j'ai préparé ce rappel au règlement, mais qui est maintenant officielle puisque les présidents de groupe ont reçu une lettre de M. le président de l'Assemblée nationale les informant que le Congrès se réunirait à Versailles le vendredi 19 novembre 1993 pour examiner le projet de loi constitutionnelle relatif aux accords internationaux en matière de droit d'asile, dont nous n'avons pas encore commencé l'examen.

Or personne ne devrait pouvoir préjuger le vote final de notre assemblée à moins que vous ne considériez, messieurs de la majorité, que votre présence ici aujourd'hui est parfaitement inutile. En effet, vous avez, en quelque sorte, déjà voté le texte gouvernemental, puisque la date de la réunion du Congrès est déjà fixée. Etes-vous prêts à accepter ce procédé? Etes-vous disposés à être traités ainsi? J'ai parlé d'assemblée « godillot ».

M. François Collet. De vigilance!

M. Charles Lederman. Quel parlementaire peut accepter d'être traité ainsi! Personne ne peut préjuger l'adoption ou le rejet des amendements importants qui ont été déposés sur ce texte. Cette pratique constitue incontestablement une véritable insulte à la fonction même de législateur.

Oui, décidément, notre assemblée n'est convoquée que pour entériner l'adoption du présent projet de loi. Cette méthode n'est pas acceptable et elle l'est encore moins de votre part, mes chers collègues de la majorité, d'autant que ce projet de loi concerne un sujet extrêmement important dans les domaines idéologique, politique et social.

Nous refusons, pour notre part, que le débat soit ainsi tronqué et qu'une pression inadmissible soit exercée sur les parlementaires. En effet, que se passerait-il si nous n'achevions pas aujourd'hui l'examen de ce texte?

On va donc nous demander d'aller très vite et de l'adopter n'importe comment.

Nous demandons au Gouvernement - mais nous nous adressons également à vous, monsieur le président du Sénat - de s'expliquer sur ces pratiques qui sont contraires à l'idée même de la démocratie parlementaire. *(Très bien! et applaudissements sur les travées communistes. - MM. Estier et Dreyfus-Schmidt applaudissent également.)*

M. le président. Mes chers collègues, je ne voudrais pas qu'on fasse croire à l'opinion publique qu'en ayant changé de président le Sénat a changé de vitesse de croisière!

L'article 32 du règlement, qui a été adopté en 1959, est toujours valable: « Les séances du Sénat sont publiques. Le Sénat se réunit en séance publique en principe les mardi, jeudi et vendredi de chaque semaine ». Moi qui suis sénateur depuis longtemps, j'ai toujours vu le Sénat se réunir ces jours-là. La séance d'aujourd'hui n'a donc rien d'exceptionnel!

Monsieur Hamel, il est vrai, je l'ai constaté souvent pour le regretter, que des ministres sont invités en commission les jours où il y a séance publique. Mais c'est le Gouvernement qui est maître de l'ordre du jour. Tout en regrettant les conséquences de cette concomitance, je dois dire qu'il ne s'agit pas d'une décision nouvelle; c'est comme cela depuis le début de la V^e République!

Monsieur Lederman, je vous signale qu'aucune information émanant du Sénat ne vous a été adressée jusqu'à maintenant. Celle que vous avez reçue de M. Séguin n'a pas valeur de décision ici.

M. Claude Estier. Nous sommes convoqués par M. Séguin!

Mme Hélène Luc. Nous sommes convoqués jeudi chez M. Séguin!

M. le président. Monsieur Estier, j'ai eu connaissance de la lettre envoyée aux présidents de groupe par M. Séguin. Mais le Sénat ne vous a rien envoyé de tel!

Mme Hélène Luc. Le Parlement n'est pas encore convoqué en Congrès!

M. François Collet. C'est le président de la République qui le convoque!

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Nous avons l'intention de faire un rappel au règlement portant très exactement sur les mêmes points que ceux qui ont été abordés par MM. Hamel et Lederman.

S'agissant de l'intervention de M. Hamel, je voudrais attirer votre attention, monsieur le président, sur le fait que ces problèmes ont déjà été abordés en réunion de Bureau et qu'il avait alors été envisagé que vous soyez consulté par les présidents de commission lorsqu'ils fixent les dates de leurs réunions.

En vérité, on le sait bien, les présidents de commission fixent les dates des réunions quand ils le veulent, sans doute quand ils le peuvent, sans tenir aucun compte de l'ordre du jour du Sénat. C'est donc faire preuve de beaucoup d'indulgence à leur égard que de répondre que, sans doute, le débat d'aujourd'hui n'était pas prévu!

Monsieur le président, je vous propose de reprendre cette étude en réunion de Bureau afin que vous puissiez y veiller. Sinon, nous nous exposons à avoir encore des réunions de commission pendant les séances publiques. C'est d'autant plus indispensable si, véritablement, nous voulons lutter contre l'absentéisme.

S'agissant de l'intervention de M. Lederman, dès vendredi soir, c'est exact, des fax sont partis de l'Assemblée nationale pour prévenir les députés que le Congrès aurait lieu le 19 novembre. Vous nous répondez, monsieur le président, que rien n'est parti du Sénat. Nous vous demandons de vous faire l'écho, en tant que président du Sénat, de notre protestation due au fait que cette éventualité n'a pas toujours été présentée comme telle.

En effet, M. le président de l'Assemblée nationale a écrit à M. le président du Sénat : « Dans la perspective d'une prochaine réunion du Congrès, je crois utile de vous faire part des conditions générales dans lesquelles celui-ci se déroulera. » Le verbe n'est pas au conditionnel ! On tient donc pour acquis le vote du Sénat.

Il est dit, dans la convocation : « Dans l'hypothèse actuellement envisagée où le Congrès se tiendrait, le Bureau se réunira le mercredi 17. Il lui reviendra de fixer l'heure d'ouverture de la séance pour laquelle je proposerais neuf heures et d'examiner... »

« Le Sénat et les présidents de groupe sont convoqués à neuf heures, le jeudi 18 novembre, dans les salons de l'hôtel de Lassay, pour une réunion au cours de laquelle il sera » - le verbe est toujours au futur - « procédé au tirage au sort de l'ordre de passage des orateurs ».

Encore une fois, vous n'êtes pas en cause, monsieur le président. Il s'agit du président de l'Assemblée nationale. Mais nous sommes en droit de vous demander des qualités d'élever une protestation ou, à tout le moins, de répercuter la nôtre. (*Applaudissements sur les travées socialistes et communistes.*)

M. le président. Monsieur Dreyfus-Schmidt, je ne manquerai pas de faire part de votre protestation.

Personnellement, je n'ai encore participé à aucune réunion. M. Séguin, dans sa lettre, parle d'une éventuelle réunion du Congrès. Mais si la date du vendredi 19 novembre a été envisagée, c'est sans doute en accord avec M. le Président de la République, puisque c'est lui qui signe le décret de convocation du Parlement en Congrès !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Il n'a pas fait de déclaration, que je sache !

M. le président. S'agissant des présidents de commission, je n'ai pas l'habitude de leur donner des ordres. Je peux seulement les inciter à ne pas procéder à l'audition en commission des ministres durant les séances publiques. Mais les sénateurs qui assistent à la conférence des présidents savent qu'il n'est pas facile d'organiser nos travaux et savent aussi combien il est difficile de contenter tout le monde !

M. Michel Caldaguès. Je demande la parole.

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

M. Michel Caldaguès. Monsieur le président, c'est à mon corps défendant que je suis amené à m'exprimer maintenant car, en vérité, je ne souhaitais pas m'exprimer après vous.

Nous venons d'assister à une banale opération de mise en cause du Gouvernement et de sa majorité sur l'ordre du jour. Nous savons très bien que l'opposition ne peut avoir que des reproches à adresser au Gouvernement. Si cela n'avait pas été sur ce sujet, cela aurait été sur un autre ! Ainsi, si rien n'avait filtré de la date du 19 novembre et si l'on avait attendu le vote du Sénat pour proposer cette date, que n'aurions-nous entendu !

Mme Hélène Luc. Non, parce que le Congrès ne pourrait pas avoir lieu vendredi !

M. Michel Caldaguès. Vous auriez protesté pour avoir été prévenus à la dernière minute de la date du Congrès !

Tout cela est d'une banalité affligeante.

En conclusion, je dirai que s'il y est un reproche que l'opinion ne risque pas de faire au Parlement, c'est de délibérer trop vite ! (*M. Marc Lauriol applaudit.*)

M. François Collet. Je demande la parole.

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

M. François Collet. Je ne voudrais pas que nos collègues communistes et socialistes nous prennent pour des naïfs.

On nous demande pourquoi nous sommes là on nous parle même de Parlement « croupion » enregistrant tout ce qu'on lui présente ! Mais nous sommes là par vigilance, pour nous assurer qu'aucune fausse manœuvre ne portera préjudice à une volonté politique affirmée par le Gouvernement et sa majorité ! Ce qui se fait ici aujourd'hui, ce qui se fera demain au Congrès, est l'expression de la volonté d'une majorité politique qui a été mandatée par une immense majorité populaire et qui conduit sa politique comme elle l'entend.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. 40 p. 100 !

M. François Collet. Nous sommes saisis aujourd'hui d'un texte de quinze lignes assorti de huit amendements. Je ne vois pas où est l'audace du président de l'Assemblée nationale, président du Congrès, alors qu'il informe avec courtoisie les groupes parlementaires et les parlementaires eux-mêmes de l'éventualité d'un Congrès à Versailles, qui, en tout état de cause, sera convoqué non pas par lui, mais par le Président de la République !

Tout cela, comme vient de le dire notre collègue M. Michel Caldaguès, est une aimable plaisanterie, qui permet aux groupes de l'opposition de faire passer le temps pour donner l'impression que, peut-être, on délibère plus. En vérité, on ne délibère pas plus, on délibère moins et vous nous faites perdre notre temps ! (*Applaudissements sur les travées du RPR.*)

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Ce n'est pas un rappel au règlement !

M. Claude Estier. C'est ridicule !

M. Jean-Luc Mélenchon. Je demande la parole.

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

M. Jean-Luc Mélenchon. Monsieur le président, notre rappel au règlement avait pour objet de vous interroger, assez directement, je crois, comme vient de le faire mon collègue M. Michel Dreyfus-Schmidt, afin de savoir si vous aviez été, par courtoisie - celle dont il a été question - consulté par le président de l'Assemblée nationale au sujet des conditions dans lesquelles le Parlement se réunira en Congrès.

Il est difficile, voire assez pénible, de nous entendre rétorquer que cette interpellation est une plaisanterie, une banalité. Permettez ! Ce sont des circonstances tout à fait exceptionnelles que la convocation d'un Congrès !

De plus, n'en déplaise à notre collègue qui a évoqué à l'instant la fermeté et la cohérence de la majorité portée, paraît-il, par une immense majorité populaire - majorité qu'au demeurant personne n'aura vérifié sur ces questions - ces circonstances sont d'autant plus exceptionnelles que le Premier ministre et la majorité elle-même nous avaient indiqué, lors du dernier Congrès - circonstance ô combien solennelle ! - que l'on ne modifierait plus la Constitution. Or, six mois après, nous voici à nouveau convoqués pour le faire !

Nous sommes donc en droit, me semble-t-il, de nous interroger sur les moyens qui conduisent à une telle convocation et la part que nous y prenons.

Quant à vous, chers collègues de la majorité – je ne pensais pas avoir besoin de le dire, mais finalement votre interpellation justifie qu'à notre tour on vous rappelle à un minimum de courtoisie à notre égard. Vous parlez de plaisanterie, mais qui a agité cet hémicycle pendant des heures, alors qu'était examiné un projet de loi que vous prétendiez soutenir corps et âme sur un sujet qui n'avait rien à voir avec le thème dudit projet de loi ? Je me réfère, bien entendu, au projet de loi quinquennale. Qui a agité, pendant des heures, les médias pour faire croire que l'on délibérait sur la semaine de quatre jours et de trente-deux heures alors que, comme vous le savez tous, il n'en est rien ?

M. Jacques Larché, *président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale*. Ce n'est pas un rapport au règlement !

M. Jean-Luc Mélenchon. Finalement, tout le monde s'est entendu, en commission mixte paritaire, pour détricoter ce qui, pendant des heures, avait été ici tricoté avec beaucoup d'éloquence, beaucoup d'arguments péremptoirs et définitifs !

Par conséquent, j'estime que vous avez une part de responsabilité – et pas la moindre ! – dans la désorganisation, l'incohérence et le discrédit du travail du Parlement, ce qui vous retire le droit de nous montrer du doigt comme vous le faites. (*Applaudissements sur les travées socialistes. – Exclamations sur les travées du RPR.*)

M. René-Georges Laurin. Vous n'avez pas à nous donner de leçon !

M. Jean-Luc Mélenchon. Pourquoi pas ?

M. le président. Monsieur Mélenchon, en tant que président, je ne peux pas accepter que vous parliez de désorganisation du travail parlementaire. Il est aussi bien organisé aujourd'hui qu'autrefois et nous appliquons le règlement !

Libre à vous de participer à tels ou tels travaux. Quant aux présidents de commission, qui ont également beaucoup de travail à faire, il faut bien qu'ils procèdent à l'audition des ministres à un moment ou à un autre, sauf à vous faire travailler le samedi et le dimanche, ce que sans doute vous ne souhaitez pas !

Le Sénat organise son travail en respectant son règlement et la Constitution, en vertu de laquelle le Gouvernement est maître de l'ordre du jour.

3

ACCORDS INTERNATIONAUX EN MATIÈRE DE DROIT D'ASILE

Adoption d'un projet de loi constitutionnelle

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi constitutionnelle (n° 73, 1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux accords internationaux en matière de droit d'asile. [Rapport n° 74 (1993-1994).]

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre d'Etat.

M. Pierre Méhaignerie, *ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice*. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, j'ai l'honneur de vous présenter un

projet de loi constitutionnelle qui devrait conduire à la sixième révision effective de notre loi fondamentale depuis 1958. L'objet de ce texte est précis et limité, mais son enjeu est important puisqu'il vise à concilier le respect du droit d'asile – c'est notre tradition historique – la maîtrise de l'immigration – c'est une nécessité pour notre pays aujourd'hui – et le respect de nos engagements internationaux – c'est la marque de notre confiance en nos partenaires européens.

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

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

Qu'est-ce que « Schengen » ? Principalement, on le sait, il s'agit d'assurer la libre circulation des personnes à l'intérieur d'un espace sans frontière, ce qui implique la réunion de conditions préalables très précises auxquelles les pays concernés ont beaucoup travaillé et auxquelles la France est, pour sa part, extrêmement attentive.

Les signataires de l'accord de Schengen ont également décidé de traiter du droit d'asile, ce qui les a conduits à répondre à certaines questions.

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

Sa décision s'impose donc aux autres Etats, sauf à ce que l'un d'entre eux fasse jouer la réserve de souveraineté, sur laquelle j'aurai l'occasion de revenir.

Quant aux règles de détermination de l'Etat responsable, il y en a plusieurs. La plus souvent citée est celle de la compétence de l'Etat de première entrée d'un demandeur dans l'espace Schengen.

Voilà, pour l'essentiel, les termes de l'accord de Schengen en matière d'asile.

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

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

Le Conseil constitutionnel en a déduit que la France avait une double obligation : celle d'examiner la demande de toute personne se prévalant de ces dispositions du préambule de 1946 et celle d'admettre provisoirement cette personne au séjour sur notre territoire, jusqu'à ce que l'autorité compétente se soit prononcée.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Le Conseil d'Etat l'avait déjà affirmé !

M. Pierre Méhaignerie, *ministre d'Etat*. Cette situation de droit emporte des conséquences redoutables : elle nous place en porte-à-faux par rapport à l'ensemble du dispositif Schengen et elle ouvre une brèche dans notre politique d'immigration maîtrisée.

Certes, l'accord de Schengen prévoit ce qu'il est convenu d'appeler une « réserve de souveraineté », c'est-à-dire la faculté, pour chaque Etat partie, selon les termes mêmes de l'accord, « pour des raisons particulières tenant notamment au droit national », d'assurer le traitement d'une demande d'asile dont il ne serait pas responsable par le jeu normal des règles de compétences prévues dans l'accord.

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

Mais il est clair que, pour les signataires de cette convention, la réserve de souveraineté n'avait d'autre portée que l'affirmation du droit souverain des Etats, s'exerçant au cas par cas et de façon discrétionnaire, de se saisir de telle ou telle demande leur paraissant particulièrement digne d'intérêt.

Cela ne vaut évidemment qu'en dehors des cas où les Etats parties sont responsables de l'examen d'une demande en application des règles fixées par l'accord : dans ces derniers cas, ils ne peuvent, bien entendu, se soustraire à l'obligation d'examiner la demande.

Pendant, lorsque l'un des Etats parties fait jouer la réserve de souveraineté, c'est en vertu d'un choix purement discrétionnaire : rien ne l'y contraint. Telle a toujours été la position de la France, dont les experts ont joué un rôle actif, en 1989, dans la définition de cette réserve et dans son inclusion dans la convention.

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

Ainsi l'existence de cette obligation pour la France d'examiner le cas des demandeurs se prévalant du préambule de 1946 - ou, si l'on veut, se présentant comme des « combattants de la liberté » - nous place-t-elle en porte-à-faux par rapport à l'ensemble du dispositif Schengen en matière de droit d'asile.

Elle vide de son sens le système européen de répartition des compétences puisque la France, et elle seule, aurait l'obligation de traiter le cas non seulement de premiers demandeurs dont un autre Etat serait normalement responsable, mais aussi celui de demandeurs qui aurait déjà été traité par un autre Etat responsable.

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

Il y aurait confusion de deux logiques : celle de la compétence de l'Etat d'entrée, qui fonde tout le système Schengen de répartition des responsabilités entre Etats, et celle de la compétence de l'Etat où la demande est présentée, qui est le système actuel. Or ces deux logiques ne se recouvrent pas : il faut choisir.

En pratique, notre pays pourrait ainsi devenir l'instance d'appel de tous les demandeurs déboutés dans un autre pays de l'espace Schengen, dès lors qu'ils invoqueraient leur combat pour la liberté. Il y aurait là une contradiction avec le principe de non-duplication de l'examen des demandes.

De plus, l'obligation d'admettre les intéressés provisoirement au séjour sur notre territoire risque de créer une voie d'immigration clandestine incontrôlable.

Certes, on peut penser que les authentiques « combattants de la liberté » au sens du préambule de la Constitution de 1946 ne sont, en définitive, qu'un petit nombre.

M. Michel Charasse. Très petit !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Bien sûr !

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. Mais, rappelons-le, l'effectif des demandeurs susceptibles de se présenter sous cette bannière n'a pas de limite !

M. Michel Charasse. Il est énorme !

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. Potentiellement, il inclut l'ensemble des demandeurs d'asile se présentant dans l'espace Schengen.

Comment empêcher que, une fois admis au séjour, fût-ce provisoirement, les intéressés échappent à tout contrôle ? Il y a là des risques que le Gouvernement n'a pas voulu prendre.

Aussi le projet d'une révision constitutionnelle s'est-il très tôt imposé, à la fois pour replacer notre pays dans une situation comparable à celle des autres signataires de l'accord de Schengen et pour éviter l'ouverture d'une brèche incontrôlable dans notre dispositif de maîtrise de l'immigration, dispositif dont l'objet principal est - faut-il le souligner à nouveau ? - la bonne intégration des étrangers résidant régulièrement sur notre sol.

Cette révision constitutionnelle était-elle indispensable ? N'était-il pas possible de parvenir au même but par une loi ordinaire ?

D'emblée, je me suis posé cette question, et le Gouvernement aussi, croyez-le. La voie législative a été non seulement envisagée mais aussi sérieusement explorée.

Pendant, nous avons conclu qu'elle ne pouvait nous mener là où nous voulions aller, et le Conseil d'Etat nous a confortés dans ce sentiment. Il y a, d'une part, ce que, en tout état de cause, la loi ordinaire ne peut faire ; il y a, d'autre part, les conséquences inacceptables d'une éventuelle solution législative.

Une loi ordinaire pouvait-elle faire en sorte que la France soit dispensée de l'obligation d'examiner le cas des demandeurs se présentant, même à tort, comme des combattants de la liberté et de les admettre provisoirement sur notre territoire ? Telle était exactement la question qui se posait aux pouvoirs publics et telle a donc été la question que le Gouvernement a soumise au Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat y a répondu par la négative, et son avis a clos la controverse qui avait un moment surgi sur la portée de la décision du Conseil constitutionnel.

Sans doute une loi ordinaire pourrait-elle instaurer une procédure simplifiée d'examen des demandes se réclamant du préambule de la Constitution de 1946, afin d'écarter rapidement ceux qui, manifestement, ne sauraient prétendre au titre de « combattants de la liberté ». Mais comment mettre en place une procédure rapide quand on est dans l'incertitude la plus totale sur le nombre de demandeurs susceptibles de se réclamer du préambule ?

Et surtout, il ne fait pas de doute que ce premier examen, même superficiel, de toutes les demandes présentées à la France ne manquerait pas de dessaisir entièrement nos partenaires, en vertu des dispositions mêmes de l'accord de Schengen. La France se trouverait donc seule responsable de l'ensemble des demandes à elle présentées, sans pouvoir faire jouer les mécanismes de réadmission qui sont au cœur du dispositif Schengen.

Par ailleurs, une loi ordinaire pourrait, pour conjurer les risques de débordement, instituer des centres de rétention permettant de contrôler physiquement les demandeurs d'asile en attendant qu'il soit statué sur leur cas. C'est un moyen théorique de combler la brèche ouverte et de prévenir l'immigration clandestine mais, à l'évidence, ce serait là donner à la rétention administrative une tout autre dimension que ce qui existe actuellement et créer une situation inacceptable pour les libertés.

Qui défendra, politiquement, de telles mesures, au surplus bien incertaines sur le plan constitutionnel ?

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Il vaut mieux les refuser !

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. Force est donc de se rendre à cette évidence : une solution législative satisfaisante n'existe pas, d'où la nécessité d'une révision constitutionnelle.

On peut d'ailleurs s'étonner, mesdames, messieurs les sénateurs, de certaines appréciations portées sur ce sujet, dans des termes dont la légèreté ne convient guère à la gravité de l'enjeu.

Certains nous ont promis, un moment, une démonstration juridique irréfutable de l'inutilité de cette réforme : nous l'attendons toujours ! Il est vrai que, en affirmant au contraire la nécessité, l'avis du Conseil d'Etat a rendu cette démonstration bien difficile !

De même ai-je entendu parler, ici ou là, d'une révision de pure façade, d'une révision décorative. Quelle désinvolture ! Comment ceux qui ont négocié et signé l'accord de Schengen, puis l'ont fait approuver par le Parlement peuvent-ils aujourd'hui contester la nécessité de cette révision ?

M. Charles Descours. Très bien !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Ceux qui l'ont attaqué ne le font pas !

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

Comment ne pas voir que, dans l'environnement actuel, si difficile au regard de l'emploi et de l'exclusion sociale, toute immigration clandestine n'est, hélas ! plus une immigration de travailleurs mais qu'elle est, potentiellement, une immigration de demandeurs d'emploi ?

MM. Jean Chérioux et Marc Lauriol. Absolument !

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. Se résoudre à ce phénomène, c'est accepter que se créent, ou grossissent, d'insupportables ghettos.

M. Claude Estier. Quel amalgame !

M. Marc Lauriol. Non, ce n'est pas de l'amalgame !

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. Comment ne pas voir que tout ce qui affaiblit notre capacité de prévenir l'immigration clandestine compromet tous les efforts faits dans notre pays pour assurer l'intégration de ceux qui y sont régulièrement installés ?

MM. Marc Lauriol et Jean Chérioux. Très bien !

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. Une révision étant nécessaire, celle qui vous est proposée ici correspond-elle à l'objectif visé ?

Le premier alinéa du texte proposé pour l'article 53-1 de la Constitution consacre la possibilité pour la France de rallier tout système conventionnel, passé et à venir, de répartition des compétences entre Etats européens partageant les mêmes valeurs en matière de traitement des demandes d'asile.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. La Turquie, par exemple !

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. Il faut entendre par là les demandes tendant à obtenir le statut de réfugié au sens de la convention de Genève de 1951.

Le second alinéa affirme le droit souverain de l'Etat de connaître de telle ou telle demande d'asile qui lui paraîtra plus particulièrement digne d'intérêt, et cela en dehors des mécanismes de répartition des compétences prévues par les accords internationaux.

Ce droit souverain de l'Etat, qu'on opposera au droit subjectif de l'individu, ne peut être que discrétionnaire.

Ainsi s'efface l'obligation d'examiner une demande se présentant sous le drapeau du combat pour la liberté lorsque le système conventionnel attribue cet examen à un autre Etat que le nôtre.

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

Il faut rappeler qu'en matière d'asile l'accord de Schengen est, d'abord, un engagement solennel des Etats d'assurer le traitement de toute demande d'asile présentée à l'un d'entre eux. Aucune demande ne devra rester sans réponse et les Etats ne pourront pas se renvoyer mutuellement la responsabilité d'examiner telle ou telle demande.

M. Michel Charasse. Exact !

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

Il faut insister sur le fait que ce système de « mutualisation » du traitement des demandes d'asile n'est possible que parce que les différents Etats ont, en la matière, des pratiques qui reposent sur un système de valeurs commun : ils adhèrent tous au dispositif de la convention de Genève de 1951 sur le statut de réfugié, complété par le protocole de New York en 1967, et ils l'appliquent dans des conditions similaires.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Non !

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

Le projet qui vous est soumis ne se réfère ni à l'accord de Schengen ni à l'accord de Dublin, signé en juin 1990, ce dernier ayant pour objet de transposer pour les Douze ce que l'accord de Schengen a prévu au départ à cinq, puis à neuf.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Avec le Canada !

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. Mais il rétablit une situation de droit interne qui va nous permettre d'appliquer, dans l'immédiat, le premier de ces accords dans les mêmes conditions que nos autres partenaires européens, sans plus ni moins d'obligations.

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

M. Michel Dreyfus-Schmidt. La Turquie !

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. Ces précisions sont essentielles : pour que le respect du droit d'asile soit pleinement assuré, il faut que le partage des compétences s'opère entre Etats se reconnaissant dans le même système de valeurs. Tel est le sens de cette notion d'Etats européens : elle recouvre à la fois l'idée d'une communauté de valeurs et celle d'une relative proximité géographique, sans lesquelles le système soit n'a pas de sens, soit ne peut pas fonctionner en pratique.

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

Quant aux engagements identiques à ceux qui sont souscrits par la France, auxquels le projet se réfère, ils impliquent l'existence de ces valeurs communes : il s'agit de l'adhésion, d'une part, à la convention de Genève de 1951 sur les réfugiés, complétée par le protocole de New York de 1967, sans réserve géographique, d'autre part, à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950.

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

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

Se trouve ainsi consacrée, mesdames, messieurs les sénateurs, la tradition de notre pays de pouvoir accueillir sur son sol qui il veut, quand il le veut. Il s'agit non plus, cette fois, des modalités de traitement des demandes de reconnaissance de la qualité de réfugié, mais de l'asile territorial, c'est-à-dire de l'exercice, comme je l'ai dit, d'un pouvoir d'Etat, par nature discrétionnaire. Il n'y a, dès lors, plus de raison de se limiter à ceux qui ont été effectivement persécutés pour leur action en faveur de la liberté.

C'est pourquoi le projet ajoute, aux éventuels bénéficiaires de ce pouvoir, tout étranger « qui sollicite la protection de la France pour un autre motif ». Ils sont en effet multiples et divers les motifs pour lesquels des étrangers peuvent solliciter une faveur exceptionnelle de la part de notre pays. Dès lors que le pouvoir de l'Etat est totalement discrétionnaire, il n'y a pas de raison de ne pas élargir le cercle, car il n'y a pas de dérive possible.

Enfin, les nouvelles dispositions viendront compléter le titre IV de la Constitution, relatif aux traités et accords internationaux. Ce point d'ancrage a été préféré au titre XV, relatif aux Communautés européennes et à l'Union européenne. En effet, c'est bien d'une catégorie particulière d'accords qu'il s'agit, accords qui pourront être conclus dans un cadre territorial plus large que celui de l'Union européenne.

Mesdames, messieurs les sénateurs, en adoptant ce projet de loi constitutionnelle, vous permettrez au législateur d'introduire dans notre droit interne les dispositions nécessaires à la mise en application des accords de Schengen en matière d'asile en déterminant, notamment, l'autorité administrative compétente et la procédure applicable.

Vous conforterez les moyens mis à la disposition du Gouvernement pour mener une politique d'immigration maîtrisée, favorable à l'intégration et à la paix sociale.

Vous ferez la preuve de votre ferme volonté de respecter nos engagements européens. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants, du RPR, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

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

M. Paul Masson, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, messieurs les ministres d'Etat, monsieur le ministre, mes chers collègues, en juillet dernier, le Parle-

ment adoptait la loi relative à la maîtrise de l'immigration, présentée par M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur. Personne alors ne pouvait imaginer que nous en serions, trois mois après, à modifier la Constitution française...

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Gouverner, c'est prévoir !

M. Paul Masson, rapporteur. ... pour introduire, en droit interne, les modifications nécessaires au respect de la convention de Schengen.

Faut-il rappeler que cette convention a été elle-même ratifiée par le Parlement français en 1991 et reconnue alors conforme à la Constitution par une décision du Conseil constitutionnel du 25 juin 1991 ?

Nous nous trouvons aujourd'hui devant un cas unique dans nos annales parlementaires. Pour traduire dans notre droit interne les engagements internationaux pris par la France en vertu d'un traité conforme à notre Constitution, nous sommes aujourd'hui obligés de modifier cette Constitution.

De quoi s'agit-il ?

La convention de Schengen énonce des principes simples en matière d'asile.

Aux termes de l'article 29, quel que soit l'Etat auquel l'étranger adresse sa demande, un seul Etat est responsable.

Selon l'article 30, l'Etat responsable est, dans tous les cas, le premier Etat de l'espace Schengen sur lequel pénètre l'étranger.

Mais, en vertu de la fameuse exception de souveraineté figurant à l'article 29-4, la France conserve le droit d'assurer le traitement d'une demande d'asile déjà examinée par ailleurs.

M. Michel Charasse. Exception demandée par la France !

M. Paul Masson, rapporteur. En 1991, le Conseil constitutionnel constate que ces stipulations sont appelées à recevoir application en France au profit des personnes demandant asile en vertu du quatrième alinéa du préambule de la Constitution de 1946, ...

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Non, non, non !

M. Paul Masson, rapporteur... qui évoque le cas des demandeurs d'asile persécutés pour leur action en faveur de la liberté. Sans aucune réserve d'interprétation, le Conseil constitutionnel valide la convention.

M. Michel Charasse. Exactement. M. le rapporteur a raison !

M. Paul Masson, rapporteur. En juillet dernier, le Gouvernement a introduit dans la loi concernant l'immigration un article 24 ayant pour objet de faire entrer dans le droit interne les dispositions prévues dans la convention.

Aux termes de cet article, les autorités de la République refouleront un demandeur d'asile en France entré dans l'espace Schengen en passant d'abord chez nos voisins. Dans ce cas, l'OFPRA ne pourra être saisi puisque, en application de l'article 30 de la convention, l'instruction de cette demande se fait obligatoirement dans le premier pays d'accueil. Mais, bien entendu, la France peut faire jouer, quand elle le souhaite, la clause d'exception prévue à l'article 29-4 de la convention.

La surprise est donc totale lorsque l'on prend connaissance de la décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993.

Alors que tout le monde avait bien compris que la France se réservait le droit d'évoquer, le cas échéant, des situations de demandeurs d'asile qu'il lui paraîtrait judi-

cieux de réétudier, le Conseil constitutionnel, lui, est formel : « La France devra réexaminer toute demande exprimée en se référant à ce préambule. »

Avant le 13 août 1993, une latitude était laissée à la France ;...

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Non, c'est faux !

M. Paul Masson, rapporteur. ...elle aura une obligation, dès lors que le traité de Schengen entrera en vigueur, c'est-à-dire bientôt.

M. Michel Charasse. Le 1^{er} mars 1994.

M. Paul Masson, rapporteur. Quelles sont les conséquences de cette décision, sur le plan juridique d'abord ?

En matière d'asile, M. le garde des sceaux l'a dit, la règle des accords de Schengen est simple : tout demandeur a droit à voir sa demande examinée par un Etat et un seul.

Il y a donc toujours un Etat responsable : l'Etat sur le territoire duquel entre, pour la première fois, venant de l'extérieur de l'espace Schengen, un ressortissant d'un pays tiers. Qu'importe le statut de ce ressortissant ; il peut être en situation régulière, porteur d'un titre de séjour temporaire, muni d'un visa, mais il peut être aussi clandestin, il peut être en transit. Seule compte, pour déterminer l'Etat responsable, la première frontière extérieure qu'il franchit pour entrer dans l'espace Schengen.

C'est un avantage indéniable pour le demandeur ; celui-ci est toujours assuré de voir étudié son dossier. En contrepartie, il ne peut saisir plusieurs Etats simultanément ou successivement, sur l'Etat qui a accueilli l'étranger pour la première fois sur son sol, régulièrement ou irrégulièrement, est responsable.

Il est seul habilité à prendre en charge non seulement la demande, mais aussi le demandeur et sa famille. Ce même état est également seul responsable du rapatriement ou du refoulement, voire de l'expulsion du demandeur en dehors des frontières de l'espace Schengen et non pas chez son plus proche voisin.

Telle est la règle. Elle responsabilise les Etats. Chacun d'eux, en quelque sorte, supporte les conséquences de son comportement ; ses éventuelles erreurs sont sanctionnées ; il subira, le cas échéant, les conséquences de ses propres faiblesses.

L'exception de souveraineté est connue ; elle est prévue à l'article 29-4, dont nous avons examiné les dispositions. Mais ce que l'on n'a pas vu avec assez d'acuité, ce que l'on n'a pas dit avec assez de clarté ni avec assez de force jusqu'ici, c'est que l'usage de l'exception prévue à l'article 29-4 de la Convention entraîne automatiquement chez nos partenaires la disparition de la notion de l'Etat responsable.

L'article 30-2 de la convention est très explicite : « Si une partie contractante est chargée du traitement de la demande d'asile en application de l'article 29-4 - c'est-à-dire la règle de l'exception de souveraineté - la partie contractante responsable - celle qui est responsable aux termes de l'article 30 - est libérée de ses obligations. »

Chacun mesure mieux alors la conséquence de cette disposition. L'exception, chez nous, devient aujourd'hui la règle ; c'est la conséquence de la censure du Conseil constitutionnel à l'encontre de l'article 24 de la « loi Pasqua ».

La conséquence est claire : en application de la décision du Conseil constitutionnel, les six autres Etats de Schengen et, demain, les onze autres Etats de Dublin ne seront plus responsables à notre endroit des ressortissants des pays tiers entrés chez eux, que ce soit légalement ou illégalement.

Mes chers collègues, nous sommes là au cœur du débat. A partir du moment où il n'y a pas d'Etat responsable, sauf la France, parce qu'elle aura fait jouer systématiquement la clause de l'article 29-4 et, par voie de conséquence, celle de l'article 30-2, c'est elle qui se chargera de tout, c'est-à-dire, bien sûr, de l'instruction de la demande, de l'hébergement du demandeur, de l'hébergement de sa famille éventuellement, mais aussi, en cas de rejet, du rapatriement de l'intéressé ou de son expulsion dans un pays autre que ceux de l'espace Schengen.

Il faudra non pas le renvoyer en Allemagne ou en Belgique, mais là d'où il vient ou dans un pays où il sera en sécurité, par référence à la convention de Genève.

M. Michel Charasse. Là où il sera accueilli.

M. Paul Masson, rapporteur. Telles sont les conséquences juridiques de la décision du Conseil constitutionnel. Voyons maintenant quelles en sont les conséquences politiques.

Certes, les demandeurs d'asile persécutés en raison de leur combat pour la liberté ne sont pas les plus nombreux parmi ceux qui espèrent un statut de réfugié en dehors de leur pays. Mais, ici, qui peut, un seul instant, soutenir que cette procédure nouvelle offerte par notre droit ne sera pas systématiquement utilisée par beaucoup d'autres personnes ?

Qui, d'ailleurs, pourrait intellectuellement condamner ces personnes lorsqu'elles cherchent à exploiter toutes les filières, toutes les astuces et toutes les procédures leur permettant d'accéder à une condition moins mauvaise que celle qu'elles subissent dans leur pays lointain ?

Il serait ou irresponsable ou démagogique d'imaginer un seul instant qu'il ne puisse y avoir très rapidement osmose entre les vrais combattants et les faux combattants, entre les vrais persécutés, les faux persécutés et tous les autres, les simples candidats au voyage, les simples candidats à l'emploi.

Les porteurs de toute la misère du monde sauront très vite qu'il y a en France une faille, une fissure, par laquelle on pourra s'introduire chez nous.

