

N° 381

SÉNAT

SECONDE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1980-1981

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 septembre 1981.

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi
relatif aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en
France.*

Par M. Jean MADELAIN,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Robert Schwint, président ; André Rabineau, Victor Robini, Louis Boyer, Jean Chérioux, vice-présidents ; Roger Eise, Jacques Bialski, Hubert d'Andigné, Hector Viron, secrétaires ; MM. Jean Amelin, Pierre Bastie, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Jean Béranger, Noël Bernier, André Bohl, Charles Bonifay, Pierre Bouneau, Philippe de Bourgoing, Jean-Pierre Cantegrut, Marc Castex, Michel Crucis, Georges Dagonia, Charles Ferrant, Pierre Gamboa, Marcel Gargar, Jean Gravier, André Jouany, Louis Jung, Louis Lazuech, Bernard Lemarié, Pierre Louvot, Jean Madelain, André Méric, Michel Moreigne, Jean Natali, Charles Oréane, Bernard Pellarin, Raymond Poirier, Henri Portier, Paul Robert, Gérard Roujas, Pierre Sallenave, Louis Souvet, René Touzet, Georges Treille, Jean Varlet.*

Voir le numéro Sénat : 366 (1980-1981).

Etrangers. — Expulsions.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I. — L'ENTRÉE DES ÉTRANGERS EN FRANCE : DES CONDITIONS QUI PESTENT RIGOUREUSES	5
A. — La reprise de l'essentiel des dispositions antérieures	5
B. — Les innovations apportées par le projet de loi	5
1. Une décision de refus d'entrée écrite et motivée	6
2. La possibilité pour l'étranger de faire connaître sa situation en cas de refus d'entrée	6
3. La suppression de la référence à la notion de menace à l'ordre public	6
II. — LES SANCTIONS PRÉVUES EN CAS D'ENTRÉE OU DE SÉJOUR IRRÉ- GULIER : SANCTIONS PÉNALES ET REFOULEMENT	8
A. — Le maintien des poursuites judiciaires	8
1. La définition de la situation irrégulière	9
2. Les peines encourues	9
B. — Un refolement facultatif contrôlé par l'autorité judiciaire	9
1. Refoulement et expulsion	9
2. Le contrôle judiciaire	10
III. — L'EXPULSION : UNE MESURE DÉSORMAIS EXCEPTIONNELLE	11
A. — Le droit commun : une peine accessoire à une condamnation pénale définitive ..	11
1. Le principe	11
2. L'abrogation de l'expulsion	12
B. — La composition de la commission d'expulsion et la procédure suivie	12
1. Les modifications intervenues dans la composition de la commission	13
2. Une procédure libéralisée	13
C. — Les catégories d'étrangers écartés de l'expulsion	14
1. Les étrangers mineurs	14
2. Les étrangers entrés en France avant l'âge de dix ans	14
3. Les étrangers résidant en France depuis plus de vingt ans	14
D. — L'exception au droit commun : l'expulsion pour menace grave pour l'ordre public	14

IV. — LES MESURES DE RÉTENTION DES ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE : DE L'« INTERNEMENT ADMINISTRATIF » A LA RÉTENTION SOUS CONTRÔLE JUDICIAIRE	16
A. — Les cas d'ouverture des mesures de rétention	16
1. Le refus d'entrée en France	17
2. Après un arrêté d'expulsion	17
3. L'étranger refoulé reconduit à la frontière	17
B. — Les garanties accordées à l'étranger « maintenu »	17
1. Le contrôle judiciaire de la procédure	17
2. L'assistance apportée à l'étranger	17
C. — Les modalités de la rétention	18
1. La remise des pièces d'identité	18
2. L'assignation à un lieu de résidence	18
3. Le maintien à la disposition des services de police et de gendarmerie	18
V. — LES DISPOSITIONS DIVERSES DU PROJET DE LOI	19
A. — La suppression de l'autorisation préalable de mariage pour les étrangers	19
B. — La suppression de la déchéance de la qualité de résident privilégié	19
C. — L'abrogation de la loi du 10 janvier 1980	19
D. — L'abrogation des dispositions de la loi « sécurité et libertés » concernant l'internement administratif	20
E. — Les dispositions relatives aux D.O.M.	21
CONCLUSION	23
TRAVAUX DE LA COMMISSION :	
— Audition de M. François Autain, Secrétaire d'Etat chargé des immigrés	25
— Présentation de l'avis	27

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Nul ne conteste que la maîtrise des mouvements d'étrangers est une prérogative essentielle des Etats souverains.

Notre législation en la matière découle de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, qui a été sensiblement modifiée et complétée par la loi du 10 janvier 1980 « relative à la prévention de l'immigration clandestine », dont l'élaboration avait donné lieu à de nombreuses controverses et dont le Sénat a encore le souvenir.

