

SEANCE DU 22 AVRIL 1997

La séance est ouverte à 10 heures, tous les membres étant présents.

Monsieur le Président : Messieurs, trois questions sont inscrites à l'ordre du jour :

- 1° L'examen de la loi sur l'immigration ;
- 2° L'adoption du questionnaire qui sera envoyé aux cours constitutionnelles européennes ;
- 3° la nomination d'un rapporteur adjoint en remplacement de Madame BELLON.

S'agissant du premier point de l'ordre du jour, j'envisage, en premier lieu, de donner, conformément à l'usage, la parole au rapporteur. Puis, compte tenu de l'importance du sujet, nous pourrions ouvrir une discussion générale sur ce rapport. Enfin, sans doute après le déjeuner, nous examinerons la loi article par article.

Monsieur le rapporteur, vous avez la parole.

Monsieur ROBERT : Le Conseil constitutionnel a été saisi le même jour, le 27 mars, par le groupe socialiste de l'Assemblée nationale puis par celui du Sénat, de la conformité à la Constitution de la loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration.

Ce n'est pas la première fois que des modifications sont apportées à l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

En un demi-siècle, deux ordonnances et 23 lois sont intervenues pour compléter, modifier, tronquer ce texte, sans compter les décrets pris à leur suite.

Pour sa part -et depuis 1989- c'est la septième fois que le Conseil constitutionnel a été saisi et c'est la septième fois que j'ai l'honneur de rapporter un tel texte.

Lors du conseil des ministres du 2 avril 1996 (au terme de la présentation d'un projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier par Monsieur Arthuis), Monsieur Chirac a engagé le Gouvernement à légiférer à l'avenir avec plus de méthode et de discernement.

Sur les 72 articles de ce texte, il a constaté que plus d'un tiers sont consacrés soit à la consolidation de textes réglementaires fragiles ou déjà annulés par le Conseil d'Etat, soit à la modification de lois votées depuis moins de trois ans et il a considéré que tout ceci n'était pas de bonne législation. De telles pratiques devront être redressées.

Dans « Le Point » du 18 janvier 1997, Monsieur Mazeaud dit : « Je suis de ceux qui pensent qu'il faut avant tout appliquer les textes existants pour éviter l'inflation législative et cela, a fortiori, sur un sujet aussi passionnel que celui de l'immigration ».

Au cours de la séance à l'Assemblée nationale du 17 décembre 1996, Monsieur Jean-Louis Debré déclare : « Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs les députés, un nouveau projet de loi sur l'immigration, pour quoi faire ? Pour pallier les failles de notre dispositif de lutte contre l'immigration irrégulière et les carences de nos procédures d'intégration. ».

De même, au Sénat, il déclare : « Il ne s'agit pas de bouleverser la loi Pasqua de 1993 mais de la conforter afin qu'elle cesse d'être mal appliquée ».

Le Cardinal de Richelieu disait : « Le malheur de la France est qu'on y fait trop de lois et qu'on ne les applique point. ». Les plus hautes autorités de l'Etat ne pensent point différemment...

Monsieur Jacques Chirac, le 2 mars 1997, a prôné une grande fermeté en matière d'immigration clandestine afin de retrouver les voies de l'intégration :

1° « Rien ne serait plus dangereux pour les étrangers régulièrement installés en France et pour leurs enfants qui ont vocation à devenir français, rien ne nuirait davantage à notre modèle d'intégration qu'une attitude laxiste et ambiguë qui viendrait nourrir aussitôt les forces de la haine » ;

2° « Méfions-nous des amalgames sans fondements » (entre étrangers réguliers et clandestins) ;

3° « Les principes de la République ne se divisent pas » (réception des représentants de la communauté juive à l'Elysée le 2 mars 1997).

Voici quelques données statistiques :

1° La population immigrée est composée de 4 200 000 personnes dont 1 290 000, soit près d'un tiers, ont acquis la nationalité française par naissance, naturalisation et par mariage.

2° L'immigration tend à se réduire : en 1995, il y a eu 68 000 entrées contre 57 000 en 1996. L'acquisition de la nationalité française et le droit d'asile sont en baisse.

3° L'immigration clandestine, par définition, est difficile à chiffrer : en 1992, le B.I.T. l'estimait à 350 000 en France. Pour le ministère de l'intérieur, elle s'élevait à 200 000, soit un chiffre moyen de 275 000, ce qui représente 6 à 7 % de la population immigrée.

4° 70 % des mesures d'éloignement ne peuvent aujourd'hui être mises en oeuvre. La raison en est que le délai de rétention est trop court : 7 jours pendant lesquels s'établit une course contre la montre pour attendre le dernier jour libérateur sans avoir eu à révéler son identité ou sans que celle-ci soit révélée.