Sans doute l'OFPRA fonctionnera. Rien ne permet de penser qu'il y aurait défaillance d'un organisme qui fait tous les jours ses preuves. Mais l'appel d'air augmentera considérablement la lourdeur du système actuel. Rien ne sera réglé lorsque toutes les procédures seront épuisées, y compris celles qui concernent l'appel. En effet, les statistiques sont là. Chacun sait que les personnes déboutées du droit d'asile sont celles qui sont les plus difficiles à refouler ou à reconduire dans leur pays ou dans tout Etat susceptible de les accueillir. Ce sont le quotidien et l'expérience qui parlent en cette matière.

J'ai pu lire, ici ou là, que cette vision de l'immigration était noircie à dessein. Certains ont souligné qu'il n'y avait chez nous que 35 000 demandeurs d'asile en 1992 et que ce chiffre diminuera sans doute au cours des années à venir, compte tenu de nos procédures actuelles. C'est vrai ; mais les mêmes ont-ils évoqué les chiffres allemands ? Je vous les donne aujourd'hui. Ils sont puisés aux meilleures sources puisque c'est un communiqué de l'office de presse du Gouvernement allemand qui en fait état en juin 1993, à la veille de la révision constitutionnelle.

Ce communiqué précise : « A l'heure actuelle, quelque 1 500 000 réfugiés séjournent en Allemagne et ce chiffre ne fait que croître de jour en jour. La catégorie des demandeurs d'asile regroupe à elle seule plus de 600 000 individus dont les demandes n'ont pas fait l'objet d'une décision définitive. A ceux-ci viennent

s'ajouter 100 000 personnes jouissant du droit d'asile et les 130 000 membres de leurs familles. Par ailleurs, on peut additionner à ces derniers chiffres quelque 640 000 réfugiés de fait, auxquels appartiennent, entre autres personnes, d'anciens demandeurs d'asile dont les requêtes ont été rejetées, mais qui, pour des raisons politiques ou humanitaires, n'ont pas été renvoyés dans leur pays.»

Dans ce pays, le taux des demandeurs d'asile effectifs, reconnus comme étant de véritables persécutés politiques, est en constante diminution.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Evidemment !

M. Paul Masson, rapporteur. En avril 1993, ce taux, par rapport à la totalité des demandeurs, était non pas de 10 p. 100 ou de 5 p. 100, mais seulement de 1,7 p. 100.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Bien sûr !

M. Paul Masson, rapporteur. Parmi les personnes qui demandent l'asile, on ne dénombre donc que 1,7 p. 100 de vrais réfugiés politiques, de vrais demandeurs d'asile.

M. Jean-Luc Mélenchon. Alors, à quoi bon tout ce chambardement pour quelque 1 p. 100 ?

M. Paul Masson, rapporteur. Voilà quelle est la triste réalité.

Depuis la réforme de la Constitution allemande en juin dernier, les demandeurs d'asile ont diminué de moitié en Allemagne ; mais, par un processus bien compréhensible de vases communicants, leur nombre s'accroît fortement en ce moment même, sous nos yeux, en Belgique et aux Pays-Bas. En effet, on en compte 30 000 en Belgique, au lieu de 17 000, et 40 000 aux Pays-Bas, contre 20 000 qui étaient attendus. Malgré la saison, des villages de toile sont en train d'être organisés dans ce pays voisin pour faire face au flux nouveau provoqué par la réduction de la capacité d'asile de l'Allemagne, issue de la réforme constitutionnelle de juillet dernier. Voilà quelle est la situation politique.

Chez nous, une pratique stricte des procédures d'appel appliquée par l'OFPPA a permis la résorption des instances. Est-ce le moment d'introduire dans notre droit une procédure alambiquée provoquée par une lecture pointilliste du préambule constitutionnel de 1946.

N'avons-nous vraiment rien d'autre à faire que de donner à nos spécialistes le droit à l'exégèse entre les combattants pour la liberté issus de 1946, les réfugiés, politiques ou non issus du droit international de Genève ou de New York et les immigrés de tous les continents ?

Actuellement, on compte, à l'Est ou au Sud, environ un million de candidats à l'Europe. Ils tournent autour de notre espace, porteurs de toutes leurs misères et de tous nos espoirs. Personne ne peut, aujourd'hui, évaluer la force et la puissance de ce phénomène d'aspiration. Vous le voyez, mes chers collègues, la vision géopolitique rejoint et complète l'analyse juridique.

Donc, la décision du Conseil constitutionnel vient au mauvais moment. Mais elle existe. La loi Pasqua est censurée. Comment réparer la brèche ? Il y a deux possibilités ; M. le garde des sceaux les a évoquées. Il s'agit de la loi et de la réforme constitutionnelle.

Le Conseil d'Etat, consulté, a exploré la piste de la loi. Le rapport du Conseil d'Etat, que nous a livré notre excellent collègue M. Philibert, rapporteur à l'Assemblée nationale, nous suggère effectivement cette piste. Le législateur pourrait instituer une procédure d'urgence permettant le rejet par l'OFPPA des demandes qui seraient manifestement infondées.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Eh oui !

M. Paul Masson, rapporteur. A cet égard, observons que le Conseil constitutionnel a lui-même censuré, le 13 août dernier, une autre disposition de la loi relative à la lutte contre l'immigration, portant de sept à dix jours la durée de la rétention administrative. Il n'est donc pas possible, sauf à s'exposer de nouveau à la censure du Conseil constitutionnel, d'aller au-delà de sept jours.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Et alors ?

M. Paul Masson, rapporteur. Observons encore que ces réfugiés ont le droit de se maintenir sur le territoire national « jusqu'à ce que la commission des recours ait statué sur leur cas » - c'est le texte de la décision du Conseil constitutionnel - et que l'admission de séjour qui leur est ainsi nécessairement consentie va leur permettre d'exercer effectivement les droits de la défense.

Il faudrait donc régler beaucoup de choses en sept jours, y compris l'exercice effectif du droit à la défense jusqu'à l'appel. Tout cela suppose que l'on connaisse, bien évidemment, l'identité du demandeur, sa nationalité, ses raisons et la motivation de la décision de rejet prise par l'Etat responsable. C'est un inventaire lourd et dans un court délai imparti par le Conseil constitutionnel lui-même.

Après avoir exploré cette voie, le Conseil d'Etat nous met en garde contre cette procédure législative dans la suite de son avis : « Ces dispositions ne permettraient pas à la France de s'en tenir à la stricte application de l'article 29-4 de la Convention. Cette obligation découlant, selon la décision du Conseil constitutionnel, du principe proclamé par le quatrième alinéa du préambule de la constitution de 1946, seule une loi constitutionnelle pourrait en dispenser la France. »

Dans le bref texte qui est soumis aux assemblées, deux alinéas distincts traitent de deux problèmes différents.

Le premier alinéa autorise la France à conclure avec les Etats européens des accords déterminant leurs responsabilités respectives pour l'examen de demandes d'asile qui leur seront présentées.

Ces dispositions rétablissent l'article 29-4 de la convention dans toute sa force. La France n'est plus tenue, constitutionnellement, d'examiner toutes les demandes d'asile présentées en vertu du préambule de la constitution de 1946. Elle peut déléguer sa responsabilité.

Toutefois, deux conditions sont mises à la conclusion de ces éventuels accords. D'abord, les Etats concernés doivent être européens. Un souci de proximité et d'efficacité a guidé le Gouvernement dans ce choix. Ensuite, ces Etats doivent être liés par des engagements identiques à ceux qui ont été pris par la France en matière de droit d'asile.

Le second alinéa du projet de loi constitutionnelle est également très clair. Il préserve la souveraineté nationale pour le présent et pour le futur. La France peut toujours donner asile à toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté - c'est la référence au préambule de la constitution de 1946 - mais elle peut aussi accorder l'asile à toute personne qui sollicite sa protection pour un autre motif.

Bien sûr, ces exceptions visent le cas unique dans lequel l'examen d'une demande d'asile ne relèverait pas de la responsabilité de la France. Dans le cas inverse, là où la France est directement responsable, c'est le droit actuel qui s'applique. Faut-il le préciser ?

Vous remarquerez bien qu'à l'avenir, nous ne pourrions aliéner ce droit régalien, pour la première fois affirmé dans notre loi fondamentale.

En cette matière, aucun traité ne pourra nous dispenser de cette réserve de souveraineté, laquelle nous autorisera toujours à évoquer tel cas particulier qu'il nous paraîtra utile d'examiner.

Nous quittons enfin le cadre restreint du préambule de la constitution de 1946. Nous reprenons toute notre liberté vis-à-vis de tous ceux qui, pour une raison ou pour une autre, sollicitent notre protection.

Les autorités de la République ne seront plus obligées d'examiner les demandes, contrairement à ce que nous impose la décision actuelle du Conseil constitutionnel.

Cependant, la France pourra toujours protéger quiconque, dans la seule appréciation souveraine qu'elle peut avoir de la justice, du droit des personnes et de l'intérêt supérieur du pays, sans se référer à des contraintes conventionnelles, internationales ou juridictionnelles.

L'ensemble de ce dispositif est introduit dans le titre VI de la Constitution, et non dans son titre XV, comme le souhaitait le Conseil d'Etat. En effet, la France peut toujours traiter avec des pays européens qui ne sont pas membres de la Communauté, par exemple la Suisse, l'Autriche et la Suède.

Pour conclure, je rappellerai brièvement un certain nombre d'observations.

Premièrement, cette réforme nous est imposée par la décision du Conseil constitutionnel. Ni le Gouvernement ni le Parlement n'avaient rien demandé à cet égard, sauf l'application stricte des accords internationaux signés et ratifiés par la France en matière d'asile. Nous étions, les uns et les autres, légitimement persuadés que la convention de Schengen était transposable dans notre droit, puisque le Conseil constitutionnel avait constaté, en 1991, sa constitutionnalité.

Deuxièmement, on ne doit modifier la loi fondamentale que pour des motifs fondamentaux.

Mme Françoise Seligmann. Eh oui !

M. Paul Masson, rapporteur. Le droit d'asile fait partie de ces motifs fondamentaux, en raison du principe même qu'il revendique, mais aussi parce qu'il est l'objet de détournements systématiques et parce qu'il est devenu un des supports privilégiés de l'immigration irrégulière.

Troisièmement, la notion d'asile dépasse aujourd'hui les frontières nationales. Les données objectives de l'immigration irrégulière en Europe prouvent l'existence de flux puissants, dont les forces actuelles peuvent encore être amplifiées, à l'occasion d'événements d'ampleur historique.

Quatrièmement, il n'est pas question de créer, en France, « une ligne Maginot » de l'immigration. Il s'agit de substituer à des solutions hexagonales, d'inspirations qui nous paraissent étrangement désuètes, un dispositif associant des Etats confrontés aux mêmes problèmes et respectant les mêmes valeurs.

Cinquièmement, il n'est pas non plus question de renoncer à notre privilège de souveraineté en cette matière surtout, dans laquelle notre droit plonge ses racines au plus profond du terroir du pays. Il convient même d'affirmer clairement ce privilège, en dehors du cadre de la constitution de 1946. En effet, les luttes pour la liberté ont pris aujourd'hui une autre ampleur, bien d'autres formes et bien d'autres significations.

Enfin, par ces dispositions, le droit d'asile est renforcé pour les vrais demandeurs. L'expression de ce droit trouve enfin sa place dans notre Constitution. La révision proposée met un terme à un étrange régime dualiste et inégalitaire, fondé tantôt sur le préambule de la constitution de 1946, tantôt sur la convention de Genève de 1951.

Nous refusons une procédure à deux vitesses, qui nous paraît particulièrement étrangère au concept traditionnel du droit d'asile en France.

En contraignant la France à s'ériger en instance d'appel de tous les refus d'asile opposés par ses partenaires, la décision du Conseil constitutionnel a ouvert une fissure par laquelle, rapidement, des dizaines de milliers de demandeurs d'asile chercheront à s'infiltrer sur le territoire national.

Cette fissure deviendrait une véritable brèche s'il fallait accepter que la France, par le jeu combiné des articles 29.4 et 30.2 de la convention de Schengen, devienne le seul Etat responsable de ces étrangers-là, c'est-à-dire s'il fallait admettre, d'une part, qu'elle soit désormais contrainte de les recevoir sur son territoire et, d'autre part, qu'elle soit placée, à l'issue de l'examen de leur demande d'asile, dans l'obligation à la fois juridique et matérielle de procéder à leur éloignement.

La révision constitutionnelle qui est proposée n'a pas d'autre objet que de refermer cette brèche, dans le respect strict du droit d'asile.

La commission des lois a approuvé ces dispositions. Elle vous demande, mes chers collègues, de bien vouloir voter ce texte conforme afin que nous puissions disposer rapidement, c'est-à-dire dès l'entrée en vigueur de la convention de Schengen, des procédures permettant l'application de cette dernière, dans l'esprit même de ceux qui l'ont négociée et selon la volonté du Parlement qui l'a ratifiée. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants, de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

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

M. Jacques Larché, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, après l'exposé d'une clarté remarquable que nous venons d'entendre, mon intervention sera brève. D'ailleurs, il est de règle que le président et le rapporteur de la commission des lois s'entendent sur la portée des propos qu'ils tiennent.

M. Paul Masson nous a rappelé, dans son rapport oral, qu'il est le véritable « inventeur », au sens ancien du terme, des accords de Schengen. C'est lui qui, le premier, a appelé l'attention du Sénat, et même celle du ministre de l'intérieur de l'époque, sur ces accords négociés presque en catimini par une nébuleuse de services et de groupes de travail, accords dont personne ne pouvait encore mesurer la portée.

Cette révision doit nous permettre non seulement de résoudre un problème ponctuel - cela a été parfaitement indiqué tout à l'heure et je n'y reviens donc pas - mais aussi de clarifier la conception que nous avons du contrôle de constitutionnalité des lois. Ce dernier point me paraît particulièrement important. Je ne pense pas que ce débat doive être l'occasion pour nous de remettre en cause le Conseil constitutionnel, ni dans sa structure ni dans sa compétence de droit.

La démocratie a besoin de stabilité institutionnelle.

Au hasard des engagements politiques de nos concitoyens, tel ou tel organe d'Etat peut être amené à prendre des décisions qui ne conviennent pas à tels ou tels d'entre nous. Ce n'est pas une raison pour le remettre en cause dans son principe.

Cela ne nous prive bien sûr ni du droit de contester ni même de la possibilité d'approuver. Nous constatons d'ailleurs que la même institution - je fais allusion au Conseil constitutionnel - a, au cours de son histoire, tour à tour sauvegardé la liberté de l'enseignement...

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Ah !

M. Jacques Larché, président de la commission. ... empêché que les nationalisations ne tournent à la spoliation.

M. Jean Chérioux. Ah oui !

M. Jean-Luc Mélenchon. Oh là là !

M. Jacques Larché, président de la commission. Si la décision du Conseil constitutionnel ne vous plaît pas, allez le lui dire !

J'indiquais donc que le Conseil constitutionnel a tour à tour sauvegardé la liberté de l'enseignement, empêché que les nationalisations ne tournent à la spoliation...

M. Marc Lauriol. Très bien !

M. Jacques Larché, président de la commission. ... et rappelé que le peuple français est un et indivisible !

M. Jean-Luc Mélenchon. Ah ça, c'est bien !

M. Jacques Larché, président de la commission. Vous voyez bien que l'on finit par s'entendre ! (*Sourires.*)

C'est d'ailleurs ce même Conseil constitutionnel qui est en train de bâtir dans des conditions curieuses un droit de l'étranger totalement prétorien et qui n'hésite pas à se contredire, au risque de rendre inapplicable une convention internationale d'une extrême importance.

Je rappellerai le principe trop souvent oublié sur lequel repose le mécanisme de contrôle : le Conseil est non pas un juge, mais simplement un organe d'Etat auquel la Constitution impose, contrairement à ce que l'on affirme trop souvent, le principe fondamental sur lequel repose notre droit, à savoir celui de la souveraineté de la loi.

A la loi est attachée une présomption de constitutionnalité. Quelle que soit sa portée, la loi qui n'a fait devant nous l'objet d'aucune exception d'inconstitutionnalité, d'aucun contrôle préventif, doit être promulguée. Une fois promulguée, elle s'impose à tous.

C'est pour cela que la majorité d'entre nous s'est toujours opposée aux suggestions visant à instituer un contrôle *a posteriori* de la constitutionnalité de la loi.

Cependant, le contrôle *a priori* existe et, lorsqu'il intervient, telle ou telle disposition d'une loi ne peut être promulguée.

Cette décision est définitive. Est-elle souveraine ? Je ne le crois pas.

Il est temps de noter une évolution peut-être préoccupante de la conception que le Conseil constitutionnel a de son rôle.

M. Jean-Luc Mélenchon. Ah ! Ah !

M. Jacques Larché, président de la commission. Cette évolution, nous l'avons tous provoquée dans la mesure où nous avons de façon quasi systématique présenté des recours qui, peut-être, ne s'imposaient pas toujours.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Fondés sur le préambule !

M. Jacques Larché, président de la commission. Elle tient également au domaine de référence sur lequel le Conseil constitutionnel fonde ses décisions. Ce domaine est vaste. Il comprend, outre le texte de la Constitution elle-même, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, le préambule de la constitution de 1946 et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.

Certes, il est exact de noter que ni la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ni le préambule de la constitution de 1946 n'ont de portée intégralement normative ; ils l'ont pour partie. De ce fait, en y faisant référence - souvenez-vous, à cet égard, de l'affaire du droit d'amendement - le Conseil constitutionnel acquiert un pouvoir d'appréciation.

Cependant, ces deux textes ont, du point de vue de notre philosophie sociale et politique, une valeur essentielle : si le droit de propriété figure dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, le droit de grève et le droit syndical se trouvent, quant à eux, dans le préambule de la constitution de 1946. Les dispositions qui figurent dans ces deux textes sont donc tellement importantes que tous les recours se fondent sur l'un ou sur l'autre.

Supprimer ces références permettrait, me semble-t-il, des dérives dangereuses. Cela ne résoudrait pas le problème qui se pose à nous et qui tient à la technique de décision du Conseil constitutionnel.

Passons sur le nombre anormal de considérants qui ôte aux décisions beaucoup de leur valeur intellectuelle. Ainsi, la décision qui nous a amené à l'actuelle révision constitutionnelle comporte 135 considérants ! Nous les avons bien sûr lus. Mais quels juristes - je n'ose pas dire quels membres du Conseil constitutionnel ! - ont lu dans son intégralité cette décision ? (*Sourires.*)

M. Charles Lederman. Iconoclaste !

M. Jacques Larché, président de la commission. Plus grave est la réserve d'interprétation à laquelle le Conseil constitutionnel a de plus en plus recours.

Elle aboutit à une véritable judiciarisation du débat politique dans la mesure où elle indique au législateur la signification de ce qu'il a décidé.

Ce moyen terme ne saurait être accepté : ou bien la loi est inconstitutionnelle et le Conseil constitutionnel doit le dire à titre préventif, ou bien elle est la loi, et c'est à nous de préciser, au besoin par la portée de nos débats, ce que nous avons entendu qu'elle soit.

Mais, pour définitive qu'elle soit, la décision du Conseil constitutionnel ne peut avoir pour effet d'attribuer à ce dernier une part quelconque dans l'exercice de la souveraineté. Celle-ci n'appartient qu'à nous et au peuple,...

M. Michel Charasse. Très bien !

M. Jacques Larché, président de la commission. ... et nous avons toujours le loisir de l'affirmer par le recours à notre pouvoir constituant.

M. Michel Charasse. Exactement !

M. Jacques Larché, président de la commission. Ce recours, sans doute, doit être rare et n'intervenir que dans les domaines que nous jugeons essentiels.

Il met en mouvement les plus hautes autorités de l'Etat - le Président de la République, le Premier ministre et les parlementaires - et suppose leur accord. Il peut être soumis à la sanction populaire.

Telle est, je crois, la signification sous-jacente de notre débat d'aujourd'hui.

Sur la proposition de M. le Premier ministre, une procédure dont on vous a parfaitement démontré la nécessité et la portée a pu être menée à bien, mes chers collègues. Elle a été acceptée par le Président de la République.

Nous rappelons ainsi de la manière la plus ferme que nous n'entendons pas que le débat législatif soit systématiquement subordonné à la décision d'un organe qui doit, lui aussi, dans l'exercice de son pouvoir, respecter la Constitution dans sa lettre et dans son esprit.

Mais nous rappelons aussi que, détenteurs de la souveraineté, nous pouvons, par l'exercice de notre pouvoir constituant, faire respecter notre volonté et, au-delà de celle-ci, la volonté du peuple. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

M. le président. J'indique au Sénat que, compte tenu de l'organisation du débat décidée par la conférence des présidents, les temps de parole dont disposent les groupes pour cette discussion sont les suivants :

Groupe du Rassemblement pour la République, 41 minutes ;

Groupe socialiste, 34 minutes ;

Groupe de l'Union centriste, 32 minutes ;

Groupe des Républicains et Indépendants, 26 minutes ;

Groupe du Rassemblement démocratique et européen, 18 minutes ;

Groupe communiste, 15 minutes ;

Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe, 14 minutes.

J'indique également que M. le garde des sceaux a émis le souhait de quitter le Sénat à douze heures quinze.

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

M. Jacques-Richard Delong. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, la Haute Assemblée est réunie aujourd'hui pour examiner le projet de loi constitutionnelle relatif aux accords internationaux en matière de droit d'asile.

A la suite de la décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993, qui a censuré certaines dispositions de la loi relative à l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France, il nous fallait agir rapidement. Je tiens donc à remercier le Gouvernement de sa diligence.

Quand je dis qu'il fallait agir rapidement, c'est non pas pour des raisons idéologiques, en vertu desquelles nous devrions organiser une prétendue chasse aux sorcières, mais uniquement pour des raisons juridiques.

Je voudrais, avant d'aller plus avant dans mon propos, rappeler mon attachement, celui de l'ensemble du groupe du RPR et même celui de l'ensemble des Français au droit d'asile.

M. Jean-Luc Mélenchon. Ah !

M. Jacques-Richard Delong. C'était pour moi un devoir de l'affirmer.

M. Marc Lauriol. Très bien !

M. Jacques-Richard Delong. La France est et doit rester un pays d'accueil. Nous sommes peut-être l'un des premiers pays au monde à avoir inscrit dans nos lois républicaines le principe du droit d'asile sur notre territoire de tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté.

En adoptant, lors de la session de printemps dernière, le texte, présenté par le Gouvernement, relatif à la maîtrise de l'immigration, notre propos était clair : c'est parce que nous étions fortement attachés au respect de ce principe de la République que nous voulions éviter l'utilisation abusive et le dévoiement de la procédure.

Nous voulions éviter que des étrangers désireux de venir sur notre territoire pour une tout autre raison - tel est bien le cas actuellement ! - n'utilisent cette procédure au détriment de gens réellement persécutés qui, eux, ont besoin de notre protection.

Alors, mes chers collègues, cessons ce faux débat qui consiste à vouloir nous montrer du doigt ! Je pense sincèrement que personne, dans cette assemblée, n'a de leçon à recevoir en matière de respect des droits de l'homme et de respect du droit d'asile.

M. Jean-Luc Mélenchon. Ça dépend !

M. Jacques-Richard Delong. En votant, au printemps dernier, le chapitre VII de la loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France, le Parlement n'a fait qu'introduire dans notre droit national les règles édictées par la convention de Schengen.

En effet, dois-je vous rappeler, mes chers collègues, que, dans sa décision du 25 juillet 1991, le Conseil constitutionnel avait déclaré conforme à notre Constitution la convention de Schengen ?

Or, que prévoit cette convention ? Elle prévoit expressément des règles d'examen des demandes d'asile par un seul et unique Etat de l'espace Schengen. Elle prévoit également, en son article 29, paragraphe 4, et ce à la demande expresse de la France, la possibilité pour un Etat signataire de la convention d'étudier une demande d'asile dont la responsabilité relèverait d'un autre Etat.

Autrement dit, alors qu'en 1991 le Conseil constitutionnel considérait comme conforme à la Constitution cette possibilité de transférer une partie de notre souveraineté quant à l'examen des demandes d'asile, tout en conservant la faculté - c'était seulement une faculté - d'étudier un dossier déjà instruit par un autre Etat membre, il considère aujourd'hui que le respect de la Constitution obligerait la France à étudier toutes les demandes fondées sur le préambule de la constitution de 1946 !

La France serait ainsi dans l'obligation d'étudier toutes les demandes fondées sur ce préambule, alors qu'elle aurait, au sens de la Convention de Schengen, laissé la demande à la charge de l'Etat dit responsable. Ce qui n'était qu'une simple faculté devient, dès lors, une obligation de portée générale.

Vous me permettez, mes chers collègues, de rester perplexe face à la « continuité » de la jurisprudence du Conseil constitutionnel !

Je ne reviendrai pas ici sur les mécanismes d'application de la convention de Schengen ; ils ont été rappelés de façon claire et évidente par notre éminent collègue M. Paul Masson, rapporteur de la commission des lois, et pour lequel les accords de Schengen n'ont pas de secret.

Je souhaite, en revanche, exposer devant vous le risque évident que nous courons si nous ne remédions pas immédiatement à la situation dans laquelle nous place la décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993.

Comme le rappelait M. Paul Masson, la décision du Conseil constitutionnel du 13 août dernier est fondée sur des considérations juridiques abstraites qui ne semblent pas avoir exactement pris en compte les données réelles de l'immigration irrégulière en Europe.

Nous avons actuellement, aux portes de l'Europe de l'Ouest, plus de 600 000 demandeurs d'asile. La France traite aujourd'hui, en moyenne, 30 000 demandes. Si nous ne faisons rien, il semble évident que nous serons obligés de traiter les 600 000 demandes.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Vingt-deux mille !

M. Jacques-Richard Delong. Un demandeur d'asile débouté dans un autre pays d'Europe, sachant qu'il peut tenter sa chance en France, viendra inexorablement y présenter sa candidature.

Cela aura, d'abord, pour conséquence d'augmenter le nombre des dossiers à instruire, d'où un allongement des délais d'instruction des dossiers, ce qui fait que l'OFPPA ne pourra pas statuer dans le délai de sept jours, délai de la rétention administrative.

Mais, surtout, cela nous obligera à accueillir sur notre territoire ces milliers de demandeurs d'asile potentiels pendant tout le délai de l'instruction, soit, en moyenne, six mois.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Mais non !

M. Jacques-Richard Delong. La création de zones dites d'attente pour ces demandeurs d'asile, préconisée par les partisans de la voie législative, se heurterait à de nombreuses limites : elle ne pourrait notamment concerner que les étrangers dont la demande serait manifestement abusive.

Je parlais, il y a quelques instants, de 600 000 demandes potentielles. Mais, si nous tenons compte de l'évolution de la situation, on pourrait très vite atteindre le million. (*Protestations sur les travées socialistes.*)

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Ne vous arrêtez pas en si bon chemin : dix millions, vingt millions !

M. Jacques-Richard Delong. Pourquoi voudriez-vous que je m'arrête ? Ce chemin me paraît très bon, contrairement au vôtre !

Un autre problème se pose. En effet, en obligeant la France à étudier toutes les demandes d'asile fondées sur le préambule de la constitution de 1946, le Conseil constitutionnel transfère à la France, au regard de la convention de Schengen, l'obligation d'assurer la sortie de l'espace de Schengen non seulement de nos propres déboutés mais également des déboutés des autres États signataires qui auraient formulé une seconde demande auprès de nos autorités.

Alors, cessons les faux débats ! Il nous faut agir vite, et je me réjouis que le Gouvernement ait pris ses responsabilités.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Pour aller vite, on va vite !

M. Jacques-Richard Delong. A l'éclairage de l'avis rendu par le Conseil d'Etat en date du 23 septembre 1993, la révision de la Constitution s'impose.

Le texte que vous nous soumettez, monsieur le ministre, confère ainsi une véritable base constitutionnelle à la convention de Schengen, en reconnaissant à la France le droit de faire exercer par un Etat cocontractant une partie de sa souveraineté.

Ainsi, nous ne serons plus dans l'obligation d'examiner toutes les demandes d'asile qui relèvent de la responsabilité d'autres pays. La notion d'Etat responsable, au sens de la convention de Schengen, aura ainsi tout son sens.

La révision de notre Constitution va encore plus loin. En effet, le second alinéa du texte proposé pour l'article 53-1 de la Constitution consacre le droit d'asile, et même un droit d'asile élargi.

Le droit d'asile étant ainsi constitutionnalisé, il pourra être accordé en dehors de toute référence au préambule de 1946 ou de toute convention signée par la France, telle que la Convention de Genève.

C'est un droit d'asile élargi, disais-je, car, en restaurant le droit régalién des autorités de la République française, nous ne limitons pas le droit d'asile à la seule hypothèse d'une persécution en raison des actions en faveur de la liberté, si notre pays estime qu'il y va de son devoir.

Je veux conclure en rappelant que la décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993 a vidé de son contenu la loi relative à l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France dans ses dispositions sur le droit d'asile, rendant ainsi impossible une coopération à l'échelle européenne dans la lutte contre le détournement du droit d'asile et même, tout simplement, contre l'immigration clandestine.

Aussi, mes chers collègues, profondément convaincu par les arguments qu'a avancés M. le ministre, je voterai ce texte sans réserve pour permettre à notre pays de jouer son rôle dans cette coopération européenne. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

M. le président. Monsieur Lederman, avant de vous donner la parole, permettez-moi de vous faire observer que dans la lettre à laquelle vous avez fait allusion, et que l'on vient de me faire parvenir, le conditionnel est employé.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Monsieur le président, il y a des futurs, que je me suis permis d'indiquer !

M. le président. Je ne veux pas rouvrir la polémique ; je tenais simplement à apporter cette précision.

M. Charles Lederman. M. Dreyfus-Schmidt a raison : il y a des verbes au futur, en tout cas dans l'exemplaire que nous avons eu !

M. Pierre Fauchon. C'est un faux ! (*Sourires.*)

M. le président. Vous avez la parole, monsieur Lederman.

M. Charles Lederman. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, nous reprenons donc aujourd'hui un débat déjà vieux de plus de deux ans, celui de l'influence de la convention de Schengen à la fois sur le principe du droit d'asile tel qu'il est reconnu et appliqué par la France et sur l'exercice de la souveraineté nationale.

Ces accords de Schengen, négociés dans le plus grand secret durant six ans, furent adoptés par le Parlement, à la sauvette, en juin 1991. Le doute était d'ailleurs grand sur les bancs de la majorité sénatoriale, au point même que M. Masson, minoritaire au sein de la commission des lois, ne présenta pas son rapport pour avis et que personne - même pas M. Jacques Larché ! - ne le suppléa.

Oui, les doutes étaient grands sur les modalités de la construction européenne, à tel point que M. le président de la commission des lois affirmait : « Il est un domaine sur lequel nous pouvons sans difficulté tous tomber d'accord : autant nous sommes partisans d'une Europe qui renforcerait la France, autant nous serions hostiles à une construction européenne qui n'aurait comme résultat que de l'affaiblir ».

Finalement, la droite sénatoriale ratifia les accords de Schengen, comme, d'ailleurs, elle inscrivit le traité de Maastricht dans la Constitution, une année plus tard.

Aujourd'hui, ceux qui s'affirmaient particulièrement circonspects à l'égard des accords de Schengen voilà deux ans - je veux parler de M. Masson et de M. Jacques Larché, en particulier - admettent sans difficulté les abandons de souveraineté qu'ils induisent.

M. le rapporteur explique en effet que le projet constitutionnel « confère, en fait, une base constitutionnelle incontestable à la convention de Schengen ou à toute autre convention équivalente en ce qu'elle reconnaît expressément à la France le droit de faire exercer par un Etat cocontractant une compétence ressortissant jusqu'à présent à sa seule souveraineté ».

Pourquoi donc ceux qui, hier, craignaient tant de voir la France soumise à une démarche supranationale défendent-ils aujourd'hui des dispositions qui, de toute évidence, bafouent la spécificité de notre pays ?

La réponse est tout simplement mais pleinement politique. L'objectif premier du gouvernement de M. Balladur et de M. Pasqua, qui a tout mis en œuvre pour obtenir cette révision constitutionnelle, est de créer l'amalgame entre droit d'asile et immigration, de mettre en œuvre ainsi une opération politicienne démontrant la volonté de la majorité de droite de régler la question de l'immigration, en l'intégrant dans la Constitution elle-même.

L'étranger doit être soupçonné, montré du doigt, qu'il soit clandestin dans le textile, vieux travailleur dans l'automobile, lycéen à Montreuil ou à Conflans-Sainte-Honorine, ou, enfin, réfugié politique.

Ce débat, cette révision constitutionnelle n'ont qu'un objectif et n'auront, en tout cas, qu'une conséquence : faire croître la xénophobie dans un pays ravagé par la crise, manipuler l'opinion contre le bouc émissaire responsable de tous les maux dans une société où les chômeurs se comptent par millions.

Le fondement de l'opération politique menée par M. Pasqua est bien là. Le ministre de l'intérieur – il le confirmait récemment devant les députés – n'a pas une passion exagérée, c'est le moins qu'on puisse dire, pour les livres de droit. L'exégèse des décisions du Conseil constitutionnel ou le décryptage des conventions internationales ne constituent pas, semble-t-il, son passe-temps favori.

La reconquête de l'électorat perdu à la droite du RPR est son souci premier, sa motivation privilégiée, voire unique, dans cette affaire.

Qui peut affirmer ici que l'invasion du pays par les réfugiés politiques menace la France ?

M. Jean-Luc Mélenchon. Evidemment !

M. Charles Lederman. Qui peut me démontrer, chiffres vérifiés à l'appui, que l'heure est venue de détruire l'un des principes fondamentaux de la République, l'un de ceux qui sont nés au Siècle des lumières, et qui, de par le monde, ont donné à la grande Révolution française l'éclat de son idéal humaniste ?

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Absolument !

M. Charles Lederman. « Le peuple français donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour cause de la liberté », disait l'article 120 de la constitution de 1793.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Eh oui !

M. Charles Lederman. Pourquoi, aujourd'hui, deux cents ans après cette solennelle proclamation, alors que l'humanité devait à grands pas s'engager vers le progrès, assiste-t-on à une telle régression ?

Je puis vous citer des chiffres qui, eux, sont officiels.

En 1989, 60 000 personnes demandaient l'asile en France. En 1992, leur nombre était tombé à 27 000.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Absolument !

M. Charles Lederman. Les réfugiés politiques constituent 5 p. 100 de l'effectif des étrangers extracommunautaires qui résident, de nos jours, en Europe.

Ces données irréfutables confirment la volonté manifeste de la droite d'entretenir une véritable psychose autour de l'immigration.

La lecture des débats qui se sont tenus à l'Assemblée nationale est significative. A lire les orateurs de l'UDF ou du RPR, nous serions à la veille d'une véritable invasion.

Seul M. Mazeaud, président de la commission des lois à l'Assemblée nationale, s'est démarqué en évoquant la volonté de M. Pasqua : « Je me demande d'ailleurs si, dans son esprit » – il parlait de celui de M. Pasqua – « il ne s'agit pas de parler de ce que ressent l'opinion publique ; nous sommes en ce moment même le constituant ; il y a non pas une perversion mais une erreur de conception, car il s'agit du droit d'asile et non de l'ensemble du problème de l'immigration ».

M. Robert Pagès. Très bien !

MM. Jean-Luc Mélenchon et Michel Dreyfus-Schmidt. Absolument !

M. Charles Lederman. A la menace venue de l'étranger, la réponse est unique : il faut dresser une véritable muraille autour des pays signataires des accords de Schengen, organiser un système policier très sophistiqué à l'image du SIS, le système d'information Schengen.

Mon ami Robert Pagès reviendra tout à l'heure sur nos propositions. Je souhaite, dès à présent, simplement affirmer ceci : la crise du capitalisme est mondiale. Des peuples s'enfoncent dans la misère. Les restructurations économiques à l'est de l'Europe jettent des millions de familles dans les affres du chômage. La surexploitation du tiers monde maintient des pays dans un état de misère qui leur interdit de répondre aux besoins de leur peuple.

Une chose est certaine : ce ne sont pas les pays européens, ni à l'évidence la France elle-même, qui peuvent accueillir tous les déshérités du monde. Nous sommes, en effet, nous-mêmes confrontés à une crise sans précédent.

Face à ce constat, le parti communiste français s'est prononcé, depuis 1974, pour l'arrêt de l'immigration ; à l'exception du droit d'asile et d'un regroupement familial organisé et justement maîtrisé. M. Pasqua ne peut en dire autant, puisqu'il préconisait, voilà deux ans encore, l'instauration de quotas d'immigrants, au service direct du patronat français.

En revanche, nous proposons de mettre en œuvre une politique de coopération radicalement nouvelle et d'une ampleur à la hauteur des enjeux.

Il s'agit non pas seulement d'une question d'aide d'Etat à Etat, qui doit, bien entendu, être développée et renforcée mais aussi, et surtout, d'une autre conception des relations économiques internationales.

Il doit, en effet, être mis un terme à la puissance des multinationales, qui ne sont que des machines à broyer les hommes pour produire d'immenses richesses destinées à une infime minorité de profiteurs qui décuplent leur fortune (*M. Fauchon rit.*)

Mme Hélène Luc. Très bien !

M. Charles Lederman. Tel est le langage de vérité qu'il faut tenir aux Françaises et aux Français en cessant de les berner comme aujourd'hui encore en dénonçant les demandeurs d'asile et les réfugiés politiques comme responsables des maux de notre société.

