

N° 403

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2003-2004

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 juillet 2004

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relative aux **conditions** permettant l'**expulsion** des personnes visées à l'article 26 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945,*

Par M. Jean-René LECERF,

Sénateur.

---

*(1) Cette commission est composée de : M. René Garrec, président ; M. Patrice Gélard, Mme Michèle André, MM. Pierre Fauchon, José Balareello, Robert Bret, Georges Othily, vice-présidents ; MM. Jean-Pierre Schosteck, Laurent Béteille, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, secrétaires ; MM. Nicolas Alfonsi, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, Mme Nicole Borvo, MM. Charles Ceccaldi-Raynaud, Christian Cointat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Marcel Debarge, Michel Dreyfus-Schmidt, Gaston Flosse, Jean-Claude Frécon, Bernard Frimat, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Charles Guené, Daniel Hoeffel, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Jacques Larché, Jean-René Lecerf, Gérard Longuet, Jean Louis Masson, Mme Josiane Mathon, MM. Jean-Claude Peyronnet, Josselin de Rohan, Bernard Saugey, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich, Jean-Paul Virapoullé, François Zocchetto.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 1654, 1670 et T.A. 309

Sénat : 360 (2003-2004)

---

Etrangers.

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 7 juillet 2004, sous la présidence de M. René Garrec, la commission des Lois a examiné, sur le rapport de M. Jean-René Lecerf, la proposition de loi n° 1654 (2003-2004), présentée par MM. Pascal Clément et Bernard Accoyer, **relative aux conditions permettant l'expulsion des personnes visées à l'article 26 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945**, déposée le 8 juin 2004 à l'Assemblée nationale, qui l'avait adoptée sans modification le 17 juin 2004.

Le rapporteur a indiqué que cette proposition de loi tendait à proposer **une nouvelle rédaction du premier alinéa de l'article 26 de l'ordonnance précitée du 2 novembre 1945**, afin que l'étranger bénéficiant d'une protection absolue contre une mesure d'expulsion puisse néanmoins être **éloigné lorsqu'il est l'auteur d'un acte de provocation explicite et délibérée à la discrimination, à la haine ou à la violence, quel qu'en soit le motif**.

Tout en estimant que la proposition de loi **ne remettait pas en cause la récente réforme des mesures d'éloignement opérée par la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003** relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, il a expliqué qu'elle permettait de **combler un vide juridique** en offrant un moyen de lutter efficacement contre le comportement de tout étranger qui porterait atteinte aux valeurs de la République et ferait douter de la sincérité de son attachement à la France.

La commission des Lois vous propose d'**adopter cette proposition de loi sans modification**.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé à examiner, en première lecture, la proposition de loi n° 1654 (2003-2004) présentée par MM. Pascal Clément et Bernard Accoyer relative aux conditions permettant l'expulsion des personnes visées à l'article 26 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945, déposée le 8 juin 2004 à l'Assemblée nationale, qui l'a adoptée sans modification le 17 juin 2004.

L'article unique de cette proposition de loi prévoit une nouvelle rédaction du premier alinéa de l'article 26 de l'ordonnance précitée du 2 novembre 1945 afin d'exclure du bénéfice de la protection quasi absolue, empêchant l'expulsion de certaines catégories d'étrangers, ceux dont le comportement constitue un appel à la discrimination, à la haine ou à la violence.

Elle propose par conséquent une nouvelle modification de l'ordonnance du 2 novembre 1945, six mois après l'adoption de la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité qui a notamment aménagé le régime des mesures d'éloignement et instauré ces protections quasi absolues pour les étrangers ayant les liens les plus forts avec la France.

Sans remettre en cause la récente réforme des mesures d'éloignement tenant compte de la situation difficile que vivaient certains étrangers qui ont passé l'essentiel de leur vie en France et y ont tissé des liens familiaux, sociaux et culturels particulièrement forts, cette proposition de loi tend à combler un vide juridique en permettant de lutter efficacement contre le comportement de tout étranger qui porterait directement atteinte aux valeurs de notre République et remettrait alors en cause la sincérité des liens l'unissant à la France.