Monsieur Robert Badinter, dans « Le nouvel Observateur » du 6 au 12 février 19987 déclare : ... « Dans tous les débats sur l'immigration, même quand il ne s'agit que d'immigration temporaire ou illégale, se joue un enjeu essentiel pour l'avenir de la France et de la République : l'intégration des immigrés déjà français, ou voués à le devenir, dans la communauté nationale. Selon les dispositions adoptées, selon le degré de contrôle et les dispositions nécessaires auxquelles les étrangers sont soumis, ces immigrés-là peuvent être amenés à ressentir qu'ils sont voués à être considérés comme des « Français de seconde zone... ».

Il résulte par ailleurs du bloc de constitutionnalité un certain nombre de latitudes et d'exigences qui doivent inspirer -et inspirent d'ailleurs- notre droit des étrangers. Les unes et les autres ont été rappelées par le Conseil constitutionnel dans plusieurs décisions dont celle du 13 août 1993 à propos de la loi dite « Pasqua ».

En premier lieu, aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'assure aux étrangers des droits de caractère général et absolu d'accès et de séjour sur le territoire national. Les conditions de leur entrée et de leur séjour peuvent être restreintes par des mesures de police administrative conférant à l'autorité publique des pouvoirs étendus.

Mais si -en second lieu- le législateur peut prendre à l'égard des étrangers des dispositions spécifiques, il lui appartient de respecter les libertés et les droits fondamentaux de valeur constitutionnelle reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République.

Parmi ces droits et libertés, figurent la liberté individuelle et la sûreté, notamment la liberté d'aller et venir sur le territoire et d'en sortir librement, la liberté du mariage, le droit de mener une vie familiale normale. En outre, les étrangers jouissent des droits à la protection sociale dès lors qu'ils résident de manière stable et régulière sur le territoire français.

Ces droits et libertés doivent, bien sûr, être conciliés avec la sauvegarde de l'ordre public qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle.

Les étrangers peuvent en outre se prévaloir d'un droit, qui est propre à certains d'entre eux, selon lequel tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République.

On notera aussi la constante et stricte fidélité du Conseil constitutionnel aux termes de l'article 66 de la Constitution, qui dispose que c'est à l'autorité judiciaire qu'est confiée la garde de la liberté individuelle.

Mais, parallèlement, le Conseil constitutionnel a nettement affirmé que, conformément à la conception française de la séparation des autorités administratives et judiciaires figure au nombre des « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République » celui selon lequel, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif.

On retrouve ces différentes orientations dans l'ensemble de la législation actuelle sur les étrangers.

Si l'expulsion, le refoulement, la reconduite à la frontière constituent bien des mesures de police administrative qui ne peuvent être prises que par l'autorité publique, elles le sont toujours sous le double contrôle -de plus en plus minutieux- du juge administratif et du juge judiciaire, le second intervenant très vite pour statuer sur la privation de liberté, le premier sanctionnant a posteriori l'éventuel excès de pouvoir de l'administration.

Dans le cas en effet où de telles mesures rencontreraient, pour leur exécution, des difficultés matérielles telles qu'il faudrait envisager d'attendre quelques jours pour les rendre effectives, il pourrait se faire que l'autorité publique soit conduite à s'assurer de la personne même de l'étranger et donc à le priver momentanément de sa liberté de mouvement. Il est alors évident qu'une telle privation de liberté, quelles que soient les conditions dans lesquelles elle s'effectuerait, ne pourrait dépasser un certain nombre d'heures sans qu'intervienne, pour la prolonger, un juge judiciaire, traditionnel gardien de la liberté.

A l'intervention obligatoire d'un tel magistrat, le Conseil constitutionnel a constamment veillé.

La présence d'un juge, chaque fois que la privation de liberté dépasse une certaine durée ou un certain seuil de pénibilité, lui est apparu indispensable au respect bien compris de la dignité humaine et à la liberté individuelle.

Reste qu'il y a toujours une certaine distance entre la volonté -affichée- des juges et la façon pratique dont elle se trouve traduite au quotidien. C'est à réduire cette distance que tous doivent s'employer, même si un tel objectif se trouve malaisé à atteindre du fait de la complexité des règles de compétence (quel juge saisir : le juge administratif ou le juge judiciaire ?) et des pressions insistantes de la conjoncture.

Nous ne sommes ici ni à l'Assemblée nationale ou au Sénat, ni au ministère de l'intérieur, voire à sa direction des libertés publiques, ni dans une réunion d'intellectuels où chacun calmerait ses peurs instinctives et ses angoisses métaphysiques, soit par la prise de positions conservatrices frileuses, soit par des manifestations irresponsables d'une générosité trop dangereuse.