Après ces considérations de portée générale, je souhaite m'arrêter sur quelques problèmes précis soulevés par le texte qui nous est soumis aujourd'hui.

Le projet de loi constitutionnelle s'attaque directement, sur le fond, au quatrième alinéa du préambule de la constitution de 1946, repris par celle de 1958.

Cette disposition constitue un principe fondamental de notre République en imposant l'obligation suivante aux gouvernements de la France : « Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République. »

C'est bien cette obligation séculaire d'accueil que la droite veut faire disparaître. Le texte du projet de loi inscrit dans la Constitution même de notre pays la conception du droit d'asile qui est celle des signataires des accords de Schengen : il ne doit constituer, au mieux, qu'une faculté pour les gouvernants et non une obligation, un droit pour les demandeurs d'asile.

Le Gouvernement et les majorités de l'Assemblée nationale et du Sénat tentent de masquer leur volonté en affirmant que le projet de loi constitutionnelle ne fait que répondre à l'attitude nouvelle du Conseil constitutionnel, qui, par sa décision du 13 août 1993, aurait effectué un formidable revirement de jurisprudence.

M. Jean-Louis Philibert, rapporteur de ce texte devant l'Assemblée nationale, affirmait notamment le 27 octobre dernier : « Qu'on ne nous dise pas qu'il s'agit de toucher à un principe constitutionnel depuis longtemps établi ! La Constitution que le projet de loi entend modifier, c'est non pas la constitution de 1958, mais la constitution interprétée par le Conseil constitutionnel le 13 août 1993. »

M. Masson, lui-même, s'inscrit dans cette démarche en affirmant, à la page 19 de son rapport : « Cette décision transforme ainsi en véritable obligation de portée générale ce que la France entendait comme une simple faculté... »

Comment peut-on réellement parler de revirement de jurisprudence ?

Les sénateurs communistes n'ont pas, vous le savez bien, une confiance aveugle à l'égard des décisions du Conseil constitutionnel. Nous demandons même la suppression de cet « organe d'Etat » - je reprends l'excellente expression employée tout à l'heure par M. Larché - pour mettre en place une commission de contrôle de constitutionnalité émanant du Parlement.

J'ai suffisamment, ici même, dénoncé un certain « gouvernement des juges », à l'époque où la majorité sénatoriale, à commencer par M. Pasqua lui-même, vantait et défendait bec et ongles cette juridiction, pour donner à mes propos une crédibilité certaine.

Les décisions du Conseil constitutionnel évoquant le préambule de la constitution de 1946 sont nombreuses. Jamais le principe du droit d'asile n'a été contesté, et pour cause, la clarté du quatrième alinéa s'imposant à l'évidence. Tout au plus le Conseil constitutionnel a-t-il indiqué que les lois ou conventions internationales l'organisaient.

La décision du 23 juillet 1991 relative aux accords de Schengen était-elle vraiment contradictoire avec celle du 13 août 1993 ?

Référons-nous aux considérants, ces fameux considérants que les membres du Conseil constitutionnel n'ont peut-être pas lus, d'après vous, monsieur Larché. Je souhaite que tel ne soit pas le cas. Certes, nous a-t-on dit, ceux qui ont négocié les accords du GATT ne savaient plus pendant quelque temps ce qu'ils étaient censés avoir signé. Je ferme la parenthèse.

Dans les considérants en question, le Conseil constitutionnel a d'abord repris *in extenso* le préambule de la constitution de 1946. Celui-ci se trouvait donc concerné.

Ensuite, les dispositions des accords de Schengen, notamment l'alinéa 4 de l'article 29 de la convention, ne contredisent pas, selon le Conseil constitutionnel, la primauté du préambule de la constitution de 1946 sur les accords internationaux.

Je le cite : « Considérant que, toutefois, le paragraphe 4 de l'article 29 réserve le droit de toute partie contractante "pour des raisons particulières tenant notamment au droit national" d'assurer le traitement d'une demande d'asile même si la responsabilité incombe à une autre partie ; que ces dernières stipulations sont appelées à recevoir application au profit des personnes susceptibles de bénéficier du droit d'asile en vertu du quatrième alinéa du préambule de la constitution de 1946 ; ».

L'obligation d'accueil en vertu du préambule de la constitution de 1946 est donc maintenue.

Il existe - c'est une évidence - une contradiction entre notre Constitution et les accords de Schengen. Nous l'avions dénoncée en 1991. Le Conseil constitutionnel, nous venons de le constater, s'était finalement refusé à trancher et, de ce fait, maintenait la supériorité incontestable des normes constitutionnelles sur les traités.

M. Masson, lui-même, au cours des débats qui se sont tenus en commission, a confirmé cette échelle des valeurs juridiques. Vous avez, en effet, indiqué, monsieur le rapporteur, que « le traité, s'il était supérieur à la loi ordinaire sous réserve de réciprocité, demeurerait subordonné à la Constitution ».

Nous découvrons ici la clef de la motivation juridique des auteurs du projet de loi constitutionnelle. Les accords de Schengen ne suffiraient pas à détruire la conception française du droit d'asile.

Il faut, pour ce faire, modifier la Constitution elle-même. Certains, tel M. Mazeaud, s'interrogeaient sur la nécessité d'une révision.

M. le président. Je vous prie de conclure, monsieur Lederman. Vous avez épuisé le temps de parole qui vous était imparti.

M. Charles Lederman. Je conclus, monsieur le président.

Nous avons, dans cette dernière analyse, la réponse politique : dans un premier temps, on introduit, dans la Constitution, une disposition contraire au principe établi par le préambule et, dans un second temps, on casse le bloc de constitutionnalité, comme le demande M. Dailly, dans son amendement, détruisant par là même la reconnaissance constitutionnelle de tous les grands principes qui fondent notre République, tels le droit à la santé, le droit syndical et le droit de grève.

M. Philibert vend la mèche, en déclarant que « , avant, la décision du 13 août l'alinéa 4 du préambule n'était qu'une façade derrière laquelle il n'y avait rien ».

Cette volonté de briser le droit d'asile au nom de la lutte contre l'immigration explique également la curieuse anticipation sur la mise en place même des accords de Schengen dont beaucoup affirment qu'ils ne s'appliquent peut-être jamais. Peut-on, dès lors, fonder une loi constitutionnelle sur un texte dont nous ne savons pas s'il s'appliquera ?

Pourquoi cette précipitation si ce n'est pour servir une logique interne d'exclusion, de division des travailleurs français ?

Les sénateurs communistes et apparentés s'opposent avec vigueur à cette révision constitutionnelle qui entache l'honneur de la France.

Ils s'élèvent, avec tous les démocrates, au côté de multiples associations de défense des droits de l'homme, contre une logique de régression qui, dans le prolongement des lois dites lois Pasqua, s'attaque délibérément à deux cents ans de tradition de lutte pour la liberté. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées communistes.*)

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

M. Pierre Fauchon. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, les circonstances dans lesquelles ce texte se présente illustrent à merveille le principe de Montesquieu et des théoriciens de la démocratie libérale selon lesquels celle-ci ne peut s'épanouir qu'à la faveur d'une séparation des pouvoirs combinant leurs efforts dans un mécanisme subtil de poids et de contrepoids.

Faut-il s'en plaindre et « maudire les juges » ? On sait que la réponse varie souvent selon le camp auquel on appartient. Un effort d'objectivité permet en tout cas de considérer qu'il n'y a pas de péril tant que le jeu des pouvoirs ne conduit pas à la paralysie.

Tel est le cas, aujourd'hui, puisque la voie de la réforme constitutionnelle permet de surmonter la difficulté créée, ou révélée, par la décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993.

Cette décision a pu surprendre – je suis de ceux qu'elle a surpris – dans la mesure où le sens commun a peine à comprendre que la fidèle mise en œuvre d'un traité, jugé préalablement conforme à la Constitution, peut créer en elle-même un cas d'inconstitutionnalité.

L'explication tient sans doute au fait que la reconnaissance de constitutionnalité de la convention de Schengen par le Conseil constitutionnel prenait en compte l'article 29-4 de celle-ci, qui réservait entièrement l'exercice autonome du droit d'asile pour tout Etat signataire invoquant son droit national.

A juste titre, le Conseil constitutionnel a pu considérer que cette disposition garantissait le respect de l'article 4 du préambule de 1946. Cela était vrai jusqu'au jour où, par l'effet de la « loi Pasqua », cette application a fait l'objet, avec l'ensemble des situations de réfugiés, d'ailleurs noyées dans un tout, d'une mise en gestion commune sous forme de délégations mutuelles entre les parties signataires des accords de Schengen. Il n'est donc pas faux de dire que c'est cette loi nouvelle qui a fait surgir la difficulté résultant de « l'abandon », par la France, de ses responsabilités issues du préambule de 1946.

Il n'est pas faux non plus de dire que cette dépossession était virtuellement incluse dans la convention de Schengen. Ainsi se trouve-t-on en présence d'une situation difficilement compréhensible pour le sens commun, même si l'analyse juridique en confirme selon moi, et en toute modestie, la cohérence.

Du moins cette situation n'est-elle pas sans issue puisque le texte qui nous est soumis présente un double mérite.

D'abord, il rend constitutionnelle la possibilité pour l'Etat de déléguer à un autre Etat ses responsabilités en matière de droit d'asile, y compris celles qui sont imposées par le préambule de 1946.

Ensuite, il conserve, à titre exceptionnel, le droit pour un Etat d'exercer directement le droit d'asile pour tout motif qui lui paraîtra convenable.

Cette réserve me paraît essentielle compte tenu du caractère régalien, je dirais plus volontiers sacré, du droit d'asile.

La législation du droit d'asile se trouve ainsi clarifiée et renforcée en même temps que se trouve validé ce qu'il faut bien appeler un « transfert » de souveraineté au profit d'un autre Etat européen.

Les sénateurs du groupe de Union centriste, pour qui la construction européenne postule la mise en commun de l'exercice de la souveraineté dès lors que cet exercice, dans le strict cadre national, se révèle inopérant, ne peuvent qu'approuver de telles dispositions qui mettent en lumière l'aspect positif, trop souvent oublié, du principe de subsidiarité. Ce principe signifie non seulement qu'il ne faut rien transférer de ce que l'on peut gérer soi-même, mais aussi qu'il faut transférer ce que l'on n'est plus en état de gérer soi-même.

Les sénateurs de l'Union centriste regrettent cependant le caractère rudimentaire de cette « mise en commun » sous forme de délégation donnée à un autre Etat, sans aucun contrôle des conditions d'exercice de cette délégation, c'est-à-dire sans aucune garantie, ni même beaucoup d'information sur le résultat final.

Une véritable « communautarisation » supposerait non la délégation, mais l'exercice en commun des procédures du droit d'asile à travers une organisation commune au sein de laquelle la France, étant présente, participerait concrètement à cet exercice.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Absolument !

M. Pierre Fauchon. On voit bien à cette occasion, qui n'est pas sans rappeler le problème de la monnaie unique, qu'une authentique procédure communautaire garantit mieux les intérêts particuliers des Etats qu'un système dans lequel ceux-ci sont, de droit – je pense à Schengen – ou de fait – je pense à la monnaie – assez largement dépossédés de leurs prérogatives.

Nous souhaitons que la mise en œuvre du traité de Maastricht – dont c'est l'une des conséquences, M. le rapporteur l'a rappelé en commission – permette de passer de cette étape peu satisfaisante, même si elle paraît commode, à une véritable gestion en commun par les Européens du droit d'asile qui les concerne, ce qui constitue à terme, et sous la réserve essentielle que nous consacrons aujourd'hui, la seule solution satisfaisante de ces problèmes du point de vue tant de l'efficacité que d'un légitime souci de préserver ce qui doit l'être de la souveraineté nationale. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants et du RPR.*)

M. le président. Monsieur le ministre d'Etat, comme vous en avez émis le souhait, nous allons maintenant suspendre la séance.

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. En effet, monsieur le président, je dois me rendre au Palais de justice pour célébrer avec les magistrats le souvenir de l'Armistice.

M. le président. Le Sénat va donc interrompre maintenant ses travaux ; il les reprendra à seize heures.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à douze heures cinq, est reprise à seize heures cinq sous la présidence de M. Yves Guéna.)

PRÉSIDENCE DE M. YVES GUÉNA
vice-président

M. le président. La séance est reprise.

Nous poursuivons la discussion du projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux accords internationaux en matière de droit d'asile.

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

M. Jean-Luc Mélenchon. Messieurs les ministres d'État, nous voici donc parvenus à l'avant-dernier épisode du feuilleton *grunge*, qui se joue depuis un certain temps maintenant dans les deux assemblées et dans les médias à propos de quelques-uns de nos principes les plus intangibles du moins jusqu'ici, et dont nous pensons – vous n'en serez pas surpris, puisque j'ai déjà eu l'occasion de les défendre – qu'ils concourent à la définition même de la République.

Je le constate avec une certaine tristesse, depuis votre funeste retour aux affaires, nous avons été saisis, hypocritement découpé en plusieurs textes, d'un véritable chamboulement non seulement du droit du sol et du sang mais, d'une façon générale, de toute la tradition juridique qui présidait à l'organisation de nos relations avec les étrangers présents sur le territoire national.

C'est en cela pour la gauche une assez rude leçon, qui, si elle l'avait oubliée, ou si elle était tentée de l'oublier, lui rappelle, mieux que de longs discours, ce qu'il en coûte de perdre des élections!

C'est bien pourquoi, malgré tout leur talent – et ils n'en manquent pas – le président de la commission des lois et son rapporteur ne nous feront pas perdre de vue qu'au-delà des argumentations juridiques, d'ailleurs réversibles, c'est bien de nos principes fondateurs qu'il est question – c'est ainsi en tout cas que nous posons le problème – c'est-à-dire, au fond, de politique.

Point de débat technique ici, point de débat sans passion au sens le plus noble du mot passion, puisqu'il s'applique à l'idée que l'on se fait de son pays. Car, à nos yeux, c'est bien de la France elle-même dont il est question, telle qu'elle veut être et telle que nous voulons qu'elle soit, alors qu'elle se trouve, aujourd'hui, à la croisée turbulente d'une nouvelle ère de l'histoire politique du monde.

Jusqu'à présent, la France se faisait un devoir, c'est-à-dire une obligation inconditionnelle, d'ouvrir un droit d'asile à tout étranger qui lui en présenterait la demande, pour peu qu'elle soit fondée, c'est-à-dire pour peu que l'étranger soit conduit à invoquer, à l'appui de sa requête, des persécutions que lui vaudrait, dans son propre pays, son combat pour la liberté.

Naguère, la France devait. Dorénavant, la France pourra, ce qui n'est plus du tout la même chose. Le droit acquis sans préalable ni condition n'existera plus. Le discrétionnaire, même bien intentionné, s'y substitue, ouvrant grande la porte à tous les conflits de définitions et d'appréciations politiques.

Messieurs les ministres, pourrez-vous à la fois honorer vos engagements internationaux à l'égard de tel ou tel régime tyrannique et stigmatiser ses pratiques en reconnaissant – car il faudra bien le reconnaître – que l'un ou l'autre de ses ressortissants peut bénéficier du droit d'asile aux conditions que je viens d'indiquer?

Aujourd'hui, nous le pouvons encore, dans la mesure où deux obligations s'imposent à nous avec une égale force, celle d'honorer nos engagements internationaux et celle de faire droit aux demandes d'asile. Demain, la première s'imposera toujours, la seconde se négociera.

J'admets sans hésiter que le texte qui nous est proposé n'augure par lui-même, en l'état, d'aucune définition *a priori* plus ou moins restrictive. Mais tout dépend de l'usage qui en sera fait, c'est-à-dire des lois qui en fixeront les conditions d'application. Ce texte ne menace pas, dans sa lettre, les libertés publiques telles que nous y sommes attachés. Mais il autorise ceux qui voudraient le faire à y parvenir sans entrave constitutionnelle et par une simple loi, donc au gré des circonstances et des majorités, donc au gré des « contextes ».

Monsieur le garde des sceaux, votre texte est trop poreux aux contextes! Si bien que nous ne saurions renoncer aux garanties constitutionnelles actuelles, plus contraignantes et plus clairement opératoires que celles qui nous sont soumises aujourd'hui.

Ne nous demandez pas, en adoptant ce texte, de vous dire que nous avons confiance en vous pour l'avenir. Non! nous n'avons pas confiance et nous ne nous déjugerons pas, après vous l'avoir dit et répété, et après avoir présenté ici certains accusations que vous aviez vous-même qualifiées de graves. Je vous renvoie ici aux différents textes que vous nous avez soumis, notamment le texte relatif aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des immigrés en France, et bien d'autres, que nous avons examinés dans la foulée. Non! monsieur le garde des sceaux, sur des questions comme celles-là, on ne transige pas!

S'il y avait une hésitation à vous dire non, chez ceux, bien sûr, qui ne se seraient pas ralliés à vos principes, il suffirait d'écouter vos arguments pour se convaincre de la supercherie par laquelle, à notre avis, vous voudriez surprendre notre bonne foi!

Vous prétendez qu'il n'est question ici que de mettre la Constitution en conformité avec les dispositions de l'accord de Schengen, argument d'autant plus habile que cet accord fut signé par un gouvernement que nous avons soutenu. Argument habile, mais argument fallacieux, et vous en avez vous-même apporté la démonstration! Car enfin, c'est bien vous qui avez déferé au Conseil constitutionnel la convention d'application de cet accord, et c'est à vous que fut faite la réponse: oui, l'accord était bien conforme dans la mesure où son article 29-4 conservait intactes nos propres dispositions sur ce point précis du droit d'asile.

Si donc nous modifions la Constitution aujourd'hui, c'est moins pour nous mettre au diapason de l'accord de Schengen que pour rendre applicable en France sa version la plus restrictive, version conforme à l'esprit du fameux train de lois, que nous qualifions de xénophobe et qui fut adopté par votre majorité bien qu'il soit en contradiction flagrante avec la lettre et l'esprit de nos dispositions constitutionnelles les plus constantes.

Voilà la vérité! Pourquoi ne pas la dire plutôt que de vous abriter derrière de prétendues obligations européennes que personne ne cherche à vous imposer et que, d'ailleurs, le reste du temps, vous décriez chaque fois que l'occasion vous en est donnée?

C'est si vrai, d'ailleurs, qu'à lire la presse, qui, semble-t-il, est assez fondée, on est frappé par l'intensité de l'action qu'a dû mener le Président de la République pour vous faire renoncer aux autres versions, exagérées et bien plus graves que celle qui nous est proposée aujourd'hui, des dispositions que vous vouliez faire entrer dans la Constitution.

Oui! si le Président de la République n'avait pas agi ainsi, alors, aurait été rayé d'un trait de plume, non pas demain par quelques lois d'application, mais tout de suite, le droit d'asile tel que nous le concevons.

Messieurs les ministres d'Etat, tout est dit de l'esprit qui vous anime lorsque, l'un après l'autre, vous répétez ici ces petits amalgames venimeux qui vous permettent de lier la question de l'immigration à celle du droit d'asile. Pourtant, les chiffres vous ont également été cent fois répétés, qui prouvent sans contestation possible que, nous, nous avons su mettre un terme aux abus constatés,...

M. Jacques-Richard Delong. Oh !

M. Jean-Luc Mélenchon. ... Car c'est sous le gouvernement de M. Michel Rocard que la pente décroissante a été abordée et qu'enfin on a constaté une plus grande conformité entre le nombre des demandes d'asile et celui des réponses positives.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Absolument !

M. Jean-Luc Mélenchon. Notre pays ne connaîtra pas de situation différente face à la demande potentielle avant et après Schengen. Avant comme après, aujourd'hui comme demain, les demandeurs du monde entier resteront fondés à exciper devant nous de ce droit. Il est donc bien inutile d'agiter le spectre de hordes se précipitant sur le sol national, bien vain de prétendre que notre porte serait plus aisée à franchir que celle des autres pays d'Europe.

Si encore vous nous aviez proposé de transférer à un organisme communautaire, constitué sur une base démocratique, le contrôle de ces mouvements de populations et de ces demandes de droit d'asile, nous vous aurions alors répondu oui. Mais, aujourd'hui, vous nous demandez de nous en remettre aux autres Etats pour déterminer dans quelles conditions celui-ci ou celui-là pourra ou non pénétrer sur notre sol.

M. Paul Masson, rapporteur. C'est l'accord que vous avez ratifié !

M. Jean-Luc Mélenchon. C'est un véritable abandon de souveraineté. Or, si nous sommes favorables à des transferts de souveraineté à des instances communautaires, nous sommes farouchement opposés à tout abandon.

Prenons un exemple très simple. Si, aujourd'hui, un Bosniaque, sous la pression des Serbes, trouve refuge en Grèce, au hasard de sa fuite, et que la Grèce ne lui reconnaît pas le statut de réfugié politique, nous serons pourtant liés, mes chers collègues !

Nous croyons, nous, que la France a une dette historique à l'égard des combattants de la liberté. Le droit inconditionnel que notre patrie reconnaît à « tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté » - ce sont les termes mêmes de notre texte constitutionnel - de trouver sur notre sol un refuge, ce droit désigne aussi nos adversaires et légitime les moyens auxquels, à tel ou tel moment de notre histoire, nous recourons pour les combattre.

Ces adversaires, ce sont les tyrans, bien sûr, et, de fait, toute forme de tyrannie, de refus de la démocratie ! Nous voulons, partout dans le monde, leur déchéance. Or la France affiche cette volonté lorsqu'elle accueille ou annonce qu'elle accueillera sur son sol tous ceux qui luttent pour renverser les tyrans et la tyrannie, que nous combattons parfois nous-mêmes les armes à la main.

Nierions-nous à présent qu'en ouvrant ce droit, à l'heure où la nation établissait ses fondations, nous voulions aussi encourager tous les adversaires des monarchies, qui étaient alors coalisées contre nous, à nous apporter le renfort de leur lutte, en leur donnant ainsi l'assurance absolue de trouver ensuite parmi nous, s'il le fallait, un refuge de plein droit ?

Rappelez-vous quand cela fut décidé : dans les fureurs d'une guerre avec tout le continent, alors même que, sur notre propre sol, dans l'ouest du pays, des bandes armées pactisaient avec les envahisseurs.

Le droit d'asile n'est pas un luxe pour les périodes calmes de notre histoire.

Nierions-nous aujourd'hui ce qu'a représenté dans notre histoire nationale le fait que le combat contre l'envahisseur nazi ait pu être poursuivi depuis l'étranger par le chef de la France libre et qu'en sa personne aient pu se reconnaître tous ceux qui, à l'intérieur de nos frontières - bien peu nombreux, dans un premier temps - refusaient de se soumettre ?

Nous traitons d'une grande cause...

M. Jacques Sourdille. On le sait !

M. Jean-Luc Mélenchon. ... et vos arguments embarrassés...

Plusieurs sénateurs du RPR. Non !

M. Jean-Luc Mélenchon. ... de cleric de notaire du traité de Schengen, vos comptabilités besogneuses et hasardeuses sur la misère qui se tiendrait aux aguets pour usurper le droit d'asile national ne nous le feront jamais oublier.

Il s'agit de l'idée que notre patrie se fait d'elle-même, de la voie qu'elle entend suivre, de l'image qu'elle donne dans le monde, où chacun sait que, dès lors qu'il prend part à un combat pour la liberté, il peut en appeler à nous, les Français : nous sommes là !

M. Jacques-Richard Delong. Ce ne sont que des phrases !

M. Jean-Luc Mélenchon. Si vous voulez prouver que nous avons tort, dites-nous que vous n'utiliserez pas les nouvelles dispositions pour retrancher quoi que ce soit de ce qui est aujourd'hui acquis ! Garantisiez-nous, en conscience, qu'aucun, après vous, ne le fera ! Mais vous ne le pouvez pas ! Personne ne peut prendre de tels paris sur l'avenir ! Puisque vous ne le pouvez pas, assumez seuls la responsabilité de ce que nous considérons comme un mauvais coup porté au pays des droits de l'homme. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. de Bourgoing.

M. Philippe de Bourgoing. Messieurs les ministres d'Etat, la réforme constitutionnelle que nous examinons aujourd'hui est la conséquence de la décision rendue par le Conseil constitutionnel le 13 août dernier sur la loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France.

Cette loi, reflet d'une politique globale de l'immigration, contenait des dispositions touchant à l'exercice du droit d'asile dans le cadre de l'application des accords de Schengen.

Ces accords ont été ratifiés par la France en juin 1991, puis déclarés conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel en juillet de la même année.

Nous sommes donc confrontés à une évolution dans la jurisprudence du Conseil dont il résulte que nous devons modifier la Constitution pour l'adapter à un accord international après que celui-ci a été ratifié et déclaré conforme à notre Constitution. C'est une situation singulière dans notre histoire parlementaire.

Même s'il y a matière à débattre, je ne commenterai pas ici le rôle du Conseil constitutionnel. Je continuerai toutefois de m'interroger sur les divergences existant entre deux de ses décisions sur un même sujet : les lectures qu'on peut faire de notre Constitution ne sont tout de même pas multiples !

Le Conseil d'Etat, saisi par le Premier ministre, a confirmé la nécessité de cette réforme. Les arguments pour ou contre cette modification constitutionnelle ont été largement exposés au cours des trois derniers mois. Il ne me semble plus guère utile aujourd'hui de dissenter sur le fond de cette réforme. Je m'en tiendrai donc aux faits.

Il apparaît clairement, à la lecture de la dernière décision du Conseil constitutionnel, que l'application des accords de Schengen sans une réforme de notre loi suprême poserait deux problèmes.

Elle poserait, tout d'abord, un problème d'ordre politique à l'égard des autres Etats signataires de ces accords. En effet, en vertu de la décision du Conseil, tous les étrangers s'étant vu refuser l'asile par le pays par lequel ils sont rentrés dans l'espace Schengen pourraient venir en France en se prévalant du préambule de la Constitution de 1946 pour demander l'asile.

Or les accords de Schengen établissent le principe de la responsabilité d'un seul Etat, le premier dans lequel l'étranger est entré, pour le traitement des demandes de droit d'asile.

Ainsi, la France serait obligée de traiter ces demandes une nouvelle fois, au détriment des principes fixés par ces accords et des engagements pris par les Etats signataires.

En outre, l'absence de réforme constitutionnelle poserait un problème d'ordre pratique, car la situation ainsi créée provoquerait un afflux de dossiers à traiter pour l'OFPPA.

Certains peuvent dire que, face à ce second problème, il existe deux solutions : soit mettre ces demandeurs d'asile dans des zones d'attente, soit instaurer une procédure d'urgence pour traiter leurs demandes.

Nous avons déjà longuement débattu, dans cette enceinte même, de la question des zones d'attente, et nous savons que, au-delà d'un refus politique de recourir à ces zones, cette solution pose plus de problèmes qu'elle n'en résout.

Quant à l'instauration d'une procédure d'urgence pour traiter ces demandes d'asile, elle est difficilement envisageable, car elle aurait pour conséquence de créer deux types de traitement pour les demandeurs, selon qu'ils relèvent ou non de l'espace Schengen. Elle supposerait, en outre, un accroissement considérable des moyens de l'OFPPA.

Dès lors, afin de permettre que les accords de Schengen soient pleinement appliqués, une modification de notre Constitution s'impose.

Le projet de loi constitutionnelle que nous examinons a pour objet de déroger au préambule de la Constitution de 1946 de manière que puissent s'appliquer en France des accords internationaux relatifs au droit d'asile. Il n'y a point là de contradiction juridique : une norme particulière peut toujours venir restreindre le champ de la norme générale.

En vertu de ce projet de loi constitutionnelle, les accords de Schengen pourront être appliqués et le droit d'asile sera préservé. En effet, la France aura toujours la possibilité de donner l'asile aux étrangers qu'elle souhaite en faire bénéficier, nonobstant toute disposition internationale tendant à restreindre ou à supprimer ce droit souverain.

Est ainsi constitutionnalisée la réserve de souveraineté prévue par le paragraphe 4 de l'article 29 des accords de Schengen.

Ce projet constitue l'avant-dernière étape du processus qui permettra au Gouvernement de se doter de tous les outils juridiques nécessaires pour accomplir sa politique relative à l'immigration, dans le respect des droits de l'homme.

Une fois ce texte adopté par le Congrès, il nous faudra introduire dans notre appareil législatif les mesures correspondantes.

La commission des lois, au nom de laquelle M. Paul Masson nous a présenté un excellent rapport, nous propose d'adopter conforme ce projet de loi constitutionnelle. Sans aucun embarras, la majorité du groupe des Républicains et Indépendants suivra, bien entendu, la commission, d'autant que le texte qui nous est présenté par le Gouvernement est empreint d'un souci d'équilibre entre l'évolution qu'implique la construction de l'Europe et la consolidation des droits de l'homme. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste.*)

M. le président. La parole est à Mme Seligmann.

Mme Françoise Seligmann. Monsieur le président, messieurs les ministres d'Etat, mes chers collègues, je voterai contre ce projet parce qu'il fait reculer le droit d'asile en France. Je voterai contre ce projet parce qu'il ne répond à aucune nécessité véritable. Je voterai contre ce projet parce que je le juge profondément dangereux.

Je voudrais d'abord faire justice de cette idée selon laquelle la révision constitutionnelle qui nous est proposée ne changerait finalement rien, quant au fond, à l'état actuel du droit.

Certes, l'intervention de M. le Président de la République a permis que, en la matière, le pire soit évité. C'est, en effet, à la demande du chef de l'Etat qu'a été introduit dans le texte proposé pour l'article 53-1 de la Constitution un second alinéa permettant tout de même à la France, le cas échéant, de satisfaire toute demande d'asile, même si cette demande relève normalement, en vertu des accords de Schengen, d'un autre Etat signataire de cette convention.

Les juristes ont justement relevé que la rédaction de cet alinéa était même plus extensive que celle du quatrième alinéa du préambule de la Constitution de 1946, puisque l'asile ainsi accordé peut l'être non seulement du fait d'une persécution consécutive à une action en faveur de la liberté, mais également pour tout autre motif.

Toutefois, même assorti de cette rectification essentielle et de cet enrichissement appréciable, le texte proposé marque un recul important par rapport à l'état actuel du droit tel qu'il a été souverainement apprécié par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 13 août 1993.

Il est précisément expliqué dans cette décision que « le quatrième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 fait obligation aux autorités administratives et judiciaires françaises de procéder à l'examen de la situation des demandeurs d'asile qui relèvent de cet alinéa, c'est-à-dire de ceux qui seraient persécutés pour leur action en faveur de la liberté ».

Le Conseil constitutionnel ajoute : « Le respect de cette exigence suppose que les intéressés fassent l'objet d'une admission provisoire de séjour jusqu'à ce qu'il ait été statué sur leur cas. »

Or, avec le texte qui nous est aujourd'hui proposé, disparaît l'obligation dont la décision que je viens de citer fait expressément mention. Ne reste qu'une simple faculté. Voilà le recul.

Ensuite, ce projet ne répond à aucune nécessité véritable. Je voudrais, à cet égard, écarter un autre argument, également avancé par les partisans de ce projet de révision, selon lequel ce texte serait en quelque sorte inévitable, à la fois pour des raisons de droit et pour des raisons de fait.

S'agissant des raisons de droit, on nous a dit et répété que l'application des accords de Schengen rendait indispensable une réforme constitutionnelle. Cela est inexact. Faut-il rappeler que les accords de Schengen ont été, à l'occasion de l'examen de la loi sur la ratification de 1991, déclarés conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel ? Il n'y a donc aucune incompatibilité juridique entre les deux textes, même si le droit interne français impose à notre pays des obligations particulières en matière de droit d'asile.

Le Conseil d'Etat lui-même, dans son avis du 23 septembre dernier, n'a conclu à la nécessité d'une révision constitutionnelle qu'au regard des exigences bien particulières formulées par le Premier ministre : que la France ne soit pas contrainte d'examiner toute demande fondée sur le quatrième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 et qu'elle ne soit pas obligée d'accueillir sur son territoire, fût-ce à titre provisoire, les demandeurs concernés.

Au-delà de cette prétendue nécessité de droit, on avance à l'appui du projet de révision, une nécessité pratique : le mécanisme mis en place par la convention de Schengen exposerait automatiquement la France à un afflux illimité de demandeurs d'asile. Tous ceux, en particulier, qui auraient été déboutés d'une première demande dans un pays signataire des accords viendraient immanquablement faire appel de ce refus dans notre pays. Celui-ci deviendrait alors l'Etat « responsable » - au sens de la Convention - de ces demandeurs d'asile et n'aurait plus aucun moyen d'éloigner de son sol les auteurs de demandes refusées.

Sur ce point important, je formulerai trois remarques.

En premier lieu, on nous demande de modifier notre Constitution pour faire face aux conséquences supposées d'un accord qui n'est pas encore applicable et dont on ne sait pas avec certitude quand, voire si, il le sera.

Je vous renvoie sur ce point particulier aux nombreuses interrogations qu'il a suscitées au sein de la majorité, restées sans réponse satisfaisante de la part du Gouvernement, lors du débat à l'Assemblée nationale.

En deuxième lieu, rien n'empêche aujourd'hui les déboutés du droit d'asile dans des pays voisins du nôtre, qui sont de plus en plus nombreux, notamment en Allemagne, de venir demander l'asile à la France.

Or, ils ne le font pas ou guère...

M. Paul Masson, rapporteur. Qu'en savez-vous ?

Mme Françoise Seligmann. ... ou encore ils le font à une échelle suffisamment réduite pour que le nombre des demandes d'asile présentées à l'OFPPA n'ait cessé de baisser depuis plusieurs années : 61 400 en 1989, 56 000 en 1990, 46 500 en 1991 et 28 000 en 1992.

Cela prouve que le dispositif actuellement en vigueur n'interdit pas, fût-ce parfois, et je le regrette, au prix d'un examen un peu trop hâtif de certains dossiers, un contrôle des demandes d'asile et une distinction tout de même assez claire entre les candidats à l'immigration dite économique et ceux qui ont vocation à se réclamer du statut de réfugié politique.

En troisième lieu, je ferai remarquer que ceux qui évoquent le spectre de centaines de milliers de réfugiés déferlant sur notre sol, à cause des accords de Schengen, n'ont qu'une idée bien théorique, à mon sens, de ce qu'est un demandeur d'asile.

Un demandeur d'asile, ce n'est pas ce grand voyageur qui se déplacerait à sa guise d'un bout à l'autre de l'Europe, ni cet habile personnage pourvu des meilleurs conseils juridiques...

M. Jean-Luc Mélenchon. Voilà !

Mme Françoise Seligmann. ... qui utiliserait au mieux les facultés de la législation de chaque pays pour en forcer l'entrée.

M. Jean-Luc Mélenchon. Exactement !

Mme Françoise Seligmann. Un demandeur d'asile, c'est un homme ou une femme en grande difficulté, en butte aux persécutions, presque toujours en proie à la pauvreté et à la solitude.

De cet homme ou de cette femme, il est inquiétant qu'une grande nation comme la France puisse avoir peur !

M. Jacques-Richard Delong. Mais non !

Mme Françoise Seligmann. Je ne voterai pas ce texte, enfin, parce que je le juge dangereux.

Il me paraît dangereux de modifier notre loi fondamentale à tout propos et pour des raisons purement circonstancielles. C'est vrai que, d'une façon générale, on ne doit toucher à la Constitution « que d'une main tremblante ».

Mais c'est encore plus vrai, et notre main doit trembler plus encore, quand la révision constitutionnelle concerne le domaine des libertés publiques et que la circonstance qui motive le choix d'y recourir est l'intervention d'une décision de notre Cour suprême qui déplaît au pouvoir en place.

Il m'apparaît dangereux aussi de faire fond sur un deuxième alinéa qui, certes, sauve le texte du pire, mais ne nous offre aucune garantie quant à l'usage qui sera fait de la « réserve de souveraineté » ainsi introduite.

Qui nous assure qu'une partie au moins des demandes d'asile écartées *a priori*, parce que présentées d'abord dans un autre pays, du fait des accords de Schengen, bénéficieront néanmoins, grâce à notre conception française du droit d'asile, d'un examen sérieux devant les instances compétentes de notre pays ?

Le passé législatif de ce Gouvernement, quant aux droits des étrangers, ne peut que m'inciter, à cet égard, à la plus grande méfiance.

Votre politique de l'immigration, monsieur le ministre d'Etat, se réduit à une police de l'immigration, avec les trois lois que nous avons examinées au printemps dernier : d'abord, la loi portant réforme du code de la nationalité, qui remet en cause certains principes fondamentaux de notre droit en cette matière ; ensuite, la loi sur les contrôles d'identité, qui procède exclusivement d'un inadmissible amalgame entre insécurité et immigration ; enfin, la loi sur les conditions d'entrée et de séjour des étrangers, dont on nous demande aujourd'hui de « repêcher », par le biais du présent projet de révision, des dispositions censurées par le Conseil constitutionnel !

Une telle orientation ne me paraît pas acceptable, pas plus qu'elle n'a paru acceptable aux grandes organisations de défense des libertés, qui se sont toutes prononcées fermement contre ce projet.

