
ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 novembre 1997.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE ⁽¹⁾ SUR LE PROJET DE LOI (n° 327) *relatif à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile,*

PAR M. GÉRARD GOUZES,

Député.

TOME I

EXPOSE GENERAL

AUDITIONS AUXQUELLES LA COMMISSION A PROCÉDÉ
DISCUSSION GÉNÉRALE — EXAMEN DES ARTICLES

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

La commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République est composée de : Mme Catherine Tasca, *présidente* ; MM. Jean-Louis Borloo, Gérard Gouzes, Mme Christine Lazerges, *vice-présidents* ; MM. Richard Cazenave, André Gerin, Arnaud Montebourg, *secrétaires* ; M. Pierre Albertini, Mme Nicole Ameline, MM. Léo Andy, Léon Bertrand, Patrick Braouezec, Mme Frédérique Bredin, MM. Jacques Brunhes, Michel Buillard, Dominique Bussereau, Christophe Caresche, Patrice Carvalho, Mme Nicole Catala, MM. Pascal Clément, Jean Codognès, François Colcombet, Michel Crépeau, François Cuillandre, Henri Cuq, Jacky Darne, Camille Darsières, Bernard Derosier, Marc Dolez, Renaud Donnedieu de Vabres, René Dosière, Julien Dray, Renaud Dutreil, Laurent Fabius, Mme Nicole Feidt, MM. Jacques Floch, Raymond Forni, Pierre Frogier, Claude Goasguen, Louis Guédon, Guy Hascoët, Philippe Houillon, Michel Hunault, Michel Inchauspé, Henry Jean-Baptiste, Jérôme Lambert, Jean-Antoine Léonetti, Bruno Le Roux, Mme Raymonde Le Texier, MM. Jacques Limouzy, Jean-Louis Masson, Pierre Mazeaud, Louis Mermaz, Jean-Pierre Michel, Ernest Moutoussamy, Henri Nallet, Mme Véronique Neiertz, MM. Robert Pandraud, Christian Paul, Vincent Peillon, Dominique Perben, Henri Plagnol, Bernard Roman, Gilbert Roseau, José Rossi, Frantz Taittinger, André Thien Ah Koon, Jean Tiberi, Alain Tourret, André Vallini, Alain Vidalies, Jean-Luc Warsmann, Adrien Zeller.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
A. REDÉFINIR LES TERMES DU DÉBAT SUR L'IMMIGRATION	7
B. CORRIGER LA LÉGISLATION	16
C. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI	18
AUDITIONS	29
<i>M. Patrick WEIL</i>	29
<i>M. Stéphane HESSEL</i>	37
<i>Mme Simone VEIL, présidente du Haut conseil à l'intégration</i>	46
<i>M. Hubert VEDRINE, ministre des affaires étrangères</i>	51
<i>M. Jean KAHN, président de la commission nationale consultative des droits de l'homme et MM. Jacques RIBS, Philippe TEXIER et Laurent GIOVANNONI, membres de cette commission</i>	57
<i>M. Jean-Pierre CHEVENEMENT, ministre de l'intérieur</i>	62
DISCUSSION GÉNÉRALE	73
EXAMEN DES ARTICLES	79
TITRE PREMIER – DISPOSITIONS MODIFIANT L'ORDONNANCE n° 45-2658 DU 2 NOVEMBRE 1945 RELATIVE AUX CONDITIONS D'ENTRÉE ET DE SÉJOUR DES ÉTRANGERS EN FRANCE	79
<i>Article premier</i> (art. 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945) : Motivation des refus de visas et allègement des formalités aux frontières	79
<i>Article 2</i> (article 5-3 de l'ordonnance du 2 novembre 1945) : Modification du régime du certificat d'hébergement	88
<i>Après l'article 2</i> : Titres délivrés aux ressortissants communautaires	94
<i>Article 3</i> (article 12 de l'ordonnance du 2 novembre 1945) : Institution d'un titre de séjour « scientifique »	94
<i>Article 4</i> (article 12 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945) : Personnes éligibles à la carte de séjour temporaire « situation personnelle et familiale »	100
<i>Article additionnel après l'article 4</i> : Institution d'une commission du titre de séjour	111
<i>Article 5</i> (article 12 ter [nouveau] de l'ordonnance du 2 novembre 1945) : Autres titulaires de la carte de séjour temporaire	112
<i>Article 6</i> (article 15 de l'ordonnance du 2 novembre 1945) : Modifications du régime de la carte de résident	114
<i>Après l'article 6</i>	122