Nous sommes ici pour dire le droit, c'est-à-dire pour confronter, loin de tout a priori politique ou arrière-pensée partisane, loin de toute considération tirée des débats électoraux à venir, un projet de loi qui nous est déféré à un « bloc de constitutionnalité » dont je rappelais à l'instant, les grandes lignes.

Le texte qui nous est déféré est-il ou non conforme aux textes qui constituent nos références et à la jurisprudence, constante au travers des années, que nous avons, nos prédécesseurs et nous, patiemment et non sans mal, élaborée ? Voilà la question à laquelle nous devons répondre.

Pour cela, à la lumière de ces quelques considérations générales, quelques mots sur la loi, ses objectifs, ses orientations et ses points forts, avant d'en étudier successivement les différents articles contestés.

Le projet qui nous est soumis est singulièrement édulcoré par rapport aux projets initiaux du Gouvernement, non seulement grâce aux initiatives de Monsieur Mazeaud mais grâce à la sagesse du Sénat qui, par ses amendements, a permis de rendre le texte d'origine moins globalement inacceptable.

Depuis les dispositions des lois du 24 août et du 30 décembre 1993, un certain nombre de travaux parlementaires sont intervenus :

- la commission d'enquête de Monsieur Philibert , dont Madame Sauvaigo était le rapporteur ;

- la mission parlementaire sur les fraudes et les abus confiée par le Premier ministre à Charles de Courson et Gérard Léonard.

Ces travaux avaient abouti à un bilan des dispositions de 1983 qui avait mis en lumière les insuffisances, les dysfonctionnements et les vides juridiques... après 23 lois précédentes modifiées censées améliorer chaque fois les procédures.

Le Sénat a allégé les sanctions contre les employeurs illégaux en supprimant la sanction administrative automatique.

Le Sénat a :

- assoupli les conditions de régularisation des sans-papiers ;

- réduit à un an la durée du mariage requise pour que le conjoint d'un français obtienne le droit à une carte de séjour temporaire ;

- supprimé la possibilité de suspendre le versement des prestations familiales au seul motif que le conjoint de l'allocataire serait en situation irrégulière.

Les empreintes digitales ne concerneront pas les touristes mais ceux qui sollicitent une carte de séjour et qui ne sont pas ressortissants de l'Union européenne.

A de nombreuses reprises, Messieurs Larché et Hyest ont mis l'accent sur la nécessité de respecter l'aspect humanitaire.

Les orientations du projet de loi sont les suivantes :

1° Accorder de nouvelles prérogatives à la police et à la gendarmerie pour lutter contre l'immigration irrégulière et le travail clandestin :

- rétention des passeports pour avoir les documents permettant les reconduites à la frontière ;

- visites des véhicules dans la bande Schengen ;

- visites des locaux à usage professionnel pour constater les infractions au travail clandestin ;

- retrait des cartes de séjour à l'employeur fautif.

2° Mieux lutter contre les détournements des procédures d'entrée et de séjour :

- délivrance du certificat d'hébergement (2ème formule) par le préfet ;

- pas de déclaration de sortie par l'hébergeant ;

- remise du certificat par l'étranger lui-même à son départ.

3° Améliorer le taux d'exécution des mesures d'éloignement par une amélioration de la rétention :

- rétentions successives ;

- délai de 48 heures avant la prolongation par l'autorité judiciaire (au lieu de 24 heures) ;

- maintien en détention, pendant toute la procédure judiciaire ;

- appel suspensif par le seul procureur de la République contre une décision de mise en liberté de l'autorité judiciaire.

L'intelligence à la française passe difficilement les frontières. L'esprit de logique, avec sa part d'arrogance, nous forme le plus souvent à d'autres formes d'esprit.

Mais nous sommes nombreux, ici, soit à avoir souvent voyagé de par le monde soit même, pour plusieurs d'entre nous, à avoir vécu dans des pays où se cotoyaient des populations différentes. Et nous avons toujours su trouver, dans la tendresse de ces familles de coeur, les aliments d'une autre nature qui nous ont puissamment enrichis.

Tels sont nos principes et nos traditions. Il n'y a aucune raison que nous ne leur restions pas fidèles.

Monsieur le Président : Je vous remercie d'avoir ouvert ce débat, rappelé les principes qui nous animent, et délimité le champ de nos interventions.

Je souhaiterais ajouter un mot. Vous avez bien situé notre débat, tant sur le plan statistique que sur le plan historique. Je vous suis reconnaissant également d'avoir rappelé les principes auxquels nous devons être fidèles, rappelé que nous ne sommes ni à l'Assemblée nationale ni au Sénat et que nous devons nous en tenir à notre ligne de conduite et à nos références -à la Constitution, à notre jurisprudence, et aux valeurs essentielles à la survie de notre République-.