Le droit d'asile, tel qu'il est défini par le préambule de la Constitution de 1946, tel qu'il est actuellement exercé par la France, en toute souveraineté, est un des éléments constitutifs et fondamentaux de notre tradition républicaine.

Ce n'est pas, mes chers collègues, une simple valeur dont le cours pourrait fluctuer au gré de la conjoncture politique ou économique du moment. C'est un principe intangible qui doit, en toutes circonstances, conserver sa pleine réalité.

Pour toutes ces raisons, le groupe socialiste, qui reste et restera toujours fidèle à ce principe, votera contre ce projet de loi. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. Michel Charasse. Monsieur le président, messieurs les ministres d'Etat, mes chers collègues, parce qu'il a fait l'objet de l'un des deux ou trois grands feuillets de l'été, le problème qui est à l'origine de cette révision, plutôt simple au départ, est devenu bien confus.

Le pouvoir constituant doit donc examiner ce dossier avec objectivité, précision et sans passion.

Que nous demande-t-on ? Tout bonnement de revenir au droit existant en matière d'asile, le 12 août 1993, veille de la décision du Conseil constitutionnel, pour pouvoir mettre en œuvre la libre circulation, principe essentiel de la construction de l'Europe.

Ce n'est sûrement pas, à mon avis, renier la République et remettre en cause le droit d'asile que de confirmer une législation qui n'avait rien d'indigne voilà trois mois.

M'exprimant à titre personnel, et sans engager mon groupe, que je remercie, je voudrais rapidement analyser les effets de la décision du 13 août, voir quelles conséquences en tirer, et dire un mot du contexte de ce débat.

La décision du 13 août contrevient à nos engagements internationaux en ajoutant artificiellement au droit existant.

Le droit existant le 12 août a été rappelé très largement depuis ce matin, je n'y reviens pas.

Mais il y a aussi la convention de Schengen, approuvée par la loi du 30 juillet 1991, et la convention de Dublin, signée mais pas encore approuvée. Ces conventions, normalement applicables le 1^{er} mars 1994, laissent à l'Etat d'entrée le soin de statuer sur les demandes d'asile, sous réserve du droit d'évocation par un autre Etat.

Quant au quatrième alinéa du préambule de la Constitution de 1946, visé dans la décision du 13 août, comme aurait dit le Sapeur Camembert, il était « inconnu au bataillon » à cette époque. Depuis la Libération, la France ne l'a jamais appliqué, car le Conseil d'Etat lui a toujours préféré la convention de Genève, beaucoup plus généreuse.

D'ailleurs, si on avait appliqué directement le préambule - M. Dailly l'a rappelé en son temps - nos 3 200 000 chômeurs exigeraient l'application du cinquième alinéa : « Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi ». (*M. Sourdille sourit.*)

En constatant, le 25 juillet 1991, la conformité de la convention de Schengen, le Conseil constitutionnel a relevé d'une façon très sybilline - et c'est l'objet des discussions que j'ai avec mes amis - que le préambule serait appelé à s'appliquer dans le cadre des règles, voulues et obtenues par la France, qui préservent la souveraineté des Etats en matière d'asile.

Personne, à ma connaissance, n'a jamais analysé cette décision comme le font les considérants très explicites de celle du 13 août. Et si le Conseil pensait le 25 juillet

1991 ce qu'il a développé deux ans plus tard, il aurait pu l'écrire plus clairement la première fois : on aurait alors fait un seul paquet « Schengen + Maastricht » au moment de la révision de 1992 !

M. Paul Masson, rapporteur. Très bien !

M. Michel Charasse. Qu'a dit exactement le Conseil constitutionnel le 13 août ?

D'une part, il exige l'application obligatoire et directe du préambule quand les conventions de Schengen et de Dublin seront en vigueur et, d'autre part, il reconnaît au demandeur le droit d'entrer provisoirement en France.

Comme il n'y aura plus de contrôles aux frontières, l'intéressé pourra se promener librement dans tout l'espace Schengen et aller dans le pays qui l'aura précédemment refusé.

On comprend l'embaras et les craintes de nos partenaires. Après l'avoir déclarée conforme, le Conseil constitutionnel nous conduit soit à dénoncer la convention, soit à la violer en les obligeant à recevoir une personne qu'ils ont déjà refusée.

Quelles conséquences tirer de cette décision ?

La loi ordinaire, qui a les faveurs de beaucoup - elle avait les miennes - n'apaisera nos partenaires que si ceux qu'ils ont refoulés n'entrent pas, ensuite, dans l'espace Schengen via la France.

Dans le journal *Le Monde* du 28 août, le professeur François Luchaire, ancien membre du Conseil constitutionnel et toujours très proche de l'institution, propose de les retenir temporairement à la frontière. Sa suggestion est reprise par le professeur M. Guy Carcassonne - collaborateur de M. Michel Rocard à Matignon lorsqu'il réformait l'OFPPRA - au motif que « la France ne peut pas accueillir toute la misère du monde ».

Il convient dès lors de fixer un délai de rétention suffisant pour permettre un examen sérieux du dossier, mais pas trop long pour respecter la liberté individuelle.

M. Luchaire propose deux jours, mais beaucoup de praticiens pensent que c'est trop court, et qu'on risque d'être expéditif et donc injuste. Quant au Conseil constitutionnel, on sait qu'il limite ce délai à sept jours, ce qui sera souvent insuffisant.

On ne peut donc pas garantir les Etats de Schengen contre le retour des demandeurs qu'ils ont refoulés. Cette solution est impossible dès lors que le Gouvernement, comme l'a constaté le Conseil d'Etat le 23 septembre, refuse d'installer des camps de rétention aux frontières.

Reste la solution constitutionnelle : recommandée par le Conseil d'Etat, proposée par le Premier ministre, c'est celle que le Président de la République a admise tout en regrettant que la solution législative n'ait pas été explorée plus à fond.

Le projet dont nous sommes saisis complète donc la Constitution par un article 53-1. Son premier alinéa nous ramène à la situation du 12 août et dit, sous forme constitutionnelle, exactement ce qui a été déclaré conforme et approuvé en 1991.

Quant au second alinéa, il réaffirme la souveraineté française en matière d'asile dans tous les cas et pas seulement dans ceux qui sont visés au préambule : ainsi, aucun engagement international futur ne pourra ignorer notre souveraineté - M. le garde des sceaux l'a souligné ce matin - et aucun demandeur ne sera contraint d'invoquer un préambule tellement étriqué qu'il n'a jamais été appliqué pendant quarante-sept ans !

Sur le plan pratique, la révision aboutit aux résultats suivants.

Premièrement, on revient à la situation du 12 août, qui ne posait aucun problème, même avec la loi du 24 août, puisqu'elle est conforme à la Constitution.

Deuxièmement, tant que les conventions de Schengen et de Dublin ne s'appliquent pas, la révision ne change rien à notre droit.

Toisièmement, quand elles s'appliqueront, la révision sera sans effet pour les demandeurs qui frapperont d'abord chez nous, même s'ils veulent aller ailleurs, parce qu'ils penseront que notre droit national est meilleur.

Quatrièmement, comme le Parlement l'a approuvé en 1991, la République pourra toujours réexaminer le cas d'un étranger refusé par un autre Etat.

Enfin, cinquièmement, quand la France examinera en premier une demande d'asile ou décidera d'en réexaminer une pour appliquer ses règles nationales, elle devra respecter la très large définition du droit d'asile qui figure dans la Constitution elle-même et non pas dans le texte frileux du préambule.

Pourquoi donc tant d'émotions face à cette révision ?

Parce que le débat est faussé.

Il est faussé d'abord par des attitudes assez cocasses, et on me pardonnera de les évoquer rapidement.

Une partie de ceux qui évoquaient le droit d'asile en 1991 - M. Mélenchon l'a dit - pour demander au Conseil constitutionnel de rejeter la Convention nous invite maintenant à la faire entrer dans la Constitution.

Heureusement, le Premier ministre, prudent, n'a pas signé ce recours.

Une partie de ceux qui ont approuvé Schengen sans états d'âme en 1991 - le rapporteur de l'Assemblée nationale, M. François Loncle, soulignait même qu'elle ne remettait pas en cause nos principes en matière d'asile - trouve subitement abominable et dangereux de l'inscrire dans la Constitution.

Le ministre de l'intérieur - je regrette qu'il ne soit pas là - nous invite à faire aujourd'hui pour l'Europe ce que Charles Pasqua nous adjurait de ne pas faire, hier, pour Maastricht...

M. Paul Masson, rapporteur. Il a voté Schengen !

M. Michel Charasse. ... comme s'il s'agissait de deux personnes ou de deux choses différentes ! Grâce soit rendue à ce ralliement !

On murmure que le Conseil constitutionnel, défenseur sourcilleux de la liberté, pourrait accepter qu'on retienne les étrangers pendant sept jours. Mais c'est le ministre de l'intérieur, grand pourfendeur de clandestins, qui refuse les camps !

Comme disait Georges Bidault en 1958, la rue de Montpensier serait donc plutôt pour la musique militaire et la place Beauvau pour la musique de chambre. Etrange paradoxe !

Le Gouvernement reproche à la décision du 13 août de l'obliger à réviser. Mais il n'en serait pas là s'il n'avait pas joué avec le feu au printemps avec la législation sur l'asile.

Le Conseil constitutionnel aurait rendu une décision orientée à gauche. Mais il copie mot à mot le droit d'entrée provisoire dans l'arrêt Dakoury du 13 décembre 1991. Le Conseil d'Etat serait-il, lui aussi, marqué à gauche ou le Conseil constitutionnel serait-il moins à gauche qu'on ne le dit ?

Le ministre de l'intérieur - Mme Seligmann vient d'évoquer ce point - a peur que les 400 000 refoulés d'Allemagne ne viennent grossir nos 30 000 demandeurs d'asile. Mais ils peuvent déjà le faire : pourquoi ceux qui

ne sont pas venus hier quand c'était simple viendraient demain quand ce sera plus compliqué ? Fallait-il vraiment agiter cette perspective diabolique sous le nez d'une opinion qui n'attend que ça pour obtenir une révision que je trouve tout à fait justifiée ?

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Absolument !

M. Michel Charasse. Enfin, qui m'expliquera autrement qu'à travers un fantasme comment cette révision peut être à la fois inutile et dangereuse ?

Le débat a été faussé également par le recours à des arguments parfois honteusement inexacts.

Il en est ainsi de M. Thierry Brehier dans plusieurs articles publiés dans *Le Monde*, que ses informateurs ont oublié de prévenir que le quatrième alinéa du préambule de la Constitution n'a jamais été appliqué jusque-là, qui ne s'en est toujours pas aperçu lui-même et qui s'accroche, le pauvre, pathétiquement, à ce texte sacré, endormi dans la naphthaline pendant quarante-sept ans !

Il en est ainsi de M. le professeur Olivier Duhamel, lui aussi proche du Conseil constitutionnel, qui écrit sans honte ni complexe dans *L'Express* du 28 octobre : « Après la révision, le droit d'asile est une faculté que la France s'accorde pour tout motif à sa convenance. Le persécuté pourra être admis ou non. »

C'est faux ! Les règles applicables à tous ceux qui se présenteront d'abord en France sont restées intactes ; pour les autres, elles ont été votées en 1991 sans que MM. Brehier, Duhamel et consorts ne manifestent un trouble particulier.

Mes chers collègues, on dit qu'une femme vexée est pire que l'enfer. Mais il y a pire qu'une femme vexée : c'est un juriste de mauvaise foi !

Il y a faux débat aussi sur l'entrée provisoire du demandeur, principale difficulté de la décision du 13 août.

Un autre Président de la République, peut-être un autre Premier ministre auraient pu avoir la tentation de faire sauter cette obligation.

Ceux qui s'opposent à cette révision n'auraient-ils pas alors réclamé à cor et à cri la solution retenue par l'article 53-1 ?

Parce que nous sommes nombreux à préférer le risque à l'injustice, le droit d'entrer pour se défendre ne sera pas remis en cause.

Le faux débat repose enfin sur le caractère de la révision : elle n'est pas seulement technique, comme l'a dit M. le Premier ministre.

En effet, le texte proposé pour le second alinéa de l'article 53-1 affirmant clairement dans la Constitution notre souveraineté et la généreuse tradition française de l'asile, le Président de la République nous demande d'accomplir un acte politique qui va bien au-delà du simple ajustement technique.

J'en viens au faux procès.

On nie les principes républicains en soutenant que ce texte est une « vengeance » ou un « pied de nez » à l'égard du Conseil constitutionnel.

Comme bien d'autres institutions indépendantes, le Conseil constitutionnel est chargé de dire le droit et de rappeler à l'ordre qui s'en écarte.

Mais quelles que soient les immenses vertus de son action depuis 1959 - je les apprécie - il n'a jamais reçu du peuple la mission de faire le droit.

En matière constitutionnelle comme en matière législative, elle relève de la souveraineté nationale. C'est un principe fondamental de la République et de la démocratie. Chacun doit s'y soumettre.

M. Christian Poncelet. Très bien !

M. Michel Charasse. M. le doyen Vedel, qui n'est pas suspect, l'a justement rappelé : « Le Parlement est dans son rôle en tirant les conséquences d'une décision qui pose problème. »

Certes, le Conseil constitutionnel avait parfaitement le droit - et sans doute le devoir - de trancher comme il l'a fait le 13 août. Sa décision ne manque ni de solidité, ni de logique. Cependant, elle contrevient à un engagement international et il n'y a que deux solutions : soit le dénoncer, soit adapter notre droit interne. En tout cas, seule la souveraineté nationale peut décider.

Il ne faut rien voir d'autre dans la démarche du Président de la République, non seulement gardien de la Constitution, mais aussi garant de nos engagements internationaux.

D'ailleurs, un projet de loi ordinaire est actuellement en navette pour tenir compte de la même décision du 13 août. Personne n'a contesté cette procédure, mais ce serait une grave erreur pour la démocratie de considérer qu'elle ne doit jouer que dans un seul sens.

Mes chers collègues, pour respecter notre engagement international, il faut revenir au droit existant le 12 août.

J'ai soutenu, en 1985, le Gouvernement qui a signé les accords de Schengen et j'ai appartenu à celui qui a négocié, signé et approuvé sa convention d'application.

Je sais combien nos négociateurs, conformément aux instructions de M. le Président de la République, ont bataillé pour préserver notre souveraineté et nos grands principes, notamment sur l'asile - le fameux article 29-4 - en particulier.

Je ne me renierai pas en changeant d'avis deux ans après.

J'ai trop souffert, pour la France, de l'opposition systématique contre les gouvernements dans lesquels je siégeais pour céder à mon tour aux délices et aux poisons d'une facilité que nos compatriotes réprouvent.

J'appartiens à un courant de pensée favorable à tout ce qui peut garantir et améliorer les grandes traditions françaises et universelles du droit d'asile.

Enfin, j'ai toujours fait confiance à M. le Président de la République pour préserver, maintenir, défendre et étendre nos libertés. Son action depuis 1981 restera dans l'histoire de la République et je regrette qu'il n'ait pas toujours été soutenu comme il le méritait. Mais, pas plus aujourd'hui qu'hier, il ne demande rien à personne.

M. Jean-Luc Mélenchon. Très bien !

M. Michel Charasse. La révision qu'il nous propose est dans le droit-fil de l'œuvre accomplie depuis douze ans, et dans celui des deux siècles qui, depuis la Révolution de 1789, ont fait de la France un champion de la liberté.

C'est parce que le texte dont nous délibérons est celui qu'il a accepté, parce qu'il sortira intact des délibérations parlementaires et parce qu'il permet à la France non seulement de protéger et de renforcer ses traditions humanistes, mais aussi de respecter ses engagements internationaux pour construire l'Europe et assurer la paix - c'est aussi une exigence du Préambule de la Constitution de 1946 - que je voterai le présent projet de loi constitutionnelle. (*Applaudissements sur les travées socialistes. - MM. Lauriol et Millaud applaudissent également.*)

M. Jacques Sourdille. C'est du trapèze !

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

M. Etienne Dailly. Monsieur le président, messieurs les ministres d'Etat, mes chers collègues, comme lors de la discussion concernant la Cour de justice, sur proposition

du Premier ministre - en l'occurrence, il s'agit de M. Edouard Balladur, et non plus de M. Bérégovoy - M. le Président de la République nous présente une nouvelle révision de la Constitution.

Notre groupe pense qu'elle permettra sans doute de surmonter la difficulté juridique à laquelle la France est aujourd'hui confrontée. Il n'en estime pas moins qu'elle ne sera pourtant qu'une réponse circonstancielle à un problème lui-même circonstanciel.

Aussi, plutôt que de tenter d'amender ce projet de loi constitutionnelle - qui, pourtant, le mériterait à bien des égards, notamment le second alinéa du texte proposé pour l'article 53-1 de la Constitution - notre groupe préfère s'interroger sur les circonstances à la suite desquelles la représentation nationale se trouve aujourd'hui, de par la décision du Conseil constitutionnel en date du 13 août 1993, dans cette situation sans précédent, que je n'hésite pas à qualifier de burlesque, de devoir accepter de modifier la Constitution de la République pour pouvoir mettre en œuvre une disposition législative que le Parlement a votée et qui se bornait à transcrire en droit interne un mécanisme prévu par une convention internationale - la convention de Schengen - alors que cette dernière avait pourtant été reconnue conforme à la Constitution le 25 juillet 1991, et avait été dûment ratifiée depuis.

En 1991, le Conseil constitutionnel avait, en effet, simplement relevé que la convention de Schengen donnait à la France la faculté de faire valoir auprès des autres Etats signataires, donc dans l'ordre juridique international, le droit d'examiner elle-même toute demande d'asile dont la responsabilité ne lui incombait pas aux termes de ladite convention. En effet, ce droit pour la France, cette faculté, du seul fait qu'elle était opposable aux autres Etats signataires, suffisait, selon le Conseil constitutionnel, à rendre compatible la convention de Schengen avec ce « bloc de constitutionnalité » auquel il avait cru pouvoir se référer à partir de 1971, qu'il avait alors inventé et, notamment, dans ce bloc, avec le préambule de la constitution de 1946 et son quatrième alinéa.

Mais, dans sa décision du 13 août 1993, ainsi que M. Masson l'a fait observer ce matin, dans son remarquable rapport, le Conseil constitutionnel a été, contre toute attente, beaucoup plus loin qu'en 1991 puisqu'il a déduit, de surcroît, de ce même préambule, qui ne comporte que des principes, qu'un impératif constitutionnel contraignait la France à examiner « toutes » les demandes d'asile et à accueillir « tous » les demandeurs d'asile sur son territoire, ne fût-ce que temporairement, jusqu'à ce qu'il soit statué sur leur demande.

Pour le Conseil constitutionnel, cette faculté dont dispose la France dans l'ordre juridique international doit, dans l'ordre juridique interne, être entendue comme une obligation constitutionnelle pure et simple.

Je pose donc une première question : le Conseil constitutionnel est-il en droit d'ériger en obligation constitutionnelle ce qui ne figure pas dans la Constitution et ne constitue qu'un des nombreux « principes » évoqués dans le préambule de l'une de nos constitutions ? La réponse est non !

En effet, si la Constitution formait initialement un corpus intangible et incontestable de quatre-vingt-douze articles, dont le Parlement connaissait la teneur et dont il s'est efforcé loyalement, dans l'immense majorité des cas, de respecter à la fois l'esprit et la lettre, la situation a radicalement changé depuis la décision du 16 juillet 1971, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi par M. le président Poher de la loi sur le droit d'association, a cru,

pour la première fois, pouvoir inclure dans les règles « du droit constitutionnel positif » le préambule de notre Constitution, lequel renvoie lui-même au préambule de la constitution de 1946, puis, par renvois successifs, à des principes de plus en plus abstraits fixés par ces fameuses « lois de la République », dont personne n'a jamais réussi à établir une énumération précise et je vous mets d'ailleurs au défi de le faire.

S'est, dès lors, progressivement construite une notion nouvelle et plus vaste que la Constitution elle-même, celle de ce « bloc de constitutionnalité » que je viens d'évoquer et dont, faute de limites précises, il n'est pas excessif de soutenir que son étendue est en quelque sorte « à géométrie variable ».

Ce phénomène perdure depuis plus de vingt-deux ans, et cela quelles qu'aient été les compositions successives du Conseil constitutionnel à la suite de chacun de ses sept renouvellements triennaux intervenus depuis cette décision du 16 juillet 1971.

En ce qui concerne cette décision, il me paraît important de rappeler, dans cet hémicycle, ce que déclarait au *Figaro*, le 28 octobre dernier – c'est tout récent – celui qui l'avait provoquée, M. le président Alain Poher.

Il déclarait ceci : « En 1971, lorsque je l'ai saisi d'un recours sur la loi relative aux associations en m'appuyant sur le principe de la liberté de s'associer, le Conseil constitutionnel m'a donné raison. J'en fus naturellement très satisfait parce que j'y voyais une sensible avancée de l'Etat de droit. Mais je reste aujourd'hui perplexe, car cette décision était certainement en grande partie fondée sur l'opportunité. Ainsi donc s'ouvrait dans la jurisprudence constitutionnelle une voie nouvelle pleine de dangers. »

M. Michel Dreyfus-Schmidt. C'est un désaveu de paternité !

M. Etienne Dailly. Personne, en effet, ne peut nier que le Conseil constitutionnel soit, ce jour-là, sorti du cadre strict et limitatif de la Constitution de 1958, c'est-à-dire des articles proprement dits de la Constitution, et qu'il se soit, d'ailleurs et du même coup, engagé dans une voie nouvelle fort étrangère à la tradition républicaine française.

Dès lors, tout naturellement, il a progressivement élaboré une nouvelle « jurisprudence », en marge de la Constitution elle-même, mais investie d'une force quasi constituante puisqu'elle émanait d'un organe constitutionnel – le seul – dont les décisions « s'imposent aux pouvoirs publics » et sont, pour reprendre la formulation employée par M. Larché, certes, non souveraines mais néanmoins définitives.

C'est ainsi qu'après les « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République » et au fil des décisions, on a vu faire irruption dans le « bloc de constitutionnalité » des normes nouvelles. Parmi celles-ci, je citerai les « principes particulièrement nécessaires à notre temps » – décision du 15 janvier 1975 sur l'interruption volontaire de grossesse – les « principes à valeur constitutionnelle » – décision du 25 juillet 1979 sur le droit de grève dans le secteur public – les « fins d'intérêt général ayant valeur constitutionnelle » – décision des 19 et 20 janvier 1981 sur la loi « sécurité et liberté » – les « objectifs à valeur constitutionnelle » – décision du 27 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle – et les « concepts juridiques à valeur constitutionnelle » – décision du 9 mai 1991 sur le statut de la Corse !

Voilà ce que l'on a vu surgir petit à petit dans les considérants du Conseil constitutionnel. Or, ces règles entretiennent un rapport de plus en plus lointain, de plus en plus tenu avec la Constitution proprement dite, qui, à la limite, semble être devenue une source presque accessoire du contrôle de constitutionnalité, alors qu'elle dispose pourtant clairement que c'est elle-même qui doit être l'unique référence.

Mais, dans cette même logique jurisprudentielle, le Conseil constitutionnel est allé beaucoup plus loin. Il a, par ailleurs, élaboré des techniques de contrôle de constitutionnalité qui s'écartent vraiment par trop de sa mission première, telle qu'elle a été définie par l'article 61 de la Constitution, à savoir « se prononcer sur la conformité à la Constitution des textes déferés à son contrôle ».

C'est alors qu'on a vu surgir des décisions de conformité rendues « sous les strictes réserves d'interprétation » dont elles étaient assorties ou comportant de multiples et minutieuses prescriptions destinées aux juridictions, monsieur le garde des sceaux, sur la façon d'appliquer la loi pour que celle-ci – j'ose à peine poursuivre – demeure constitutionnelle ! Voilà autant de modalités de contrôle qui dépassent, à l'évidence, et de très loin, l'intention originelle des constituants de la V^e République !

Mais – je crois d'ailleurs l'avoir déjà dit – du fait qu'en vertu de l'article 62 de la Constitution les décisions du Conseil constitutionnel « s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles », ces évolutions se sont ancrées dans les institutions sans que nul ne puisse efficacement s'y opposer.

On mesure bien aujourd'hui que cette situation ne correspond plus en rien aux intentions initiales des constituants de 1958 qui, certes, n'avaient jamais songé à instaurer un contrôle juridictionnel de nature à porter atteinte à l'exercice de la souveraineté nationale par les représentants élus du peuple.

Ce point vient d'ailleurs d'être pertinemment rappelé dans un article publié le 2 septembre 1993 par cet éminent connaisseur de la V^e République qu'est le professeur Jean Foyer, ancien garde des sceaux, qui, lui, n'a rien oublié des travaux préparatoires de la constitution du 4 octobre 1958.

A plusieurs reprises. M. Janot, qui était alors commissaire du Gouvernement auprès du Comité consultatif constitutionnel, avait, en effet, été conduit à souligner – ses propos figurent au procès-verbal de la séance de l'après-midi du 7 août 1958 du Comité consultatif constitutionnel – que, dans l'esprit des rédacteurs de l'avant-projet de la Constitution, « le préambule a une valeur juridique, mais n'a pas valeur constitutionnelle. Il a une certaine valeur législative, il lie le Gouvernement, il ne lie pas le Parlement ».

M. Janot ajoutait, à l'intention de ceux des membres du Comité consultatif opposés à l'instauration du Conseil constitutionnel parce qu'ils disaient craindre que cette institution se transforme rapidement en « gouvernement des juges » : « ni la déclaration ni le préambule n'ont, dans la jurisprudence actuelle, valeur constitutionnelle. Leur donner valeur constitutionnelle aujourd'hui, au moment où on crée un Conseil constitutionnel, c'est aller au-devant de difficultés considérables et c'est s'orienter dans une très large mesure vers ce gouvernement des juges, que beaucoup d'entre vous » – il s'adressait aux membres du Comité consultatif constitutionnel – « croyaient redoutable ».

M. Marc Lauriol. Très juste !

M. Etienne Dailly. On apprécie rétrospectivement toute la clairvoyance de cette mise en garde !

On mesure mieux ainsi le point où nous en sommes parvenus aujourd'hui. Mes chers collègues, vous voudrez bien m'excuser ces rappels, mais là est bien le problème, en tout cas pour notre groupe !

C'est justement parce que ce principe ne faisait pas de doute que les constituants de 1958 ne jugeront pas utiles de l'inscrire dans le corps même de l'article 61 de la Constitution ! En 1946, les constituants, qui avaient institué dans la constitution de la IV^e République un comité constitutionnel doté pourtant de pouvoirs moindres que ceux de l'actuel Conseil constitutionnel, avaient néanmoins pris soin d'indiquer que cet organe ne serait compétent que pour juger de la conformité des textes soumis « aux dispositions des titres I^{er} à X de la Constitution ». Par conséquent, les constituants de 1946 écartaient *de jure* le préambule dont ils étaient les auteurs. Et aujourd'hui, quarante-sept ans après, c'est à cause de ce préambule de la constitution d'une République précédente, à cause de ce préambule de 1946, que les constituants d'alors écartaient des normes constitutionnelles, que le Conseil constitutionnel croit pouvoir placer le Parlement dans la situation où il se trouve présentement !

Je poserai une question : quand on détient le pouvoir constituant – c'est notre cas, mes chers collègues – a-t-on le droit de laisser cette situation en l'état ? Pour notre groupe, la réponse est non.

Cette situation comporte en effet, pour nous, au moins cinq inconvénients majeurs :

En premier lieu, la valeur constitutionnelle conférée à certaines règles, désormais incluses par le Conseil constitutionnel dans son bloc de constitutionnalité, ne puise pas sa source dans une décision expresse et souveraine du peuple et ne résulte que d'une simple construction jurisprudentielle de personnalités qui, si éminentes soient-elles – et elles le sont, dans la plupart des cas – n'ont jamais eu et ne sauraient bien entendu avoir ni aucun pouvoir législatif ni aucun pouvoir constituant.

En deuxième lieu, la logique de la décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993 constitue, à nos yeux, un précédent redoutable.

Le préambule de la constitution de 1946 pose un certain nombre de « principes politiques, économiques et sociaux ».

Conférer un effet de droit positif constitutionnel à un seul de ces principes – dans le cas présent, le droit d'asile – implique du même coup que tous les autres principes du préambule de 1946 accèdent, eux aussi, au droit positif constitutionnel et s'imposent à tous avec la même force.

M. Marc Lauriol. Absolument !

M. Etienne Dailly. Je ne prendrai que deux exemples à cet égard.

Le cinquième alinéa du préambule de la constitution de 1946 – cela a été dit tout à l'heure – pose aussi comme « principe politique » que « chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi ».

Par conséquent, à s'en tenir à l'actuelle jurisprudence du Conseil constitutionnel – je veux parler de la décision du 13 août 1993 qui nous conduit aujourd'hui à discuter de cette révision constitutionnelle – le Conseil d'Etat, interrogé sur telle ou telle réforme envisagée en matière de droit de travail, ne pourra plus que constater que le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi « découlent de la Constitution » et s'imposent donc aux pouvoirs publics !

M. Jean-Luc Mélenchon. C'est justement ce que j'ai dit !

M. Etienne Dailly. Ainsi, au devoir de travailler imposé à toute personne et à son droit de demander un emploi correspondra, pour l'Etat, l'obligation de le lui fournir !

M. Pierre Fauchon. Exactement !

M. Etienne Dailly. Quant au huitième alinéa du préambule de la constitution de 1946, il dispose que « tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués,...

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Mais oui !

M. Jean-Luc Mélenchon. Voilà !

M. Etienne Dailly. ... à la gestion des entreprises. » A s'en tenir à ladite jurisprudence, notre code du travail n'est donc nullement conforme à la Constitution...

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Absolument !

M. Etienne Dailly. ... puisque, pour ne prendre qu'un seul exemple, il n'a pas rendu obligatoire la désignation de délégués dans les entreprises pourtant de loin les plus nombreuses : celles qui ne comportent pas plus de dix salariés.

Le préambule de la constitution de 1946 disposant lui-même qu'il ne s'agit là que de « principes », on s'accordait jusqu'ici à penser que tous les droits figurant dans ce préambule ne représentaient que des objectifs dont le contenu précis et les modalités de mise en œuvre incombaient au législateur dans le cadre de son pouvoir souverain d'appréciation.

La décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993 et l'avis du Conseil d'Etat font désormais obstacle à cette interprétation souple puisque l'une, puis l'autre, par voie de conséquence, admettent que le législateur est directement tenu par ce préambule et ne saurait ni s'en écarter ni en limiter les effets sans enfreindre, de ce seul fait, la Constitution.

En troisième lieu, le Parlement, si scrupuleux souhaite-t-il être du droit constitutionnel, n'est plus à même de connaître à l'avance les règles et les principes constitutionnels qu'il doit respecter. Il ne peut plus, dès lors, exprimer la volonté générale qu'avec une marge inconnue d'incertitude, ce qui est, bien évidemment, totalement incompatible avec l'exercice véritable de la souveraineté.

N'est-ce pas fort de la décision du Conseil constitutionnel du 25 juillet 1991 que le Parlement, notamment le Sénat, a précisément cru pouvoir, en toute légalité constitutionnelle, voter la loi Pasqua dont la décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993 a, contre toute attente – M. le rapporteur l'a souligné ce matin – supprimé les dispositions essentielles ?

En quatrième lieu, évoluant ainsi dans un cadre désormais fluctuant, notre loi fondamentale va y perdre toute sa consistance et, partant, sa crédibilité en tant que garantie suprême du droit.

Enfin, et surtout, la liberté d'action du Parlement se voit abusivement limitée, puisqu'elle l'est par des règles qui n'émanent pas de la Constitution elle-même. A ce sujet, je voudrais, puisqu'il m'y a autorisé, vous donner lecture d'une lettre du 27 septembre 1993 de M. François Goguel, ancien membre du Conseil constitutionnel ; M. Goguel m'écrit notamment :

« Mon expérience de membre du Conseil constitutionnel m'a conduit à considérer comme vous que des expressions comme « les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République » ou « les principes politiques, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps » sont de nature si imprécises qu'elles peuvent

conduire le Conseil constitutionnel à s'opposer de manière abusive à la volonté du législateur. Mais je n'ai pas le droit de vous dire dans quels cas " - il y en a donc plusieurs ! - " cette considération m'a conduit à voter, au Conseil, contre une des décisions qu'il a adoptées lorsque j'en étais membre. »

J'ai d'ailleurs reçu aussi de deux autres anciens membres du Conseil constitutionnel des lettres parfaitement analogues ; mais n'ayant pu joindre ces personnalités pour leur demander si j'avais le droit de citer leurs écrits, je n'en ferai donc pas état.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Cela en fait trois !

M. Etienne Dailly. En conclusion - il me faut en effet conclure - lorsque l'on est, comme le sont les membres du groupe du Rassemblement démocratique et européen et comme je le suis moi-même, profondément attaché au contrôle de constitutionnalité parce qu'il contribue, de façon globalement positive, à concilier les exigences, parfois antagonistes, de la politique et du droit, on ne peut que souhaiter mettre un terme à cette redoutable dérive. Cette dernière ne peut en effet qu'alimenter les craintes de ceux que préoccupe, à juste titre, le risque de voir s'instaurer une sorte de « gouvernement des juges ». Si on la laisse se perpétuer, elle ne manquera pas de s'amplifier et, tôt ou tard, aboutira à la remise en cause du principe même du contrôle de constitutionnalité.

Il est donc aujourd'hui devenu indispensable d'endiguer cette dérive et de redonner au Parlement la faculté d'exercer la plénitude de sa puissance législative, dès lors, bien entendu, qu'il l'exerce dans le strict respect de la Constitution.

Il est également indispensable de l'endiguer parce que nous risquons maintenant, et à tout moment - je vous demande d'en prendre conscience, mes chers collègues - d'être à nouveau placés dans la situation où nous nous trouvons aujourd'hui de devoir courir à Versailles pour modifier la Constitution afin, en dépit des décisions du Conseil constitutionnel, de rétablir, sur un point particulier, le Parlement dans ses droits. A qui fera-t-on croire que la Constitution y gagnera en crédibilité si nous devons continuer à nous rendre au Congrès pour un oui ou pour un non ?

M. Claude Estier. Parfaitement !

M. Etienne Dailly. De surcroît, lorsqu'on organise le Congrès pour vendredi avant même de savoir si le Sénat a ou non adopté conforme le projet de révision constitutionnelle, comment que voulez-vous que l'opinion publique...

M. Michel Dreyfus-Schmidt. C'est vrai !

M. Etienne Dailly. ... ait quelque considération pour le Parlement et la conscience qui convient du caractère solennel que devrait revêtir toute modification de la Constitution ?

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Absolument !

M. Etienne Dailly. Ne pensez-vous pas qu'il vaudrait mieux s'y mettre une bonne fois et y consacrer tout le temps nécessaire pour y apporter les modifications...

M. Jean-Luc Mélenchon. Ah oui !

M. Etienne Dailly. ... qui s'imposeraient dans un travail sérieux...

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Et refuser d'y aller dans ces conditions !

M. Etienne Dailly. ... et qui, par conséquent, forceraient la considération de l'opinion publique ?

Ajoutez à cela que ces sujets, s'ils ne sont pas mobilisateurs, permettent malgré tout de railler. Or, railler la Constitution, qui constitue notre charte, voilà bien une chose que les membres du groupe du Rassemblement démocratique et européen ne veulent pas donner à certains l'occasion de faire !

Alors, je vous en prie, mes chers collègues : ne nous contentons pas, aujourd'hui, de régler l'incident ! Prenons le temps - ce n'est pas bien long - d'adopter les dispositions constitutionnelles nécessaires pour en éviter le retour.

Et puisque cette dérive, que nous n'avons pas le droit de laisser se perpétuer, ne tient qu'au fait que, dans l'article 61 de la Constitution, la source du contrôle de constitutionnalité n'est pas délimitée avec assez de rigueur, amendons cet article 61, en y précisant que le Conseil constitutionnel se prononce sur la conformité des lois non plus « à la Constitution », mais « aux articles de la Constitution », comme avaient su le faire les constituants de 1946, et en y ajoutant : « et à ceux de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ».

Moyennant cette simple adjonction, la révision constitutionnelle que M. le Premier ministre nous propose libérerait - je vous demande d'y réfléchir - le Conseil constitutionnel de la jurisprudence dont il est aujourd'hui prisonnier et éviterait, du même coup, le retour à de semblables débordements.

Tout en insérant dans la Constitution les droits de l'homme et du citoyen, dont on se demande vraiment, d'ailleurs, pourquoi ils n'y figurent pas, cette révision rendrait inopérante toute référence ultérieure au préambule de 1958 et à celui de 1946, qui, comme tous les préambules, n'ont aucune valeur normative, ainsi qu'à toutes les règles non réellement constitutionnelles qui en procèdent et qui permettent au Conseil constitutionnel de s'opposer de manière abusive à la volonté du législateur, comme l'écrivent trois anciens membres du Conseil constitutionnel.