# I. L'INSTAURATION RÉCENTE D'UNE PROTECTION QUASI ABSOLUE CONTRE LES MESURES D'EXPULSION POUR CERTAINES CATÉGORIES D'ÉTRANGERS

## A. LA PROTECTION QUASI ABSOLUE ACCORDÉE PAR LA LOI DU 26 NOVEMBRE 2003 AUX ÉTRANGERS AYANT DES LIENS PARTICULIÈREMENT FORTS AVEC LA FRANCE

### 1. Une protection quasi absolue justifiée pour certains étrangers

L'article 38 de la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité a instauré une protection quasi absolue pour certaines catégories d'étrangers contre les mesures d'expulsion et les arrêtés de reconduite à la frontière.

L'instauration d'une protection quasi absolue est apparue nécessaire au regard des situations très difficiles que pouvait créer l'expulsion d'un étranger, tant pour lui que pour sa famille. Elle fut provoquée par le débat sur la « *double peine* », engagé depuis plusieurs années par de nombreuses associations réunies autour de la campagne « *Une peine point barre* » qui dénonçait le fait que les étrangers ayant été condamnés à une peine d'emprisonnement pouvaient également faire l'objet d'un arrêté d'expulsion ou d'une peine complémentaire d'interdiction du territoire français.

**Sans remettre en cause le principe de l'expulsion**, mesure administrative de police permettant d'éloigner du territoire des étrangers dont la présence constituerait une **menace grave pour l'ordre public**, la protection quasi absolue permet d'exclure de son champ d'application **les étrangers ayant les liens personnels et familiaux les plus forts avec le territoire français**.

Comme l'indiquait dans son rapport le groupe de travail sur la « *double peine* », réuni à partir de novembre 2002 par M. Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, cette réforme de l'expulsion visait à éviter « *d'une part, l'éloignement des étrangers qui sont en France depuis l'enfance, pour lesquels la « double peine » constitue un bannissement ; d'autre part, l'éloignement d'étrangers qui provoquerait l'éclatement de familles stables* ».

Il s'agissait donc de protéger contre l'expulsion ceux qui sont appelés les « *étrangers de France* » par le pasteur Jean Costil, membre actif de la campagne contre la « *double peine* » entendu par votre commission des Lois lors de l'examen du projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration et au

séjour des étrangers en France<sup>1</sup>. Certains d'entre eux n'ont d'ailleurs plus aucune attache dans leur pays d'origine, dont ils ne connaissent parfois plus ni les coutumes ni même la langue.

**L'article 25** de l'ordonnance précitée du 2 novembre 1945 prévoyait déjà une protection pour certains étrangers contre les mesures d'éloignement depuis la loi n° 81-973 du 29 octobre 1981 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

Maintenue par la loi du 26 novembre 2003 précitée, **cette protection n'est toutefois que relative dans la mesure où elle connaît des exceptions importantes.**

En effet, l'étranger bénéficiant de cette protection relative peut faire l'objet d'une mesure d'éloignement s'il a été condamné définitivement à une peine d'emprisonnement ferme au moins égale à cinq ans.

Son expulsion peut également être prononcée lorsqu'elle constitue une nécessité impérieuse pour la sûreté de l'Etat ou la sécurité publique, en vertu de l'article 25 *bis* de l'ordonnance du 2 novembre 1945.

Les catégories d'étrangers bénéficiant de cette protection relative ont été quelque peu modifiées par la loi du 26 novembre 2003 pour tenir compte du fait que certains étrangers entraient désormais dans le cadre des protections absolues.