Le projet initial a été édulcoré c'est vrai... et c'est bien grâce à notre existence et à notre jurisprudence. C'est une bonne chose pour le Conseil.

Le rapport a également fourni un éclairage pour la suite de nos débats. J'ai noté que le rapport proposait une certaine analyse des orientations du texte :

- 1° donner de nouvelles prérogatives à l'administration et à la police ;
- 2° lutter contre les détournements de procédure ;
- 3° veiller à faciliter l'exécution des décisions d'éloignement.

Ces orientations seront appréciées au regard de nos préoccupations :

- 1° un ferme respect de la liberté individuelle ;
- 2° le rôle éminent dévolu à l'autorité judiciaire, gardienne suprême de cette liberté ;
- 3° le droit à « une vie familiale normale » des étrangers intégrés dans notre pays, droit auquel j'attache une importance particulière.

Le rapporteur présente trois grandes masses de propositions :

- 1° le rapporteur écarte un assez grand nombre de griefs de saisines foisonnantes. Il ne s'agit donc pas de censurer l'entière loi ;
- 2° des interprétations -des réserves- assez nombreuses ;
- 3° des propositions de censures, en particulier :
 - l'article 1er soulève deux problèmes : les pouvoirs donnés au préfet par le 6ème alinéa de l'article, avec son corollaire, l'établissement de fichiers, que le Gouvernement a admis dans son mémoire écrit ;
 - la rétention du passeport qui doit être examinée au regard de la liberté de sortie du territoire ;
 - les articles 4 et 5 de la loi qui prévoient des sanctions administratives sans que le juge pénal intervienne.

Notre seule préoccupation doit rester, je vous le rappelle, le respect de la Constitution.

Qui souhaite prendre la parole ?

Monsieur GUENA : Mon collègue a remarquablement posé les problèmes, même si je ne partage pas toujours ses analyses. Mais le terrain du droit n'est pas le seul sur lequel nous devons nous placer. Nous nous sommes demandé récemment s'il y a quelque chose au-dessus de la Constitution, quelque chose qui est « consubstantiel » à la France. Nous avons toujours pratiqué une politique d'assimilation des immigrés, c'est-à-dire la dilution et l'oubli réciproque des différences. C'est là la tradition de la République, conforme à l'article 1er de la Constitution.

Mais pour y parvenir, il faut contrôler l'immigration des populations allogènes et lutter contre l'entrée clandestine de ceux qui méconnaissent les lois de la République. Sinon nous irons vers un autre système : celui des minorités que connaissent les pays d'Europe centrale.

J'ai frémi, Monsieur le rapporteur, quand vous avez parlé de la « communauté juive » en France. Pour ma part, je ne connais pas de communauté juive...

Je frémis également quand je vois la propagande en faveur des langues régionales, d'un statut civil particulier en faveur de certaines minorités.

Mais le contrôle des flux migratoires est-il possible ? Les chiffres que vous avez cités semblent le prouver. Il faut poursuivre dans cette voie et donner au Gouvernement les moyens nécessaires.

Dans ces conditions, je suis partisan de censurer beaucoup, beaucoup moins que vous, Monsieur le rapporteur.

Tous les Etats ont d'ailleurs une politique démographique -un souci de maîtrise de la population qui y préside-. C'est un attribut fondamental de la souveraineté nationale, au même titre que la défense nationale.

Cette loi est certes médiocre. Son efficacité est incertaine. Mais dès lors qu'elle ne viole pas manifestement des droits fondamentaux, elle n'encourt pas notre censure.

Monsieur le Président : Monsieur AMELLER, vous avez la parole.

Monsieur AMELLER : Monsieur le rapporteur, vous avez placé la barre très, très haut : 7 censures, de très nombreuses réserves qui reposent sur de véritables suspicions à l'égard du législateur. Je ne suis pas sûr que ce soit là notre rôle... d'autant que le Parlement a constamment délibéré sous l'ombre portée du Conseil constitutionnel. Il faut donc croire que députés et sénateurs se sont totalement fourvoyés sur l'interprétation de notre jurisprudence ! Je rappelle deux évidences :

- 1° tout le monde admet que l'immigration clandestine doit être combattue ;
- 2° c'est tout de même au Gouvernement qu'il revient de gérer ce problème de société et au Parlement de lui en donner les moyens. Il faut donc donner plus de moyens à l'administration et à la police, sous réserve que soient garantis la dignité humaine et les droits de l'individu, mais aussi que soit exercée la sauvegarde du bien commun.