La révision constitutionnelle que l'on nous propose sera, bien entendu, votée, y compris par la très grande majorité de notre groupe, mais nous insistons pour qu'elle soit complétée par ce bref amendement. Il ne ferait que ramener le Conseil constitutionnel et sa jurisprudence dans le cadre initialement prévu par le constituant de 1958. Par là même - c'est aussi notre souci - il conforterait la place du Conseil et son rôle éminent au sein des institutions de la République. (*Applaudissements sur certaines travées du RDE ainsi que sur les travées du RPR, de l'Union centriste et des Républicains et Indépendants.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. Je demande la parole.

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

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je ne dirai que quelques mots.

Exception faite de l'intervention de M. Dailly, qui - j'en suis conscient - pose de vrais problèmes, et pour en revenir au centre du débat...

M. Etienne Dailly. Reste à savoir si ce n'est pas le centre du débat !

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. Tous les propos tenus par les orateurs des différents groupes de la Haute Assemblée constituent une excellente réponse à des inquiétudes, à des interrogations ou à des critiques qui ont été formulées ici ou là.

Je tiens, d'abord, à remercier très chaleureusement M. le rapporteur pour son excellente synthèse ainsi que tous les orateurs qui ont fait de la décision du Conseil constitutionnel la même analyse que le Gouvernement, celle-là même qui est la base du présent projet.

Certains ont encore fait le procès au Gouvernement de vouloir désigner l'étranger comme le bouc émissaire de tous nos maux ; c'est tout le contraire. Je répète simplement que l'immigration n'étant plus ce qu'elle était dans les années soixante-dix, il n'y aura pas d'intégration réussie sans maîtrise des flux migratoires. Mais là n'est pas le centre du débat.

On veut laisser croire que la France abandonnerait sa tradition d'asile. Là encore, c'est tout le contraire ! L'accord de Schengen lui-même garantit que toute demande d'asile sera examinée par un Etat ; aucune ne restera sur le bord du chemin. Mais c'est une garantie que les pays européens ont voulu affirmer ensemble. Nier cette garantie et la capacité d'agir ainsi de pays qui partagent les mêmes valeurs, c'est nier l'exigence de la construction européenne.

Par ailleurs, ce projet de loi inscrit, pour la première fois, le droit d'asile dans le corps même de notre Constitution, et ce pour des motifs - on l'a très bien dit - qui dépassent le cadre du combat pour la liberté.

Je veux donc rassurer les uns et les autres et, reprenant l'expression de MM. de Bourgoing et Delong, je dirai que ce texte est un texte d'équilibre en ce qu'il respecte à la foi le droit d'asile et nos engagements internationaux.

Certains - M. Fauchon, notamment - ont souhaité la mise en place d'un véritable système communautaire de traitement des demandes d'asile. C'est peut-être souhaitable à terme, mais nous n'en sommes pas encore là, il s'en faut de beaucoup. Par conséquent, dans l'immédiat, il paraît préférable d'expérimenter en pratique un système d'organisation en commun de l'ensemble des demandes de statut de réfugié.

En conclusion, je demande au Sénat, au nom du Gouvernement, de voter ce texte d'équilibre, qui respecte le droit d'asile et nos engagements internationaux. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

Question préalable

M. le président. Je suis saisi par Mme Luc, MM. Lederman et Pagès, les membres du groupe communiste et apparenté d'une motion n° 3 rectifié, tendant à opposer la question préalable.

Cette motion est ainsi rédigée :

« En application de l'article 44, alinéa 3, du règlement, le Sénat décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux accords internationaux en matière de droit d'asile (n° 73, 1993-1994). »

Je rappelle qu'en application du dernier alinéa de l'article 44 du règlement du Sénat ont seuls droit à la parole sur cette motion l'auteur de l'initiative ou son représentant, un orateur d'opinion contraire, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement.

La parole peut être accordée pour explication de vote, pour une durée n'excédant pas cinq minutes, à un représentant de chaque groupe.

La parole est à M. Pagès, auteur de la motion.

M. Robert Pagès. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, « Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République. »

Il n'est pas nécessaire de lire à maintes reprises ce quatrième alinéa du préambule de la constitution de 1946 pour en saisir le sens. Ce sens, il est clair et incontestable : le principe du droit d'asile s'impose au gouvernement de la France, quel qu'il soit.

L'objectif du projet de loi constitutionnelle dont nous sommes saisis aujourd'hui est d'atténuer la portée des dispositions du préambule relatives au droit d'asile, sinon de les annihiler.

M. Masson l'expose on ne peut plus clairement, à la page 25 de son rapport écrit. Evoquant le second alinéa du projet de loi, il indique : « Cet alinéa ne fait nullement disparaître le droit d'asile, institué par le préambule de la constitution de 1946, en faveur des personnes persécutées pour leur action en faveur de la liberté. Mais là où le Conseil constitutionnel voyait une obligation, l'alinéa rétablit une simple faculté. »

Les mots sont lâchés ; le projet de révision tend à vider le préambule de 1946 de son contenu, à défaut de le supprimer purement et simplement.

Cette remise en cause d'une disposition qui symbolise pourtant l'attitude de la France en matière de droit d'asile depuis deux cents ans, à l'exception de la période noire du gouvernement du maréchal Pétain, n'est pas étonnante. Elle s'inscrit dans une démarche plus générale de remise en cause des acquis démocratiques de notre pays.

Ce préambule, tant décrié depuis la décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993, est la transcription constitutionnelle des grandes orientations du Conseil national de la Résistance. Il est l'écho direct du grand souffle progressiste de la libération de notre pays.

La droite, à l'exception de ceux qui avaient une « certaine idée de la France », n'a jamais trop toléré la référence, dans la Constitution même, au droit syndical, au droit de grève, au droit de la santé pour tous et au droit d'asile.

M. Etienne Dailly, dont les compétences en matière constitutionnelle sont reconnues, est passé directement à l'offensive, dans un récent article de presse, contre le préambule de 1946. Il propose ni plus ni moins - c'est également l'objet d'une proposition de loi, il nous l'a confirmé - de l'écarter de ce que l'on appelle le bloc de constitutionnalité.

M. Dailly explique : « Et puisque cette dérive ne tient qu'au fait que, dans l'article 61, alinéa premier, de la Constitution, la source du contrôle de constitutionnalité n'est pas délimitée avec assez de rigueur, il suffirait d'y préciser que le Conseil constitutionnel se prononce sur la conformité des lois, non plus à la Constitution mais aux articles de la Constitution et d'y ajouter : « et à ceux de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ». »

Exit du champ de référence du contrôle de la constitutionnalité le préambule de 1946 !

M. Balladur lui-même, dans son *Dictionnaire de la réforme*, confirmait, à sa manière, cette volonté de la droite de détruire le préambule de 1946 : « Il conviendrait de préciser l'exacte portée des droits contenus dans les déclarations. Il s'agit non pas de réécrire des docu-

ments solennels et presque sacrés, mais d'y apporter des adjonctions qui tiennent compte de l'évolution des mœurs et des besoins ; en somme, d'imiter la pratique américaine, qui, au fil des années, ajoute des amendements à la Constitution afin d'orienter la jurisprudence de la Cour suprême.»

M. Balladur proposait que, pour ce type de révision constitutionnelle, le référendum populaire soit de mise.

Pour l'instant, c'est donc la méthode douce du Premier ministre qui est retenue pour évacuer le préambule, mais à une nuance près : c'est non pas le texte même du préambule qui est amendé, mais le corps de la Constitution.

Qui résoudra, à l'avenir, la contradiction entre le préambule, qui établit le droit d'asile comme une obligation, et le texte du projet de révision constitutionnelle, qui le restreint au rang de simple faculté ? Sur le plan juridique, il est loin d'être certain que la polémique soit close après l'adoption de cette révision, bien au contraire.

Le flou du deuxième paragraphe, qui renvoie à des lois organiques ultérieures sa compréhension, renforce cette impression d'ambiguïté, d'autant plus que, comme l'indiquait mon ami Charles Lederman, la date d'application des accords de Schengen n'est pas encore décidée, loin s'en faut.

L'offensive est, en revanche, très explicite sur le plan politique.

Le message que le Gouvernement souhaite faire passer à l'opinion publique ne souffre pas, lui, de la moindre ambiguïté : le pouvoir mettrait tout en œuvre pour arrêter l'immigration. Le souhait de limiter l'exercice du droit d'asile correspond à cette volonté.

La révision constitutionnelle, replacée dans ce contexte, prend toute sa signification : la lutte contre l'immigration serait présente, y compris dans les textes fondateurs de la République.

Le droit d'asile est une tradition qui a fait l'honneur de la France depuis deux cents ans. Il s'agit d'un acte de souveraineté nationale essentiel. La France seule peut décider d'accueillir un réfugié politique, dont la demande est examinée de droit.

En 1991, les sénateurs communistes s'étaient élevés - ils n'étaient d'ailleurs pas les seuls - contre les abandons importants de souveraineté induits par les accords de Schengen.

Mme Hélène Luc. Absolument !

M. Robert Pagès. Mon ami Charles Lederman affirmait alors : « Il est inquiétant de constater que, près de deux cents ans après sa naissance, le concept qui a participé à faire de notre pays, aux yeux de centaines de millions d'hommes, la patrie des droits de l'homme est institutionnellement remis en cause par le biais d'un transfert de souveraineté. »

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, confirme cette analyse.

Évoquant le projet de révision, il indique : « Le premier alinéa est une exception au principe qui revient à dire - et je pèse naturellement mes mots - que les compétences des autorités de la République française sont en quelque sorte déléguées à des autorités étrangères... Il s'agit bien d'une dérogation au préambule, dérogation qui vous conduit, je le répète, à cette sorte de délégation qui, pour ne rien vous cacher, ne me plaît guère, car je suis très attaché à la souveraineté française et je crois que, même au travers de quelque convention que ce soit, de quelque traité, jamais elle ne doit être abandonnée. »

Selon M. Mazeaud toujours, cette dérogation répond à « une question de circonstance » et il évoque même l'idée d'« opportunité politique ».

Le fin juriste qu'est M. Mazeaud, dont nous ne partageons pas les idées, a mis l'éclairage sur la motivation profonde du Gouvernement que j'évoquais tout à l'heure : en amalgamant les phénomènes de l'immigration et du droit d'asile, le Gouvernement chasse sur les terres du Front national et il est tenté de reconquérir un électorat séduit par l'extrémisme raciste et xénophobe.

Ce texte est dangereux car, en montrant du doigt « l'étranger », fût-il un réfugié politique persécuté dans son pays ou passible de l'être, il alimente le climat de suspicion à l'égard des immigrés.

Ce débat sur le droit d'asile est malsain. Il tend à développer plus encore l'angoisse de ceux qui, dans notre pays, vivent mal, subissent le chômage et les conditions de vie déplorables de bien des cités. Il accentue le sentiment d'exclusion d'une population importante, notamment de ces jeunes qui restent à la porte de l'école, de l'entreprise, de la vie finalement.

M. Charles Lederman, dans la discussion générale, apportait la preuve chiffrée du faible impact de l'accueil des réfugiés politiques sur les statistiques de l'immigration.

En modifiant ce principe essentiel pour la démocratie, vous tentez, à une fin politicienne, de maintenir le feu de la haine raciale. En comparant le demandeur d'asile politique au clandestin, vous soufflez sur les braises de la xénophobie.

Il est vrai que, durant quelques années, le nombre des demandes d'asile a augmenté, avant de retomber, l'année passée, à 27 000.

Mais cette augmentation n'est-elle pas à mettre sur le compte d'un monde plus incertain, théâtre de guerres civiles et de coups d'Etat sanglants ?

Le phénomène de l'immigration, quant à lui, perdure.

Le parti communiste français s'est prononcé, dès 1974, pour l'arrêt de l'immigration, à l'exception, bien entendu, des réfugiés politiques et des personnes accueillies dans le cadre d'un regroupement familial justement maîtrisé.

Notre attitude, qui est conforme à l'intérêt des travailleurs de notre pays mais aussi à celui des immigrés potentiels, se fonde sur un examen réaliste de la situation économique et sociale de notre pays. La France ne peut plus offrir de travail aux étrangers puisque le chômage sévit durement.

Mais le parti communiste français n'a jamais séparé cette attitude réaliste d'une ferme volonté de s'attaquer aux sources mêmes de l'immigration. C'est bien la misère croissante du tiers monde qui pousse des millions d'hommes et de femmes à se tourner vers un pays développé comme le nôtre et à tenter de venir y vivre.

Ce phénomène d'attraction vers les pays les plus riches se trouve considérablement accentué par le patronat, qui, nous le savons, organise de véritables réseaux d'importation de main-d'œuvre lui permettant de gagner des centaines de milliers de francs sur la misère des hommes.

Nous proposons donc que des mesures d'ampleur pour l'aide au développement des pays exportateurs de main-d'œuvre soient prises. Nous proposons concrètement d'engager 1 p. 100 du produit intérieur brut en ce sens.

Ensuite, il faut que les employeurs de main-d'œuvre clandestine et les organisateurs de filières soient poursuivis sans relâche et condamnés sévèrement.

Il y a beaucoup à faire, puisque, de 1985 à 1990, alors que 2 911 ateliers clandestins ont été liquidés, dans le même temps, plus de 3 000 étaient créés.

Peut-on compter sur la détermination de M. le ministre de l'intérieur alors que lui-même n'est pas partisan de l'arrêt de l'immigration ? Ainsi, en 1991, il a proposé l'instauration de quotas d'immigration, proposition reprise par l'un de ses proches, M. Balkany, en juin dernier. Quoi d'étonnant à cela ? Son souhait répond à celui du patronat, qui espère le maintien d'une main-d'œuvre bon marché qui, de plus, est source de division des salariés !

Ces mesures-là, essentielles pour régler le problème du travail à travers le monde, ne sont jamais envisagées - ou ne le sont que rarement - par ceux qui, aujourd'hui, mettent en cause le droit d'asile, et ce d'autant plus qu'elles touchent à l'organisation même du capitalisme sur le plan international : surexploitation des pays du tiers monde et de leur population !

Attaquer le droit d'asile est pour le Gouvernement un objectif intéressant : on agite le drapeau de la xénophobie sans toucher aux sources réelles de l'immigration !

Les sénateurs communistes et apparentés s'élèvent contre une telle manœuvre, dangereuse pour la démocratie et qui ternira l'image de notre pays à travers le monde.

Nous rejetons catégoriquement ce projet de révision constitutionnelle et nous affirmons, avec la commission de sauvegarde du droit d'asile, qui regroupe de très nombreuses associations, que : « Le droit d'asile n'est pas une simple manifestation de solidarité. En recevant un réfugié, nous ne faisons qu'être fidèles à l'universalité des principes que d'autres nient ».

Nous vous proposons donc d'adopter notre motion tendant à opposer la question préalable afin que la France reste la France, fidèle à ses idéaux de liberté et de tolérance ! (« Très bien ! » et applaudissements sur les travées communistes. - M. Mélenchon applaudit également.)

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

M. Paul Masson, rapporteur. La commission des lois, par la voix de son rapporteur, ne peut pas rejeter d'un simple mot la motion présentée par les membres du groupe communiste, laissant accroire que le texte de ce projet de loi constitutionnelle porte atteinte au principe fondamental du droit d'asile instauré dans notre droit par la Révolution française.

Personne, ici, ne peut, un seul instant, supposer que puisse germer à la fois dans l'esprit du Président de la République ...

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Non !

M. Paul Masson, rapporteur. ... et dans l'esprit du Gouvernement de la République une disposition selon laquelle il pourrait un jour être porté atteinte au droit d'asile, qui, comme je l'ai dit ce matin, plonge ses racines jusqu'au tréfonds de la nation française.

M. Etienne Dailly. C'est évident !

M. Paul Masson, rapporteur. Quand j'entends M. Pagès, avec la modération qui lui sied et le talent qu'on lui connaît, déclarer sans frémir que le dispositif proposé a pour effet de bouleverser le droit d'asile, je m'interroge ! Ou bien M. Pagès ne veut pas lire le texte, ou bien il va chercher des arrière-pensées épouvantables dans un dispositif qui n'en recèle aucune.

M. Robert Pagès. Comme j'aimerais vous croire !

M. Paul Masson, rapporteur. Si, vendredi prochain, la Constitution est modifiée, MM. Pagès et Lederman peuvent-ils me dire ce qui sera modifié dans le droit d'asile tel qu'il est aujourd'hui pratiqué en France ?

MM. Lederman et Pagès. *A priori* rien !

M. Paul Masson, rapporteur. Rien ! Juridiquement, rien !

M. Charles Lederman. Il y a une différence entre une obligation et une faveur.

M. Paul Masson, rapporteur. Par ailleurs, à supposer que la convention de Schengen ou celle de Dublin s'applique, ou qu'un accord s'applique entre des nations ayant les mêmes références, c'est-à-dire, en ce qui nous concerne, la convention de Genève et la convention européenne des droits de l'homme, qu'y aura-t-il de changé, demain, pour un demandeur d'asile qui s'adressera directement à la France ? Rien.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. A cause du préambule de la Constitution de 1946 !

M. Paul Masson, rapporteur. Seules, deux modifications interviendront.

Tout d'abord, au plan européen, chaque demandeur d'asile potentiel aura la capacité de faire valoir sa demande auprès d'un Etat, ce qui n'est pas nécessairement le cas aujourd'hui. Les Etats peuvent actuellement se renvoyer la balle à partir du moment où le demandeur d'asile s'est présenté non pas directement à l'Etat qui l'a accueilli en premier, mais à un Etat différent. Demain, chaque Etat qui aura passé un accord avec la République française aura l'obligation de traiter la demande dès lors que le demandeur arrivera en premier dans cet Etat.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. En vertu du droit d'asile de cet Etat !

M. Paul Masson, rapporteur. C'est une règle nouvelle, qui apporte une garantie aux demandeurs d'asile.

Par ailleurs, le droit d'asile sera enfin évoqué dans le droit interne. Jusqu'à présent, le droit d'asile dépendait du pouvoir réglementaire ; des circulaires du Premier ministre, qui n'étaient parfois même pas contresignées par le ministre de l'intérieur, qui fixaient les conditions dans lesquelles le demandeur d'asile était traité et s'appliquaient.

Je ne mets en cause aucun gouvernement de la République, mais chacun sait, dans cet hémicycle, que le pouvoir réglementaire n'est jamais tout à fait à l'abri des pressions. Je considère que l'introduction de la notion d'asile dans le droit interne de notre pays apporte une garantie supplémentaire aux demandeurs d'asile. C'est une disposition importante.

Le second alinéa de l'article 53-1, que le projet de loi tend à insérer dans la Constitution, introduit également une mesure importante.

La République française affirme que son pouvoir souverain d'appréciation reste et restera intact. Quels que puissent être les conventions, les accords ou les interprétations à venir, il est dit que la République française aura la capacité d'accorder sa protection à quiconque demandera asile en application du préambule de la Constitution de 1946 ou pour tout autre motif.

Quelle force, mes chers collègues, dans cette affirmation nouvelle ! On n'en est plus à chercher à apprécier les « combattants de la liberté » ou ceux qui ont été persécutés ; on va beaucoup plus loin en admettant qu'il peut y avoir des tentatives de persécution, que les combattants

pour la liberté ne sont plus les seuls qui aient droit à l'asile en France, qu'il peut y avoir des persécutions raciales ou religieuses et que des gens qui seraient menacés de persécution ont droit à l'asile dès que la République accepte, en sa souveraineté, de leur accorder sa protection.

Voilà, monsieur Pagès, ce qui change par rapport au droit actuel et j'ai la faiblesse de penser que ces modifications constituent un progrès au plan européen et au plan national.

C'est pourquoi, mes chers collègues, je vous demande de bien vouloir rejeter la motion tendant à opposer la question préalable déposée par les membres du groupe communiste du Sénat.

M. Robert Pagès. A travers ce texte, le droit d'asile n'est plus une obligation, monsieur le rapporteur.

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

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. Je n'ai rien à ajouter aux excellents arguments de M. le rapporteur, ni aux propos que j'ai déjà tenus lors de la discussion générale.

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

Je mets aux voix la motion n° 3 rectifié ; qui est repoussée par la commission et par le Gouvernement, et dont l'adoption entraînerait le rejet du projet de loi constitutionnelle.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe communiste.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(Le scrutin a lieu.)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ? ...

Le scrutin est clos.

(Il est procédé au comptage des votes.)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 42 :

Nombre de votants	309
Nombre de suffrages exprimés	307
Majorité absolue des suffrages exprimés ..	154
Pour l'adoption	81
Contre	226

Le Sénat n'a pas adopté.

Demande de renvoi à la commission

M. le président. M. Estier et les membres du groupe socialiste et apparenté ont déposé une motion n° 5, tendant au renvoi à la commission du projet de loi constitutionnelle.

Cette motion est ainsi rédigée :

« En application de l'article 44, alinéa 5, du règlement, le Sénat décide qu'il y a lieu de renvoyer à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale le projet de loi constitutionnelle relatif aux accords internationaux en matière de droit d'asile (n° 73, 1993-1994). »

Je rappelle qu'en application du dernier alinéa de l'article 44 du règlement du Sénat ont seuls droit à la parole sur cette motion l'auteur de l'initiative ou son représentant, un orateur d'opinion contraire, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement.

Aucune explication de vote n'est admise.

La parole est à M. Dreyfus-Schmidt, auteur de la motion.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, ce n'est pas par hasard que le préambule de la constitution du 27 octobre 1946, auquel renvoie le préambule de la constitution du 4 octobre 1958, proclame, dans son quatrième alinéa : « Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République. »

Notre pays sortait alors d'une période noire où, foulant au pied ce principe fondateur, les hommes de Vichy avaient honteusement livré à Hitler les Allemands antinazis qui avaient exercé auprès de la République le droit d'asile qu'elle leur reconnaissait depuis sa naissance.

C'est, en effet, le 13 juin 1790 que des représentants d'Alsace, de Lorraine et de Franche-Comté, réunis en fédération, plantaient sur le pont de Kehl un drapeau tricolore sur lequel était inscrite cette phrase : « Ici commence le pays de la liberté ! »

C'est dans la constitution de 1793 - voilà tout juste deux siècles - que l'article 120 disposait : « Le peuple français donne l'asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté. »

Voilà deux cents ans qu'aux yeux du monde et aux yeux des Français, depuis que la France s'est pour la première fois confondue avec la République, son profil le plus pur se confond avec le droit d'asile qu'elle reconnaît aux persécutés du combat pour la liberté.

Tout l'enjeu de notre débat paraît être là. Cette France que nous aimons les uns et les autres, comment le Sénat accepterait-il que, pour marquer le 200^e anniversaire de l'article 120 de la Constitution de 1793, elle soit défigurée ?

Comment le Sénat de la République accepterait-il qu'un Aragon ne puisse plus, demain, écrire :

« Je vous salue ma France où les vents se calmèrent

« Ma France de toujours que la géographie

« Ouvre comme une paume aux souffles de la mer

« Pour que l'oiseau du large y vienne et se confie » ?

Nous devons refuser que soit confondu dans notre droit et dans les esprits le problème parfaitement circonscrit du droit qu'ont les persécutés, en raison de leur action en faveur de la liberté, à obtenir l'asile dans notre pays avec deux autres problèmes. Il s'agit d'abord de celui des réfugiés, auxquels la convention de Genève et celle des Nations unies donnent le droit de demander asile auprès des Etats qui les ont signés. Il s'agit ensuite du problème si vaste, si douloureux et si préoccupant de l'immigration, que les accords de Schengen et de Dublin aspirent légitimement à contenir et qui ne sera réellement contenu que quand le tiers monde ne sera plus ce qu'il est.

Avant de m'efforcer de vous démontrer que la révision constitutionnelle qui nous est proposée est, au mieux, quasiment inutile et, au pire, nocive, je dois rendre justice au Conseil constitutionnel et à sa jurisprudence constante depuis près de vingt-cinq ans. Certains font bien à tort grief au Conseil constitutionnel d'avoir veillé, dans sa décision du 13 août 1993, au plein respect par notre législation du principe posé par le quatrième alinéa du préambule de la constitution de 1946.

Comment oublierait-on, ici, que c'est à la demande de M. Alain Poher, président du Sénat, que, le 16 juillet 1971, il y a plus de vingt-deux ans et dix ans avant l'arrivée de la gauche aux responsabilités exécutive et

législative, le Conseil constitutionnel a, pour la première fois, à propos de la liberté d'association, reconnu valeur constitutionnelle au préambule de la constitution de 1946.

Il y a plus de vingt ans que, souvent à la demande de l'actuelle majorité, le Conseil constitutionnel a reconnu valeur juridique au bloc de constitutionnalité, aux principes à valeur constitutionnelle, aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et aux principes particulièrement nécessaires à notre temps.

Relisez les décisions du Conseil constitutionnel sur les lois du 15 juillet 1975 relative à l'interruption volontaire de grossesse et du 16 juillet 1982 portant sur les nationalisations.

On peut compter une trentaine de cas où, pour le seul préambule de la constitution de 1946, le Conseil constitutionnel a évoqué ses alinéas les plus divers pour veiller à ce qu'ils soient respectés.

S'agissant plus particulièrement de l'alinéa 4, le moins qu'on puisse dire, avec M. le professeur Louis Favoreu, c'est que le Conseil constitutionnel ne l'a pas « inventé ».

Il n'a d'ailleurs pas attendu sa décision du 13 août 1993 pour affirmer sa pleine valeur constitutionnelle, puisqu'il l'avait déjà fait le 25 juillet 1991, lorsqu'il a reconnu la conformité avec la Constitution de la loi autorisant l'approbation des accords de Schengen, en réponse au recours des députés du RPR qui soutenaient que cette loi, notamment les dispositions relatives au traitement des demandes d'asile, méconnaissait les droits et libertés de valeur constitutionnelle !

Dès le 25 juillet 1991, les députés du RPR ont été rassurés : « Les accords de Schengen sont conformes à la Constitution », a dit le Conseil constitutionnel parce que « l'article 29-4 des accords de Schengen réserve le droit de toute partie contractante d'assurer le traitement d'une demande d'asile même si la responsabilité incombe à une autre partie » et parce que « ces dernières stipulations sont appelées à recevoir application au profit des personnes susceptibles de bénéficier du droit d'asile en vertu du quatrième alinéa du préambule de la constitution de 1946 ».

Dans son rapport oral devant la commission, notre rapporteur M. Paul Masson a indiqué qu'à l'époque personne n'avait compris que le Conseil constitutionnel entendait par là donner pleine valeur constitutionnelle à l'obligation résultant du quatrième alinéa du préambule de la constitution de 1946 et que cette obligation supposait « que les intéressés fassent l'objet d'une admission provisoire au séjour jusqu'à ce qu'il ait été statué sur leur cas. »

On notera que le Conseil d'Etat n'avait rien dit d'autre dans ses arrêts Nkodia et Dakoury du 13 décembre 1991.

On notera aussi que M. le professeur François Luchaire a écrit en 1991 dans la *Revue de droit public* que, dans sa décision du 25 juillet 1991, le juge constitutionnel a constaté que « la France a donc les moyens de faire respecter sa Constitution ».

M. Michel Charasse. La France !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Si, dans son rapport écrit, M. Masson croit devoir indiquer que la loi Pasqua « se bornait strictement à transposer dans le droit national les dispositifs de la Convention de Schengen » – ce qui est faux ! – et va jusqu'à accuser le Conseil constitutionnel de revirement de jurisprudence – ce qui est tout aussi faux ! – le rapporteur de l'Assemblée nationale avait été plus humble en écrivant : « On avait sans doute trop hâtivement lu la décision du 25 juillet 1991. »

C'est en effet seulement pour ceux qui ne savent pas lire que le Conseil constitutionnel a répété, le 13 août 1993, « que le droit souverain de l'Etat à l'égard des autres parties contractantes à des conventions doit être entendu comme ayant été réservé par le législateur pour assurer le respect intégral de l'obligation » résultant du préambule.

Le Conseil constitutionnel n'a pas mis les points sur les « i ». Sa position de 1993 figurait dans celle de 1991 et, en tout cas, y était contenue beaucoup plus que le germe dans l'œuf.

A part M. Masson, plus personne aujourd'hui ne le conteste, pas même M. Pasqua,...

M. Paul Masson, rapporteur. Et M. Charasse ?

M. Michel Dreyfus-Schmidt. C'est l'exception à la règle !

Plus personne ne le conteste, pas même M. Pasqua, disais-je, qui, aussitôt connue la décision du 13 août 1993, s'est récrié : « Puisque c'est comme ça, il faut modifier la Constitution ! »

L'hypothèse d'un référendum a même été évoquée !

On imagine, sur un sujet où il est si facile de faire glisser le débat du droit d'asile dû à ceux qui sont persécutés en raison de leur action en faveur de la liberté au problème général de l'immigration, combien le débat référendaire eût été pollué par les développements xénophobes et nationalistes et les dégâts qui eussent été ainsi causés dans les esprits les plus faibles.

Aussi faut-il être reconnaissant aux responsables qui s'y sont opposés, tout particulièrement au Président de la République, qui n'a accepté une procédure de révision constitutionnelle par la voie parlementaire que sous condition d'un deuxième alinéa. Celui-ci, à notre sens, pérennise les accords de Schengen tout en sauvegardant l'exception qu'ils ont acceptée, en particulier l'obligation qui est faite à la France de reconnaître le droit d'asile à ceux qui sont persécutés en raison de leur action en faveur de la liberté, en application de l'alinéa 4 du préambule de la constitution de 1946.

Pour nous, la réforme constitutionnelle qui nous est proposée ne modifie que sur un point la situation antérieure. Elle introduit dans notre droit national le droit pour la France d'accorder l'asile – même si, en vertu de la règle principale des accords de Schengen, un autre pays se trouve compétent – à quelque étranger que ce soit qui solliciterait la protection de la France pour quelque motif que ce soit.

Il s'agit bien d'une réserve de souveraineté nationale qui ne peut qu'emporter l'accord de tous.

Mais en ce qui concerne « tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté », c'est évidemment à l'égard des parties contractantes que la France se réserve le droit de lui accorder le droit d'asile, étant non moins évident qu'à l'égard des intéressés ce droit se traduit, de la part de la France, par une obligation.

Les accords de Schengen sont conformes à l'actuelle constitution parce que l'exception du paragraphe 4 de leur article 29 réserve le droit de toute partie contractante « pour des raisons particulières touchant notamment à son droit national », d'assurer le traitement d'une demande d'asile, même si la responsabilité en incombe à une autre partie et parce que, selon le Conseil constitutionnel, « le droit souverain de l'Etat à l'égard des autres parties contractantes à des conventions » doit « être entendu comme ayant été réservé par le législateur pour assurer le respect intégral de l'obligation. »

Inscrire dans la Constitution aussi bien la règle que l'exception ne transforme pas la manière dont cette exception, reprise des accords de Schengen à la lettre même, doit être entendue, dès lors que subsiste dans le bloc de constitutionnalité l'alinéa 4 du préambule de la constitution de 1946.

La France reste obligée, en vertu de cet alinéa, d'accorder le droit d'asile à « tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté » parce qu'en dépit de la règle principale des accords de Schengen ou du premier alinéa de l'article 53-1 qui nous est proposé pour la Constitution, la France, en vertu de l'article 29-4 des accords de Schengen et du deuxième alinéa de l'article 53-1, a « toujours le droit » de lui donner asile.

Cette analyse est très expressément celle du Conseil d'Etat.

N'avait-il pas – et je lis sa note qui figure aux pages 46 et 47 du rapport de M. Philibert – « jugé nécessaire de préciser de façon explicite que la France, comme l'impliquait le projet du Gouvernement, n'aura pas l'obligation d'examiner des demandes d'asile relevant de la responsabilité d'un autre Etat, même lorsque le demandeur se prétend persécuté en raison de son action en faveur de la liberté » ?

Le Conseil d'Etat a proposé d'insérer, dans le second alinéa du projet, la phrase suivante : « Dans le cas où l'examen d'une demande ne relève pas de sa responsabilité, et bien qu'elle n'ait pas l'obligation de procéder à cet examen, la France peut toujours donner asile à toute personne persécutée... », la suite sans changement.

Or, cette phrase supplémentaire, qui, seule, eût été dérogatoire par rapport à l'alinéa 4 du préambule de la constitution de 1946 qui, selon le Conseil d'Etat, eût été « nécessaire » pour que, le cas échéant et le moment venu, soit modifiée l'analyse pénétrante du Conseil constitutionnel, ne figure pas dans le projet qui nous est soumis.

Et si M. Pasqua obtient de sa majorité, jusqu'à présent d'une docilité à toute épreuve, le vote d'une nouvelle loi ne réservant pas le droit de la France de respecter ce qui reste, pour elle, une obligation, le Conseil constitutionnel ne pourra qu'annuler de nouveau ces nouvelles dispositions.

M. Jean-Luc Mélenchon. Et voilà !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Cela vaut-il la peine de réunir le Congrès, uniquement en définitive pour que la Constitution reconnaisse à la République le droit, et non plus cette fois l'obligation, d'accorder le droit d'asile à qui elle veut, y compris à ceux qui ne sont pas persécutés en raison de leur action en faveur de la liberté ?

La question aurait pu se poser si de bons esprits ne nous affirmaient que notre analyse, même si elle rejoint celle du Conseil d'Etat et celle de membres de la majorité, tel M. Claude Malhuret, ne résiste pas à l'examen.

M. Philibert, rapporteur du projet de loi constitutionnelle à l'Assemblée nationale, observe qu'il aurait été plus synthétique d'écrire : « Les autorités de la République ont toujours le droit de donner asile à tout étranger qui le demande ». En vérité, cette rédaction n'eût pas fait la différence qui s'impose et qui demeure entre ceux qui sont persécutés en raison de leur action en faveur de la liberté et tous les autres.

Néanmoins, M. Philibert estime qu'après l'adoption du texte dont nous débattons la garantie donnée par le préambule aux persécutés en raison de leur action en faveur de la liberté ne serait « plus désormais absolue ».

Plus catégorique, notre rapporteur, M. Paul Masson, affirme : « Là où le Conseil constitutionnel voyait une obligation, le texte du projet rétablit une simple faculté. »

Il enfonce le clou quasiment dans les mêmes termes : « Le second alinéa est une disposition de souveraineté : la faculté qu'il institue devient un droit de l'Etat, et non une obligation. »

M. Michel Charasse. C'est exact !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Pour nous, il est impensable que la France renonce à son obligation d'accorder le droit d'asile à ceux qui sont persécutés pour leur action en faveur de la liberté.

N'y aurait-il qu'un risque sur cent que l'interprétation qui sera finalement retenue du texte qui nous est soumis soit celle de MM. Philibert et Masson, nous ne pouvons accepter de le courir.

C'est pourquoi nous demandons que, ayant, du moins nous l'espérons, alimenté les travaux préparatoires, la commission des lois réfléchisse encore. En conséquence nous souhaitons que le texte lui soit renvoyé. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. Jacques Larché, président de la commission. La commission a l'impression d'avoir suffisamment réfléchi. Telle est la première remarque que je souhaitais formuler en cet instant.

Chacun a le droit – quoi de plus normal ? – d'user de toutes les ressources que peut offrir notre règlement. Ainsi ont été déposées une motion tendant à opposer la question préalable, que le Sénat vient de rejeter, et une motion tendant au renvoi à la commission dont nous débattons. Or que signifie, du point de vue du règlement, cette dernière ?

Concrètement, nos travaux devraient être interrompus si le Gouvernement en était d'accord – et je le supplie de s'y opposer – afin que la commission puisse se réunir immédiatement. En effet, ce projet de loi est inscrit à l'ordre du jour prioritaire. La commission doit donc rendre un nouvel avis au cours de cette séance.

Chacun a bien compris quel était l'objet du propos de M. Dreyfus-Schmidt. Je ne lui en fais pas grief. Il souhaitait s'exprimer un peu plus longuement que ne lui permettait le temps de parole imparti à son groupe et démontrer, au fond, sans insister particulièrement sur tel ou tel point, que le texte est soit dangereux, soit inutile, soit inadapté aux traditions françaises. Il s'en est parfaitement expliqué.

Nous sommes une majorité à avoir manifesté notre volonté, mon cher collègue. Vous reprochez à cette majorité d'être parfois docile. Non ! Nous sommes une majorité politique à avoir décidé, comme cela vous est arrivé en d'autres circonstances, de soutenir un gouvernement. Lorsque nous avons des suggestions à lui présenter, nous ne manquons pas de le faire. Il nous arrive, d'ailleurs – cela relève de notre compétence – de ne pas le suivre ou d'amender les textes qu'il nous soumet.

Aujourd'hui, nous ne voulons pas amender le présent projet de loi – nous avons pris cette décision en commission en parfaite connaissance de cause – pour un certain nombre de raisons très simples. En effet, ce texte nous paraît utile, nécessaire et bon.

La France pourra, en toute indépendance, décider, pour quel motif que ce soit, d'accorder l'asile politique à telle ou telle personne qui se présentera directement sur son territoire. Le Gouvernement se prononcera dans le cadre de sa responsabilité.

Vous avez fait allusion à une nouvelle décision du Conseil constitutionnel.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. J'ai fait une démonstration juridique !