## **2. Les catégories d'étrangers bénéficiant d'une protection quasi absolue**

**La loi précitée du 26 novembre 2003 a instauré à l'article 26 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 une protection quasi absolue pour :**

- l'étranger qui justifie par tous moyens **résider habituellement** en France depuis qu'il a **atteint au plus l'âge de treize ans** ;

- l'étranger qui **réside régulièrement** en France depuis **plus de vingt ans** ;

- l'étranger qui **réside régulièrement** en France depuis **plus de dix ans et qui, ne vivant pas en état de polygamie, est marié depuis au moins trois ans**, soit avec un ressortissant français ayant conservé la nationalité française, soit avec un ressortissant étranger résidant habituellement en France depuis qu'il a atteint au plus l'âge de treize ans, **à condition que la communauté de vie n'ait pas cessé** ;

---

<sup>1</sup> Voir le bulletin des Commissions n° 33 du 28 juin 2003 pp. 5285-5291.

- l'étranger qui **réside régulièrement** en France **depuis plus de dix ans** et qui, ne vivant pas en état de polygamie, est **père ou mère d'un enfant français mineur** résidant en France, à condition qu'il établisse **contribuer effectivement à l'entretien et à l'éducation de l'enfant** dans les conditions prévues à l'article 371-2 du code civil, depuis sa naissance ou depuis au moins un an.

Comme l'indiquait notre excellent collègue M. Jean-Patrick Courtois dans son rapport de première lecture sur le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration et au séjour des étrangers en France, il s'agissait par l'instauration de cette protection absolue de « *parvenir à un équilibre entre l'exigence de l'ordre public et les droits des étrangers* »<sup>1</sup>.

Il convient de préciser qu'une protection quasi absolue a également été instaurée pour les peines d'interdiction du territoire français pouvant être prononcées par le juge pénal, à l'article 131-30-2 du code pénal. Les catégories d'étrangers en bénéficiant sont quasiment identiques à celles établies pour les mesures d'expulsion.

Seuls les étrangers mineurs de 18 ans disposent d'une protection véritablement absolue, en vertu du II de l'article 26 de l'ordonnance précitée<sup>2</sup>. En effet, pour les autres, le législateur a assorti la protection de quelques exceptions dans lesquelles l'expulsion demeure possible.

#### ***B. LES RARES EXCEPTIONS A CETTE PROTECTION POUR LES ÉTRANGERS DONT LE COMPORTEMENT REMET EN CAUSE LA SINCÉRITÉ DE LEUR ATTACHEMENT À LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE***

Il est apparu nécessaire de **conserver la possibilité d'éloigner un étranger lorsque son comportement s'avérait particulièrement grave** au regard de l'ordre public et de la sûreté de l'Etat et qu'il tendait à **remettre en cause la sincérité des liens l'unissant à la France**.

Ainsi, les étrangers en principe protégés par l'article 26 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 **peuvent être éloignés** lorsque leurs comportements :

- sont de nature à **porter atteinte aux intérêts fondamentaux** de l'Etat ;

---

<sup>1</sup> Rapport n° 1 (2003-2004) de M. Jean-Patrick Courtois, au nom de la commission des Lois, déposé le 1<sup>er</sup> octobre 2003, sur le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration et au séjour des étrangers en France, p. 129.

<sup>2</sup> II de l'article 26 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 : « L'étranger mineur de dix-huit ans ne peut faire l'objet ni d'un arrêté d'expulsion, ni d'une mesure de reconduite à la frontière prise en application de l'article 22. »

- sont liés à des **activités terroristes** ;

- constituent des **actes de provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence à raison de l'origine ou de la religion** des personnes.

Il convient également de signaler que **la protection** prévue pour l'étranger ayant, soit un conjoint français ou étranger résidant en France depuis qu'il a plus de treize ans, soit un enfant français mineur, **ne s'applique pas lorsque les faits à l'origine de la mesure d'expulsion dudit étranger sont justement des actes qu'il aurait commis à l'encontre de son conjoint ou de ses enfants.**

En vertu de l'article 2 du décret n° 82-440 du 26 mai 1982, **l'autorité administrative compétente** pour prendre les mesures d'expulsion prises en application de l'article 26 de l'ordonnance est **le ministre de l'Intérieur**<sup>1</sup>. Votre commission souligne d'ailleurs la nécessité de modifier prochainement les dispositions de ce décret afin de les mettre à jour au regard de la nouvelle numérotation des articles de l'ordonnance du 2 novembre 1945 depuis l'entrée en vigueur de la loi du 26 novembre 2003.