Les mesures proposées sont bien en-deçà de celles prises par certains pays ! Ces droits me paraissent largement protégés par la présente loi.

Je sais que notre contrôle est abstrait et éloigné des réalités contingentes. Cela ne veut pas dire pour autant que nous devons ignorer les situations de fait. Le

législateur vise essentiellement les étrangers qui bafouent la loi ! Nous ne pouvons faire table rase de cet état de fait.

Je prends l'exemple du fichier. L'amalgame avec le fichier des juifs que vous avez fait m'a choqué. Le Président BADINTER a lui-même admis que nous n'étions pas en 1942 et que nous sommes dans un état de droit. La référence à la situation des juifs sous Vichy apparaît donc totalement déplacée.

Monsieur le Président : Ce qui me pose problème dans cette histoire de fichier, c'est sa survie : on ne sait jamais ce que peut devenir un fichier des français xénophiles et des français xénophobes. J'éprouve une sorte de répulsion à cet égard.

Monsieur le Préfet, c'est à vous de parler.

Monsieur ABADIE : Je rends un hommage très appuyé à la qualité et à l'élévation du rapport du Professeur ROBERT.

Au surplus, la structuration de son propos va nous aider dans nos analyses : analyse des strates législatives successives notamment. (Il n'est pas sûr que le Gouvernement ait à cet égard bien fait le départ entre ce qui est du domaine de la loi et du règlement), analyse également de notre jurisprudence que nous devons garder à l'esprit.

Les principes fondamentaux que vous avez rappelés se trouvent néanmoins parfois en concurrence avec d'autres principes et notamment celui de la sauvegarde de l'ordre public qui a deux aspects :

- un aspect sécuritaire, bien sûr, souvent dénoncé,
- mais aussi le désir d'éviter des tensions et des explosions sociales, désir qui est la condition même de l'intégration des étrangers.

Vous proposez de nombreuses censures. On sait que l'on rencontre souvent des difficultés pour rédiger la motivation d'une non-censure. Je ne sous-estime pas cette difficulté. Mais je souhaiterais néanmoins, aussi souvent que possible, que nous substituions aux censures proposées des réserves d'interprétation.

Donc :

- on censure parce qu'on n'a pas trouvé d'arguments juridiques pour éviter cette censure ;

- ou on y renonce parce que la réserve est possible.

Monsieur CABANNES : Je suis à la fois passionné et troublé. Après ce remarquable rapport, la suite de la discussion a prouvé que nous restions à ce niveau élevé : c'est ce qui motive ma passion.

Troublé, je le suis néanmoins. Nous n'avons pas à faire un réquisitoire préalable, mais à entrer le plus rapidement possible dans la discussion article par article.

Monsieur le Président : Soyez rassuré, nous allons y venir ! Monsieur LANCELOT, vous avez la parole.

Monsieur LANCELOT : Comme Monsieur CABANNES, je me suis demandé où nous nous trouvons. Dans les travées du Parlement européen peut-être ! Institution d'autant plus irresponsable dans ses propos qu'elle est impuissante.

Le tableau dressé par Monsieur ROBERT était très idéologique. Nous avons entendu une vision très engagée du problème. Le débat qui est devant nous ne porte pas sur une approche pluriculturelle de la société française, mais sur la constitutionnalité du dispositif de lutte contre l'immigration clandestine qui nous est soumis.

En réalité, le Professeur ROBERT est au nombre de ceux qui pensent que cette lutte est illégitime.

Pour ma part, je pense que chaque peuple est libre de contrôler ses frontières, et ce pour une raison de bon sens : un pays au niveau social élevé, c'est-à-dire où on peut vivre sans travailler, ne peut accueillir toute la misère du monde.

La lutte contre l'immigration illégale est donc une affaire d'ordre public, de police.

Une démocratie doit faire respecter l'état de droit mais celui-ci ne saurait faire oublier l'objectif poursuivi : on ne protège pas le droit en en abusant. Il faut donc veiller à ce que le détournement de la loi ne soit pas considéré comme la règle.

Or le Professeur ROBERT a opéré un certain nombre de glissements : de l'étranger en situation irrégulière, à l'étranger tout court, puis à l'homme...

Que dit la Constitution ? Le principe fondamental est celui de la souveraineté nationale. L'article 1er proclame certes l'égalité devant la loi, mais de tous les citoyens.

Article 2 : « La langue de la République est le « français » ;

Article 3 : « La souveraineté nationale appartient au peuple ».

Nous devons appliquer notre Constitution, mais rien que notre Constitution.

Contrairement à notre rapporteur, je suis ici pour faire l'éloge de la loi Debré plutôt que pour l'enterrer.