<i>Article 7</i> (article 16 de l'ordonnance du 2 novembre 1945) : Renouvellement de la carte de résident	122
<i>Article 8</i> (article 18 bis [nouveau] de l'ordonnance du 2 novembre 1945) : Institution d'une carte de séjour « retraité »	123
<i>Article 9</i> : Dépénalisation du défaut de déclaration d'entrée sur le territoire	126
<i>Article 10</i> (article 21 de l'ordonnance du 2 novembre 1945) : Aménagement du régime des infractions d'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour d'étranger en situation irrégulière	127
<i>Après l'article 10</i>	131
<i>Article 11</i> : Défaut de déclaration d'entrée sur le territoire et suppression de l'interdiction administrative du territoire	131
<i>Article 12</i> (article 22 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945) : Modalités de recours contre les arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière	133
<i>Après l'article 12</i>	136
<i>Article 13</i> (article 25 de l'ordonnance du 2 novembre 1945) : Précisions concernant les personnes protégées de l'éloignement	136
<i>Article additionnel après l'article 13</i> : Coordination	138
<i>Article 14</i> (article 27 de l'ordonnance du 2 novembre 1945) : Sanctions en cas d'opposition à l'éloignement	138
<i>Article 15</i> (article 28 de l'ordonnance du 2 novembre 1945) : Précisions concernant le régime des expulsions	141
<i>Article 16</i> : Modalités d'exercice des demandes de relèvement d'interdiction du territoire	141
<i>Article 17</i> (article 29 de l'ordonnance du 2 novembre 1945) : Régime du regroupement familial	142
<i>Article 18</i> (article 31 de l'ordonnance du 2 novembre 1945) : Coordinations concernant les dispositions relatives au droit d'asile	152
<i>Article 19</i> (article 35 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945) : Modification du régime de la rétention administrative	152
<i>Après l'article 19</i>	160
<i>Article 20</i> (article 40 de l'ordonnance du 2 novembre 1945) : Dispositions relatives à l'outre-mer	161
<i>Article 21</i> : Abrogations	162
TITRE II – DISPOSITIONS RELATIVES AU DROIT D'ASILE	163
<i>Article 22</i> : Titre de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 portant création de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides	163
<i>Article 23</i> : Titre premier de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952	166
<i>Article 24</i> (art. 2 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952) : Extension du champ de la notion de réfugié	167
<i>Article 25</i> (art. 2 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952) : Coordination	178
<i>Article 26</i> (art. 2 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952) : Saisine du ministre de l'intérieur	179
<i>Après l'article 26</i>	180
<i>Article 27</i> (loi n° 52-893 du 25 juillet 1952) : Coordination et mise à jour	180
<i>Article 28</i> : Titre II de la loi du 25 juillet 1952	181
<i>Article 29</i> : Coordination	181

<i>Article 30</i> (art. 10 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952) : Procédure accélérée pour les demandeurs d’asile auxquels est appliquée la clause de cessation généralisée de la convention de Genève	182
<i>Article 31</i> (art. 13 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952) : Asile territorial	185
<i>Après l’article 31</i>	191
TITRE III – DISPOSITIONS DIVERSES	191
<i>Article 32</i> (art. 175-2 du code civil) : Opposition à la célébration de mariages	191
<i>Après l’article 32</i>	193
<i>Article 33</i> (art. 131-30 du code pénal) : Catégories d’étrangers relevant de l’interdiction judiciaire du territoire	176
<i>Avant l’article 34</i>	195
<i>Article 34</i> (art. 724-1 du code de procédure pénale) : Fichier des étrangers détenus	195
<i>Après l’article 34</i>	197
<i>Article 35</i> (art. L. 311-7 et L. 311-8 du code de la sécurité sociale) : Assouplissement du bénéfice des prestations vieillesse et maladie servies aux étrangers	198
<i>Après l’article 35</i>	202
<i>Article 36</i> (art. L. 816-1 et L. 821-9 du code de la sécurité sociale) : Droit des étrangers aux prestations non contributives	202
<i>Article 37</i> (art. 16 de la loi n° 86-1025 du 9 septembre 1986) : Suppression de la dérogation à l’obligation de motivation	188
<i>Article 38</i> (art. 132-70-1 du code pénal) : Suppression de la rétention judiciaire	208
<i>Article 39</i> : Application des dispositions pénales du projet de loi dans les territoires d’outre-mer et à Mayotte	210

MESDAMES, MESSIEURS,

Dès ses origines, la France a été plurielle : elle s'est nourrie d'apports multiples, souvent contradictoires et parfois conflictuels. Si cette réalité est refusée par les tenants de la « préférence nationale » ou de « l'immigration zéro », qui propagent une vision réductrice de notre histoire et de notre société, elle est en revanche admise par la majorité de nos concitoyens unis autour des valeurs de la République et de la Démocratie.