En outre, comme pour les protections relatives, ces expulsions peuvent uniquement être prononcées lorsqu'elles constituent une « *nécessité impérieuse pour la sûreté de l'Etat ou la sécurité publique* », en vertu de l'article 25 bis de l'ordonnance précitée du 2 novembre 1945.

Onze arrêtés ministériels d'expulsion ont été prononcés entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 1<sup>er</sup> juillet 2004. En 2003, 385 arrêtés d'expulsion ont été pris en France, parmi lesquels 84 arrêtés ministériels.

Les exceptions prévues pour l'expulsion divergent quelque peu de celles établies en matière de peines d'interdiction du territoire français prononcées par le juge pénal, dans la mesure où, n'étant pas en matière pénale mais dans le domaine administratif, il n'est pas nécessaire de faire directement référence à des infractions pénales déterminées<sup>2</sup>.

Dans son rapport, le groupe de travail sur la « *double peine* » avait d'ailleurs estimé souhaitable que « *la liste des comportements en cause soit rédigée de manière suffisamment large pour ne pas viser des infractions précisément déterminées. En effet, si la plupart des mesures d'expulsions sont*

---

<sup>1</sup> Il s'agit d'une des exceptions au principe selon lequel l'autorité administrative compétente pour prononcer une décision d'expulsion est le préfet et, à Paris, le préfet de police.

<sup>2</sup> La protection quasi absolue instaurée pour les étrangers susceptibles de se voir prononcer une peine d'interdiction du territoire français connaît en effet également des exceptions. En vertu de l'article 131-30-2 du code pénal, les étrangers sont exclus de la protection absolue en cas d'atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation en vertu des chapitres Ier, II et IV du titre Ier du livre IV et des articles 413-1 à 413-4, 413-10 et 413-11 du code pénal, d'actes de terrorisme en vertu du titre II du livre IV du code pénal, d'infractions en matière de groupes de combat et de mouvements dissous en vertu des articles 431-14 à 431-17 du code pénal ou d'infractions à la législation sur la fausse monnaie en vertu des articles 442-1 à 442-4 du code pénal.

*fondées sur des infractions et des condamnations pénales effectives, certaines procèdent parfois d'une accumulation précise de faits qui donnent à penser que la personne est dangereuse alors même qu'elle n'a pas commis d'infraction précise ou que les preuves pénales n'ont pas été réunies. »*

La troisième exception prévue par l'article vise les étrangers auteurs d'actes de provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence à raison de l'origine ou de la religion des personnes. Elle tend à permettre l'expulsion d'étrangers dont le comportement particulièrement répréhensible porte atteinte aux valeurs essentielles de la République et à la cohésion sociale.

Des comportements aussi graves que des actes de provocation à caractère antisémite ou raciste remettent en cause la sincérité du lien unissant l'étranger à la France. Celui-ci tend à diffuser des opinions directement contraires aux fondements même de la République française.

Dans son rapport, le groupe de travail sur la « double peine » estimait d'ailleurs nécessaire de prévoir la possibilité d'exclure les étrangers « *dont les propos publics menacent la cohésion sociale (négationnisme, incitation à la haine raciale, provocation aux crimes, apologie de certains comportements, infractions à la loi de 1949 sur les publications destinées à la jeunesse)* », considérant qu'ils ont des « *comportements répréhensibles auxquels le droit pénal ne répond pas bien* ».

En effet, comme l'expliquait déjà notre excellent collègue M. Jean-Patrick Courtois dans son rapport précité sur le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration et au séjour des étrangers en France, pour les infractions à la loi sur la presse de 1881, les délais de prescription prévus sont assez courts<sup>1</sup> et une peine complémentaire d'interdiction du territoire français ne peut être prononcée<sup>2</sup>.