M. Jacques Larché, président de la commission. Vous formerez peut-être encore un recours contre la loi qui sera votée en l'application de cette révision constitutionnelle. Nous verrons bien si le Conseil constitutionnel a retenu la leçon que nous lui donnons aujourd'hui, à savoir que sa décision, pour être définitive, n'est pas souveraine. C'est à nous qu'appartient la souveraineté de la loi. J'espère d'ailleurs que nous n'aurons pas l'occasion de le lui rappeler à nouveau. (*M. Dreyfus-Schmidt sourit.*)

Mes chers collègues, le renvoi à la commission ne me paraît donc pas s'imposer. Croyez bien que la commission des lois a, au cours de ses travaux, en se fondant sur les propositions de son rapporteur, longuement examiné l'ensemble des problèmes qui pouvaient se poser.

Si nous devions, d'aventure, nous réunir de nouveau, nous reviendrions une demi-heure plus tard en vous proposant le même texte. Par conséquent, je vous demande, mes chers collègues, de ne pas adopter la motion tendant au renvoi à la commission déposée par les membres du groupe socialiste et défendue, avec la conviction qui apparemment l'habite, par notre collègue M. Dreyfus-Schmidt. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste.*)

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

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. Le Gouvernement partage bien évidemment l'avis de la commission. Aux arguments développés par M. Larché, j'ajouterai toutefois une observation. Je ne puis laisser dire que cette révision constitutionnelle ne servirait à rien. Au contraire, elle supprime du corps de la Constitution une contrainte qui résidait, selon le Conseil constitutionnel, dans le préambule.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Pas du tout !

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. Je tenais à apporter cette précision. Le Gouvernement émet donc un avis défavorable sur cette motion.

M. le président. Je mets aux voix la motion n° 5, repoussée par la commission et par le Gouvernement. (*La motion n'est pas adoptée.*)

M. le président. Nous passons maintenant à la discussion de l'article unique.

Article unique

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

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

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

Sur l'article unique, la parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je profite de cette occasion pour répondre au Gouvernement, car je ne pouvais le faire tout à l'heure dans le cadre du débat restreint.

M. le garde des sceaux nous assure que la situation sera différente de celle qui prévalait avant la décision du 13 août 1993.

Je voudrais lui répondre sous la forme d'un syllogisme. Les accords de Schengen sont conformes à la Constitution. Nous le savons depuis 1991. Vous inscrivez dans celle-ci ces accords, la règle et l'exception, sans aucun autre changement. Conclusion : la Constitution reste la même. Cela nous paraît évident. En outre, il nous semblait indispensable de tenir ce raisonnement pour les travaux préparatoires.

M. le président. Sur l'article unique, je suis saisi de cinq amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Les deux premiers sont identiques.

L'amendement n° 9 est présenté par MM. Estier et Dreyfus-Schmidt, Mme Seligmann, M. Mélenchon, les membres du groupe socialiste et apparenté.

L'amendement n° 13 est déposé par MM. Lederman et Pagès, les membres du groupe communiste et apparenté.

Tous deux tendent à supprimer cet article.

Les trois derniers amendements sont présentés par MM. Estier et Dreyfus-Schmidt, Mme Seligmann, M. Mélenchon, les membres du groupe socialiste et apparenté.

L'amendement n° 10 vise, dans le premier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 53-1 de la Constitution, après les mots : « les Etats », à supprimer le mot : « européens ».

L'amendement n° 11 a pour objet, dans le premier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 53-1 de la Constitution, après les mots : « Etats européens », de remplacer les mots : « qui sont liés par des engagements identiques aux siens en matière d'asile » par les mots : « dont les engagements sont identiques aux siens en matière d'asile ».

Enfin, l'amendement n° 12 tend, dans le premier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 53-1 de la Constitution, à remplacer les mots : « en matière d'asile » par les mots : « en matière de droit d'asile ».

La parole est à M. Dreyfus-Schmidt, pour défendre l'amendement n° 9.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. M. Mélenchon, Mme Seligmann dans la discussion générale et moi-même tout à l'heure en exposant la motion de renvoi à la commission avons expliqué les raisons pour lesquelles nous demandons la suppression de l'article unique. Autrement dit, nous souhaitons que la révision constitutionnelle n'ait pas lieu. ▲

Je souhaiterais convaincre de nombreux membres de la majorité, y compris et surtout M. Dailly, ...

M. Etienne Dailly. Allons, bon !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. ... de voter cet amendement. En effet, M. Dailly a déclaré qu'il n'était pas décent d'ôter à la réforme constitutionnelle la solennité qui lui sied en annonçant *urbi et orbi* que le Congrès se réunira vendredi, et ce avant même que le Sénat se soit prononcé.

M. Jean-Luc Mélenchon. Eh oui !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. C'est faire injure à la Haute Assemblée, car c'est laisser entendre qu'elle ne peut pas ne pas adopter ce projet de loi.

En outre, je le répète, nous serions convoqués à Versailles à neuf heures, et il serait prévu que le Congrès soit terminé à treize heures. Une telle précipitation n'est pas décente. C'est une raison supplémentaire pour que vous adoptiez notre amendement n° 9 qui tend à supprimer purement et simplement l'article unique du projet de loi constitutionnelle. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. Lederman, pour défendre l'amendement n° 13.

M. Charles Lederman. Comme nous l'avons déjà indiqué au cours de la discussion générale, les sénateurs communistes et apparenté se prononcent résolument contre le projet de révision constitutionnelle qui nous est présenté. En effet, il remet en cause - je le répète, c'est notre intime conviction, et je vais tenter de vous la faire partager - l'un des principes fondamentaux de la République, à savoir le droit d'asile.

Le Gouvernement, la majorité de droite de l'Assemblée nationale et du Sénat veulent aujourd'hui détruire l'idée d'une France, terre d'accueil des opprimés, voulue par les révolutionnaires de 1789. La tradition du droit d'asile dans notre pays est sans ambiguïté : l'accueil est accordé de droit, monsieur Masson - et c'est sur ce point que nous divergeons - à ceux qui, dans le monde, sont poursuivis pour leur opinion, à condition, bien entendu, que leur statut de réfugié politique soit établi.

Cette obligation d'examiner les cas qui se présentent à nos frontières et de recevoir, s'il y a lieu, ces hommes et ces femmes est battue en brèche par les auteurs du projet de loi constitutionnelle dont nous sommes saisis aujourd'hui.

Regardons de plus près, comme vous l'avez fait vous-même tout à l'heure, monsieur Masson, le texte de l'article unique.

Le premier alinéa du texte proposé pour l'article 53-1 est fondamental puisqu'il consacre l'abandon de souveraineté de notre pays en matière de droit d'asile, et cela au nom des accords de Schengen. C'est indiscutable puisque cet alinéa indique clairement que la France pourra, en quelque sorte, déléguer à un autre Etat sa compétence en matière d'accord ou de refus d'un asile. C'est bien cela les accords de Schengen !

Si l'Allemagne, par exemple, refoule un demandeur d'asile, nous serons tenus, en vertu de ce principe, par cette décision. La souveraineté nationale, c'est-à-dire en pratique l'expression du peuple, se trouve ainsi mise en cause.

C'est une fois le principe posé et la France tenue par les conventions internationales qu'intervient le second alinéa du texte proposé pour l'article 53-1, alinéa qui donne à notre pays la faculté - c'est seulement une faculté d'examiner toute demande d'asile.

Autrement dit, d'une obligation de mise en œuvre du principe du droit d'asile, nous passons à une simple faculté. C'est en cela que ce projet de loi constitutionnelle est un texte fondamentalement rétrograde car, sous prétexte de l'angoisse des Françaises et des Français face à la crise, on y fait l'amalgame entre le concept de droit d'asile et le phénomène d'immigration.

Nous ne pouvons l'accepter, et ce d'autant moins que le Gouvernement n'engage aucune politique de fond quant à l'aide au tiers monde et à la lutte contre les trafiquants de main-d'œuvre clandestine.

Hormis notre opposition de fond à cet article unique, nous avons un certain nombre de questions à poser.

Qu'entend-on par Etats européens ? Dans la logique des auteurs du texte, qui n'est pas la nôtre, pourquoi donc limiter l'application de cette convention aux seuls Etats européens ? A l'Assemblée nationale, M. Mazeaud se posait la question à propos du Nicaragua. Sans aller jusque-là, que se passerait-il en cas de convention passée avec la Turquie ? Ensuite, et surtout, pourquoi se précipiter en légiférant par anticipation puisque les accords de Schengen ne seront applicables, dans le meilleur des cas, qu'au 1^{er} février 1994, s'il n'y a pas de nouveau report ?

Si ce projet de loi, est adopté ici et si, le 19 de ce mois, il est adopté à Versailles, nous allons assister à l'introduction, dans la constitution d'un article fondé sur une disposition qui ne peut pas encore - et qui peut-être ne pourra jamais ! - entrer en application. Comment concevoir que la Constitution comporte pareille aberration, sur les plans de la logique et du droit, quant à son application ?

La leçon du projet de loi relatif à la Banque de France, censuré cet été par le Conseil Constitutionnel, justement pour anticipation sur le traité de Maastricht, aurait dû servir au Gouvernement !

Pouvez-vous, monsieur le ministre, nous indiquer avec certitude que les accords de Schengen seront applicables ? Si oui, à quelle date ? Cette précipitation dans un domaine particulièrement grave et sensible marque bien la volonté idéologique du Gouvernement, volonté dont la seule conséquence sera le renforcement du rejet de l'étranger, même réfugié politique. C'est bien une xénophobie renforcée dans notre pays, traumatisé par la crise, que le projet va susciter.

Les sénateurs communistes et apparenté n'ont jamais accepté une telle démarche. Ils la repoussent même aujourd'hui avec force. C'est la raison pour laquelle ils vous proposent, mes chers collègues, d'adopter cet amendement de suppression. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt, pour présenter les amendements n° 10, 11 et 12.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. L'amendement n° 10 tend à supprimer le mot « européens », et ce pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, nous pouvons parfaitement, un jour prochain, passer des conventions relatives au droit d'asile avec un pays qui ne soit pas européen. Il est de notoriété publique - cela figure dans le rapport de l'Assemblée nationale présenté par M. Philibert - que le Canada s'intéresse à la convention de Dublin. Il ne l'a pas encore signée, mais peut-être le fera-t-il demain ou après-demain ?

Pourquoi cette clause de la Constitution serait-elle valable pour les Etats européens et non pour le Canada ? Il n'y a donc pas de raison de retenir le mot « européens » ; il y en a d'autant moins que le nouvel article qui nous est proposé figurerait dans le titre VI de la Constitution : « Des traités et accords internationaux », et non pas, comme l'avait suggéré le Conseil d'Etat, dans le titre XV : « Des Communautés européennes et de l'Union européenne ». Le Conseil d'Etat proposait, dans ce cas, d'ajouter : « des traités et accords conclus avec des Etats européens ».

De plus, qu'est-ce qu'un Etat européen ? Où commence l'Europe ? Où s'arrête-t-elle ? A l'Assemblée nationale, M. le garde des sceaux n'a pas été capable de répondre à ces questions et on le comprend !

Il a essayé de dire qu'il fallait sans doute s'arrêter aux membres du Conseil de l'Europe. Voilà qui nous rassure ! La Turquie fait partie du Conseil de l'Europe. Quelle est sa législation en matière de droit d'asile ? Comment comprend-elle le droit d'asile vis-à-vis, par exemple, des Kurdes d'Irak ? On peut se poser la question et ne pas être rassuré pour autant !

M. Charles Lederman. Et même des Kurdes de son propre pays !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Monsieur Lederman, ces Kurdes ne demandent pas l'asile à la Turquie. Ils le demandent ailleurs, par exemple à la France. Mais on a vu, hélas ! des Kurdes d'Irak contraints d'immigrer vers le Nord et vers la Turquie à certains moments.

On ne sait pas ce qu'est l'Europe. M. Masson, dans son rapport, affirme : « Il appartiendra au Conseil constitutionnel de dire éventuellement si le pays est européen ou s'il ne l'est pas ». Il y a plus simple : c'est de supprimer le qualificatif « européens ».

Voilà les raisons pour lesquelles nous vous proposons l'amendement n° 10.

Vous me direz que, si le Canada vient à signer la convention de Dublin, il suffira d'aller une fois de plus à Versailles ! Mais il faudrait éviter d'y aller trop souvent. M. le Premier ministre nous avait d'ailleurs dit, voilà six mois, qu'il n'était pas question de refaire avant longtemps une réforme constitutionnelle. Nous sommes obligés de constater qu'il ne faut pas croire ce qu'il dit. On peut même difficilement lui faire confiance. Mais allons-nous longtemps continuer à ce rythme ?

Beaucoup, parmi nous, pensent que cela vaudrait la peine d'aller à Versailles après avoir préparé une réforme radicale de la constitution de 1958, en particulier en ce qui concerne la délimitation des droits et pouvoirs du Parlement par rapport à ceux de l'exécutif. Cela permettrait d'empêcher que ce soit le Gouvernement qui fasse la loi à coup de votes bloqués, de recours à l'article 49-3 et autres moyens qui lui sont donnés – y compris la priorité pour fixer l'ordre du jour – et à cause desquels nous sommes incapables de faire progresser des propositions de loi si le Gouvernement s'y oppose !

Alors là, effectivement, cela vaudrait la peine d'aller à Versailles ! Mais s'y rendre pour déterminer si un pays est européen ou s'il ne l'est pas, franchement, ce serait tout de même ridicule ! Il faut empêcher cela pour la majesté même du Parlement et du Congrès. C'est pourquoi nous vous proposons de supprimer le mot « européens ».

J'en viens à l'amendement n° 11, qui, contrairement à ce que précise son objet, n'est nullement un amendement de repli ni un amendement rédactionnel.

Nous avons cru – mais je vais le rectifier avec votre autorisation, monsieur le président – pouvoir supprimer les mots « qui sont liés » parce qu'il nous paraissait suffisant de parler d'engagements. Mais, en commission, M. le rapporteur nous a précisé que les Etats européens peuvent toujours prendre des engagements. L'important est qu'ils soient liés par les engagements pris. Pourtant, l'engagement qui a été pris par la France et qui figure au quatrième alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 – je ne le vous rappelle pas, vous le connaissez les uns et les autres – ne l'a pas été par beaucoup d'autres pays européens. Donc à ceux-là et avec ceux-là, il n'y aurait pas d'obligation de leur transférer les compétences, du moins en vertu de la Constitution, sinon en vertu des accords de Schengen.

Mais acceptons l'observation de M. le rapporteur, selon laquelle des engagements peuvent être pris sans avoir de valeur juridique, et admettons la nécessité que les Etats en question soient liés par des engagements. Nous modifions donc notre amendement pour préciser « dont les engagements qui les lient sont identiques au sien en matière de droit d'asile ».

Où demeure la différence ? Le texte qui nous est proposé autorise notre pays à conclure un accord avec les Etats européens qui sont liés par des engagements identiques aux siens ; cela signifie qu'il en faut au moins deux. Tout le monde a dans l'esprit, d'une part, la convention de Genève, d'autre part, la convention de New York. Cela en fait deux ; cela fait donc des engagements.

Mais, demain, il peut y avoir une convention d'Ottawa, par exemple, à laquelle la France serait partie et il peut se faire que certains des Etats européens qui sont liés avec nous par les accords de Schengen ne le soient pas par cette convention d'Ottawa. Ils resteraient liés à la France par « des » engagements en matière de droit d'asile, mais pas par tous. Avec la formule que nous proposons, s'il y a trois ou quatre conventions, le système qui nous est soumis ne fonctionnerait qu'entre les pays qui auraient tous signé « les » mêmes engagements internationaux en matière de droit d'asile.

A l'occasion du premier projet, celui dont le Conseil d'Etat avait été saisi, il avait été précisé que les Etats européens devaient respecter les engagements. Effectivement, monsieur le rapporteur, il ne suffit ni de les avoir pris, ni d'être lié par eux, encore faut-il les respecter ! Nous ne sommes pas allés jusque-là sous forme d'amendement. Mais il nous a paru au moins nécessaire de viser tous les engagements existants le moment venu.

J'en arrive au dernier amendement, n° 12, qui vise à remplacer les mots « en matière d'asile », par les mots : « en matière de droit d'asile », cette dernière expression étant plus forte. C'est d'ailleurs tellement vrai que le Gouvernement a intitulé son texte « projet de loi constitutionnelle relatif aux accords internationaux en matière de droit d'asile », et non pas « en matière d'asile ».

N'est-il pas pour le moins curieux de parler de droit d'asile dans le titre du projet et d'asile dans le corps du texte ?

Peut-être certains, nous ayant entendus après nous avoir écoutés, seront-ils assez aimables pour reconnaître le bien-fondé de nos amendements.

Il est vrai, par exemple, que le terme « européens » – d'autres l'ont dit en commission des lois, n'est-ce pas monsieur Dailly ? – introduit une précision inutile et source de complications futures.

De la même façon, il est préférable de viser tous les engagements et donc d'écrire « les engagements » plutôt que « des engagements », comme il est évident que l'on doit écrire « en matière de droit d'asile » et non pas « en matière d'asile ».

Reste un problème, mes chers collègues. Si vous avez le malheur de voter un seul de ces amendements, il nous sera impossible d'aller à Versailles vendredi prochain ! Or, vous le savez, M. le président de l'Assemblée nationale a convoqué les présidents des groupes du Sénat, non pas à Versailles, comme cela se fait habituellement, mais à l'hôtel de Lassay, et ce dès jeudi matin, pour tirer au sort l'ordre d'intervention des orateurs.

Mais cela doit-il empêcher quiconque d'adopter un amendement ? Sans doute pas. Je dirai même que cela devrait nous inciter à le faire, ne serait-ce que pour démontrer que le Sénat existe et que l'on doit en tenir compte.

Voilà pourquoi, mes chers collègues, nous vous demandons de voter nos amendements, étant entendu que si vous en votez un, il n'y a pas de raison que vous ne votiez pas les autres ! (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. Je rappelle que j'ai été saisi d'un amendement n° 11 rectifié, présenté par MM. Estier et Dreyfus-Schmidt, Mme Seligmann, M. Mélenchon, les membres du groupe socialiste et apparenté, et tendant, dans le premier alinéa du texte proposé par l'article unique pour l'article 53-1 de la Constitution, après les mots : « Etats européens », à remplacer les mots : « qui sont liés par des engagements identiques aux siens en matière d'asile » par les mots : « dont les engagements qui les lient sont identiques aux siens en matière de droit d'asile ».

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

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

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat. Monsieur le président, je n'ai pas pu participer à la totalité des débats, je le regrette. Ce que j'ai entendu, cependant, me suffit. Je veux dire par là qu'à certains moments je me suis demandé de quoi on parlait. (*Sourires.*)

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Vous arrivez trop tard !

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat. Je connais les capacités et les talents de M. Dreyfus-Schmidt, notamment pour soutenir les mauvaises causes. (*Protestations sur les travées socialistes.*)

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Evidemment, ce n'est pas la vôtre !

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat. Vous pouvez bien protester tant que vous voudrez !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. A votre service !

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat. Monsieur Dreyfus-Schmidt, j'ai noté cette espèce de fièvre obsessionnelle avec laquelle vous parlez du Canada. Je m'en réjouis, c'est un pays ami pour lequel j'ai une affection toute particulière. Bravo donc pour cet éloge du Canada, mais que faut-il penser de cette fixation sur ce grand pays démocratique ? (*Sourires.*)

Plus sérieusement, de quoi est-il question ce soir, car cela semble vous avoir échappé ? Il est question de la convention de Schengen.

La convention de Schengen, c'est la création d'un espace commun, au départ entre cinq pays : les trois pays du Benelux, l'Allemagne et la France. Ont demandé, ensuite, à adhérer à cette convention, l'Espagne, l'Italie et le Portugal.

La différence essentielle que vous oubliez dans votre argumentation, notamment lorsque vous parlez de la Banque de France – sur ce point votre position est la même que celle de M. Lederman (*Protestations sur les travées socialistes*) – c'est que la convention de Schengen a été ratifiée et va entrer en application le 1^{er} février prochain. Donc, quand on parle d'Etats européens, il faut entendre non plus seulement les cinq Etats parties à la convention de Schengen mais, pour tirer les conséquences du sommet de Dublin, les Douze. Voilà la réalité !

Il faut vraiment beaucoup de mauvaise foi ou de méconnaissance des textes pour prétendre que le droit d'asile est ici mis en péril.

M. Jean-Luc Mélenchon. Voilà : méchant ou bête ! (*Sourires.*)

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat. Le droit d'asile n'est pas mis en cause lorsqu'il s'agit de personnes qui entrent directement pour la première fois sur le territoire national.

M. Michel Charasse. Exact !

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat ... Quelles arrivent par bateau ou en avion, la demande de droit d'asile est inscrite par l'OFPPRA dans les formes prescrites, et un titre de séjour provisoire leur est délivré en attendant qu'il soit statué sur leur dossier.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. C'est la loi Cresson !

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat. Je suis heureux que vous souteniez aujourd'hui Mme Cresson. Il aurait fallu le faire plus tôt, notamment lorsqu'elle était en situation difficile ! (*Protestations sur les travées socialistes.*)

Une révision de la Constitution aurait été inutile si le Conseil constitutionnel s'était contenté de réaffirmer les principes...

M. Michel Dreyfus-Schmidt. On recommence tout !

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat. ... qui figurent dans le préambule de la Constitution de 1946.

Au passage, monsieur Dreyfus-Schmidt, vous qui êtes un juriste éminent, vous devez savoir que les dispositions du préambule de la Constitution de 1946 n'ont donné lieu à aucune décision du Conseil d'Etat, faute de recours.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Si, en 1991 !

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat. Non, aucune décision n'est intervenue dans ce domaine.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Et quand bien même ?

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat. Pour moi qui suis ministre de l'intérieur, le problème est simple. L'abus du droit d'asile constitue l'une des sources de l'immigration clandestine.

M. Maurice Schumann. Eh oui !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Vingt-sept mille personnes !

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat. Lorsque le droit d'asile est accordé, il n'y a aucun problème. Il n'en va pas de même lorsqu'il est refusé.

Au cours des deux dernières années, et je vous renvoie, monsieur Dreyfus-Schmidt, aux documents officiels, 50 000 personnes ont vu leur demande d'asile refusée et, sur ces 50 000, 40 000 sont aujourd'hui introuvables.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Mais on se demande ce que vous faites !

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat. Que faisaient vos amis lorsqu'ils étaient à ma place ? Il n'y a pas si longtemps que je l'occupe.

M. Jean-Louis Carrère. Oui, mais vous l'occupez souvent !

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat. Je le répète, le problème auquel nous sommes confrontés est simple.

La pression est double. Elle vient à la fois des pays du Sud, où règne la misère, et des pays de l'Est, où la situation économique, sociale et politique est très instable.

Nos amis allemands sont en première ligne et soumis à la pression des pays de l'Est. Ils ont été obligés de réviser leur Loi fondamentale, car elle leur faisait obligation d'accepter sur le sol national toute personne se disant persécutée. Le droit d'asile était automatiquement accordé.

Or, nos amis allemands se sont trouvés confrontés à des demandes d'asile extrêmement nombreuses : 400 000 personnes une année, 430 000 l'année suivante.

Après révision de la Loi fondamentale, les Allemands n'accepteront plus qu'environ 5. p. 100 des demandeurs d'asile, voire 10 p. 100.

Mme Françoise Seligmann. Et alors ?

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat. Madame Seligmann, il ne faudra pas beaucoup de temps à ces personnes refoulées, qui sont à la recherche de meilleures conditions de vie - qui songerait à les en blâmer ? - pour comprendre qu'elles peuvent venir en France, et d'Allemagne, ce n'est pas bien difficile. Il suffit de se présenter à nos frontières et de déclarer que l'on est persécuté parce que l'on est un combattant de la liberté.

Or, la décision du Conseil constitutionnel non seulement nous faisait obligation d'examiner la demande de droit d'asile faite au titre du quatrième alinéa du préambule de la Constitution de 1946, mais elle indiquait, c'était d'ailleurs l'argument que vous utilisiez vous-même tout à l'heure, que, dans le même temps, l'entrée sur le territoire était de droit.

M. Michel Charasse. Exact !

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat. Ce qui signifiait que nous allions recevoir sur notre territoire plusieurs centaines de milliers de personnes supplémentaires.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Pas si leur demande est manifestement infondée !

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat. Mais, de toute manière, qu'en aurions-nous fait ? L'examen du dossier prend du temps ! Vous, monsieur Dreyfus-Schmidt, vous êtes calmement installé dans votre cabinet ; vous raisonnez en juriste, ce qui est très intéressant, mais vous ne connaissez rien à la situation sur le terrain, rien du tout !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Mais si !

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat. Mais non ! Je vous invite à venir voir ce qui se passe à nos frontières, vous serez édifié.

Nous ne voulons pas interdire notre territoire aux personnes qui sont persécutées en raison de leur combat en faveur de la liberté. Pour celles-là, de toute façon, la convention de Schengen permettait à la France, si elle le souhaitait, de reprendre l'examen de leur dossier même quand il avait été refusé ailleurs. Ce n'était pas une obligation.

En revanche, la décision du Conseil constitutionnel nous en faisait une obligation...

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Eh oui !

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat. ... et c'est cela que nous ne pouvons pas accepter.

Monsieur Dreyfus-Schmidt, vous êtes l'objet d'une mutation intéressante. Vous avez d'abord été « mitterrandolâtre ». Vous êtes devenu « mitterrandophobe ».

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je n'ai jamais été godillot !

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat. Je ne sais, ce n'est pas ce qu'il nous avait semblé. (*Protestations sur les travées socialistes.*)

Quant à nous, monsieur Mélenchon, il me semblait que, vous et vos amis, vous vous étiez engagés en politique derrière M. François Mitterrand, pour la plupart d'entre vous.

M. Jean-Luc Mélenchon. Ce n'est pas à vous de nous faire la leçon !

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat. Pourquoi !

M. Jean-Louis Carrère. Non, ce n'est pas à vous !

M. Jean-Luc Mélenchon. Mais qu'est-ce que tout cela veut dire ?

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat. Cela veut dire simplement que, selon vous le Président de la République, compte tenu de ce qu'il a toujours dit...

M. Jean-Luc Mélenchon. Vous n'aviez qu'à nous écouter tout à l'heure, au lieu de nous agresser maintenant de cette manière.

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat. ... aurait laissé passer ce texte même s'il pensait qu'il était contraire à l'un des principes fondamentaux de la République !

M. Jean-Luc Mélenchon. Vous n'aviez qu'à écouter nos arguments !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Ce n'est pas à vous de vous mêler de nos affaires !

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat. La vérité est toute simple : vous avez décidé d'entrer dans une opposition systématique,...

M. Jean-Luc Mélenchon. Nous nous opposons à vous !

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat. ... grand bien vous fasse ! Hélas ! ce n'est en rien conforme aux intérêts du pays, et les Français le savent. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDE et de l'Union centriste.*)

J'ajoute, mais chacun l'aura compris, que le Gouvernement est défavorable aux cinq amendements qui viennent d'être présentés.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les amendements identiques n^{os} 9 et 13 ainsi que sur les amendements n^{os} 10, 11 rectifié et 12 ?

M. Paul Masson, rapporteur. Après tout ce qui a été dit, je n'ai pas grand-chose à ajouter. Toutefois, toujours dans le souci de sortir de débats par trop théoriques, je voudrais prendre un exemple pour illustrer ce qui se passera lorsque la convention de Schengen entrera en application, compte tenu à la fois de la décision du 13 août 1993 et de la réforme de la Constitution, si celle-ci doit avoir lieu.

Plaçons-nous d'abord, si vous le voulez bien, dans la situation qui pouvait être envisagée avant la décision du 13 août dernier.

Un Zaïrois se rend de Kinshasa à Bruxelles, muni ou non d'un visa. La Belgique est, de ce fait, le premier territoire d'accueil dans l'espace Schengen. Notre Zaïrois décide alors d'aller à Paris, où il demande que l'asile lui soit accordé en vertu du quatrième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 ou de la convention de Genève. Quoi qu'il en soit, la France peut le refouler non pas vers Kinshasa, mais vers la Belgique, Etat responsable au sens de l'article 30 de la convention de Schengen.

Telle est la procédure prévue par le traité de Schengen, ratifiée par la France et approuvée par le Conseil constitutionnel en 1991. C'est ainsi qu'on pouvait concevoir l'enchaînement des événements jusqu'au 12 août 1993 au soir.

Mais, le 13 août au matin, le Conseil constitutionnel dit : la France a l'obligation d'appliquer l'exception, c'est-à-dire l'article 29-4 de la convention de Schengen.

Du fait de cette décision, quand le Zaïrois parti de Kinshasa pour Bruxelles, puis arrivant à Paris, bien conseillé, demande l'asile en vertu du quatrième alinéa du préambule de la Constitution de 1946, la France est tenue d'examiner son cas. Je ne dis pas que l'asile sera nécessairement accordé : l'OFPPRA fera son métier.

S'il est établi qu'il n'est pas persécuté pour avoir lutté en faveur de la liberté dans son pays mais qu'il veut simplement avoir le droit de travailler en France - et, après tout, ce pauvre hère peut bien chercher à utiliser cette procédure - que devra faire la France ? Elle ne pourra plus le renvoyer à Bruxelles parce que l'exception, qui devient pour elle la règle, fait tomber la responsabilité de l'Etat de premier accueil.

C'est donc l'article 30-2, de la convention de Schengen qui devra s'appliquer, et la France aura la charge de refouler la personne en question, en le renvoyant non pas en Belgique ou dans un autre Etat de l'espace Schengen, mais au Zaïre, avec sa famille s'il y a lieu.

Et si, en France, on a le sentiment que cet individu n'est pas en sécurité à Kinshasa, en application de la convention de Genève, on devra l'envoyer dans un Etat où sa sécurité peut être garantie.

Autrement dit, la France devra prendre en charge toute la misère du monde, familles comprises !

Voilà ce qui résulte de la décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993, non seulement quant à l'article 29-4 mais aussi en ce qui concerne l'article 30-2.

L'Etat responsable est non plus celui du premier accueil, mais la France, qui devient le « titulaire » de l'accueil. Par voie de conséquence, elle a la responsabilité soit du retour dans son pays d'origine, soit de l'expulsion de celui auquel elle aura refusé d'accorder l'asile au regard du préambule de la Constitution de 1946 vers un pays où sa sécurité est assurée.

La réforme que nous examinons aujourd'hui tend précisément à remettre les pendules à l'heure.

Personne, ni dans cette assemblée, ni au Gouvernement, n'avait souhaité que la Constitution soit révisée. Cela n'était pas nécessaire, compte tenu de l'interprétation qui en était faite par tout le monde, à commencer par Mme Guigou, qui avait, à l'époque, la responsabilité de négocier et de faire ratifier les accords de Schengen.

Je l'ai moi-même entendue s'exprimer dans ce sens devant la commission de contrôle sur l'application de ces accords de Schengen. Elle nous avait affirmé que la France aurait la latitude d'appliquer l'article 29-4, dans le cas où elle estimerait devoir réexaminer le cas de telle ou telle personne dont la demande aurait été précédemment rejetée par un autre Etat de l'espace Schengen. Il s'agissait bien d'une faculté exercée éventuellement en vertu d'une prérogative de souveraineté et non de cette obligation qu'implique l'interprétation nouvelle.

A partir du moment où le Conseil constitutionnel a cru devoir, en 1993, dire autrement ce qu'il pensait avoir dit clairement en 1991 - mais qui, en définitive, n'était clair que pour lui - nous sommes amenés à remettre les pendules à l'heure.

On évoque beaucoup le quatrième alinéa du préambule de la Constitution de 1946. Mais enfin, mes chers collègues, peut-on me citer une décision de l'OFPPRA ou de l'instance d'appel de l'OFPPRA dans laquelle on a visé expressément cet alinéa.

M. Michel Charasse. Il n'y en pas !

M. Paul Masson, rapporteur. Il n'y en a aucune et je défie quiconque, des juristes les plus éminents aux mieux informés d'entre nous, de trouver une seule référence à cet alinéa. Il n'y en a pas !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Evidemment !

M. Paul Masson, rapporteur. Ce n'est pas si évident puisque tout le monde nous parle du préambule de 1946. C'est une interprétation.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. La convention de Genève est plus large !

M. Paul Masson, rapporteur. Voilà, mes chers collègues, ce que je voulais ajouter aux propos de M. le ministre d'Etat.

Bien entendu, la commission des lois demande le rejet des amendements n^{os} 9, 13, 10, 11 rectifié et 12.

Je ne veux pas entrer dans la dialectique, toujours subtile, de M. Dreyfus-Schmidt. Je dirai seulement, que, effectivement, les amendements n^{os} 10, 11 rectifié et 12 ne sont pas des amendements de repli ; l'amendement n^o 10 est même un « amendement d'extension » puisqu'il tend à supprimer la limitation de la révision à l'Europe.

M. le président. Je vais mettre aux voix les amendements identiques n^{os} 9 et 13.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Ce débat a failli se terminer sans que nous puissions avoir connaissance du point de vue de M. le ministre de l'intérieur.

Au cours de cette journée, nous avons échangé beaucoup d'arguments, mais M. le ministre de l'intérieur ne les a pas entendus. C'est sans doute pourquoi, voilà quelques instants, il est revenu sur les thèmes de la discussion générale, ce qui nous amène à lui répondre.

Vous avez dit, monsieur le ministre d'Etat, que nous étions le spécialiste des mauvaises causes. Il est vrai que, si vous appelez « mauvaises causes » celles qui ne sont pas les vôtres j'en défends rarement d'autres.

M. Jacques-Richard Delong. C'est bien de le reconnaître !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Pour nous, les causes que nous défendons sont les bonnes.

Mais nous ne vous permettons pas de dire que, après avoir été « mitterandolâtres », nous serions devenus « mitterandophobes ». (*Sourires sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

Vous souriez ? Même si c'était, de votre part, une plaisanterie, nous ne l'acceptons pas : d'abord parce que, pour nous, « il n'est pas de sauveurs suprêmes : ni Dieu, ni César, ni tribun » ; ensuite parce que, quant à l'appréciation que l'on peut porter sur M. François Mitterrand - en ce qui nous concerne, une admiration déjà ancienne et que nous continuons à lui vouer - nous ne nous sommes, vous et nous, jamais trouvés du même côté, c'est le moins que l'on puisse dire !

Tout au long de cette journée, nous avons rendu hommage au Président de la République, qui a exercé pleinement les responsabilités qui sont les siennes.

Nous lui avons d'abord rendu hommage pour avoir su éviter le référendum que certains réclamaient. Nous l'avons dit et le répétons : une campagne référendaire, ouvrant les digues à la xénophobie et à un sentiment anti-immigrés que vous flattez par beaucoup de vos textes, aurait été singulièrement inopportune.

Par ailleurs, nous sommes reconnaissants au Président de la République d'avoir lui-même inscrit dans le deuxième alinéa la possibilité pour la France de décider souverainement d'accorder le droit d'asile à tous ceux qu'elle estimerait devoir accueillir sur son sol. C'est, en effet, un élément nouveau.

Nous avons également expliqué tout au long de la journée que cette révision nous paraît, pour le reste, inutile parce que le quatrième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 subsiste ; le Conseil constitutionnel, si un nouveau texte de loi, analogue à celui qui a été annulé, est voté sur votre initiative, ne pourra que le constater.

Bien entendu, s'il y a urgence, ce n'est pas du tout parce que les accords de Schengen vont s'appliquer. En effet, ils ne sont pas près de s'appliquer, et vous le savez mieux que nous. Vous pourrez même nous dire éventuellement si l'échéance de février prochain ne sera pas repoussée.

Dans un quotidien paraissant l'après-midi, on apprend que vous auriez même l'intention, la Constitution modifiée, de reprendre les dispositions annulées en déposant des amendements au texte qui a déjà été voté par le Sénat et qui doit être examiné par l'Assemblée nationale dès la semaine prochaine. Le Sénat serait certainement plus intéressé d'écouter vos explications sur ce point que de vous entendre reprendre des arguments qui ont été déjà très bien exposés, je vous rassure, par M. le garde des sceaux, lequel a, lui, assisté à l'ensemble de cette discussion.

Vous dites que nous ne sortons pas de nos cabinets. Mais nous y voyons beaucoup de gens, croyez-le bien, notamment des gens qui rencontrent des difficultés.

Nous voyons aussi, parce que nous ne sommes pas aveugles, que l'Allemagne, lorsqu'elle a modifié sa Loi fondamentale, a prévu que serait arrêtée par la loi la liste des pays dits « sûrs » : ceux dont les ressortissants ne peuvent pas prétendre qu'ils sont persécutés pour leur combat en faveur de la liberté, prévoyant même que cette liste pourrait être modifiée par la voie du règlement pour le cas où interviendrait un bouleversement politique dans l'un de ces pays.

On aurait pu envisager en France une même solution : ceux qui arriveraient, par exemple, de Suisse ou de Belgique en se prétendant persécutés en raison de leur combat pour la liberté seraient d'office écartés du droit d'asile prévu par le quatrième alinéa du préambule de la Constitution de 1946.

Vous avez jugé utile de dire – vous êtes un spécialiste des attaques personnelles – que nous aurions dû soutenir Mme Cresson. Nous l'avons soutenue, mais pas de manière inconditionnelle, parce que nous ne sommes jamais des inconditionnels. Lorsque Mme Cresson nous a présenté un texte créant des zones d'attente, nous avons su la convaincre de saisir elle-même le Conseil constitutionnel. Elle l'a fait et le Conseil constitutionnel, sur différents points, nous a donné raison.