Equilibre, pédagogie, consensus républicain : c'est à partir de ce triptyque que le gouvernement, soutenu par sa majorité, entend engager le débat sur l'immigration sur de nouvelles bases. C'est également autour de ces trois pôles que s'articule le projet de loi qui nous est aujourd'hui proposé.

A. REDEFINIR LES TERMES DU DEBAT SUR L'IMMIGRATION

Equilibre, tout d'abord, entre, d'un côté, une approche de l'immigration univoque, obnubilée par l'immigration irrégulière, multipliant les restrictions à l'entrée et les contrôles de la régularité du séjour, et, de l'autre, une vision angélique prônant une ouverture totale des frontières associée à un droit au séjour généralisé.

Si la France n'a jamais mis en pratique l'option généreuse mais irréaliste, puisque les gouvernements qui ont fait suite aux alternances de 1981 et 1988 n'ont pas remis en cause le principe de la fermeture des frontières même s'ils ont, à juste titre, mis l'accent sur l'intégration des étrangers, elle a, en revanche, expérimenté, à plusieurs reprises depuis une dizaine d'année, des politiques excessivement restrictives. Dépassant les traditionnelles motivations économiques, cette inflexion a été de plus en plus guidée par une suspicion latente, faisant de chaque immigré un clandestin potentiel, voire un délinquant, cette dérive étant en outre alimentée par l'émergence puis l'enracinement, à la droite de l'échiquier politique, d'un mouvement faisant de la stigmatisation de l'immigration – qui dissimule mal un racisme et une xénophobie rampants – son fonds de commerce.

Cette évolution a été scandée par les lois des 9 septembre 1986, 24 août et 30 décembre 1993 et 24 avril 1997.

Sans entrer dans le détail de ces textes déjà abondamment commentés par ailleurs, rappelons que le texte que l'on appelle improprement la « première loi Pasqua » a nettement renforcé les conditions exigées pour l'entrée en France, insistant notamment sur les ressources à justifier. Mais surtout, elle a considérablement restreint les conditions d'accès de plein droit à la carte de résident. Elle a par ailleurs affaibli les pouvoirs de la commission d'expulsion dont l'avis ne lie plus le ministre et a, enfin, rendu exécutoire de plein droit la reconduite à la frontière.

Partiellement abrogées par la loi du 2 août 1989 dite « loi Joxe » ces mesures ont été reprises et amplifiées par les « deuxièmes lois Pasqua », censées concrétiser l'objectif de « l'immigration zéro », qui ont bouleversé le droit des étrangers : plus de la moitié des articles de l'ordonnance ont été remaniés et quatre nouveaux chapitres y ont été intégrés, sans compter les multiples modifications des codes civil, pénal, de procédure pénale, de la santé publique, etc ...

Pour en rester à l'ordonnance de 1945, les corrections ont concerné principalement trois domaines.

— En premier lieu, les conditions d'entrée et de séjour ont été durcies, notamment par le biais d'un resserrement des conditions de délivrance des certificats d'hébergements qui ont été ainsi détournés de leur objet initial pour devenir des instruments de maîtrise des flux migratoires, mais aussi par un encadrement plus poussé du regroupement familial, ce qui a conduit à diminuer par trois le nombre de ses bénéficiaires ; au chapitre des titres de séjour, la délivrance de plein droit de la carte de résident a été subordonnée à la régularité de l'entrée et du séjour tandis que l'étranger marié à un ressortissant français n'avait droit à la carte de résident de plein droit qu'après un an de mariage.

— La deuxième série de modifications a porté sur les mesures d'éloignement. Outre la création de l'interdiction administrative du territoire, la rétention administrative a été prolongée de trois jours et l'expulsion a été remodelée en profondeur, l'avis de la commission départementale ne liant plus le ministre. Si la liste des étrangers protégés est restée globalement inchangée, le recours à l'expulsion a été facilité : elle est devenue possible en cas d'urgence absolue sans nécessité impérieuse, sans consultation de la

commission ou, en cas de nécessité impérieuse pour la sûreté de l'Etat ou la sécurité publique, sans urgence absolue.