Les dispositions relatives aux mesures d'expulsion ont été directement applicables dès l'entrée en vigueur de la loi du 26 novembre 2003. Au cours des six derniers mois, il est apparu **nécessaire de modifier quelque peu le champ d'application des exceptions** prévues par l'article 26 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, dans la mesure où **l'expulsion ne peut être prononcée contre un étranger protégé du fait d'un acte de provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence qu'à raison de l'origine ou de la religion des personnes.**

---

<sup>1</sup> Il convient toutefois de préciser que l'article 45 de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité a étendu le délai de prescription de trois mois à un an pour les délits commis par voie de presse ou tout autre moyen de publication concernant la provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, la contestation de l'existence d'un ou plusieurs crimes contre l'humanité, ou la diffamation ou l'injure à raison de l'origine ou de l'appartenance ou de la non appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion.

<sup>2</sup> Voir le rapport précité de M. Jean-Patrick Courtois, p. 132.



## **II. LA NÉCESSITÉ D'EXCLURE DE CETTE PROTECTION LES ÉTRANGERS AYANT UN COMPORTEMENT CONSTITUANT UN ACTE DE PROVOCATION EXPLICITE ET DÉLIBÉRÉE À LA DISCRIMINATION, À LA HAINE OU À LA VIOLENCE, INDÉPENDAMMENT DE SON MOTIF**

### ***A. DES EXCEPTIONS ACTUELLEMENT TROP RESTRICTIVES***

#### **1. Le constat : un dispositif insuffisant**

L'application de la protection absolue instaurée par la loi précitée du 26 novembre 2003 a fait apparaître le constat selon lequel les exceptions actuellement prévues à l'article 26 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 n'étaient pas suffisamment larges pour prendre en compte tous les actes discriminatoires portant atteinte aux valeurs de la République française.

Le cas très médiatisé de M. Abdelkader Bouziane, imam à Vénissieux, a en particulier mis en évidence le fait qu'il convenait de modifier ces exceptions.

Résidant régulièrement en France depuis plus de vingt ans, ce dernier bénéficie actuellement de la protection contre l'expulsion prévue à l'article 26 précité.

Il a fait l'objet d'un arrêté ministériel d'expulsion daté du 26 février 2004 pris au motif que « *M. Abdelkader Bouziane [...] appelle ouvertement à la violence et à la haine [...] apparaît comme l'un des principaux vecteurs de l'idéologie salafiste de la région lyonnaise [...] entretient de façon active des contacts avec des éléments très déterminés de la mouvance intégriste islamiste de la région lyonnaise et internationale en relation avec des organisations prônant des actes terroristes* ».

Cependant, le juge administratif, saisi en référé, a estimé qu'existait un doute sérieux sur la légalité de l'arrêté. Il a en conséquence ordonné la suspension de l'exécution.

Le retour de M. Bouziane en France a d'autant plus choqué les Français que ce dernier avait en outre tenu, dans une revue lyonnaise, des propos portant fortement atteinte au statut de la femme.

En analysant les exceptions prévues par l'article 26 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, il est apparu que M. Bouziane n'aurait pu être expulsé du fait de ses propos publics particulièrement discriminants envers les

femmes. Ce cas particulier a mis en évidence la faille du dispositif prévu moins de six mois auparavant par la loi du 26 novembre 2003.

Seuls les comportements constituant des actes de provocation à la discrimination à raison de l'origine ou de la religion des personnes peuvent écartier l'application de la protection absolue. Par conséquent, la discrimination à raison du sexe n'est actuellement pas prise en compte, de même que celle à raison des convictions politiques ou de l'orientation sexuelle des personnes par exemple.

Il est opportunément apparu nécessaire à certains députés d'étendre la possibilité d'exclure un étranger du champ de la protection absolue contre l'éloignement prévue à l'article 26 lorsqu'il commet des actes de provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence, quelque soit le motif avancé.