Le projet de loi qui nous est soumis vise à fixer les règles de la nouvelle politique de l'immigration qu'entend suivre le Gouvernement. Il fait table rase de la quasi-totalité des dispositions de la loi du 10 janvier 1980, tout en reprenant le schéma général de l'ordonnance de 1945 dont il modifie plusieurs articles afin de tenir compte de l'évolution des conceptions en matière de droit des personnes.

Lors de l'examen par le Sénat du projet qui allait donner naissance à la loi du 10 janvier 1980, votre commission des Affaires sociales, par la voix de son rapporteur pour avis M. Crucis, avait proposé une série d'amendements qui tendait à réduire la précarité de la situation de la population étrangère établie de façon durable et continue sur le territoire national.

Elle s'était également attachée à développer les garanties de stabilité de l'immigration familiale et notamment celles des étrangers de la seconde génération qui n'ont jamais connu la terre de leurs parents.

Enfin, son souci avait été de conférer des titres de séjour particulièrement protecteurs aux étrangers exerçant une activité professionnelle stable.

Pour toutes ces raisons, votre commission ne pouvait être absente de la discussion d'un projet qui abroge l'essentiel des dispositions de la loi de 1980 ; elle se bornera cependant à formuler un avis général ressortissant à sa compétence et laissera au rapporteur de la commission des Lois, avec le talent qui lui est reconnu, le soin d'apprécier les subtilités juridiques du présent projet.

Votre commission passera donc en revue les principales dispositions du projet en les situant dans le contexte social qui est de sa compétence ; elle examinera ainsi les conditions d'entrée de l'étranger sur le territoire national, les modalités du refoulement, la rétention et l'expulsion. A cette occasion elle tentera d'apprécier dans quelle mesure le respect des droits de l'étranger peut se combiner avec les nécessités de la conjoncture économique du moment.

En bref, le projet de loi se montre rigoureux quant à l'entrée de nouveaux étrangers qui se présenteraient aux frontières mais plus libéral lorsqu'ils se trouvent à l'intérieur de nos frontières et peuvent tomber sous le coup de mesures tendant à les éloigner du territoire français.

I. — L'ENTRÉE DES ÉTRANGERS EN FRANCE : DES CONDITIONS QUI RESTENT RIGOUREUSES

Avant d'examiner ces conditions, il faut rappeler qu'en raison de la conjoncture économique actuelle, l'immigration reste suspendue en France. Le Conseil des Ministres du 3 juillet 1974 avait pris cette décision qui avait été complétée par une circulaire du 17 août 1977 interdisant les régularisations pour les étrangers qui se trouvaient en situation irrégulière au regard des titres de travail.

Les conditions d'entrée posées par le projet reprennent pour l'essentiel les dispositions de l'article 5 de l'ordonnance de 1945 modifié par la loi de janvier 1980, mais font l'objet également de modifications non négligeables.

A. — La reprise de l'essentiel des dispositions antérieures

L'article premier du projet de loi reprend en effet, sous une formulation quelque peu modifiée, l'essentiel des conditions posées à l'entrée d'un étranger sur le territoire national ; il énumère les documents que celui-ci doit fournir à son arrivée, notamment la justification de son séjour, les garanties de rapatriement et les autorisations permettant d'exercer éventuellement une activité professionnelle. La liste de ces documents devra être établie par décret.

En revanche, l'article premier ne stipule plus que l'accès au territoire français pourra être refusé à un étranger dont la présence constituerait une menace pour l'ordre public.

B. — Les innovations apportées par le projet de loi

Celles-ci tendent pour l'essentiel à informer l'étranger des motifs pour lesquels l'entrée sur le territoire national lui est interaite et lui permettent de faire connaître le refus d'autorisation d'entrée dont il peut être l'objet.

1. — *Une décision de refus d'entrée écrite et motivée*

Le refus d'entrée doit ainsi d'abord faire l'objet d'une décision écrite motivée dont le double est remis à l'étranger concerné.

Cette innovation paraît opportune et permet au moins à l'intéressé de connaître les motifs pour lesquels on lui oppose un refus d'entrée en France ; elle constitue en outre un revirement heureux par rapport à certaines pratiques trop répandues qui consistaient à tamponner le passeport de l'étranger refoulé de fait en guise de toute explication, lequel n'avait souvent pas la possibilité de s'en expliquer avec les autorités qui décidaient du refus d'entrée.

Concernant ces autorités, il importerait toutefois que la décision du refus d'entrée qui peut entraîner des conséquences graves pour l'étranger concerné, soit prise par une autorité occupant un certain rang dans la hiérarchie administrative.