Ceux qui arrivent sur notre sol en demandant à bénéficier du droit d'asile ne sont pas des juristes, monsieur le rapporteur : ils ne sont guère susceptibles d'invoquer tel ou tel article de tel ou tel texte.

Cela étant, la convention de Genève est beaucoup plus large que le préambule de la Constitution de 1946, qui pose la condition d'une persécution en raison d'un combat pour la liberté ; la convention de Genève permet d'accueillir en tant que réfugié celui qui craint simplement d'être persécuté en raison de ses opinions, de sa religion, etc. Par conséquent, le fait que le quatrième ali-

néa du préambule de la Constitution de 1946 n'ait jamais été mentionné dans les décisions de l'OFPPA n'est pas un argument.

M. le président. Veuillez conclure, monsieur Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je vais conclure, monsieur le président, mais vous reconnaîtrez avec moi que le débat a rebondi.

Aux termes de la loi Cresson, la France a le droit de refouler ceux qui demandent l'asile s'il est constaté – et c'est vous, monsieur le ministre de l'intérieur, qui êtes compétent pour le constater – que leur demande est manifestement infondée.

Vous pouviez donc parfaitement imaginer une réforme législative qui aurait étendu ce système hors des zones d'attente, la plupart des étrangers arrivant d'ailleurs en France par avion ou par bateau.

Enfin, il était facile d'expliquer à nos partenaires de la Convention de Schengen que notre droit national nous fait obligation d'accepter ceux qui sont persécutés en raison de leur combat pour la liberté. Il était facile d'obtenir de ces partenaires que, pour ceux dont il serait constaté que leur demande est manifestement infondée, ils acceptent que, s'ils sont compétents en vertu de la règle principale de Schengen, nous puissions leur renvoyer les intéressés.

Les pistes autres qu'une révision constitutionnelle, d'ailleurs inutile, étaient donc nombreuses.

Les problèmes de l'immigration, nous les connaissons comme vous. Mais nous refusons de confondre le droit d'asile, qui doit être respecté intégralement pour une poignée de personnes – car ils sont, fort heureusement, de moins en moins nombreux ceux à qui leur combat pour la liberté vaut d'être persécutés – et le problème de l'immigration, qui n'a rien à voir avec le sujet qui nous occupe aujourd'hui. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. Jean-Luc Mélenchon. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Jean-Luc Mélenchon. Monsieur le ministre d'Etat, je me demande s'il ne faut pas vous remercier d'avoir considéré le problème comme vous l'avez fait, avec tant de subtilité, tant de finesse et avec des arguments si percutants, qu'après avoir passé une après-midi entière à débattre nous sommes comme retournés !

Nous avons le choix, à vous écouter, entre nous reconnaître comme les champions de toutes les mauvaises causes, de la mauvaise foi ou de l'ignorance, c'est-à-dire entre être bêtes et méchants et, pourquoi pas, les deux à la fois.

C'est sur ce registre que vous prétendez, à la fin, nous reprocher notre manque de soutien au Président de la République, qui n'en peut mais, et se trouve dans l'obligation de convoquer le Congrès parce que nous sommes dans une démocratie et non pas dans une monarchie et qu'il est normal, dès lors qu'une majorité parlementaire s'exprime, par la voix du Premier ministre, pour demander que la Constitution soit révisée, qu'un compromis s'établisse et que nous soyons convoqués.

Vous prenez argument du fait pour nous demander des comptes et exiger qu'à la seule vue d'une convocation signée du Président de la République, tout aussitôt, les socialistes se prosternent et disent que tout est bon qui procède de cette convocation. Eh bien non, telles ne sont pas nos mœurs !

D'ailleurs, comme nous serions ingrats si nous étions devenus « mitterrandophobes », alors que c'est le Président de la République, qui, depuis des mois, nous protège de vous.

En effet, monsieur le ministre d'Etat, c'est vous qui êtes à l'origine de toute cette affaire. Depuis le début, vous en avez fait une épreuve de force, non pas à propos de ces quelques réfugiés politiques qui pourraient ou non demander, dans telle ou telle condition, le droit d'asile à notre pays, mais parce qu'il s'agissait d'une question sur laquelle vous avez voulu faire peser tout votre poids politique, parce que c'est l'axe autour duquel vous faites converger la quasi-totalité des éléments de conviction que vous voulez adresser au pays, parce que, pour tout le reste, vous êtes parfaitement impuissant à modifier les conditions politiques dans lesquelles nous évoluons.

Ainsi, vous avez voulu faire un bras de fer portant sur la personne du Président de la République et sur ceux qui le soutiennent, de manière que, poussant l'avantage aussi loin que possible, vous en arriviez non seulement à gagner, mais en plus à nous diviser.

Peine perdue, nous sommes reconnaissants au Président de la République de nous avoir si bien protégés de vous et des idées que vous vouliez, assez follement, introduire dans notre Constitution.

Vous avancez masqués et à contre-pied. Tant pis pour vous si vous n'avez pas écouté nos argumentations au cours de cet après-midi ! Nous avons eu le temps qu'il fallait, en application de notre règlement, pour les développer avec tout le soin qu'il était possible.

A notre tour maintenant de vous dire, sans autre forme d'argumentation : ah ! les beaux défenseurs de la souveraineté nationale qui ont crié si fort à propos de Maastricht et qui, aujourd'hui, sont prêts, pour un plat de lentilles, à s'en remettre à d'autres du soin de savoir qui, chez nous, pourra ou non bénéficier du droit d'asile ! Ah ! les beaux gaullistes, qui, eux, sont si légers et désinvoltes avec un droit devant lequel ils devraient être à genoux parce que c'est un droit sacré qui leur a permis à une autre période d'incarner la grandeur de notre patrie et qu'aujourd'hui ils sont en train de fouler aux pieds ! (*Protestations sur les travées du RPR. - Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. Jacques-Richard Delong. Sortez-le ! menteur !

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

Je mets aux voix les amendements identiques nos 9 et 13, repoussés par la commission et par le Gouvernement.

(Les amendements ne sont pas adoptés.)

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

Je mets aux voix l'amendement n° 10, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

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

Je mets aux voix l'amendement n° 11 rectifié, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

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

Je mets aux voix l'amendement n° 12, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

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

Je mets aux voix l'article unique.

M. Robert Pagès. Le groupe communiste vote contre.
(L'article unique est adopté.)

Articles additionnels après l'article unique

M. le président. Par amendement n° 6, MM. Millaud et Laurent proposent d'ajouter, après l'article unique, un article additionnel ainsi rédigé :

« Au titre VI de la Constitution "Des traités et accords internationaux", il est inséré, après l'article 53, un article nouveau ainsi rédigé :

« Art. ... - Les projets de traités ou accords définis à l'article 53 qui ont vocation à s'appliquer dans les territoires d'outre-mer doivent être soumis au préalable à l'avis des assemblées territoriales intéressées.

« Lorsque ces traités ou accords traitent de matières qui ressortissent à la compétence de ces territoires, leur ratification ou approbation ne peut intervenir qu'en vertu d'une loi organique. »

La parole est à M. Millaud.

M. Daniel Millaud. La loi du 25 juin 1992 a modifié l'article 74 de la Constitution de 1958 concernant les territoires d'outre-mer.

Un nouvel article prévoit que, dorénavant, les statuts des territoires d'outre-mer seront fixés ou modifiés par des lois organiques après consultation des assemblées territoriales intéressées.

Cette modification visait notamment à garantir la répartition des compétences entre les territoires et l'Etat, de telle sorte que cette dernière ne puisse être modifiée incidemment au gré des différents textes législatifs, en particulier dans l'application de décisions européennes et de conventions internationales. Je vous demande, mes chers collègues, de vous reporter à ce propos aux débats qui se sont déroulés à l'époque.

Malheureusement, en l'état actuel du texte constitutionnel, la rédaction de l'article 74 n'a pu être interprétée par le Conseil constitutionnel comme devant s'appliquer aux traités ou accords internationaux - c'est le cas de la décision du 10 juin 1993. Or ces traités et ces accords sont quelquefois de nature à modifier la répartition des compétences dans les territoires d'outre-mer.

D'après le Conseil constitutionnel, il eût fallu prévoir la loi organique dans la rédaction de l'article 53.

Pour cette raison, nous demandons aujourd'hui au Sénat de bien vouloir adopter cet amendement prévoyant que, dans l'hypothèse où un traité ou un accord international a vocation à s'appliquer dans les territoires d'outre-mer, seule une loi organique peut autoriser sa ratification si celui-ci traite de matières ressortissant à la compétence des territoires d'outre-mer.

En toute hypothèse, en cas d'application dans les territoires d'outre-mer, les projets de traités ou accords doivent faire l'objet d'une consultation préalable, avant signature, des assemblées territoriales intéressées.

En tout état de cause, il serait souhaitable que les conventions internationales prévoient systématiquement l'éventualité de leur application dans les territoires d'outre-mer afin de tenir compte des obligations constitutionnelles et des statuts particuliers ; cela serait conforme aux propositions émises par le Conseil d'Etat dans les considérations générales de son rapport public de 1990.

L'application dans les territoires d'outre-mer se ferait ainsi dans un deuxième temps, ainsi que le prévoit du reste l'article 28 de la convention entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République du Venezuela, ratifiée lors de la dernière

session du Parlement, et visant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôt sur le revenu.

Monsieur le président, mes chers collègues, pressé par le temps puisque nous sommes convoqués en Congrès à Versailles, le Gouvernement trouvera certainement un prétexte pour repousser cet amendement.

Cependant, je suis convaincu que, dès demain, il pourrait, s'il le voulait, inscrire, en extrême urgence, le projet de loi, modifié par le Sénat, à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Nous ne prendrions ainsi aucun retard.

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

M. Paul Masson, rapporteur. C'est un amendement important qu'a présenté notre collègue M. Millaud. Il l'a défendu avec courtoisie, pugnacité et beaucoup de clarté, ce dont je le remercie.

Cet amendement concerne les modalités d'élaboration et de ratification des traités ayant vocation à s'appliquer dans les territoires d'outre-mer.

J'observe toutefois que la convention de Schengen ne s'applique pas aux départements et territoires d'outre-mer : c'est expressément précisé dans l'article 138, paragraphe 1, de la convention de Schengen telle que le Parlement l'a ratifiée en 1991.

Au demeurant, mon cher collègue, vous allez au-delà de la convention et vous voulez défendre un principe qui serait nouveau par rapport à notre Constitution. En effet, le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion d'indiquer clairement qu'en l'état actuel de la Constitution française l'autorisation de ratifier un traité relève de la loi ordinaire. On peut le déplorer, mais tel est le jugement du Conseil constitutionnel. La révision du 25 juin 1992, à laquelle vous avez fait allusion, a modifié l'article 74 de la Constitution - c'est vrai - mais n'a pas modifié, sur ce point, l'article 53.

Est-il opportun, mon cher collègue, dans ces conditions, d'adopter ce soir un dispositif nouveau qui, manifestement - chacun le constate - se situe hors du champ de la révision constitutionnelle proposée par le Gouvernement, qui concerne strictement le droit d'asile, et sur laquelle le Gouvernement a consulté le Conseil d'Etat ?

L'amendement pose un problème de droit important, nous sommes bien tous d'accord sur ce point. Il s'agit de soumettre à l'avis préalable des assemblées territoriales les projets de traité ou d'accord, c'est-à-dire des textes pour lesquels des négociations, conduites par l'exécutif de la République française, sont en cours.

En dehors des problèmes techniques considérables que cette procédure nouvelle soulèverait, manifestement, la réforme proposée par notre collègue M. Millaud modifierait l'équilibre des pouvoirs ; j'attire l'attention de tous nos collègues sur ce point. C'est grave !

Actuellement, la Constitution confère, selon le cas, soit au Président de la République, soit au Premier ministre une compétence en matière de traités. Ces dispositions figurent dans notre droit fondamental, et depuis très longtemps. L'amendement présenté par M. Millaud introduirait, dans ce principe constitutionnel fondamental, une mesure nouvelle qui romprait l'équilibre constitutionnel de la République française, tel qu'il est consacré par la Constitution de la V^e République, ratifiée par la majorité du peuple français.

C'est pourquoi, mon cher collègue, étant donné qu'il s'agit d'une révision tout à fait ponctuelle et que la convention dont il est aujourd'hui question ne s'applique ni aux départements d'outre-mer ni aux territoires

d'outre-mer, je vous demanderai, après le débat qui vient de s'instaurer, de bien vouloir retirer cet amendement n° 6.

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

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. Monsieur Millaud, je souhaiterais également que vous retiriez votre amendement. Vous le savez, je suis souvent très sensible à vos arguments et à vos vœux. Mais cet amendement n'a aucun lien avec le projet de réforme constitutionnelle.

Au demeurant, comme vient de le dire M. Masson, les conventions de Schengen et de Dublin ne s'appliqueront qu'aux territoires de la République situés en Europe.

Par ailleurs, s'agissant de la consultation des assemblées territoriales, je ferai remarquer que les statuts des territoires d'outre-mer la prévoient sur les projets de loi autorisant la ratification des conventions internationales traitant de matières ressortissant à la compétence territoriale. Il ne paraît donc ni fondé ni opportun de prévoir des consultations allant au-delà. Il se révélerait impraticable de prévoir des consultations avant la signature des accords. Par ailleurs, je fais miens, sans les reprendre, les arguments qui ont été développés par M. le rapporteur. C'est la raison pour laquelle je vous demande, amicalement, monsieur Millaud, de bien vouloir retirer votre amendement. Je vous en remercie par avance.

M. le président. Monsieur Millaud, l'amendement n° 6 est-il maintenu ?

M. Daniel Millaud. Je le maintiens, monsieur le président.

M. le président. Je vais donc mettre aux voix cet amendement.

M. Daniel Millaud. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Daniel Millaud. Tout d'abord, le fait de dire qu'aujourd'hui les accords de Schengen ne s'appliquent pas dans les territoires d'outre-mer ne signifie pas qu'ils ne s'y appliqueront pas demain. En effet, un article 139 ou 140 pourra étendre le champ d'application de ces accords aux dits territoires.

D'ailleurs, j'invite M. le rapporteur à bien relire le traité de Maastricht, aux termes duquel mes compatriotes indigènes, au sens étymologique du terme, qu'ils soient de Tuamotu, des terres Australes ou des Marquises, sont des citoyens européens à part entière. Par conséquent, en vertu de toutes les non-discriminations développées par la Cour de justice européenne, je crains, pour ma part, que nous n'ayons des surprises assez rapidement.

Je rappellerai qu'en 1990 le Conseil d'Etat a souhaité, notamment en ce qui concerne les conventions internationales, que les assemblées des territoires d'outre-mer soient consultées avant la signature. Monsieur le ministre, vous faites référence au statut de 1984, voté par le Parlement six ans auparavant.

Au demeurant, permettez-moi de vous conseiller de lire la circulaire de M. Jacques Chirac et celle de M. Michel Rocard, relatives aux consultations des assemblées territoriales et des conseils départementaux de certains départements d'outre-mer lorsqu'il s'agit de conventions internationales qui concernent directement ou indirectement leur zone, qu'il s'agisse des Caraïbes ou de l'océan Indien.

Vous laissez entendre que je propose un « cavalier », même si vous n'avez pas prononcé le mot. Il s'agit non pas d'un cavalier, mais d'un amendement à l'article 53. J'exécute, en quelque sorte, les ordres du Conseil consti-

tutionnel. N'étant pas ministre de l'intérieur, je ne pourrai présenter un projet de loi constitutionnelle d'ici à quelques mois. Aussi, je saisis l'occasion qui m'est donnée afin que le Parlement, qui a modifié l'année dernière l'article 74 de la Constitution, ne soit pas bafoué. En effet, s'il doit être encore bafoué, mes chers collègues, il est inutile d'aller à Versailles! (*M. Fauchon applaudit.*)

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

Je mets aux voix l'amendement n° 6, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 7 rectifié, M. Dailly et les membres du groupe du Rassemblement démocratique et européen proposent d'insérer, après l'article unique, un article additionnel ainsi rédigé :

« A la fin du premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, les mots : "sur leur conformité à la Constitution" sont remplacés par les mots : "sur leur conformité aux articles de la Constitution et à ceux de la Déclaration des droits de l'homme, et du citoyen de 1789". »

La parole est à M. Dailly.

M. Etienne Dailly. Mon intervention sera brève car j'ai longuement défendu cet amendement lors de la discussion générale.

Le groupe du Rassemblement démocratique et européen pense que le texte qui nous est soumis permettra, certes, de surmonter la difficulté juridique à laquelle la France est aujourd'hui confrontée. Cependant, il estime qu'il s'agira simplement d'une réponse circonstancielle à un problème lui-même circonstanciel.

Aussi notre groupe a-t-il préféré s'interroger sur les circonstances à la suite desquelles la représentation nationale est aujourd'hui, de par la décision du Conseil constitutionnel en date du 13 août 1993, dans cette situation sans précédent – je dirai même burlesque – de devoir accepter de modifier la Constitution de la République pour pouvoir mettre en œuvre une disposition législative que le Parlement a votée et qui bornait à transcrire en droit interne un mécanisme prévu par une convention internationale, la convention de Schengen, alors que cette dernière a pourtant été reconnue conforme à la Constitution le 25 juillet 1991 et a été dûment ratifiée ensuite.

En effet, le Conseil constitutionnel a cru pouvoir ériger en obligation constitutionnelle ce qui n'est que l'un des principes du préambule de la constitution de 1946.

Au cours de la discussion générale, j'ai développé la première des deux questions que je souhaitais poser devant le Sénat : le Conseil constitutionnel est-il en droit d'ériger en obligation constitutionnelle ce qui ne figure pas dans la Constitution et ce qui n'est qu'un des nombreux principes évoqués dans le préambule de l'une de nos constitutions? J'ai affirmé que la réponse était négative ; j'espère avoir amplement démontré pourquoi.

J'ai alors posé devant le Sénat une seconde question : quand on détient le pouvoir constituant, a-t-on le droit de laisser cette situation en l'état? Notre groupe affirme que la réponse est non et j'ai exposé en son nom les cinq inconvénients majeurs que comporterait le maintien de la situation actuelle. J'ai même, en fin de compte, cité et lu la lettre d'un ancien membre du Conseil constitutionnel. Pourtant j'en détiens deux autres, mais j'ai réussi à ne joindre qu'un seul de mes correspondants et je tenais, bien entendu, à avoir l'autorisation d'en donner communication.

Dans cette lettre, M. François Goguel écrivait : « Mon expérience de membre du Conseil constitutionnel m'a conduit à considérer, comme vous, que des expressions comme "les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République" ou "les principes politiques, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps" sont de nature si imprécises qu'elles peuvent conduire le Conseil constitutionnel à s'opposer de manière abusive à la volonté du législateur. Mais je n'ai pas le droit de vous dire dans quels cas car cette considération m'a conduit à voter au Conseil contre des décisions qu'il a adoptées lorsque j'en étais membre. »

En conclusion, j'ai fait observer que lorsque l'on est profondément attaché, comme le sont les membres de mon groupe et moi-même, au contrôle de constitutionnalité parce qu'il contribue, qu'on le veuille ou non et de façon globalement positive, à concilier les exigences parfois antagonistes de la politique et du droit, on ne peut que souhaiter mettre un terme à la dérive qui nous fait aboutir au débat d'aujourd'hui, qui, encore une fois, est une première et, hélas! un précédent.

J'ai indiqué que cette situation ne pouvait que nourrir les craintes de ceux qui sont, à juste titre, préoccupés par le risque de voir s'instaurer une sorte de « gouvernement des juges ». J'ai précisé aussi que si on laisse se perpétuer cette situation, elle ne manquera pas de s'amplifier et que, tôt ou tard, on aboutira à la remise en cause du principe même du contrôle de constitutionnalité.

J'ai conclu en disant qu'il était aujourd'hui devenu indispensable d'endiguer cette dérive – c'est bien là l'objet de l'amendement – pour redonner au Parlement la faculté d'exercer la plénitude de sa puissance législative dès lors, bien entendu, qu'il l'exerce dans le strict respect de la Constitution.

En d'autres termes, l'article unique que nous venons de voter apporte une solution circonstancielle au problème lui-même circonstanciel. Mais pour notre groupe la démarche est totalement insuffisante, d'autant plus que, compte tenu de la décision du Conseil constitutionnel en date du 13 août 1993, nous risquons, maintenant et à tout moment, d'être de nouveau placés dans la situation où nous nous trouvons aujourd'hui et de devoir ainsi nous rendre à nouveau à Versailles pour modifier la Constitution afin de rétablir, sur tel ou tel point particulier, le Parlement dans ses droits.

On fera difficilement croire aux membres de notre groupe, et à vous autres aussi, mes chers collègues, que la Constitution gagnera en crédibilité si nous devons nous rendre de Congrès en Congrès pour un oui ou pour un non. Aussi souhaitons-nous prendre le temps de délibérer. Votre révision, monsieur le garde des sceaux, règle, certes, les effets du problème, mais ne résout en rien le problème.

Encore une fois, l'article unique règle certes les effets immédiats du problème. Mais tout à l'heure – permettez-moi, monsieur le garde des sceaux, de vous le faire observer, avec toute la courtoisie dont je suis capable – après que j'en eus terminé, vous avez dit : « revenons au problème ».

Je n'ai pas pu m'empêcher de dire : il s'agit de savoir si précisément nous n'étions pas là dans le vrai problème.

Nous pensons effectivement que là est le vrai problème et qu'il faudra bien le résoudre, un jour ou l'autre. Aussi vaudrait-il mieux que ce soit le plus vite possible, quand ce ne serait que pour éviter le retour de circonstances comme celles que nous connaissons aujourd'hui.

Puisque nous n'avons pas le droit de laisser se perpétuer davantage cette dérive qui ne tient qu'au fait que, dans l'article 61 de la Constitution, la source du contrôle de constitutionnalité n'est pas délimitée avec assez de rigueur, amendons l'article 61, en y précisant que le Conseil constitutionnel se prononce sur la conformité des lois non plus « à la Constitution », mais « aux articles de la Constitution » et, bien entendu, « aux articles de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ».

Mes chers collègues, cette simple adjonction permettrait à la révision constitutionnelle que M. le Premier ministre nous propose de libérer le Conseil constitutionnel de la jurisprudence dont il est aujourd'hui le prisonnier et éviterait du même coup le retour à de semblables débordements.

Et puis, tout en insérant dans la Constitution les droits de l'homme et du citoyen - on se demande vraiment pourquoi ils n'y figurent pas déjà - cette révision rendrait inopérante toute référence aux préambules des constitutions de 1946 et de 1958, qui, comme tous les préambules, n'ont aucune valeur normative, ainsi qu'à toutes les règles non réellement constitutionnelles qui en procèdent et qui permettent au Conseil constitutionnel « de s'opposer de manière abusive » - je vous ai cité les propos d'un ancien membre du Conseil - « à la volonté du législateur ».

La révision constitutionnelle que l'on nous propose est bonne, mais elle n'est pas suffisante. Il est donc nécessaire d'aller plus loin et, par ce simple amendement, nous avons tenté de résoudre l'ensemble du problème.

Il ramènerait en effet le Conseil constitutionnel et sa jurisprudence dans le cadre initialement prévu par les constituants de 1958. Par là même, il conforterait la place du Conseil constitutionnel et son rôle éminent au sein des institutions de la République.

Tel est l'objet de l'amendement n° 7 rectifié. Il n'est en rien en contradiction avec le texte de la révision constitutionnelle. Il s'y ajoute, pour éviter de nous trouver à nouveau, demain, dans la situation dans laquelle nous nous trouvons aujourd'hui.

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

M. Paul Masson, rapporteur. J'ai noté avec satisfaction qu'aux yeux de notre éminent collègue M. Dailly la réforme que nous venons de voter est bonne.

M. Etienne Dailly. Mais elle est insuffisante !

M. Paul Masson, rapporteur. Nous irons donc au Congrès non pour un oui ou pour un non, mais pour une réforme qui est bonne sur le fond, que nous n'avons pas voulue mais qui s'impose à la suite d'une décision, étonnante selon nous, du Conseil constitutionnel en date du 13 août 1993.

M. Etienne Dailly. Je ne vous le fais pas dire, elle est, selon nous, étonnante.

M. Paul Masson, rapporteur. Je dis bien volontiers qu'elle est étonnante.

Elle n'est pas suffisante, dites-vous, monsieur Dailly. Votre amendement soulève, en effet, une question fondamentale. La modification que vous proposez conduit à une réforme de très grande ampleur. Une telle modification s'accommoderait-elle d'un débat un peu à la sauvette, à l'occasion d'un amendement concernant un dispositif qui a déjà été voté ? Je ne le crois pas.

Monsieur Dailly, vous posez avec votre clarté habituelle des questions de fond et vous vous situez ainsi dans la logique d'un raisonnement qui, à certains égards, est difficile à contester.

Toutefois, je me permettrai de rappeler que l'on ne peut pas, au détour d'un amendement discuté en fin de soirée, rayer d'un trait de plume les dispositions contenues dans le préambule de la constitution de 1946.

M. Etienne Dailly. On ne raje pas !

M. Paul Masson, rapporteur. Le préambule de la constitution de 1946 comporte de nombreux droits dont il convient, me semble-t-il, de maintenir la nature et la protection constitutionnelle. Certes, ce maintien pourrait éventuellement se faire d'une façon différente ; mais une réflexion de fond impliquant un autre débat que celui-là serait alors nécessaire.

J'aimerais citer quelques dispositions contenues dans le préambule de la constitution de 1946 : ce dernier confère une valeur constitutionnelle à l'égalité des droits entre les femmes et les hommes, à la liberté et aux droits syndicaux, au droit de grève, à la participation des salariés à la gestion de l'entreprise, au principe des nationalisations, au droit à l'instruction,...

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Au droit d'asile !

M. Paul Masson, rapporteur. Effectivement ! Bref, ce préambule contient un certain nombre de principes sur lesquels l'opinion est toujours vigilante.

Faut-il prévoir que le préambule de la constitution de 1946 ne peut plus servir de référence à une réflexion constitutionnelle ? Cette question mérite de faire l'objet d'un débat que nous ne pouvons, à mon avis, mener ce soir à son terme.

De plus, le fait de renoncer à se référer au préambule de la constitution de 1946 pour ne plus s'appuyer que sur la seule Déclaration des droits de l'homme et du citoyen peut poser un certain nombre de problèmes. Il serait nécessaire, me semble-t-il, de procéder à un recensement des dispositions contenues dans ces deux textes afin de savoir lesquelles demeureraient et lesquelles disparaîtraient. Cela n'a manifestement pas été fait, du moins au sein de la commission des lois. Et je ne crois pas que nous soyons à même, ce soir, de pouvoir examiner ce point à tête reposée, avec tout le recul nécessaire.

L'amendement n° 7 rectifié est très important. Je ne crois pas que, à cet instant, nous puissions les uns et les autres en apprécier toutes les conséquences. Seul vous, monsieur Dailly - je vous l'accorde - le pouvez. Mais vous avez la paternité de cette réflexion que vous menez d'ailleurs depuis longtemps avec constance et clarté.

Néanmoins, après avoir attiré une fois de plus, devant un auditoire nombreux et, me semble-t-il, de grande qualité,...

M. Jean-Pierre Masseret. Ah oui ! (*Sourires.*)

M. Paul Masson, rapporteur. ... l'attention de la Haute Assemblée sur les dispositions qui vous paraissent être de nature à susciter une dérive du Conseil constitutionnel, croyez-vous qu'il soit indispensable d'aller plus loin ce soir et de vous obliger à constater que vous n'aurez pas une majorité, ce qui serait dommage à la fois pour les idées que vous évoquez et pour l'amendement n° 7 rectifié ? En effet, ce dernier mérite peut-être un débat plus ample, en tout cas dans un autre contexte que celui dans lequel nous nous trouvons actuellement.

Pour ma part, mes chers collègues, me pliant à cet égard à l'avis de la grande majorité de la commission des lois, je vous demande, si M. Dailly n'accepte pas de retirer l'amendement 7 rectifié, de voter contre ce texte.

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

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. Monsieur Dailly, vous avez très brillamment défendu cet après-midi votre thèse. L'amendement n° 7 rectifié qui la concrétise soulève toute une série de questions complexes, délicates et passionnantes.

Mais comme l'a dit M. le rapporteur, cette thèse peut difficilement être traitée dans le cadre du débat sur l'actuel projet de loi constitutionnelle.

Telle est la raison pour laquelle, m'associant à la demande de M. le rapporteur, je souhaiterais, monsieur Dailly, que vous acceptiez de retirer l'amendement n° 7 rectifié.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 7 rectifié.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole contre l'amendement.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je trouve M. le rapporteur bien sévère pour l'auteur de cet amendement lorsqu'il dit qu'on ne peut pas évoquer ce point au détour d'un amendement discuté en fin de soirée. Le moins que l'on puisse dire, c'est que nous connaissons la teneur de cet amendement depuis longtemps. En effet, M. Dailly a exposé ses vues, voilà plusieurs jours, dans un article publié dans un quotidien paraissant l'après-midi. Par conséquent, nous connaissons ce problème depuis au moins aussi longtemps que le texte même du projet de loi constitutionnelle.

D'un autre côté, je ne comprends pas très bien que M. le garde des sceaux soutienne que la disposition figurant dans l'amendement n° 7 rectifié n'a pas sa place dans le projet de loi constitutionnelle. Où aurait-il sa place ?

Si j'interviens contre l'amendement n° 7 rectifié, c'est parce que je crains que le Sénat ne le vote. En effet, son adoption aboutirait à supprimer l'obligation qui résulte du quatrième alinéa du préambule de la constitution de 1946 et l'obligation corrélatrice pour le Conseil constitutionnel d'annuler de nouveau les dispositions de la nouvelle loi Pasqua, si M. le ministre de l'intérieur demande au Parlement de voter à nouveau les dispositions annulées le 13 août 1993.

Pour le reste, M. le rapporteur a cité plusieurs libertés figurant dans le préambule de la constitution de 1946, dont certaines ont pu être respectées du fait des décisions du Conseil constitutionnel. Je ne les reprendrai pas. On peut évidemment isoler l'alinéa qui prévoit que l'homme a droit au travail. A l'impossible, hélas ! nul n'est tenu ! Mais ceux qui n'ont pas de travail doivent en tout cas avoir des revenus de remplacement. C'est d'ailleurs ce que nous avons permis, il n'y a pas tellement longtemps, notamment par l'institution du RMI.

Je ne comprends pas très bien pourquoi M. le rapporteur tient à ce que la liberté de l'enseignement puisse continuer à être assurée du fait du préambule de la constitution de 1946 et pourquoi il oublie de citer le droit d'asile. Je ne sais pas pourquoi certains droits lui paraissent plus importants que d'autres.

M. Dailly, en commission comme à l'instant, demande que le Conseil constitutionnel se réfère uniquement au texte de la Constitution et, ajoute-t-il, « bien entendu, à la Déclaration des droits de l'homme », sans nous expliquer le sens de ce « bien entendu » ni sa logique.

La Déclaration des droits de l'homme est plus ancienne que le préambule de la constitution de 1946. C'est un texte sacré pour vous ? Il l'est aussi pour nous,

tout comme le préambule de la constitution de 1946. Sans doute, considérez-vous que plus les textes vieillissent, plus ils s'améliorent...

Je me souviens que feu notre ancien collègue, Edgar Faure avait écrit, dans ce même journal où vous avez fait paraître, voilà peu, un article exposant vos vues sur la réforme de la Constitution, monsieur Dailly, un article par lequel il entendait démontrer que la Déclaration des droits de l'homme comporte un certain nombre de dispositions qui ne sont peut-être plus « nécessaires à notre temps » et dont il ne faudrait pas qu'elles s'imposent indéfiniment aux législateurs de France.

On peut tout dire et discuter de tout. Mais voudriez-vous, monsieur Dailly, que perdure le droit de propriété tel qu'il est affirmé dans la Déclaration des droits de l'homme, sans le correctif qui figure dans le préambule de la constitution de 1946 selon lequel toute entreprise doit être nationalisée lorsqu'elle devient un monopole ? C'est là un exemple entre beaucoup de possibles.

J'avoue que j'attends depuis plusieurs jours que vous nous expliquiez pourquoi vous souhaitez faire un sort au préambule de la constitution de 1946, qui énonce les droits nécessaires à notre temps, et pourquoi vous ne demandez pas que la Déclaration des droits de l'homme soit elle aussi rayée d'un trait de plume. La nature de ces textes est la même ; l'un est prolongé par l'autre !

Même si certains votent l'amendement n° 7 rectifié pour supprimer le droit d'asile, en pensant que l'obligation, pour la France, d'accorder le droit d'asile devient insupportable, pour notre part, nous voterons contre ce texte.

M. Etienne Dailly. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Etienne Dailly. M. le rapporteur a dit qu'il ne faudrait pas, « au détour d'un amendement discuté en fin de soirée, rayer d'un trait de plume les dispositions contenues dans le préambule de la Constitution de 1946 ». Pardonnez-moi, mais, d'abord, je n'ai jamais demandé que le débat se termine ce soir ! J'ai dit au contraire que nous devions prendre le temps...

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Très bien !

M. Etienne Dailly. Je vous remercie de m'approuver, mais si vous pouviez vous abstenir de le faire, cela m'éviterait de risquer de perdre le fil de ma pensée ! (Sourires.)

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Oui, mais cela prolonge le débat !

M. Etienne Dailly. Cela le prolonge inutilement ! J'ai dit que nous devions prendre le temps de délibérer notre amendement, de le sous-amender, de le rectifier, mais que nous ne devions pas nous contenter d'une révision constitutionnelle aussi brève, qui laisse le problème de fond non résolu ; en effet, c'est finalement bien de cela qu'il s'agit !

Je voulais que l'on consacre à cette discussion le temps voulu et, s'il fallait plus de temps, qu'on le prenne ! Tel est le premier point.

Par ailleurs - et M. Dreyfus-Schmidt l'a dit après M. le rapporteur - je n'ai jamais voulu supprimer d'un trait de plume les dispositions figurant dans le préambule de la constitution de 1946.

Je me demande vraiment par quel moyen je pourrais y parvenir ! J'ai simplement voulu rappeler que les constituants de 1958 n'ont jamais donné le droit au Conseil constitutionnel d'ériger en obligation constitutionnelle ce

qui ne figure pas dans la Constitution et est seulement évoqué dans les préambules des constitutions de 1946 et de 1958 par conséquent. J'ai dit qu'il fallait en revenir à l'esprit des constituants de 1958 et ramener le Conseil constitutionnel dans sa mission constitutionnelle.

J'ai indiqué que nous nous étions trouvés face à une dérive qui avait commencé le 16 juillet 1971, dans la réponse à la saisine de M. le président Poher. J'ai même cité cet après-midi les propos désabusés de M. le président Poher, qui, dans l'entretien qu'il a accordé au journal *Le Figaro*, voilà moins de quinze jours, précisait qu'il regrettait finalement d'avoir saisi le Conseil constitutionnel parce que la décision de ce dernier, si elle lui avait certes donné satisfaction sur le moment, était cependant une décision d'opportunité et ouvrait une voie pleine de dangers pour l'avenir.

Par conséquent, le préambule de la Constitution de 1946 est et demeure le préambule de la Constitution de 1946 ! La question est de savoir si le Conseil constitutionnel peut, par ses décisions, y puiser ce qu'il souhaite en faire des obligations constitutionnelles. A-t-il le droit de créer, d'instituer une Constitution *bis*, une constitution parallèle ou une supra-constitution – ne nous battons pas sur les mots ?

J'affirme que, si ce problème n'est pas résolu, nous nous retrouverons un jour dans la même situation que ce soir !

Le plaisant, dans cette affaire, c'est que ce préambule de la constitution de 1946 vous plaît tant, monsieur Dreyfus-Schmidt, et tant mieux ! C'est que les constituants de 1946 n'ont reconnu au Comité constitutionnel qu'ils avaient institué le droit de ne juger de la conformité des textes qui lui étaient soumis qu'aux titres I à X de leur constitution. Et pourtant, c'était leur préambule ! Ils l'ont écarté *de jure* de la référence d'appréciation de leur propre Comité constitutionnel ; j'espère être clair sur ce point.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Et cela ne figure pas dans la Constitution de 1958 !

M. Etienne Dailly. Par conséquent, aujourd'hui, au travers du préambule de la Constitution de 1958, le Conseil constitutionnel puise dans le préambule de la constitution de 1946 des obligations constitutionnelles alors que les constituants de 1946 ne voulaient pas que leur propre Comité constitutionnel puisse juger en fonction de ce préambule !

Cela dit, monsieur Dreyfus-Schmidt, si vous désirez insérer dans la Constitution certaines dispositions qui figurent dans le préambule de la Constitution de 1946, déposez donc une proposition de loi constitutionnelle à cet effet ! Moi je veux introduire dans la Constitution les articles de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, je dépose donc un amendement en ce sens. Faites de même pour les dispositions du préambule de la constitution de 1946 qui vous conviennent. Mais ne dites pas que je veux détruire ce préambule !