## **2. La proposition de loi**

MM. Pascal Clément et Bernard Accoyer ont donc déposé la proposition de loi n° 1654 relative aux conditions permettant l'expulsion des personnes visées à l'article 26 de l'ordonnance du 2 novembre 1945.

Son article unique prévoit que la protection quasi absolue serait écartée lorsque la mesure d'expulsion serait prononcée contre un étranger dont le comportement serait « *de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'Etat ou liés à des activités à caractère terroriste* » ou constituerait un acte « *de provocation explicite et délibérée à la discrimination, à la haine ou à la violence contre une personne déterminée ou un groupe de personnes.* »

C'est donc la rédaction de la troisième exception que la proposition de loi modifie afin d'offrir à l'administration la possibilité de **lutter efficacement contre ceux qui, par leurs comportements, leurs propos ou leurs écrits, portent atteinte aux valeurs fondamentales de la République et à la cohésion sociale**. Il n'est plus fait référence au motif de l'acte de provocation, considérant que les appels à la discrimination, à la haine ou à la violence dépassent les seules différences d'origine ou de religion entre personnes. Le risque d'une énumération aurait été de ne pouvoir être exhaustive.

### ***B. LA POSITION DE LA COMMISSION : LA PROPOSITION DE LOI CONSTITUE UNE RÉPONSE ADAPTÉE ET ÉQUILIBRÉE***

Cette rédaction devrait permettre de **prendre en compte l'ensemble des actes discriminatoires** et non seulement ceux dirigés contre l'origine ou la religion des personnes.

En effet, il convient de **combattre tous les actes de provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence, qu'ils soient à raison de**

**l'origine, de la religion, du sexe, des convictions politiques ou des orientations sexuelles d'une personne ou d'un groupe de personnes.** Ils constituent des comportements portant atteinte aux valeurs fondamentales de la République.

La rédaction proposée prévoit que les actes de provocation susceptibles de conduire à l'expulsion de l'étranger protégé peuvent être dirigés contre une personne déterminée ou un groupe de personnes. En effet, une personne peut être attaquée à raison de son appartenance à une race, une religion, un groupe déterminé, mais la provocation peut aussi s'adresser au groupe en général sans viser un individu dénommé.

La volonté d'une évolution des règles d'expulsion dans le sens d'une plus grande lutte contre les atteintes aux valeurs de la République est telle que deux autres propositions de loi relatives aux protections accordées à certains étrangers en matière d'expulsion ont été déposées le 8 juin 2004 devant l'Assemblée nationale :

- la proposition de loi n° 1657 présentée par M. Jacques Myard visant à modifier l'article 26 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. Elle tend à réintroduire la notion de menace grave à l'ordre public et à prévoir que la protection absolue ne s'appliquerait pas en cas d'actes de provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence à raison du sexe des personnes ;

- la proposition de loi n° 1648 présentée par MM. Alain Marsaud, Michel Voisin et Thierry Mariani concernant la procédure d'expulsion en urgence absolue. Elle a pour objet de modifier l'article 25 *bis* de l'ordonnance du 2 novembre 1945 afin de prévoir qu'en cas d'urgence absolue et d'« *atteinte grave ou renouvelée aux principes universels qui fondent la République* » ou « *de proximité avec toute personne ou groupe susceptible de faire l'objet de poursuites pour association de malfaiteurs avec circonstances de terrorisme telle que définie aux articles 450-1, 421 et suivants du code pénal* », les étrangers ne pourraient bénéficier, ni d'une protection relative, ni des garanties de la procédure d'expulsion prévues à l'article 24 de l'ordonnance précitée.

A titre de comparaison, le projet de loi adopté le 1<sup>er</sup> juillet 2004 en Allemagne prévoit des mesures afin de faciliter l'expulsion d'étrangers considérés comme particulièrement dangereux pour l'ordre public, notamment ceux que certains parlementaires allemands ont pu appeler les « *prédicateurs de la haine* ».