2. — *La possibilité pour l'étranger d'avertir ou de faire avertir la personne chez laquelle il prétend se rendre*

Dans l'hypothèse d'un refus d'entrée, l'étranger aura la possibilité d'entrer en contact, d'avertir directement ou non la personne chez laquelle il avait l'intention de se rendre.

Cette précision est importante et s'opposera désormais aux refoulements de fait expéditifs qui ne permettraient même pas à l'intéressé d'entrer en contact avec sa famille qui parfois l'attendait à l'aéroport d'arrivée ; elle peut permettre également de vérifier le bien-fondé de ses explications et des documents qu'il est tenu de présenter.

Votre commission ne peut donc qu'être favorable à cette disposition.

3. — *La suppression de la référence à la notion de menace pour l'ordre public*

Au-delà des raisons politiques qui ont conduit les rédacteurs du projet à supprimer la disposition qui prévoyait que l'accès au territoire national pouvait être refusé à tout étranger dont la présence constituait

une menace pour l'ordre public, il faut noter que cette suppression n'empêche nullement les autorités administratives compétentes d'interdire aux étrangers de pénétrer en France sur la base de cette notion.

On constatera d'ailleurs que la menace à l'ordre public reste le fondement essentiel de l'expulsion.

En matière d'autorisation d'entrée, il reste que l'appréciation de la notion de menace à l'ordre public se révèle dans la plupart des cas fort délicate et justifie que la décision de refus d'entrée soit prise par une autorité administrative de rang satisfaisant.

Enfin si l'étranger n'est pas en mesure de déférer immédiatement, quel qu'en soit le motif, à la décision de refus d'entrée sur le territoire français, il peut faire l'objet d'une rétention dans des conditions fixées à l'article 5 du projet de loi et qui seront analysées plus loin.

*
* *

Ainsi les conditions posées à l'entrée en France des étrangers restent-elles rigoureuses et leur inobservation entraîne des sanctions qui sont les mêmes que celles prévues en cas de séjour irrégulier, mais qui apparaissent moins radicales que celles qui résultaient de la loi du 10 janvier 1980.

II. — LES SANCTIONS PRÉVUES EN CAS D'ENTRÉE OU DE SÉJOUR IRRÉGULIERS : SANCTIONS PÉNALES ET REFOULEMENT

Aux termes de l'article 2 du projet de loi, l'étranger qui a pénétré en France sans se conformer aux dispositions relatives aux conditions d'entrée qui viennent d'être examinées, ou celui qui a séjourné irrégulièrement sur le territoire national sans se conformer aux stipulations de l'article 6 de l'ordonnance de 1945 — c'est-à-dire est dépourvu de carte de séjour à l'expiration d'un délai de trois mois qui courent depuis son entrée — est passible en toute hypothèse de sanctions pénales et peut faire l'objet d'une mesure de refoulement après une procédure judiciaire.

La situation irrégulière quant au séjour de l'étranger était sanctionnée par la loi du 10 janvier 1980 des mêmes sanctions pénales mais aussi et surtout d'une mesure d'expulsion qui pouvaient être prononcée par le ministre de l'intérieur en vertu de l'article 23, 3^e et 4^e de l'ordonnance de 1945 modifiée.

La solution retenue par le présent projet est moins radicale puisque la décision éventuelle de refoulement est prise par l'autorité judiciaire et comporte des conséquences moins dommageables que l'expulsion.

A. — Le maintien des poursuites judiciaires

La décision de refoulement ne pourra intervenir qu'après qu'aient été menées à terme les poursuites judiciaires visant à constater et à sanctionner la présence irrégulière de l'étranger.

1. — *La définition de la situation irrégulière*

La définition de la situation irrégulière est la même que celle visée dans la législation en vigueur, soit le maintien en France de l'étranger en infraction aux conditions d'entrée fixées par l'article 5 de l'ordonnance de 1945, ou le fait d'être dépourvu de titre de séjour après plus de trois mois de séjour en France (article 6 de l'ordonnance).

2. — *Les peines encourues*

Les peines encourues sont les mêmes que celles visées à l'actuel article 19 de l'ordonnance de 1945, soit un emprisonnement de un mois à un an et une amende de 180 à 8 000 F.

Votre commission considère que ces peines sont en fait l'accessoire de la véritable sanction, celle qui est la plus dissuasive et la plus durement ressentie par l'étranger en situation irrégulière, c'est-à-dire le refoulement.

Il importerait donc que les étrangers qui seront dans la plupart des cas renvoyés en raison de leur situation irrégulière ne purgent pas des peines trop lourdes ou n'acquittent pas des amendes hors de proportion avec leurs ressources. Le refoulement constitue à leur égard une sanction suffisante.