Il y a une véritable menace xénophobe contre notre démocratie, croyez-le !

L'autocensure a précédé la censure. Cette loi est donc très très molle... et, personnellement, je préférerais qu'il y ait un droit plus clair, où on n'a pas peur de son petit doigt, et où on n'accorde pas les droits des ressortissants nationaux à toutes les populations du monde !

Monsieur le Président : Vous aviez affirmé qu'il ne fallait pas de débat idéologique ! Mais il est vrai que chacun est libre de s'exprimer comme il l'entend dans cette enceinte.

Madame LENOIR : Contrairement à mon voisin de droite, je vais essayer de garder raison. Je tiens à la liberté d'expression mais je n'aime pas beaucoup entendre parler d'idéologie : l'idéologie c'est toujours celle des autres ! Restons à cet égard dans cette sorte de paradis qu'est le Conseil constitutionnel.

Je me joins aux éloges faits au rapport du Professeur ROBERT. Beaucoup d'entre vous -y compris moi- sommes d'origine étrangère et je tiens à l'idée du « melting pot ».

Lorsque la France a « inventé » la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, c'était pour affirmer les droits de l'homme et pas seulement ceux du simple citoyen.

L'article 1er, qui figure sur la 1ère page de notre brochure -fort appréciée- proclame : « Les hommes naissent libres et égaux en droits ». Ces principes sont bien sûr à concilier avec ceux qui découlent de la nécessité de protéger l'Etat, lequel est doté de frontières...

Ce texte pêche. C'est un texte de compromis. Le dialogue a eu lieu entre les « jusqu'au-boutistes » de la majorité et le Gouvernement... Si notre jurisprudence n'avait pas existé, l'issue aurait été toute autre ! Les réserves d'interprétation que nous formulons sont donc, à cet égard, très utiles et, pour ma part, j'y tiens énormément.

J'étais dans les services du Sénat quand est venue la première loi modificative de l'ordonnance de 1945 : toute la tâche de Monsieur LARCHÉ a été alors d'adoucir le texte. Le Sénat a toujours eu, en matière de droit des étrangers, un rôle modérateur, surtout en ce qui concerne le respect du droit à une vie familiale normale.

Je conclurai par deux remarques :

- 1° Le rapport entre la restriction des droits protégés et l'objectif de la loi n'est certes pas un rapport avéré. Mais nous devons vérifier que l'équilibre est bien respecté entre les nécessités de l'ordre public et le respect des droits fondamentaux : c'est là notre rôle.
- 2° C'est une méthode détestable de changer la loi tous les deux ans : pour l'administration qui l'applique, pour le juge qui contrôle celle-ci, et, surtout, pour les intéressés. Je songe par exemple, dans la présente loi, aux conditions mises au renouvellement des titres de séjour, au retrait de ces titres prévu par d'autres dispositions. Il y a là un problème de sécurité juridique !

Monsieur FAURE : C'est la première fois que, depuis 8 ans, on procède ainsi à une discussion générale de caractère aussi élevé... Mais cela nous éloigne un peu de notre sujet !

Je dois dire à Monsieur ROBERT cependant que, des 7 rapports qu'il a faits là-dessus, c'est sans doute le meilleur !

Faut-il le suivre ? Nous le verrons...

Je pense que l'on fait à cette loi beaucoup plus d'honneur qu'elle n'en mérite !

Sa philosophie néanmoins est d'opérer un certain transfert des prérogatives du juge vers l'administration. C'est une discussion qu'il faut que nous ayons...

Le Parlement a tenu compte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. En partie du moins. Il faut garder cela à l'esprit.

Le texte a été largement modifié, et toujours dans le même sens. Il reste au total peu de choses du texte initial, peu de choses qui méritent les griefs des requérants. Je doute donc que nous devions adopter toutes les censures proposées par le rapporteur. Je me contenterai bien de 2 ou 3 !

Le rapporteur a mis la barre haute, pour qu'il reste quelque chose. Nous y veillerons, ne serait-ce que pour lui donner satisfaction.

Monsieur le Président : Rien ne me fait regretter d'avoir ouvert un tel débat général. Mais je ne pense pas comme Montherlant qui disait qu'il vaut mieux viser haut en ratant son but que d'atteindre son but en visant trop bas.

Je fais confiance au Conseil constitutionnel (et à la lucidité de Monsieur Maurice FAURE), pour savoir rester sur cette crête.

Je demande à Monsieur AMELLER, en particulier, de ne pas prendre ombrage des éloges répétés adressés au Sénat. Monsieur MAZEAUD a aussi apporté sa pierre ! Mais Monsieur LARCHÉ a également révélé des préoccupations et des qualités que je souhaite saluer ici.

