

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 décembre 1979.

RAPPORT⁽¹⁾

FAIT

au nom de la Commission mixte paritaire (2) chargée de proposer un texte sur le projet de loi portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers et portant création de l'Office national d'immigration.

Par M. Jacques LARCHÉ,

Sénateur.

(1) Le même rapport est déposé à l'Assemblée nationale par M. Nicolas About, député, sous le numéro 1465.

(2) Cette Commission est composée de : MM. Jean Foyer, député, président ; Léon Jozeau-Marigné, sénateur, vice-président ; Nicolas About, député, Jacques Larché, sénateur, rapporteurs.

Membres titulaires : MM. Michel Aurillac, Henri Colombier, Alain Madelin, Jacques Piot, Pierre Raynal, députés ; MM. Michel Crucis, Charles de Cuttoli, Yves Estève, Paul Pillet, Edgar T.ilhades, sénateurs.

Membres suppléants : MM. Pierre-Alexandre Bourson, Pierre-Charles Krieg, Marc Lauriol, Antoine Lepeltier, Gérard Longuet, Jacques Richomme, Pierre Sauvaigo, députés ; MM. Paul Girod, Baudouin de Hauteclocque, Pierre Jourdan, Charles Lederman, Pierre Marcilhacy, Marcel Rudloff, Robert Schwint, sénateurs.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 1^{re} lecture : 922, 1069 et in-8° 167.

2^e lecture : 1195, 1208 et in-8° 209.

3^e lecture : 1388.

Sénat : 1^{re} lecture : 355, 412 et in-8° 114 (1978-1979).

2^e lecture : 459 (1978-1979), 13, 15 et in-8° 4 (1979-1980).

Etrangers. — Cartes de séjour. — Office national d'immigration. — Travailleurs étrangers.

MESDAMES, MESSIEURS,

La commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte sur le projet de loi portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers et portant création de l'Office national d'immigration s'est réunie le mercredi 5 décembre 1979 à l'Assemblée nationale, sous la présidence de M. Edgar Tailhades, président d'âge.

La commission a tout d'abord procédé à la désignation de son Bureau. Elle a élu M. Jean Foyer, député, président ; M. Léon Jozeau-Marigné, sénateur, vice-président ; MM. Nicolas About et Jacques Larché ont été élus rapporteurs respectivement pour l'Assemblée nationale et pour le Sénat.

La commission s'est trouvée placée dans une situation quelque peu inhabituelle, puisque à la suite du rejet par le Sénat en deuxième lecture de l'ensemble du projet de loi — qu'il avait largement amendé — elle ne s'est trouvée saisie que du seul texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture.

Saisie d'un nombre important d'amendements, elle a, conformément à la proposition faite par son président, décidé d'écarter ceux comportant des dispositions de caractère additionnel. Elle a toutefois estimé nécessaire de retenir elle-même dans deux cas des dispositions de cette nature (art. premier *bis* et 9 [nouveau]), dans le seul souci d'améliorer la présentation générale du texte.

La commission a pris les décisions suivantes :

A l'article premier (art. 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945), qui fixe les conditions d'entrée en France des étrangers, elle a estimé nécessaire de préciser que les garanties de rapatriement qui seront désormais exigées des étrangers se présentant aux frontières devront être définies par décret en Conseil d'Etat. Elle a d'autre part jugé préférable, pour les raisons qui ont déjà été indiquées, de renvoyer à un article additionnel (art. 5-1 de l'ordonnance du 2 novembre 1945) les dispositions introduites par l'Assemblée nationale accordant des facilités d'entrée à certaines catégories d'étrangers ; tel est l'objet de l'article premier *bis* (nouveau).

A l'article 3 (art. 5-2 de l'ordonnance du 2 novembre 1945), qui permet le maintien dans des locaux ne relevant pas de l'admi-

nistration pénitentiaire des étrangers qui font l'objet de refus d'entrée sur le territoire français, elle a apporté les précisions suivantes :

- l'étranger ne pourra être maintenu dans les locaux en question que par décision écrite et motivée, et s'il y a nécessité ;
- le procureur de la République en sera informé sans retard ;
- le président du tribunal de grande instance statuera par ordonnance, susceptible d'un pourvoi en cassation, sur la nécessité de prolonger au-delà de 48 heures le maintien de l'intéressé ;
- pendant toute la durée du maintien, l'intéressé pourra demander l'assistance d'un interprète, d'un médecin et d'un conseil.