B. — *Un refoulement facultatif contrôlé par l'autorité judiciaire*

Cette mesure de sûreté apparaît comme une sanction complémentaire des dispositions pénales prévues. Cependant, elle n'est que facultative et se trouve placée sous le contrôle de l'autorité judiciaire.

1. — *Refoulement et expulsion*

Il faut bien faire la distinction entre ces deux mesures.

— L'expulsion comporte des effets extrêmement rigoureux pour l'étranger puisque la mesure a pour effet de mettre fin à la validité du titre de séjour qui est automatiquement retiré à l'intéressé, de lui inter-

dire le territoire à titre permanent sauf abrogation éventuelle de l'arrêté d'expulsion par l'autorité compétente, et enfin de l'empêcher d'acquérir ultérieurement la nationalité française.

— Les conséquences d'une décision de refoulement sont beaucoup moins dommageables pour l'étranger puisque l'interdiction du territoire n'est pas effective quand il s'agit d'un premier refoulement. Son effet principal est seulement de permettre de reconduire l'intéressé à la frontière.

2. — *Le contrôle judiciaire*

Au terme des poursuites judiciaires qui sanctionnent la présence irrégulière, la juridiction saisie pourra ordonner le refoulement. L'article 2 du projet qui modifie l'article 19 de l'ordonnance de 1945 précise à cet égard que le juge, pour prononcer cette mesure, devra tenir compte notamment de la situation familiale du prévenu et ajoute que le refoulement ne pourra s'appliquer aux catégories d'étrangers qui ne peuvent, pour des raisons humanitaires, faire l'objet d'un arrêté d'expulsion, c'est-à-dire les mineurs, les personnes entrées avant l'âge de dix ans en France et celles qui y ont résidé vingt ans.

Votre commission des Affaires sociales, attachée depuis longtemps à l'idée de conforter la situation quant au séjour, de l'immigration familiale, des étrangers de la seconde génération qui n'ont jamais connu leur pays d'origine, et de renforcer la nécessaire sécurité dont doivent bénéficier les étrangers établis et intégrés sur notre sol depuis de longues années, ne peut que se montrer favorable à ces précisions.

Enfin, l'article 2 prévoit qu'en cas de récidive en matière d'entrée ou de séjour irrégulier, le juge prononce une interdiction du territoire français dont la durée ne peut excéder un an, c'est-à-dire que ses conséquences sont moins sévères que celles découlant d'une mesure d'expulsion.

III. — L'EXPULSION : UNE MESURE DÉSORMAIS EXCEPTIONNELLE

L'expulsion constituait le volet essentiel de la loi de janvier 1980 puisqu'elle était applicable de plein droit, sans protection ni délai, aux étrangers en situation de séjour irrégulier.

Le présent projet de loi ramène cette mesure à des proportions plus modestes et en fait une sorte de peine accessoire à une condamnation pénale définitive ; il modifie en outre la procédure suivie devant la commission d'expulsion prévue par l'ordonnance de 1945, laquelle voit par ailleurs sa composition modifiée ; le projet exclut enfin certaines catégories d'étrangers de cette mesure, mais la maintient dans toute sa sévérité en cas d'atteinte à l'ordre public.

A. — Le droit commun : une peine accessoire à une condamnation pénale définitive

1. — *Le principe*

L'article 3 du projet de loi institue un nouvel article 23 dans l'ordonnance de 1945 et autorise l'expulsion d'un étranger condamné définitivement à une peine égale ou supérieure à une année d'emprisonnement sans sursis, si sa présence sur le territoire français constitue une menace grave pour l'ordre public.

Les prisons françaises maintiendraient actuellement en détention environ 1 800 étrangers condamnés à des peines définitives égales ou supérieures à un an.

Certains pourraient s'interroger sur l'opportunité de maintenir dans nos prisons des étrangers qui purgeraient l'intégralité de leur peine et qui seront expulsés à l'expiration de celle-ci. Cependant, la commission d'expulsion et le ministre de l'Intérieur ne sauraient s'ériger en juges de l'application des peines et ainsi s'immiscer dans le fonctionnement de la justice...

2. — *L'abrogation de l'expulsion*

L'article 3 du projet de loi indique ensuite que l'arrêté d'expulsion peut-être abrogé à tout moment par le ministre de l'Intérieur.

Cependant, à l'expiration d'un délai de dix ans, celui-ci ne pourra rejeter la demande d'abrogation de l'arrêté que sur avis conforme de la commission spéciale d'expulsion prévue à l'article 24 de l'ordonnance de 1945.

Il est précisé en outre, que l'étranger sous le coup de l'arrêté d'expulsion peut se faire représenter devant la commission.

Enfin, rappelons que la loi du 10 janvier 1980 prévoyait que l'arrêté d'expulsion cessait de produire effet cinq ans après son exécution effective sauf en cas d'expulsion pour menace à l'ordre public ou utilisation d'un faux titre de séjour.