Monsieur ROBERT : Je répondrai brièvement à chacun d'entre vous :

1° Monsieur GUENA : je suis d'accord. La politique française est une politique d'assimilation.

Le désaccord entre nous porte sur les moyens à utiliser. Quant à la « communauté juive de France », c'est une expression utilisée par le Président de la République lui-même. Il ne faut pas voir là un désir chez moi de maintenir qui que ce soit dans un ghetto quelconque. Je suis également hostile à la reconnaissance de minorités ethniques. Il n'y a qu'un seul peuple, le peuple français.

Quant aux principes supérieurs à la Constitution, je ne suis pas d'accord. Il n'y a pas en France de « supra-constitutionnalité ». Qui déterminerait de tels principes ?

Peut-on limiter les flux migratoires ? Je partage vos doutes, Monsieur le Ministre.

2° Monsieur AMELLER : que j'ai situé la barre un peu haut, certes. Mais c'était mon rôle de relever toutes les dispositions qui pouvaient faire l'objet d'une critique.

Les parlementaires auraient, dites-vous, totalement respecté notre jurisprudence ! Non : ils ont enlevé ce qui était inacceptable et qui ne « passerait » pas ! Ils n'ont pas pour autant enlevé tout le venin de la loi. Le Parlement ne s'est certes pas « fourvoyé », mais il a quand même essayé adroitement de « nous avoir » !

Vous avez évoqué Monsieur BADINTER. Je l'ai rencontré longuement, et il vaut peut-être mieux que vous ne connaissiez pas son opinion sur cette loi !

3° Monsieur ABADIE : faites attention ! On ne peut pas toujours remplacer les censures par des réserves !

Dans ce cas, vous risqueriez de corseter le Parlement, de le bâillonner, à un point difficilement acceptable pour lui. Vous réécririez la loi !

4° Monsieur LANCELOT : je suis un juriste et il m'a semblé avoir dégagé des principes juridiques. C'est vous qui avez fait de l'idéologie !

Je ne voudrais pas que l'on caricature ma pensée. Je suis comme vous hostile à l'immigration clandestine et au travail illégal.

Mais je dois dire que je préfère ne pas faire partie de ceux qui font l'éloge de la loi Debré. Je préfère être en compagnie des associations de défense des étrangers et du Barreau de Paris.

5° Madame LENOIR : je ne puis qu'être d'accord avec elle !

6° Monsieur FAURE : j'ai procédé pour cette loi comme pour les autres. Rappelez-vous la loi Pasqua ! 11 censures, 80 pages !

Mais vous ne pouvez dire, à ma place, que je me contenterai de 2 ou 3 censures. Qu'est-ce que vous en savez ? Mais je préfère 2 ou 3 censures plutôt que rien !

Monsieur le Président : Il est 12 h 16. Nous pouvons donc avancer jusqu'à 13 heures. Monsieur le rapporteur, abordons donc le texte.

(Monsieur ROBERT présente la suite de son rapport sur l'article 1er).

Monsieur ROBERT : L'article 1er est relatif au certificat d'hébergement. D'après le premier alinéa de l'article 5-3 ancien, le certificat d'hébergement exigible d'un étranger pour une visite privée doit être signé par la personne qui se propose de l'héberger et visé... par le représentant de l'Etat dans le département où le signataire réside.

Les alinéas 2 et 3 anciens de cet article sont supprimés et remplacés par cette nouvelle rédaction : « Le représentant de l'Etat refuse, par décision motivée, de viser le certificat dans les cas suivants :

- l'étranger ne peut être hébergé dans des conditions normales (vérification est faite soit par le teneur du certificat et des justificatifs présentés ou par la vérification effectuée au domicile de son signataire) ;

- inexactitude des mentions portées sur le certificat ;

- les demandes actuelles de l'hébergeant font apparaître un détournement de procédure au vu d'une enquête demandée par le représentant de l'Etat aux services de police ou de gendarmerie.

Les expressions « par le maire » sont remplacées par les expressions « par le représentant de l'Etat ».

Un nouvel alinéa est ajouté : « L'étranger hébergé remet le certificat d'hébergement dont il est bénéficiaire aux services de police, lors de sa sortie du territoire ».

Est également ajouté : « Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article ».

Je rappelle que les étrangers pénétrant en France avec un certificat d'hébergement constituent une part modeste (150 000 sur 1 500 000 par an) de l'ensemble des étrangers soumis à visa.

Les députés font valoir les griefs suivants :

1° les préfets doivent consulter systématiquement les maires (cf. déclaration du Ministre de l'intérieur, lors des 2ème et 5ème lectures au Sénat). Pourquoi donc avoir enlevé la compétence au maire ?