— Le troisième volet des lois d'août et décembre 1993 a porté sur le droit d'asile, plus précisément sur les conditions de séjour de ceux qui en font la demande à partir du territoire français.

Comparée à cet « aggiornamento » législatif, la loi du 24 avril 1997, présentée par ses promoteurs comme un texte « pragmatique et raisonnable », semble d'une portée plus modeste : mis à part l'élargissement bienvenu des cas d'attribution de plein droit, permettant de mettre un terme à certaines des situations inextricables créées par les lois des 24 août et 30 décembre 1993, elle a durci, une fois de plus, le certificat d'hébergement, achevant ainsi de le transformer en banal outil de contrôle et a modifié la rétention administrative, en reportant en particulier de 24 heures l'intervention du juge judiciaire ; en outre, elle a prévu un certain nombre de nouvelles procédures (retenue des passeports, visite des véhicules et de lieux professionnels) destinés à accroître les moyens juridiques de la police.

S'il n'est pas nécessaire de développer longuement la critique fondamentale de la démarche politique qui inspire cet impressionnant arsenal législatif et réglementaire, au moins peut-on tenter d'en tirer un rapide bilan.

Tout d'abord, on soulignera la logique contestable qui conduit à empiler inéluctablement les verrous législatifs et les mesures de contrôle, dès que le moindre soupçon de fraude apparaît, et ce, avec une efficacité marginale de plus en plus réduite. Un bon exemple de ce foisonnement pointilleux de textes est donné par les conclusions du rapport de la commission d'enquête sur l'immigration clandestine et le séjour irrégulier d'étrangers en France, publié en avril 1996, dont certaines ont inspiré les rédacteurs du projet de loi déposé par M. Jean-Louis Debré.

Ensuite, cette option s'est progressivement traduite par une nette dégradation de l'image de la France dans le monde en général et dans sa sphère d'influence traditionnelle en particulier, la collectivité nationale apparaissant de plus en plus frileuse et repliée sur elle-même ; en outre, le recours à des méthodes parfois à la lisière de la violation des droits de l'homme affaiblit quelque peu la crédibilité de notre pays qui doit pouvoir se poser en exemple s'il entend exercer une magistrature morale en la matière.

Enfin, cette orientation a eu pour seul effet tangible de conforter les mouvements extrémistes qui placent l'immigration au centre de leur discours, sans que les résultats sur le terrain soit convaincants. Ainsi, la multiplication

des restrictions à l'entrée et au séjour n'a évidemment pas empêché l'immigration irrégulière, ni le maintien de nombreux clandestins sur notre sol : somme toute, la circulaire du 24 juin 1997, vouée aux gémonies par certains, a concrètement pour conséquence de « gérer l'héritage » laissé par plusieurs années d'application des lois Pasqua ... Quant à l'amélioration du taux d'exécution des mesures d'éloignement, revendiquée par la précédente majorité – il est passé de 16,26 % en 1992 à 27,20 % en 1996 – elle ne fait que refléter la progression limitée du nombre de mesures exécutées – respectivement 8.638 et 10.058 – au moment où le nombre de mesures prononcées chutait drastiquement de 53.115 à 38.441. Soulignons, enfin, que la multiplication de situations dans lesquelles des étrangers ne peuvent prétendre de droit à un titre de séjour alors même qu'ils ne sont pas susceptibles d'être éloignés du territoire, due à une législation inadaptée, a dangereusement contribué à éroder la confiance de beaucoup de nos concitoyens dans les lois de la République.

Dans ce contexte, il est plus que temps de promouvoir une nouvelle logique privilégiant l'équilibre.

Celui-ci repose sur quelques idées force, souvent invoquées mais aussi, hélas, souvent malmenées. Ainsi, l'entrée et le séjour sur le territoire doivent faire l'objet d'un régime juridique équitable, c'est-à-dire débarrassé des contraintes inutiles qui limitent la liberté de circulation, respectueux des droits des individus et des familles et soucieux de l'intérêt national : il s'agit donc de faire de la politique d'immigration un instrument bien compris d'intégration des personnes durablement installées sur notre territoire, et de stabilisation des étrangers y résidant temporairement, mais aussi un outil de rayonnement international et de soutien au développement ; il s'agit enfin de donner au droit d'asile des bases juridiques plus solides.