B. — **La composition de la commission d'expulsion et la procédure suivie**

L'article 3 du projet de loi modifie également la composition de la commission d'expulsion prévue à l'article 24 de l'ordonnance de 1945 et assure au cours de la procédure, une meilleure défense des droits de l'étranger.

Notons que ne peuvent bénéficier des garanties de cette procédure, les étrangers présents sur le territoire national depuis moins d'un an et qui se trouvent en situation irrégulière, l'administration ayant évidemment à apporter la preuve de cette situation.

1. — *Les modifications intervenues dans la composition de la commission spéciale d'expulsion*

Celle-ci est toujours présidée par le président du tribunal de grande instance du chef-lieu du département mais le chef du service des étrangers à la préfecture qui était membre à part entière de la commission et donc à la fois juge et partie, assure désormais les fonctions de rapporteur mais n'a plus que voix consultative ; il est remplacé par le directeur départemental de l'action sanitaire et sociale.

Votre commission des Affaires sociales ne peut qu'approuver le rôle nouveau conféré à ce fonctionnaire qui devrait veiller à ce que la commission d'expulsion prenne en compte les éléments familiaux et sociaux de la situation de l'étranger qui comparait devant elle.

2. — *Une procédure libéralisée*

Les modifications tiennent pour l'essentiel au caractère désormais public des débats sauf si le président en décide autrement, et à la notification à l'étranger concerné, du procès-verbal qui contient ses explications ainsi que l'avis de la commission qui doit être motivé et transmis au ministre de l'Intérieur. L'intéressé a également désormais la possibilité d'être entendu avec un interprète et peut demander le bénéfice de l'aide judiciaire.

Enfin, si la commission émet un avis défavorable à l'expulsion, celle-ci ne peut être prononcée par le ministre de l'Intérieur.

Celui-ci conserve en revanche un droit d'appréciation en cas d'avis favorable. Le sort différent réservé aux avis de la commission selon que ceux-ci sont favorables ou défavorables à l'expulsion permet de s'interroger sur la nature de cette commission et des avis qu'elle est amenée à rendre. Rend-elle de véritables décisions dans un cas et un simple avis dans l'autre ?

Sommes-nous en présence d'une juridiction, ou d'un simple organe administratif consultatif ? Des recours seraient-ils possibles ? Votre commission souhaiterait être éclairée sur ces points.

C. — Les catégories d'étrangers qui ne peuvent faire l'objet d'une décision d'expulsion

Pour des raisons humanitaires, l'article 3 du projet de loi introduit un nouvel article 25 dans l'ordonnance de 1945 qui exclut de l'expulsion trois catégories d'étrangers dont la situation doit faire l'objet d'une attention particulière.

1. Les étrangers mineurs qui doivent avoir moins de 18 ans et être titulaires d'un titre de séjour ou avoir moins de seize ans et séjourner auprès d'une personne de leur famille résidant en France en situation régulière.

2. Les étrangers entrés en France avant l'âge de dix ans qui doivent par ailleurs résider sur le territoire français de façon habituelle depuis qu'ils ont atteint au plus l'âge de dix ans.

3. Les étrangers qui résident en France de manière habituelle depuis plus de vingt ans.

Votre commission exprime un avis favorable sur ces dispositions qui tendent à interdire l'expulsion de catégories d'étrangers soit nés, ou établis en France depuis leur enfance, soit intégrés dans la communauté française depuis plus de deux décennies.

Ces dispositions correspondent au souci exprimé par votre commission de conforter la situation de cette immigration familiale ou de longue durée.

Certains s'interrogeront peut-être sur le degré d'intégration dans la société française d'étrangers qui purgent ou ont purgé de longues peines d'emprisonnement après avoir été condamnés pour des infractions graves. Ne conviendrait-il pas de prolonger la période prévue au nouvel article 25 de l'ordonnance de 1945 à raison de la durée de leur peine, pour retarder l'interdiction d'expulsion.

D. — L'exception au nouveau droit commun : le cas de menace grave pour l'ordre public

Par dérogation aux dispositions garantissant les droits des étrangers qui viennent d'être exposées, consistant notamment en l'intervention de la commission d'expulsion, l'article 3 du projet de loi introduit

par un nouvel article 26 de l'ordonnance de 1945, la possibilité d'expulser un étranger lorsque sa présence sur le territoire national constitue une menace grave pour l'ordre public.

Dans cette hypothèse, et seulement en cas d'urgence absolue, le ministre de l'Intérieur, peut procéder à l'expulsion sans suivre la procédure de droit commun.