Ce que nous voulons, ce que veut mon groupe, c'est faire rentrer le Conseil constitutionnel dans la mission qui lui a été confiée et lui retirer les moyens d'en faire plus ; telle est sa mission, toute sa mission, rien que sa mission ! Ce que nous voulons, c'est le délivrer de sa jurisprudence qui l'oblige, maintenant, pour rester fidèle à lui-même, à prendre certaines décisions comme celle qu'il a prise le 13 août dernier et que l'on ne peut pas lui reprocher.

Il était fatal qu'il prenne de telles décisions mais, aujourd'hui, face à ce révélateur, allons-nous laisser les choses en l'état, au risque, demain, d'être à nouveau obligés d'aller à Versailles afin de rétablir le Parlement dans son droit, ou allons-nous, un jour, enfin, nous décider à régler le problème ?

Monsieur le rapporteur, vous savez l'estime que je vous porte. Vous avez dit que l'on ne pouvait pas régler le problème au détour d'un amendement ou lors d'une discussion à la sauvette. Je suis sûr que vos paroles ont dépassé votre pensée.

M. Paul Masson, rapporteur. Oui !

M. Etienne Dailly. Je vous remercie d'en convenir. L'heure n'est d'ailleurs pas à nous formaliser. Cependant, vous voudrez bien admettre qu'il faudra un jour régler ce problème. Vous ne souhaitez pas qu'on le fasse ce soir, le Gouvernement non plus. Il paraît que la mise au point du texte qui nous est soumis a été très difficile. (*Sourires.*)

Je comprends bien que vous n'avez pas envie de recommencer et, en tant que membre de la majorité, je ne suis pas là pour compliquer inutilement la tâche du Premier ministre.

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat. Très bien !

M. Etienne Dailly. Mais il faudra tout de même bien un jour que ce problème soit envisagé dans son ensemble et résolu.

Plusieurs sénateurs du RPR. Très bien !

M. Etienne Dailly. Nous ne pourrions pas nous permettre de reporter éternellement cette discussion.

Alors je prends rendez-vous ce soir et je tiens à prévenir le rapporteur éventuel d'un futur texte constitutionnel qu'il ne faudra pas alors me dire : « Pas ce soir, pas au détour d'un amendement, pas à la sauvette. »

Je retire mon amendement sciemment, pour des problèmes de majorité politique – il y a des moments où il faut savoir aussi ne pas en nier la réalité – mais je le retire l'amertume au cœur, et mon groupe avec moi. (*Applaudissements sur les travées du RDE, de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat. Très bien !

M. le président. L'amendement n° 7 rectifié est retiré.

Intitulé du projet de loi

M. le président. Par amendement n° 8 rectifié, M. Dailly et les membres du groupe du Rassemblement démocratique et européen proposent de compléter l'intitulé du projet de loi par les mots suivants : « et au contrôle de constitutionnalité ».

Cet amendement n'a plus d'objet.

Mes chers collègues, pour des raisons techniques, nous allons interrompre nos travaux pendant quelques instants.

La séance est suspendue.

(**La séance, suspendue à dix-neuf heures quarante-cinq, est reprise à dix-neuf heures cinquante, sous la présidence de M. Etienne Dailly.**)

PRÉSIDENT DE M. ETIENNE DAILLY

vice-président

M. le président. La séance est reprise.

Vote sur l'ensemble

M. le président. Avant de mettre aux voix le projet de loi constitutionnelle, je donne la parole à M. Guéna pour l'explication de vote.

M. Yves Guéna. Monsieur le président, messieurs les ministres d'Etat, mes chers collègues, c'est toujours d'une main tremblante que l'on doit toucher à la loi fondamentale. Pourtant, aujourd'hui, il nous faut le faire pour deux raisons : l'une qui tient à la primauté de la souveraineté nationale, l'autre qui relève du respect de la souveraineté du Parlement dans l'esprit de la Constitution de 1958. Pour ces deux raisons notamment, le groupe du RPR votera la révision constitutionnelle.

S'agissant de la primauté de la souveraineté nationale, l'actuelle majorité a été élue sur des engagements pris face au peuple. Nous avons promis de contrôler l'immigration dans des conditions évidemment compatibles avec les obligations d'un Etat de droit et, dans cet esprit, nous avons assuré au pays que nous mettrions un terme à l'immigration clandestine, donc incontrôlée ; c'est là la pièce maîtresse de notre dispositif.

Nous avons précisé qu'à cette fin nous ne laisserions pas détourner de son objet le droit d'asile ou, pour mieux dire, le devoir d'asile.

Nous ne pouvons plus accepter que, sous couvert de fuir des persécutions, certains s'installent en France pour des mois et des mois, pratiquement sans pouvoir en être enfin expulsés. Nul n'ignore, en effet, que, sous le pavillon de réfugié, passent toutes les marchandises, et parfois des moins honorables.

Tels étaient les engagements politiques pris ; tel était le sens des dispositions des lois Pasqua que j'avais qualifiées, à cette tribune, de lois salutaires, de lois républicaines.

M. Marcel Charmant. Toute en modération !

M. Yves Guéna. Ce sont ces dispositions, absolument indispensables pour limiter, sinon pour tarir l'immigration clandestine qui ont été remises en cause par la décision du Conseil constitutionnel du 13 août dernier.

Or ces dispositions légales, que nous avons votées, nous avons le devoir de les faire appliquer, tout d'abord parce que c'est bénéfique pour la France, ensuite parce que nous avons engagé notre parole envers le peuple français et que ne point la tenir serait forfaiture. Il nous faut donc remettre en cause la décision du juge constitutionnel. C'est la primauté de la souveraineté nationale.

Il nous faut aussi assurer le respect de la souveraineté du Parlement, telle qu'elle est organisée par la Constitution de 1958.

Je dis que toute cour suprême doit trouver une limite à son pouvoir, sinon l'on tombe dans le gouvernement des juges, c'est-à-dire dans la violation de la souveraineté populaire.

Permettez-moi de m'attarder un moment sur un précédent qui est, je le crois, éclairant pour notre débat. Il s'agit des rapports entre le Conseil d'Etat et le Parlement.

Le Conseil d'Etat est juge, sans recours, des actes de l'exécutif. Il arrive parfois que, par application de la loi et de la jurisprudence, le Conseil d'Etat aboutisse à une décision, impeccable en droit et non contestable, mais dont l'exécution se traduirait par un blocage de l'administration, par exemple lorsqu'il annule - à juste titre - un concours administratif dont les suites sont déjà effectives.

Comment les choses se déroulent-elles alors ? Vous le savez fort bien pour avoir, les uns et les autres, plusieurs fois déjà voté des « cavaliers » législatifs de cette sorte :

une loi valide ce qui a été annulé par le Conseil d'Etat, sans qu'il n'y ait rien de désobligeant pour cette haute juridiction, qui est une cour suprême. C'est un ajustement technique, ou parfois politique, apporté par ceux qui détiennent la souveraineté.

Je transpose cette démarche au Conseil constitutionnel, en faisant agir non le pouvoir législatif, qui serait inopérant, mais le pouvoir constituant du Parlement, seule arme dont nous disposions.

Nous avons constaté, à diverses reprises, que cette juridiction, dont les décisions ne sont susceptibles d'aucun recours, dépasse parfois la lettre et l'esprit de la Constitution. Elle s'est peu à peu arrogé, à travers une jurisprudence parfois aventurée, compétence pour brider le Parlement dans l'exercice de son pouvoir législatif, alors que, selon l'esprit de la Constitution, elle devrait exclusivement veiller à ce que les compétences respectives de l'exécutif et du législatif demeurent ce que fixe notre loi fondamentale.

Or il est maintenant reconnu par les meilleurs esprits que la jurisprudence du Conseil constitutionnel empiète de façon abusive sur la souveraineté du Parlement. M. le Premier ministre l'a dit excellemment, voilà quelques semaines. Je le cite :

« S'il appartient au juge de veiller au respect de ces normes, de les interpréter, et parfois de combler leurs lacunes, voire de suppléer à leur absence, il ne saurait le faire qu'avec discernement, modestie et pondération, surtout lorsqu'il applique des déclarations des droits dont les principes sont par nature très généraux. L'exercice, par les assemblées élues, de la souveraineté nationale, la séparation des pouvoirs, impliquent qu'un large pouvoir d'interprétation de ces principes soit reconnu au législateur. Face aux représentants de la nation, le juge, quel qu'il soit, judiciaire, administratif ou constitutionnel, ne saurait, en effet, s'ériger ni en législateur, ni en constituant. C'est la conception même de la République, telle que l'histoire l'a instaurée dans notre pays, telle qu'il nous appartient de la préserver. »

Je précise, s'agissant de ce cas d'espèce, que la décision du juge constitutionnel paraît critiquable sur deux points.

Premièrement, rien ne justifie de donner au préambule d'une constitution valeur d'application directe - et je ne reviens pas sur l'excellente analyse de notre collègue M. Etienne Dailly. Où nous entraîne-t-on ? Vers quels désordres institutionnels ?

Deuxièmement, il n'est pas sûr, à la lecture de la décision du 13 août 1993 du Conseil constitutionnel, que celui-ci ait développé une analyse impeccable lorsqu'il a reconnu précédemment la conformité à la Constitution de l'accord de Schengen. Nul n'est infallible et une certaine modestie ne messied point.

C'est pourquoi il nous faut amender notre Constitution, quoi qu'il nous en coûte. C'est la seule voie qui nous reste pour faire respecter la souveraineté populaire et réaffirmer son absolue suprématie.

Ce sera fait pour les dispositions législatives, réformées à tort par la décision du 13 août dernier.

Ainsi envoyons-nous également un signal dont nous espérons qu'il sera aperçu et compris. S'il nous fallait, à chaque faux pas du Conseil constitutionnel, engager une révision, même limitée, de notre loi fondamentale, ce serait une petite guerre détestable, à laquelle, je l'espère, on ne nous contraindra pas.

Que chaque organe de la République agisse désormais et de nouveau selon les grands principes de notre Constitution. L'exécutif, issu directement ou indirectement du

suffrage populaire, gouverne. Le Parlement, en application de l'article 34, vote la loi. Le juge constitutionnel veille à la stricte application de l'équilibre et des rapports entre l'exécutif et le législatif. Au bout du compte, la volonté populaire, c'est-à-dire la souveraineté du peuple, sera respectée. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants, de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

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

M. Robert Pagès. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, fidèles à notre position maintes fois réaffirmée, les sénateurs communistes et apparentés voteront contre l'ensemble du projet de loi constitutionnelle.

Nous avons affirmé, en son temps, notre opposition à l'esprit et à lettre des accords de Schengen. Fidèle à notre logique, nous nous opposons à la tentative de réforme constitutionnelle.

Nous suivrons la position adoptée par les cinquante organisations qui protesteront jeudi prochain à Paris contre toute atteinte au droit d'asile.

Je n'ai pas pu m'exprimer tout à l'heure à propos de l'amendement n° 7 rectifié, contre lequel nous aurions voté compte tenu de son caractère extrêmement dangereux.

Certes, M. Dailly a retiré son amendement, mais il a affirmé son intention de poursuivre ses efforts afin que de telles dispositions soient un jour adoptées.

Or cet amendement est totalement inacceptable à nos yeux. Il vise, en effet, purement et simplement à retirer au préambule de la Constitution de 1946 son caractère constitutionnel, repris dans le préambule de la Constitution de 1958.

Son premier alinéa est ainsi rédigé : « Le peuple français proclame solennellement son attachement aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946. »

Les constituants de 1958 ont donc indiscutablement associé les deux préambules.

Je demande à M. Dailly et à ses amis qui souhaitent supprimer le préambule de la Constitution de 1946 de se souvenir qu'il était l'expression du programme du Conseil national de la Résistance et qu'il comprenait, en particulier, un certain nombre de grands principes.

Permettez-moi d'en citer quelques-uns : « La loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme. Tout homme peut défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale et adhérer au syndicat de son choix. Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent. La nation garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé... »

Il s'agit donc, et j'arrêterai là ma démonstration, de textes extrêmement importants. Le groupe communiste restera très vigilant sur cette proposition de M. Dailly.

(M. Yves Guéna remplace M. Etienne Dailly au fauteuil de la présidence.)

PRÉSIDENCE DE M. YVES GUÉNA

vice-président

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

M. Etienne Dailly. Le groupe du Rassemblement démocratique et européen ayant tout à l'heure dans sa quasi-unanimité voté l'article unique votera bien entendu

l'ensemble du projet de loi et, en fait, réitérera donc son accord au texte qui nous est proposé par M. le Président de la République sur proposition de M. le Premier ministre.

Nous regrettons, comme je l'ai déjà souligné, que cette révision constitutionnelle résolve le problème circonstanciel par une solution circonstancielle et laisse entier le problème de fond.

Sans vouloir débattre en cet instant avec M. Pagès, je crois qu'il n'a pas, lui non plus, compris les propos que j'ai tenus tout à l'heure. En effet, je vous l'ai répété et je vous le confirme, il ne s'agit nullement de supprimer le préambule de la Constitution de 1958, ni celui de la constitution de 1946. Il s'agit simplement de faire revenir le Conseil constitutionnel dans sa mission et, puisque les dispositions de l'article 61 de la Constitution ne sont pas suffisamment précises, de les préciser. Il convient de faire en sorte que lui, qui n'a aucun pouvoir constituant, - car c'est nous qui l'assumons et personne d'autre - ne soit plus en droit de continuer à faire des principes qui figurent dans ce préambule des obligations constitutionnelles qui s'imposent à tous. Vous voyez, monsieur Pagès, cela n'a vraiment rien à voir avec ce que vous venez de nous dire.

Mon groupe souhaite insérer dans la Constitution la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Mais il ne verrait aucun inconvénient à intégrer certains des principes - sûrement pas tous ! - qui figurent dans ce préambule, et ce par le biais d'une proposition de loi constitutionnelle.

Mais, monsieur Pagès, il s'agit d'un autre débat que nous aurions eu, fatalement, demain matin, si notre discussion avait pu se poursuivre. En effet, nous aurions, cela va de soi, sous-amendé l'amendement en question, et sans doute vous le premier, monsieur Pagès.

Par conséquent, le groupe du Rassemblement démocratique et européen apporte son soutien au texte du Gouvernement, tout en regrettant que, cette fois encore, le fond du problème n'ait pas pu être abordé.

Aujourd'hui, nous nous sommes montrés compréhensifs. Ne nous demandez pas de l'être de nouveau la prochaine fois. Nous ferons preuve alors d'une ardeur très différente. (*Applaudissements sur certaines travées du RDE.*)

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

M. Jacques Habert. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, c'est évidemment la très malencontreuse décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993 qui a contraint le Gouvernement à nous proposer la modification de la Constitution dont nous débattons ce soir.

Cette modification était, à nos yeux, indispensable. Il paraît évident que, sans cette réforme, tous les déboutés du droit d'asile en Europe auraient eu désormais recours à la France, laquelle aurait eu obligation d'accueillir leur demande sans aucune restriction.

Or, on le sait, l'abus du droit d'asile est l'une des sources les plus constantes de l'immigration clandestine. Lorsque nous avons approuvé la ratification des accords de Schengen, nous avons souhaité que, lors de leur application, toutes les mesures soient prises afin de permettre à notre pays de garder une totale maîtrise de son immigration.

Or, la décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993, de toute évidence, ne le permettait pas. Cette décision qui était d'ailleurs contraire à la jurisprudence précédente du Conseil devait bien évidemment être modi-

fiée. Puisque nous ne maîtrisons plus notre immigration, comme certains orateurs l'ont souligné, il s'agissait d'une véritable atteinte à notre souveraineté nationale.

Dans ces conditions, nous nous réjouissons que le Gouvernement ait pris l'initiative d'empêcher cette dérive. Aussi, les sénateurs non inscrits voteront bien évidemment...

M. Jean-Luc Mélenchon. Non inscrits mais alignés ! *(Sourires.)*

M. Jacques Habert. ... le projet de loi constitutionnel relatif aux accords internationaux en matière de droit d'asile.

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. Je demande la parole.

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

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. A cette heure tardive, je serai très bref. Je tiens à remercier le Sénat, notamment M. le rapporteur, de la qualité de ce débat.

Je remercie plus particulièrement ceux qui ont apporté leur soutien au Gouvernement. En effet, seule une révision constitutionnelle pouvait concilier les objectifs qui sont les nôtres, à savoir le respect de nos engagements internationaux et celui du droit d'asile. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants, du RPR, ainsi que sur certaines travées du RDE.)*

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

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

En application de l'article 59 du règlement, le scrutin public est de droit.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(Le scrutin a lieu.)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?... Le scrutin est clos.

(Il est procédé au comptage des votes.)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 43 :

Nombre de votants	309
Nombre de suffrages exprimés	308
Majorité absolue des suffrages exprimés ..	155
Pour l'adoption	225
Contre	83

Le Sénat a adopté.

4

COMMUNICATION DU GOUVERNEMENT

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre une communication, en date du 12 novembre 1993, l'informant que la proposition d'acte communautaire (n° E-127) autorisant la République française à appliquer une mesure particulière dérogatoire aux articles 2, premier point, et 17 de la sixième directive (n° 77/388/CEE) en matière d'harmonisation des législations des Etats membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires a été adoptée définitivement par les instances communautaires par décision du Conseil du 25 octobre 1993 et publiée au *Journal officiel des Communautés européennes* n° L. 273 du 5 novembre 1993.

Acte est donné de cette communication.

5

DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE LOI

M. le président. J'ai reçu de MM. Marc Lauriol, Michel Alloncle, Louis Althapé, Jacques Bérard, Roger Besse, Mme Paulette Brisepierre, MM. Camille Cabana, Auguste Cazalet, Jean Chamant, François Collet, Charles de Cuttoli, Désiré Debavelaere, Roger Fossé, Philippe de Gaulle, Alain Gérard, Charles Ginésy, Daniel Goulet, Georges Guillot, Hubert Haenel, Emmanuel Hamel, Jean-Paul Hammann, André Jarrot, Lucien Lanier, Gérard Larcher, Guy Lemaire, Joseph Ostermann, Philippe Marini, Michel Maurice-Bokanowski, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Michel Rufin, Louis Souvet, Alain Vasselle une proposition de loi portant création du conseil des utilisateurs de musique et relative aux comptes des sociétés de perception et de répartition de droits.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 93, distribuée et renvoyée à la commission des affaires culturelles, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

6

DÉPÔT D'UN RAPPORT

M. le président. J'ai reçu de MM. Louis Souvet et Jean Madelain, rapporteurs pour le Sénat, un rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi quinquennale relatif au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

Le rapport sera imprimé sous le numéro 92 et distribué.

7

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au mercredi 17 novembre 1993, à onze heures, quinze heures et le soir :

Discussion du projet de loi (n° 77, 1993-1994) relatif au nouveau code pénal et à certaines dispositions de procédure pénale.

Rapport (n° 86, 1993-1994) de M. Charles Jolibois fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'alinéa 3 de l'article 29 bis du règlement, aucune inscription de parole dans la discussion générale de ce projet de loi n'est plus recevable.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ce projet de loi n'est plus recevable.

**Délai limite pour le dépôt des amendements
à trois projets de loi**

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements :

1° Au projet de loi portant diverses dispositions relatives à la Banque de France, à l'assurance, au crédit et aux marchés financiers (n° 81, 1993-1994) est fixé au mercredi 17 novembre 1993, à dix-sept heures ;

2° Au projet de loi modifiant certaines dispositions du code minier et l'article L. 711-12 du code du travail (n° 462, 1992-1993) est fixé au jeudi 18 novembre 1993, à dix-sept heures ;

3° Au projet de loi relatif à la reconnaissance de qualité des produits agricoles et alimentaires (n° 47, 1993-1994) est fixé au jeudi 18 novembre 1993, à dix-sept heures.

Délai limite pour les inscriptions de parole dans la discussion générale du projet de loi de finances pour 1994

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, le délai limite pour les inscriptions de parole dans la discussion générale du projet de loi de finances pour 1994 est fixé au lundi 22 novembre 1993, à douze heures.

Délai limite pour le dépôt des amendements aux articles de la première partie du projet de loi de finances pour 1994

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements aux articles de la première partie du projet de loi de finances pour 1994 est fixé au lundi 22 novembre 1993, à seize heures.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée à vingt heures vingt).

*Le Directeur
du service du compte rendu intégral,
DOMINIQUE PLANCHON*

ANNEXES AU PROCÈS-VERBAL

de la séance

du mardi 16 novembre 1993

SCRUTIN (N° 42)

sur la motion n° 3 rectifié, présentée par Mme Hélène Luc et les membres du groupe communiste et apparenté, tendant à opposer la question préalable au projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux accords internationaux en matière de droit d'asile.

Nombre de votants : 313
 Nombre de suffrages exprimés : 311

Pour : 81
 Contre : 230

Le Sénat n'a pas adopté.

ANALYSE DU SCRUTIN

Communistes (15) :

Pour : 15.

Rassemblement démocratique et européen (24) :

Contre : 22.

Abstention : 2. – MM. François Abadie, Yvon Collin.

RPR (91) :

Contre : 88.

N'ont pas pris part au vote : 3. – M. Yves Guéna, qui présidait la séance. – MM. Eric Boyer et Michel Caldaguès.

Socialistes (69) :

Pour : 65.

Contre : 1. – M. Michel Charasse.

N'ont pas pris part au vote : 3. – MM. Guy Allouche, Marcel Charmant et Robert-Paul Vigouroux.

Union centriste (64) :

Contre : 63.

N'a pas pris part au vote : 1. – M. René Monory, président du Sénat.

Républicains et indépendants (47) :

Contre : 47.

Sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe (10) :

Pour : 1. – Mme Joëlle Dusseau.

Contre : 9.

Ont voté pour

François Autain
 Germain Authié
 Henri Bangou

Marie-Claude
 Beaudeau
 Jean-Luc Bécart
 Jacques Bellanger

Monique Ben Guiga
 Maryse Bergé-Lavigne
 Roland Bernard
 Jean Besson

Jacques Bialski
 Pierre Biarnès
 Danielle
 Bidard-Reydet
 Marcel Bony
 Jacques Carat
 Jean-Louis Carrère
 Robert Castaing
 Francis
 Cavalier-Benezet
 William Chervy
 Claude Cornac
 Raymond Courrière
 Roland Courteau
 Gérard Delfau
 Jean-Pierre Demerliat
 Michelle Demessine
 Rodolphe Désiré
 Marie-Madeleine
 Dieulangard
 Michel
 Dreyfus-Schmidt
 Josette Durrieu
 Bernard Dussaut
 Joëlle Dusseau
 Claude Estier

Léon Fatous
 Paulette Fost
 Jacqueline
 Fraysse-Cazalis
 Claude Fuzier
 Aubert Garcia
 Jean Garcia
 Gérard Gaud
 Roland Huguet
 Philippe Labeyrie
 Tony Larue
 Robert Laucournet
 Charles Lederman
 Félix Leyzour
 Paul Loridant
 François Louisy
 Hélène Luc
 Philippe Madrelle
 Michel Manet
 Jean-Pierre Masseret
 Jean-Luc Mélenchon
 Pierre Mauroy
 Charles Metzinger
 Louis Minetti
 Gérard Miquel
 Michel Moreigne

Ont voté contre

Philippe
 de Bourgoing
 Raymond Bouvier
 André Boyer
 Jean Boyer
 Louis Boyer
 Jacques Braconnier
 Paulette Brispierre
 Louis Brives
 Camille Cabana
 Guy Cabanel
 Robert Calmejane
 Jean-Pierre Camoin
 Jean-Pierre Cantegrit
 Paul Caron
 Ernest Cartigny
 Louis de Catuelan
 Joseph Caupert
 Auguste Cazalet
 Raymond Cayrel
 Gérard César
 Jean Chamant
 Jean-Paul Chambriard
 Michel Charasse
 Jacques Chaumont
 Jean Chérioux
 Roger Chinaud
 Jean Clouet
 Jean Cluzel
 Henri Collard
 François Collet
 Francisque Collomb
 Charles-Henri
 de Cossé-Brissac

Robert Pagès
 Albert Pen
 Guy Penne
 Daniel Percheron
 Louis Perrein
 Jean Peyrafitte
 Louis Philibert
 Claude Pradille
 Roger Quilliot
 Paul Raoult
 René Régnault
 Ivan Renar
 Jacques Rocca Serra
 Gérard Roujas
 André Rouvière
 Claude Saunier
 Françoise Seligmann
 Franck Sérusclat
 Michel Sergent
 René-Pierre Signé
 Fernand Tardy
 André Veizinhé
 Marcel Vidal
 Robert Vizez

Maurice
 Couve de Murville
 Pierre Croze
 Michel Crucis
 Charles de Cuttoli
 Etienne Dailly
 Marcel Daunay
 Désiré Debavelaere
 Luc Dejoie
 Jean Delaneau
 Jean-Paul Delevoye
 François Delga
 Jacques Delong
 Charles Descours
 André Diligent
 Michel Doublet
 Alain Dufaut
 Pierre Dumas
 Jean Dumont
 Ambroise Dupont
 Hubert
 Durand-Chastel
 André Egu
 Jean-Paul Emin
 Pierre Fauchon
 Jean Faure
 Roger Fossé
 André Fosset
 Jean-Pierre Fourcade
 Alfred Foy
 Philippe François
 Jean François-Poncet
 Jean-Claude Gaudin
 Philippe de Gaulle

Jacques Genton
Alain Gérard
François Gerbaud
François Giacobbi
Charles Ginésy
Jean-Marie Girault
Paul Girod
Henri Goetschy
Jacques Golliet
Daniel Goulet
Adrien Gouteyron
Jean Grandon
Paul Graziani
Georges Gruillot
Bernard Guyomard
Jacques Habert
Hubert Haenel
Emmanuel Hamel
Jean-Paul Hammann
Anne Heinis
Marcel Henry
Rémi Herment
Jean Huchon
Bernard Hugo
Jean-Paul Hugot
Claude Huriet
Roger Husson
André Jarrot
Pierre Jeambrun
Charles Jolibois
André Jourdain
Louis Jung
Pierre Lacour
Pierre Laffitte
Pierre Lagourgue
Christian
de La Malène
Alain Lambert
Lucien Lanier
Jacques Larché
Gérard Larcher
Bernard Laurent
René-Georges Laurin
Marc Lauriol
Henri Le Breton
Dominique Leclerc
Jacques Legendre

Jean-François
Le Grand
Edouard Le Jeune
Max Lejeune
Guy Lemaire
Charles-Edmond
Lenglet
Marcel Lesbros
François Lesein
Roger Lise
Maurice Lombard
Simon Loueckhote
Pierre Louvot
Roland du Luart
Marcel Lucotte
Jacques Machet
Jean Madelain
Kléber Malécot
André Maman
Max Marest
Philippe Marini
René Marqués
Paul Masson
François Mathieu
Serge Mathieu
Michel
Maurice-
Bokanowski
Jacques de Menou
Louis Mercier
Daniel Millaud
Michel Miroudot
Hélène Missoffe
Louis Moinard
Paul Moreau
Jacques Mossion
Georges Mouly
Philippe Nachbar
Lucien Neuwirth
Charles Ornano
Paul d'Ornano
Joseph Ostermann
Georges Orthily
Jacques Oudin
Sosefo
Makapé Papilio
Bernard Pellarin

Jean Pépin
Robert Piat
Alain Pluchet
Alain Poher
Guy Poirieux
Christian Poncelet
Michel Poniatowski
Jean Pourchet
André Pourny
Henri de Raincourt
Jean-Marie Rausch
Henri Revol
Philippe Richert
Roger Rigaudière
Guy Robert
Jean-Jacques Robert
Nelly Rodi
Jean Roger
Josselin de Rohan
Michel Rufin
Pierre Schiélé
Jean-Pierre Schosteck
Maurice Schumann
Bernard Seillier
Raymond Soucaret
Michel Souplet
Jacques Sourdille
Louis Souvet
Pierre-Christian
Taittinger
Martial Taugourdeau
Jean-Pierre Tizon
Henri Torre
René Tréguët
Georges Treille
François Trucy
Alex Turk
Maurice Ulrich
Jacques Valade
André Vallet
Pierre Vallon
Philippe Vasselle
Albert Vecten
Xavier de Villepin
Serge Vinçon
Albert Voilquin

Se sont abstenus

MM. François Abadie et Yvon Collin.

N'ont pas pris part au vote

MM. Guy Allouche, Eric Boyer, Michel Caldaguès, Marcel Charmant et Robert-Paul Vigouroux.

N'ont pas pris part au vote

M. René Monory, président du Sénat, et M. Yves Guéna, qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants : 309
Nombre de suffrages exprimés : 307
Majorité absolue des suffrages exprimés : 154

Pour l'adoption : 81
Contre : 226

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste ci-dessus.

SCRUTIN (N° 43)

sur l'ensemble du projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux accords internationaux en matière de droit d'asile.

Nombre de votants : 313
Nombre de suffrages exprimés : 312

Pour : 229
Contre : 83

Le Sénat a adopté.

ANALYSE DU SCRUTIN**Communistes (15) :**

Contre : 15.

Rassemblement démocratique et européen (24) :

Pour : 22.

Contre : 1. - M. Yvon Collin.

Abstention : 1. - M. François Abadie.

RPR (91) :

Pour : 88.

N'ont pas pris part au vote : 3. - M. Yves Guéna, qui présidait la séance. - MM. Eric Boyer et Michel Caldaguès.

SOCIALISTES (69) :

Pour : 1. - M. Michel Charasse.

Contre : 65.

N'ont pas pris part au vote : 3. - MM. Guy Allouche, Marcel Charmant et Robert-Paul Vigouroux.

Union centriste (64) :

Pour : 63.

N'a pas pris part au vote : 1. - M. René Monory, président du Sénat.

Républicains et indépendants (47) :

Pour : 46.

Contre : 1. - M. Michel Poniatowski.

Sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe (10) :

Pour : 9.

Contre : 1. - Mme Joëlle Dusseau.

Ont voté pour

Philippe Adnot
Michel d'Aillières
Michel Alloncle
Louis Althapé
Maurice Arreckx
Jean Arthuis
Alphonse Arzel
Honoré Baillet
José Ballarello
René Ballayer
Bernard Barbier
Bernard Barraux
Jacques Baudot
Henri Belcour
Claude Belot
Jacques Bérard
Georges Berchet
Jean Bernadaux
Jean Bernard
Daniel Bernardet
Roger Besse

André Bettencourt
Jacques Bimbenet
François Blaizot
Jean-Pierre Blanc
Paul Blanc
Maurice Blin
André Bohl
Christian Bonnet
James Bordas
Didier Borotra
Joël Bourdin
Yvon Bourges
Philippe
de Bourgoing
Raymond Bouvier
André Boyer
Jean Boyer
Louis Boyer
Jacques Braconnier
Paulette Brispierre
Louis Brives

Camille Cabana
Guy Cabanel
Robert Calmejane
Jean-Pierre Camoin
Jean-Pierre Cantegrit
Paul Caron
Ernest Cartigny
Louis de Catuelan
Joseph Caupert
Auguste Cazalet
Raymond Cayrel
Gérard César
Jean Chamant
Jean-Paul Chambriard
Michel Charasse
Jacques Chaumont
Jean Chérioux
Roger Chinaud
Jean Clouet
Jean Collard
Henri Collard

François Collet
Francisque Collomb
Charles-Henri
de Cossé-Brissac
Maurice
Couve de Murville
Pierre Croze
Michel Crucis
Charles de Curtoli
Etienne Dailly
Marcel Daunay
Désiré Debavelaere
Luc Dejoie
Jean Delaneau
Jean-Paul Delevoye
François Delga
Jacques Delong
Charles Descours
André Diligent
Michel Doublet
Alain Dufaut
Pierre Dumas
Jean Dumont
Ambroise Dupont
Hubert
Durand-Chastel
André Egu
Jean-Paul Emin
Pierre Fauchon
Jean Faure
Roger Fossé
André Fosset
Jean-Pierre Fourcade
Alfred Foy
Philippe François
Jean-François-Poncet
Jean-Claude Gaudin
Philippe de Gaulle
Jacques Genton
Alain Gérard
François Gerbaud
François Giacobbi
Charles Ginésy
Jean-Marie Girault
Paul Girod
Henri Goetschy
Jacques Golliet
Daniel Goulet
Adrien Gouteyron
Jean Grandon
Paul Graziani
Georges Gruillo
Bernard Guyomard
Jacques Habert
Hubert Haenel
Emmanuel Hamel
Jean-Paul Hamman
Anne Heinis
Marcel Henry

Rémi Herment
Jean Huchon
Bernard Hugo
Jean-Paul Hugot
Claude Hurier
Roger Husson
André Jarrot
Pierre Jeambrun
Charles Jolibois
André Jourdain
Louis Jung
Pierre Lacour
Pierre Laffitte
Pierre Lagourgue
Christian
de La Malène
Alain Lambert
Lucien Lanier
Jacques Larché
Gérard Larcher
Bernard Laurent
René-Georges Laurin
Marc Lauriol
Henri Le Breton
Dominique Leclerc
Jacques Legendre
Jean-François
Le Grand
Edouard Le Jeune
Max Lejeune
Guy Lemaire
Charles-Edmond
Lenglet
Michel Lesbros
François Lesein
Roger Lise
Maurice Lombard
Simon Loueckhote
Pierre Louvot
Roland du Luart
Marcel Lucotte
Jacques Machet
Jean Madelain
Kléber Malécot
André Maman
Max Marest
Philippe Marini
René Marqués
Paul Masson
François Mathieu
Serge Mathieu
Michel
Maurice-
Bokanowski
Jacques de Menou
Louis Mercier
Daniel Millaud
Michel Miroudot
Hélène Missoffe

Louis Moinard
Paul Moreau
Jacques Mossion
Georges Mouly
Philippe Nachbar
Lucien Neuwirth
Charles Ornano
Paul d'Ornano
Joseph Ostermann
Georges Othily
Jacques Oudin
Sosefo
Makapé Papilio
Bernard Pellarin
Jean Pépin
Robert Piat
Alain Pluchet
Alain Poher
Guy Poirieux
Christian Poncet
Jean Pourchet
André Pourny
Henri de Raincourt
Jean-Marie Rausch
Henri Revol
Philippe Richert
Roger Rigaudière
Guy Robert
Jean-Jacques Robert
Nelly Rodi
Jean Roger
Josselin de Rohan
Michel Rufin
Pierre Schiélé
Jean-Pierre Schostek
Maurice Schumann
Bernard Seillier
Raymond Soucaret
Michel Souplet
Jacques Sourdille
Louis Souvet
Pierre-Christian
Taittinger
Martial Taugourdeau
Jean-Pierre Tizon
Henri Torre
René Trégouët
Georges Treille
François Trucy
Alex Turk
Maurice Ulrich
Jacques Valade
André Vallet
Pierre Vallon
Philippe Vasselle
Albert Vecten
Xavier de Villepin
Serge Vinçon
Albert Voilquin

François Autain
Germain Authié
Henri Bangou
Marie-Claude
Beauveau
Jean-Luc Bécart
Jacques Bellanger
Monique Ben Guiga
Maryse Bergé-Lavigne
Roland Bernard
Jean Besson
Jacques Bialski
Pierre Biarnès
Danielle
Bidard-Reydet
Marcel Bony
Jacques Carat
Jean-Louis Carrère
Robert Castaing
Francis
Cavalier-Benezet
William Chervy
Yvon Collin
Claude Cornac
Raymond Courrière
Roland Courteau
Gérard Delfau
Jean-Pierre Demerliat
Michelle Demessine
Rodolphe Désiré

Ont voté contre

Marie-Madeleine
Dieulangard
Michel
Dreyfus-Schmidt
Josette Durrieu
Bernard Dussaut
Joëlle Dusseau
Claude Estier
Léon Fatous
Paulette Fost
Jacqueline
Fraysse-Cazalis
Claude Fuzier
Aubert Garcia
Jean Garcia
Gérard Gaud
Roland Huguet
Philippe Labeyrie
Tony Larue
Robert Laucourmet
Charles Lederman
Félix Leyzour
Paul Loridant
François Louisy
Hélène Luc
Philippe Madrelle
Michel Manet
Jean-Pierre Masseret
Jean-Luc Mélenchon
Pierre Mauroy

Charles Metzinger
Louis Minetti
Gérard Miquel
Michel Moreigne
Robert Pagès
Albert Pen
Guy Penne
Daniel Percheron
Louis Perrein
Jean Peyrafitte
Louis Philibert
Michel Poniatowski
Claude Pradille
Roger Quilliot
Paul Raoult
René Régnault
Ivan Renar
Jacques Rocca Serra
Gérard Roujas
André Rouvière
Claude Saunier
Françoise Seligmann
Frank Sérusclat
Michel Sergent
René-Pierre Signé
Fernand Tardy
André Vezinhet
Marcel Vidal
Robert Vizet

S'est abstenu

M. François Abadie.

N'ont pas pris part au vote

MM. Guy Allouche, Eric Boyer, Michel Caldaguès, Marcel Charmant et Robert-Paul Vigouroux.

N'ont pas pris part au vote

M. René Monory, président du Sénat, et M. Yves Guéna, qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants : 309
Nombre de suffrages exprimés : 308
Majorité absolue des suffrages exprimés : ... 155

Pour l'adoption : 225
Contre : 83

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste ci-dessus.