A l'article 5 bis (art. 16 de l'ordonnance du 2 novembre 1945), qui donne aux étrangers titulaires d'une carte de résident ordinaire la possibilité d'obtenir la qualité de résident privilégié après un an seulement de résidence en France lorsque leur famille y séjourne régulièrement depuis un certain temps, elle a estimé souhaitable de porter du 1^{er} janvier au 1^{er} juillet 1979 la date limite d'entrée et de résidence en France des familles des intéressés.

A l'article 5 ter (art. 18 de l'ordonnance du 2 novembre 1945), relatif à la déchéance de la qualité de résident privilégié, elle a décidé, dans le cas de sanction pénale, que cette déchéance ne pourrait être prononcée que lorsque l'étranger est condamné à titre définitif à une peine d'emprisonnement supérieure à deux mois.

A l'article 6 (art. 23 de l'ordonnance du 2 novembre 1945), qui a notamment pour objet d'énumérer les divers cas d'expulsion, elle a adopté un certain nombre de modifications, aux termes desquelles :

- l'étranger qui ne serait pas entré régulièrement sur le territoire français ne pourra être expulsé si sa situation a été régularisée ultérieurement (4°) ;
- l'expulsion d'un étranger, entré comme touriste et se maintenant sur le territoire au-delà de trois mois, ne pourra intervenir que si l'intéressé n'a jamais obtenu de titre de séjour (5°).

Par ailleurs la commission a maintenu, en l'explicitant, la distinction opérée par l'Assemblée nationale entre le résident temporaire et le résident ordinaire au regard de l'expulsion (6° et 7°). En cas de non-renouvellement de son titre, le résident ordinaire ne pourra être expulsé qu'après sa condamnation définitive pour défaut de titre de séjour.

Elle a adopté une disposition donnant au ministre de l'Intérieur la possibilité d'accorder aux préfets une délégation générale pour prendre des arrêtés d'expulsion, sauf en matière d'ordre public.

Une discussion s'est engagée à propos de l'interprétation à donner des dispositions, introduites par l'Assemblée nationale, qui consacrent la possibilité de mettre en détention, au titre de l'article 120 du Code pénal, des étrangers en instance d'expulsion. A la demande du rapporteur de l'Assemblée nationale, la commission a complété le texte en vue de préciser qu'aucune mesure de détention ne pourrait être prise à l'encontre d'un étranger qui s'est vu privé d'un titre de séjour à la suite du refus de l'administration de le renouveler.

La commission a également estimé indispensable de faire bénéficier les étrangers expulsés placés en détention de garanties analogues à celles accordées aux étrangers refoulés aux frontières et maintenus dans des locaux administratifs dans l'attente de leur départ.

En outre, sur proposition de ses rapporteurs, elle a prévu qu'après un délai de cinq ans, l'arrêté d'expulsion cessera de produire ses effets, sauf lorsque l'expulsion aura été prononcée pour des motifs d'ordre public ou pour détention de titres falsifiés ou contrefaits.

Elle a complété le texte de l'article 7 (art. 24 de l'ordonnance du 2 novembre 1945), relatif à la procédure devant la commission siégeant en matière d'expulsion, en vue de prévoir un délai minimum de quinze jours entre la convocation de l'intéressé et sa comparution devant la commission.

A l'article 8, qui fixe la composition de la commission siégeant en matière d'expulsion, elle a adopté la nouvelle rédaction proposée par le Rapporteur du Sénat pour l'article 25 de l'ordonnance du 2 novembre 1945.

Dans le souci de préserver les droits acquis des étrangers en séjour temporaire résidant régulièrement en France depuis plus de cinq ans, à la date du 1^{er} juillet 1979, elle a décidé de subordonner l'expulsion de ces étrangers à l'intervention préalable d'une décision du tribunal les condamnant pour défaut de titre de séjour. Elle a adopté à cet effet un article 9 (nouveau).



En conséquence, la commission mixte paritaire propose l'adoption du texte reproduit à la fin du présent rapport.

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture
et rejeté par le Sénat.**

Article premier.

L'article 5 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945, relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers et portant création de l'Office national d'immigration, est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes.