Cette dérogation, héritée de la théorie des actes de gouvernement est donc habituelle à notre droit et s'impose évidemment en fonction de l'urgence absolue de mettre un terme à la présence d'un étranger qui fait peser une menace grave pour l'ordre public, telle une atteinte à la sûreté de l'Etat.

Enfin, le projet de loi précise que les étrangers mineurs ne pourront faire l'objet d'une telle mesure exceptionnelle d'expulsion.

**IV. — LES MESURES DE RÉTENTION DES ÉTRANGERS
EN SITUATION IRRÉGULIÈRE :**
de l'« internement administratif » à la rétention
sous contrôle judiciaire

Les étrangers dont l'entrée en France est refusée ou ceux qui sont contraints par décision administrative ou judiciaire de quitter le territoire national, peuvent se trouver dans l'impossibilité d'obtempérer immédiatement. Aux termes de son article 28, l'ordonnance de 1945 permettait au ministre de l'Intérieur d'astreindre provisoirement à résidence, sans intervention du juge, des étrangers appelés à quitter le territoire national par suite d'une décision d'expulsion. Ces dispositions que certains qualifiaient d'« internement administratif » sont remplacées par l'article du présent projet de loi qui insère dans l'ordonnance précitée un nouvel article 35 *bis* déterminant les conditions dans lesquelles les mesures de rétention pourront s'appliquer, les garanties judiciaires qui sont apportées à la procédure et les diverses modalités que peut prendre cette rétention.

Cet article 5 reprend avec quelques modifications, et en les étendant à tous les cas de départ du territoire, les dispositions de l'article 3 de la loi du 10 janvier 1980 qui ne visaient que le cas de refus d'autorisation d'entrée.

A. — Les cas d'ouverture des mesures de rétention

Aux termes du nouvel article 35 *bis* de l'ordonnance de 1945 un étranger pourra se voir appliquer des mesures de rétention lorsqu'il ne sera pas en mesure de quitter immédiatement le territoire français, et seulement pendant le temps strictement nécessaire à son départ.

Ces décisions administratives de rétention, qui devront être écrites et motivées pourront être prises dans trois hypothèses :

1° lorsque l'autorisation d'entrer en France sera refusée à un étranger ;

2° lorsque l'étranger aura fait l'objet d'un arrêté d'expulsion ;

3° lorsque l'étranger qui a fait l'objet d'une mesure de refoulement doit être reconduit à la frontière.

Dans ces trois cas, l'étranger peut être provisoirement maintenu dans des locaux qui ne relèvent pas de l'administration pénitentiaire, sous le contrôle de l'autorité judiciaire.

B. — Les garanties accordées à l'étranger « maintenu »

Celles-ci consistent en un contrôle judiciaire de la procédure et à l'assistance apportée à l'étranger concerné.

1. — *Le contrôle judiciaire*

Le contrôle est assuré par le Procureur de la République qui est informé du maintien de l'étranger en rétention et par la saisine du président du tribunal de grande instance qui décide avec possibilité d'appel, après audition de l'étranger, des modalités de la rétention.

En outre, pendant toute la durée du maintien, le Procureur de la République peut vérifier sur place et sur pièces les conditions de la rétention.

2. — *L'assistance apportée à l'étranger en rétention*

Celle-ci est assurée par la possibilité accordée à l'étranger concerné d'obtenir un interprète, un conseil et de communiquer avec son consulat. En outre, et cette précision paraît utile à votre commission, il peut demander l'assistance d'un médecin.

C. — Les diverses modalités de la rétention

Le président du tribunal de grande instance saisi décide des mesures de surveillance et de contrôle qui lui paraissent opportunes pour assurer le maintien de l'étranger jusqu'à son départ. Ces modalités peuvent prendre trois formes :

- 1) la remise aux services de police et de gendarmerie des pièces d'identité de l'étranger, en échange d'un récépissé ;
- 2) l'assignation à un lieu de résidence ;
- 3) le maintien à la disposition des services de police et de gendarmerie.

V. — LES DISPOSITIONS DIVERSES DU PROJET DE LOI

A. — La suppression de l'autorisation préalable de mariage pour les étrangers

L'article 7 du projet abroge l'article 13 de l'ordonnance de 1945 qui soumettait à autorisation préalable le mariage d'un étranger titulaire d'une carte de résident temporaire.

B. — La suppression de la déchéance de la qualité de résident privilégié

Le même article 7 du projet abroge également l'article 18 de l'ordonnance de 1945 autorisant la déchéance de la qualité de résident privilégié.

Votre commission considère que le titre de résident privilégié accordé pour dix ans et, en fait, automatiquement renouvelable, concerne des étrangers solidement intégrés dans la communauté nationale; les autorités compétentes possèdent déjà suffisamment de moyens pour sanctionner ces résidents qui se rendraient coupables de délits. Elle émet ainsi un avis favorable à la suppression de ce qui était en fait une sanction disciplinaire.