Parallèlement, parce que la crédibilité de la loi en dépend, il faut impérativement ajuster les moyens de prévention et de répression de l'immigration irrégulière qui doivent devenir plus sélectifs pour être plus efficaces : il ne faut pas confondre dans un même ensemble l'étranger ayant un droit au séjour et celui qui en est dénué ; il faut également pouvoir différencier les traitements dont relève l'étranger en situation administrative irrégulière de ceux applicables à celui qui est un délinquant.

Pédagogie, ensuite, car il ne peut y avoir de réel débat démocratique sans un partage d'informations permettant de faire sortir un sujet de la sphère de la passion et du fantasme.

Environ 3,5 millions d'étrangers, nés en France et hors de son territoire, résident régulièrement sur notre sol, soit un chiffre très proche de ceux enregistrés en 1975 (3,44 millions), 1986 (3,4 millions) et 1990 (3,6 millions). En flux, cette population s'accroît principalement sous l'effet des naissances (entre 50.000 et 60.000 par an), des entrées autorisées (travailleurs salariés et non salariés, regroupement familial et autres procédures familiales, réfugiés, soit environ 70.000 à 75.000 par an) et des entrées de ressortissant communautaires ; en contrepartie, elle se contracte en raison des décès (environ 20.000 par an) et surtout des acquisitions de nationalité (environ 100.000 par an)⁽¹⁾.

Sans remettre en cause la nécessité de lutter vigoureusement contre l'immigration irrégulière, il convient à tout le moins de rapprocher ce chiffre des tentatives d'évaluation du nombre de clandestin, exercice par définition périlleux. Le rapport de la commission d'enquête précité s'était bien gardé de procéder à une estimation, préférant citer des ordres de grandeurs oscillant entre 300.000 et 500.000 personnes. Seul le rapport de la mission sur les fraudes et abus d'avril 1996 s'était risqué à une tentative de quantification, tablant sur un chiffre de 800.000 personnes.

En fait, le seul indicateur fiable auquel on puisse se référer est le nombre de demandes de régularisation déposées dans le cadre de la circulaire du 24 juin 1997. Fin octobre, 150.000 dossiers avaient été enregistrés ; même si l'on admet qu'un certain nombre de personnes en situation irrégulière ont préféré ne pas se manifester, on est encore loin des chiffres « épouvantails » avancés jusqu'alors. Ce constat permet de comprendre les méfaits d'une politique qui applique de manière indifférenciée les mêmes règles à tous les étrangers : sous couvert de lutter contre l'immigration irrégulière, phénomène réel mais marginal par rapport à l'immigration régulière, c'est en fait l'ensemble des étrangers en situation régulière qui sont déstabilisés.

Pourtant, on peut également douter du bien fondé de l'argument, fréquemment invoqué par certains, selon lequel l'augmentation de l'immigration clandestine serait un obstacle puissant à l'intégration des étrangers réguliers. Outre qu'elle n'est démontrée par aucun élément d'ordre statistique – on note plutôt une augmentation du rythme de délivrance des cartes de résident – cette assertion ne repose sur aucune étude qualitative, qu'il s'agisse de l'évolution de la scolarisation, des revenus ou de la

⁽¹⁾ *L'agrégation de tous ces chiffres est délicate car dans les naissances et les décès, certains concernent des personnes en situation irrégulière; de même, les sorties sous contraintes, soit un peu plus de 10.000 par an, concernent essentiellement des étrangers irréguliers.*

participation à la vie économique et sociale du pays. L'évolution du nombre de mariages mixtes atteste plutôt d'une vigueur persistante du modèle « d'intégration à la française », même si celui-ci connaît des difficultés en raison d'un environnement économique et social dégradé.

S'agissant des flux d'étrangers réguliers, on indiquera qu'en 1995, près de 125.000 premiers titres de séjour ont été délivrés, dont la moitié à des ressortissants européens. 27,5 % des titres ont été accordés à des étudiants (dont environ la moitié à des ressortissants européens) et 23 % d'entre eux sont des cartes de résidents.

En 1996, 24.142 cartes de séjour temporaire ont été accordées, ainsi que 25.164 cartes de résident.

Le tableau ci-après retrace, par groupe de pays et catégories, les titres délivrés en 1995 hors renouvellement.