« *Art. 5.* — Pour entrer en France, tout étranger doit :

« 1° être muni des documents et visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur ;

« 2° fournir, sous réserve des conventions internationales, des garanties de rapatriement ou, s'il se propose d'exercer une activité professionnelle, présenter les autorisations nécessaires. Cette condition n'est cependant pas exigée des personnes qui, de l'avis d'une commission dont la composition est fixée par décret, peuvent rendre par leurs capacités ou leur talent des services importants à la France ou se proposant d'y exercer des activités désintéressées ; elle n'est pas non plus exigée du conjoint venant rejoindre un époux régulièrement autorisé à résider sur le territoire français, ni des enfants mineurs venant rejoindre leur père ou leur mère régulièrement autorisés à résider sur le territoire français.

« L'accès du territoire français peut être refusé à tout étranger dont la présence constituerait une menace pour l'ordre public. »

Art. 2.

..... Supprimé

Art. 3.

Il est inséré dans l'ordonnance précitée un article 5-1 ainsi rédigé :

« *Art. 5-1.* — L'étranger qui n'est pas en mesure de déférer immédiatement à la décision lui refusant l'autorisation d'entrer sur le territoire français peut être maintenu dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire, pendant le temps strictement nécessaire à son départ. A l'expiration d'une durée de quarante-huit heures, le maintien doit être confirmé par décision du président du tribunal de grande instance ou d'un juge délégué par ce magistrat, à qui sera représentée la décision refusant l'autorisation d'entrer. »

Art. 4 et 5.

..... Supprimés

Art. 5 bis.

Il est inséré, après le cinquième alinéa de l'article 16 de l'ordonnance précitée, le nouvel alinéa suivant :

« Les étrangers titulaires d'une carte de résident ordinaire séjournant en France avec leur conjoint et leurs enfants, lorsque ceux-ci sont entrés régulièrement en France avant le 1^{er} janvier 1979. »

Art. 5 ter.

L'article 18 de l'ordonnance précitée est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 18. — La déchéance de la qualité de résident privilégié est prononcée par arrêté du ministre de l'Intérieur. Elle ne peut être prononcée qu'en cas de condamnation à une peine définitive d'emprisonnement ou pour atteinte à l'ordre public ou au crédit public. L'arrêté du Ministre ne peut être pris qu'après avis conforme de la commission créée par l'article 25 ci-après et dans les conditions fixées par cet article. Toutefois, dans le cas d'un résident privilégié, l'urgence prévue par l'article 24 ne peut pas être invoquée ; la convocation devant la commission doit exposer le détail des faits retenus pour justifier le projet de déchéance ; le délai entre la date de réception de la convocation et celle de la réunion de la commission ne doit pas être inférieur à un mois. »

Art. 6.

L'article 23 de l'ordonnance précitée est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 23. — Le ministre de l'Intérieur peut prononcer par arrêté l'expulsion d'un étranger du territoire français dans les cas suivants :

« 1° si la présence de cet étranger constitue une menace pour l'ordre public ou le crédit public ;

« 2° si un étranger se prévaut d'un titre de séjour contrefait, falsifié, altéré ou établi sous un autre nom que le sien ;

« 3° *Supprimé*

« 4° si un étranger ne peut justifier être entré régulièrement sur le territoire français ;

« 5° si l'étranger s'est maintenu sur le territoire à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de son entrée en France sans être en possession d'un premier titre de séjour régulièrement délivré ;

« 6° si l'étranger a fait l'objet d'une condamnation définitive pour défaut de titre de séjour ;

« 7° si l'étranger auquel le renouvellement d'une carte de séjour temporaire a été refusé s'est maintenu sur le territoire.

« L'arrêté d'expulsion doit être notifié à l'intéressé préalablement à son exécution.

« L'étranger expulsé peut être reconduit à la frontière.

« Dans les départements frontières, l'expulsion peut être prononcée par le préfet qui doit rendre compte immédiatement au ministre de l'Intérieur.

« Le ministre de l'Intérieur peut, en outre, et sous les mêmes conditions, déléguer les pouvoirs qu'il tient du présent article aux préfets des départements constituant, par la présence d'un aéroport international, une frontière aérienne.