C. — L'abrogation de la loi du 10 janvier 1980

L'article 7 du projet abroge les dispositions de la loi du 10 janvier 1980 à l'exception de ses articles 4 et 10. L'article 4 attribue la carte de résident privilégié aux résidents ordinaires séjournant en France avec leur famille s'ils sont entrés ou résident régulièrement en France au 1^{er} juillet 1979.

L'article 10 précise que l'expression « en France » s'entend au sens de l'ordonnance de 1945 du territoire métropolitain et de celui des départements d'outre-mer.

Votre commission regrette enfin qu'à l'exception des deux articles visés ci-dessus, le projet de loi abroge l'article 2 de la loi de 1980 qui avait ajouté un article 5-1 à l'ordonnance de 1945.

Cet article 2 dispensait des autorisations d'entrée prévues, notamment pour exercer une activité professionnelle, l'étranger qui par ses capacités et ses talents peut rendre des services à la France ou se propose d'y exercer des activités désintéressés, ces qualités étant appréciées par une commission préalablement à l'entrée de l'intéressé sur le territoire français.

L'abrogation de l'article 5-1 de l'ordonnance de 1945 apparaît donc inopportune à votre commission.

Bénéficieraient également de ces dispositions les conjoints et enfants mineurs de 18 ans qui viendraient rejoindre leur conjoint et parent en France.

Votre commission, consciente de l'intérêt du regroupement familial des étrangers, gage d'une intégration satisfaisante dans la communauté française, considère donc que l'abrogation de ces dispositions est inopportune.

**D. — L'abrogation des dispositions de la « loi Sécurité et liberté »
concernant le maintien administratif des étrangers**

L'article 7 du projet abroge les articles 71 et 72 de la loi du 2 février 1981 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes et qui concernent les conditions de l'« internement administratif » des étrangers.

E. — Les dispositions relatives aux D.O.M.

L'article 6 du projet maintient, sous une forme dont la clarté n'est pas la qualité première les dispositions de l'article 23 de l'ordonnance de 1945 tel qu'il a été modifié par la loi du 10 janvier 1980.

En clair, cela signifie qu'est maintenue dans les D.O.M. la procédure d'expulsion non judiciaire et qualifiée par certains d'expéditive, pour les étrangers en situation irrégulière dans ces départements.

L'afflux et le maintien d'étrangers dans ces départements, notamment aux Antilles, justifieraient que les D.O.M. échappent à la législation métropolitaine plus libérale sur ce point...

CONCLUSION

L'analyse des principales dispositions du projet de loi relatif aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers a permis de constater que certaines des mesures prévues rejoignent les préoccupations exprimées naguère par votre commission des Affaires sociales.

Cependant le rapporteur pour avis tient à exprimer des réserves quant à certaines considérations développées dans l'exposé des motifs du projet de loi, considérations qui visent à justifier l'abrogation de la loi du 10 janvier 1980.

Il faut rappeler que cette loi constituait une sorte de compromis en ce qu'elle intégrait plusieurs amendements de l'Assemblée nationale et du Sénat dont la portée n'était pas négligeable et qui tendaient à améliorer les droits des étrangers.

Peut-être aurait-il suffi de corriger ce que certaines dispositions avaient d'excessif ou de critiquable pour aboutir à un texte qui soit à la fois un instrument efficace à la disposition de l'Etat et un dispositif juridique satisfaisant au regard du droit des personnes.

La « nouvelle politique » annoncée en ce qui concerne les étrangers permettra-t-elle, avec les nouveaux moyens juridiques qui seront mis en œuvre, de maîtriser l'immigration irrégulière, notamment face aux contraintes économiques du moment ?... On peut légitimement se poser la question.

La commission des Affaires sociales s'est en partie prononcée à cet égard en approuvant le projet de loi modifiant diverses dispositions du Code du travail relatives à l'emploi de travailleurs étrangers en situation irrégulière.

Nul doute que notre collègue rapporteur de la Commission des Lois saura apprécier et certainement améliorer, les nouvelles dispositions du projet qui nous est soumis, pour en faire l'instrument efficace d'une pratique réaliste et humaine de l'immigration.

Sous le bénéfice des observations présentées, votre Commission des Affaires sociales donne un avis favorable à l'ensemble du projet de loi.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunion du 10 septembre 1981

Audition de M. François AUTAIN,
secrétaire d'Etat, Chargé des immigrés

M. François Autain a d'abord exposé les principales dispositions du projet de loi n° 366 relatif aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France et qui abroge pour l'essentiel la loi du 10 janvier 1980.

Il a rappelé que le Sénat avait en 1979, à l'occasion de l'examen de ce texte, traduit les appréhensions de l'opinion sur un texte qui tendait à aggraver l'insécurité de la situation des étrangers.