Lorsque le groupe de travail sur la « double peine » justifiait l'insertion de quelques exceptions à la protection absolue, il arguait notamment du fait qu'« *à défaut d'être dissuasive, la « double peine » présente au minimum l'avantage, lorsque l'éloignement est effectif, d'éloigner*

*le délinquant et sa délinquance en dehors du territoire national.* » Cette réflexion paraît tout à fait pertinente dans le cas d'actes de provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence. En effet, l'expulsion de l'étranger permet au moins d'éviter le développement de tels actes en France et limite la diffusion de thèses contraires aux valeurs de la République.

**Bien que la rédaction proposée élargisse incontestablement le champ de l'exception** fondée sur les comportements constituant des actes de provocation à la discrimination, à la haine et la violence, **l'expulsion de l'étranger concerné n'est pour autant pas automatique. Plusieurs règles juridiques garantissent un usage limité de l'expulsion contre les étrangers protégés, laquelle doit demeurer véritablement exceptionnelle.**

Tout d'abord, en vertu de la rédaction proposée, la **provocation** devra être « *explicite et délibérée* » pour conduire à prononcer une mesure d'expulsion contre un étranger. Les simples dérapages verbaux involontaires ne pourraient par exemple permettre à eux seuls d'expulser un étranger protégé par l'article 26 de l'ordonnance. Il s'agit notamment de permettre par ce texte d'expulser les étrangers qui, par leurs discours et leur autorité, facilitent le passage à l'acte pour certaines personnes dans la commission par exemple d'actes terroristes ou violents envers un autre groupe religieux, une ethnie, une minorité...

Ensuite, **certaines garanties** établies aux articles 24, 25 et 25 *bis* de l'ordonnance **s'appliquent aux cas d'expulsions prononcées en vertu de l'article 26.**

D'une part, l'expulsion d'un étranger bénéficiant d'une protection absolue mais entrant dans les cas d'exceptions prévus par la loi peut **uniquement être prononcée si elle constitue une « nécessité impérieuse pour la sûreté de l'Etat ou la sécurité publique »**, par homologie avec les exigences posées par l'article 25 *bis* en matière de protections relatives.

D'autre part, en vertu de l'article 24 de l'ordonnance, l'expulsion ne peut être **prononcée qu'après que l'étranger en ait été préalablement informé et qu'il ait été entendu par la commission de l'expulsion** qui doit rendre un avis motivé à l'autorité administrative compétente.

Enfin, toute mesure d'expulsion peut être **contestée devant le juge administratif qui exerce un contrôle approfondi**, comme pour toute mesure de police administrative en vertu de la jurisprudence du Conseil d'Etat<sup>1</sup>.

Le juge administratif peut également, à la demande de l'étranger requérant, **statuer au préalable en référé et ordonner de suspendre l'exécution de l'expulsion**, dans l'attente de la décision au fond. Au demeurant, la condition d'urgence nécessaire pour justifier une suspension de

---

<sup>1</sup> Voir notamment l'arrêt de principe CE, 1933, « Benjamin ».

l'exécution d'un acte administratif sera très souvent remplie en matière d'expulsion, dans la mesure où cette dernière porte par principe atteinte de manière grave et immédiate à la situation de l'étranger.

Enfin, le Gouvernement envisage de **confier au seul tribunal administratif de Paris le contentieux en matière d'arrêtés ministériels d'expulsion**. Cette décision est motivée par le faible nombre de litiges traités en la matière par le juge administratif<sup>1</sup> et le souci, en attribuant ce contentieux à un seul tribunal, d'obtenir une certaine cohérence et stabilité des jugements. Le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, saisi du projet de décret prévoyant cette modification a émis un avis favorable à son adoption le 6 juillet 2004.

\*

\*        \*

**Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Lois vous propose d'adopter sans modification la présente proposition de loi.**

---

<sup>1</sup> 167 arrêtés ministériels d'expulsion prononcés en 2002, 84 en 2003 et seulement 11 entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 1<sup>er</sup> juillet 2004. De plus, tous ne font pas l'objet d'un recours devant le juge administratif.