« Hormis les cas prévus aux 6° et 7° du présent article, l'arrêté d'expulsion vaut ordre provisoire du Gouvernement au sens de l'article 120 du Code pénal. Il est rapporté ou abrogé le cas échéant dans les formes où il est intervenu. »

Art. 7 (nouveau).

L'article 24 de l'ordonnance précitée est modifié comme suit :

« Art. 24. — L'étranger qui justifie être entré en France dans des conditions régulières et être ou avoir été régulièrement titulaire d'une carte de séjour de résident ne peut, sauf cas d'urgence absolue reconnue par le ministre de l'Intérieur, faire l'objet d'une décision d'expulsion sans avoir été préalablement avisé dans des conditions prévues par décret et convoqué pour être entendu seul ou assisté d'un conseil par une commission spéciale siégeant auprès du préfet. »

Art. 8 (nouveau).

Le premier alinéa de l'article 25 de l'ordonnance précitée est modifié comme suit :

« La commission prévue à l'article précédent est composée : »

**TEXTE ADOPTÉ
PAR LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE**

Projet de loi relatif à la prévention de l'immigration clandestine et portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers et portant création de l'Office national d'immigration.

Article premier.

L'article 5 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945, relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers et portant création de l'Office national d'immigration, est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 5. — Pour entrer en France, tout étranger doit :

« 1° être muni des documents et visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur ;

« 2° fournir, sous réserve des conventions internationales, des garanties de rapatriement définies par décret en Conseil d'Etat, ou, s'il se propose d'exercer une activité professionnelle, présenter les autorisations nécessaires.

« L'accès du territoire français peut être refusé à tout étranger dont la présence constituerait une menace pour l'ordre public. »

Article premier *bis* (nouveau).

Il est inséré dans l'ordonnance précitée un article 5-1 (nouveau) ainsi rédigé :

« Art. 5-1. — Les conditions mentionnées au 2° de l'article 5 ne sont pas exigées :

« — d'un étranger venant rejoindre son conjoint régulièrement autorisé à résider sur le territoire français ;

« — des enfants mineurs de dix-huit ans venant rejoindre leur père ou leur mère régulièrement autorisés à résider sur le territoire français ;

« — des personnes qui, de l'avis d'une commission, peuvent rendre par leurs capacités ou leurs talents des services importants à la France, ou se proposent d'y exercer des activités désintéressées.

Cette commission est composée d'un conseiller d'Etat, président, et de quatre personnalités qualifiées dont deux sont désignées par le ministre des Affaires étrangères et deux par le ministre chargé des Universités.

« Les modalités d'intervention de la commission, qui doit être saisie préalablement à l'entrée de l'intéressé sur le territoire, sont définies par décret en Conseil d'Etat. »

Art. 2.

..... Supprimé

Art. 3.

Il est inséré dans l'ordonnance précitée un article 5-2 ainsi rédigé :

« *Art. 5-2.* — L'étranger qui n'est pas en mesure de déférer immédiatement à la décision lui refusant l'autorisation d'entrer sur le territoire français peut, s'il y a nécessité, être maintenu par décision écrite motivée dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire, pendant le temps strictement nécessaire à son départ. Le procureur de la République en est informé sans retard. Le maintien ne peut être prolongé au-delà d'un délai de quarante-huit heures que si sa nécessité pour assurer le départ de l'intéressé a été reconnue par ordonnance du président du tribunal de grande instance ou d'un magistrat délégué par lui. Cette ordonnance n'est susceptible que d'un pourvoi en cassation. Pendant toute la durée du maintien, l'intéressé peut demander l'assistance d'un interprète, d'un médecin et d'un conseil. »

Art. 4 et 5.

..... Supprimés

Art. 5 bis.

Il est inséré, après le quatrième alinéa de l'article 16 de l'ordonnance précitée, le nouvel alinéa suivant :

« Les étrangers titulaires d'une carte de résident ordinaire séjournant en France avec leur conjoint et leurs enfants, lorsque ceux-ci étaient entrés et résidaient régulièrement en France à la date du 1^{er} juillet 1979. »

Art. 5 ter.

L'article 18 de l'ordonnance précitée est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. 18.* — Le ministre de l'Intérieur peut prononcer, par arrêté, la déchéance de la qualité de résident privilégié d'un étranger en cas de condamnation définitive à une peine d'emprisonnement supérieure à deux mois ou pour atteinte à l'ordre public ou au crédit public.