Il a cependant indiqué que le présent projet ne consistait pas en un retour pur et simple à l'ordonnance de 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers.

Analysant les dispositions du projet, M. Autain a précisé que la procédure du refus d'entrée sur le territoire national serait désormais clarifiée et que la situation irrégulière des étrangers quant au séjour ne pourra donner lieu à une mesure de refoulement qu'à l'issue d'une procédure judiciaire et non plus à une expulsion irréversible automatique.

Il a cependant indiqué que la procédure de l'expulsion ne pourra être décidée que si est intervenue préalablement une condamnation pénale pour des faits graves, et que la composition et le fonctionnement de la commission prévue devraient réduire le nombre d'expulsions prononcées. Il a par ailleurs précisé que les mineurs, les personnes entrées avant l'âge de dix ans en France et celles qui y ont résidé vingt ans, sont exclus de l'expulsion.

Enfin, la rétention des étrangers en situation irrégulière sera contrôlée par l'autorité judiciaire ; l'autorisation préalable à mariage et la déchéance de la qualité de résident privilégié sont supprimées.

Après les interventions de MM. Schwint, Madelain, Roujas, Dagonia, Rabineau, Bonifay et Louvot, M. Autain a précisé que la modification intervenue dans la composition de la commission d'expulsion avait pour objet d'appréhender la dimension sociale de la situation de l'étranger concerné, que l'abrogation de l'arrêté d'expulsion pouvait intervenir à tout moment, que si la procédure judiciaire présentait des garanties pour les étrangers elle n'avait pas pour objectif de paralyser le refoulement des intéressés en situation irrégulière ; il a indiqué que ce projet ne s'appliquerait pas aux départements d'outre-mer pour lesquels le contrôle de l'entrée des étrangers aux frontières soulevait de grandes difficultés. Il a estimé qu'il était difficile de limiter les envois de salaires des étrangers dans leur pays d'origine.

Il a admis que la nature de l'avis de la commission d'expulsion était ambiguë. Le Secrétaire d'Etat a enfin rappelé que l'immigration était actuellement suspendue et qu'il n'était pas question pour la France d'accueillir de nouveaux travailleurs étrangers.

Séance du 17 septembre 1981

PRÉSENTATION DE L'AVIS

Sous la présidence de M. Robert Schwint, Président, la Commission a procédé à l'examen du projet de loi.

Après un large débat et compte tenu du caractère général des conclusions que le rapporteur pour avis souhaitait formuler sur ce sujet qui ressortit pour l'essentiel à la compétence de la commission des Lois, elle a retenu les suggestions de M. Madelain, tendant à reporter ses conclusions à une prochaine réunion, lorsqu'elle serait en mesure d'apprécier les modifications et les conclusions apportées par la Commission saisie au fond.

Après que le Rapporteur pour avis eût exposé les principales dispositions du projet de loi, M. Méric s'est déclaré favorable à l'interdiction d'expulsion des jeunes étrangers âgés de moins de 18 ans.

M. Paul Robert s'est demandé si la commission d'expulsion devait se prononcer sur l'abrogation d'un arrêté d'expulsion prononcé en-deçà du délai de dix ans.

M. Bonifay a estimé que la rédaction du projet sur ce point manquait de clarté.

M. Gargar a estimé que les mesures dérogatoires d'expulsion prévues pour les départements d'outre-mer étaient opportunes en raison de l'afflux constaté en Guadeloupe et à la Martinique de ressortissants des Antilles britanniques et hollandaises.

M. de Bourgoing s'est interrogé sur les modalités d'expulsion prévues pour les étrangers présents en France depuis moins d'un an et se trouvant en situation irrégulière.

M. Lemarié a demandé si le certificat de santé figurait parmi les documents que doit produire l'étranger qui pénètre sur le territoire national.

M. Béranger a noté l'humanisation des procédures prévues par le projet et a relevé la nature peu claire des avis rendus par la commission spéciale d'expulsion.

M. Touzet s'est interrogé sur la compatibilité des peines de longue durée infligées à des étrangers qui font par ailleurs l'objet d'une décision d'expulsion.

Répondant à ces interventions, M. Madelain a confirmé que les mineurs de dix-huit ans ne pouvaient faire l'objet d'une décision d'expulsion et a précisé que l'étranger en situation irrégulière présent depuis moins d'un an sur le territoire national pouvait être expulsé sans être entendu par la commission spéciale ; il a indiqué qu'il s'assurerait que le certificat de santé de l'étranger souhaitant travailler en France figure parmi les documents qui doivent être présentés lors de l'entrée sur le territoire et a déploré que la nature des avis rendus par la commission d'expulsion soit ambiguë.