« La déchéance ne peut être prononcée qu'après avis conforme de la commission instituée par l'article 25 et dans les conditions fixées par l'article 26. Toutefois, l'urgence absolue prévue à l'article 25 ne peut jamais être invoquée.

« L'intéressé est convoqué devant la commission par écrit et au moins un mois avant la date de la réunion. La convocation qui lui est notifiée doit mentionner les motifs de la mesure de déchéance envisagée. »

Art. 6.

L'article 23 de l'ordonnance précitée est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. 23.* — Le ministre de l'Intérieur peut prononcer par arrêté l'expulsion d'un étranger du territoire français dans les cas suivants :

« 1° si la présence de cet étranger constitue une menace pour l'ordre public ou le crédit public ;

« 2° si l'étranger se prévaut d'un titre de séjour contrefait, falsifié, altéré ou établi sous un autre nom que le sien ;

« 3° *Supprimé*

« 4° si l'étranger ne peut justifier être entré régulièrement sur le territoire français à moins que sa situation n'ait été régularisée postérieurement à son entrée.

« 5° si l'étranger s'est maintenu sur le territoire à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de son entrée en France sans être titulaire d'un premier titre de séjour régulièrement délivré ;

« 6° si l'étranger a fait l'objet d'une condamnation définitive pour défaut de titre de séjour pour n'avoir pas quitté le territoire français malgré le refus de renouvellement de ce titre ;

« 7° si l'étranger auquel le renouvellement d'une carte de séjour temporaire a été refusé s'est maintenu sur le territoire.

« L'arrêté d'expulsion doit être notifié à l'intéressé préalablement à son exécution.

« L'étranger expulsé peut être reconduit à la frontière.

« Dans les départements frontières, l'expulsion peut être prononcée par le préfet qui doit rendre compte immédiatement au ministre de l'Intérieur.

« Dans les autres départements, le ministre de l'Intérieur peut également déléguer aux préfets, sous les mêmes conditions, les pouvoirs

qu'il tient du présent article, sauf lorsque l'expulsion est prononcée pour des motifs d'ordre public. »

« La personne expulsée en application des dispositions des 1^o à 5^o ci-dessus peut, s'il y a nécessité, être détenue jusqu'à l'exécution effective de l'expulsion dans les conditions prévues à l'article 120 du Code pénal. L'arrêté d'expulsion vaut ordre provisoire du Gouvernement au sens de cet article. Si cette exécution n'a pu intervenir avant le terme de sept jours, la prolongation de la détention ne peut être prononcée que par ordonnance du président du tribunal de grande instance prise sur requête du procureur de la République. Pendant toute la durée de la détention, l'intéressé peut demander l'assistance d'un interprète, d'un médecin et d'un conseil.

« L'arrêté d'expulsion peut être rapporté ou abrogé suivant les formes dans lesquelles il est intervenu. A moins qu'il n'ait eu pour motifs des faits visés au 1^o ou 2^o ci-dessus, il cesse de produire effet cinq ans après son exécution effective.

« L'article 768, 7^o du Code de procédure pénale ne s'applique qu'aux arrêtés d'expulsion pris pour des motifs d'ordre public ou d'atteinte au crédit public. »

Art. 7.

L'article 24 de l'ordonnance précitée est modifié comme suit :

« Art. 24. — L'étranger qui est ou a été régulièrement titulaire d'une carte de séjour de résident ne peut, sauf cas d'urgence absolue reconnue par le ministre de l'Intérieur, faire l'objet d'une décision d'expulsion sans avoir été préalablement avisé dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat, et convoqué pour être entendu seul ou assisté d'un conseil par une commission spéciale siégeant auprès du préfet. Le délai entre la convocation de l'intéressé et sa comparution devant la commission ne peut être inférieur à quinze jours. »

Art. 8.

L'article 25 de l'ordonnance précitée est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 25. — La commission prévue à l'article précédent est composée :

« — du président du tribunal de grande instance du chef-lieu du département ;

« — du chef du service des étrangers à la préfecture ;

« — d'un conseiller de tribunal administratif ou, en cas d'empêchement, d'un fonctionnaire désigné par le ministre de l'Intérieur. »