2° Refus préfectoral du visa d'hébergement si « les demandes antérieures de l'hébergeant font apparaître un détournement de la procédure au vu d'une

enquête demandée par le préfet à la police ou à la gendarmerie » (sans limite de durée).

- Quid du « détournement de procédure » ? Vise-t-il le cas de nombreuses demandes antérieures ? Mais alors cela signifie qu'il y aura établissement d'un fichier ?

- De plus, il y aura des variations suivant les préfets, ce qui entraînera violation du principe d'égalité dans l'application d'une loi fondamentale (loi Falloux) et fait penser qu'il y a incompétence négative de la loi.

- Par ailleurs, l'hébergeant ne peut pas se défendre, il n'y a pas de débat contradictoire pour une atteinte à la liberté individuelle.

- Il y aura un fichier des hébergés et des hébergeants, sans limite de durée et national, le fichier devra même être étendu à l'espace de Schengen (or il n'y a sur ce point aucun accord international) car on se saura pas si l'étranger a quitté la France et donc son hébergeant sera considéré comme complice.

Monsieur MAZEAUD a déclaré, au cours de la même séance du 17 décembre 1996 : « Nous devons garder présent à l'esprit qu'accueillir quelqu'un chez soi -parent, ami ou connaissance- constitue un droit directement lié à l'intimité de la vie privée, quelle que soit la nationalité de celui qui reçoit et de celui qui est reçu.... C'est dire que nous ne devons pas aller trop loin dans la réglementation des certificats d'hébergement, par exemple, en exigeant de l'hébergeant qu'il justifie de ressources satisfaisantes pour accueillir l'hébergé car ce serait réserver aux riches le droit de recevoir sa famille. »

Que nous dit le secrétariat général du Gouvernement sur cette question ?

a) Le certificat d'hébergement n'est pas une obligation faite à l'hébergeant de déclarer l'étranger qu'il héberge.

b) Sur les détournements de procédure : le même hébergeant souscrit de nombreuses demandes d'hébergement fictives ou dévoyées. Il faut bien une enquête « administrative » pour s'en apercevoir. Le visa d'un certificat d'hébergement est un acte administratif.

c) La loi n'a ni pour objet ni pour effet nécessaire de créer par elle-même un quelconque fichier.

Mais, Jean-Louis DEBRE l'a dit, un fichier des hébergés étrangers sera créé. Le secrétaire général du gouvernement l'admet. Le fichier contiendra le nom de l'hébergé, sa nationalité, les périodes de son séjour et l'adresse où il se rendra. Mais il ne sera pas nécessaire que le nom de l'hébergeant y soit inscrit.

La destruction des dossiers serait effectuée dans les quelques mois puisque le court séjour est de trois mois. Mais si l'étranger ne part pas dans ce délai ?

Donc c'est au niveau du département que l'on gèrera cette compétence. C'est une plaisanterie !

En ce qui concerne les certificats d'hébergement et les fichiers :

- Y aura-t-il des fichiers des hébergés et-ou des hébergeants : quelle sera la durée de conservation de leurs données ? Deux mois, deux ans, vingt ans ?

- Le fichier des hébergés serait départemental, gardé trois mois au plus par les préfets après le départ des étrangers et la remise à la police de leurs certificats d'hébergement. Et s'ils ne les remettent pas ? On nous parle d'un envoi par la poste.

Enfin, comment un contrôle sérieux peut-il être établi au niveau national s'il n'y a pas rapprochement des fichiers entre départements ?

Monsieur le Président : J'ouvre la discussion sur cet article.

Monsieur ABADIE : J'ai en premier lieu des interrogations d'ordre juridique. Tout d'abord le problème se pose dans le cadre de la déclaration de principe faite dans la décision du 13 août 1993, où l'on encadre les droits des étrangers, qui n'ont pas de droit général d'accès et de séjour. Des mesures de police administrative peuvent restreindre les droits des étrangers.

On ajoute à la législation existante le refus de visa du certificat d'hébergement en cas de détournement de procédure. Quel est l'objet et l'effet du refus de visa ? Il empêche l'étranger de recevoir, dans son pays, le visa lui permettant d'entrer en France dans certaines conditions.

Il n'y a que deux droits constitutionnels de l'étranger : le droit d'asile, le droit à une vie familiale normale. Dès lors que l'étranger ne veut pas entrer en France pour l'une de ces deux fins, ses droits constitutionnels ne sont pas atteints.

Est-ce que l'absence de visa enfreint des droits constitutionnels du point de vue de l'hébergeant ? Le refus de visa ne le concerne pas. Il peut recevoir qui il veut. Il n'est pas atteint, sauf dans l'hypothèse où il pourrait être considéré comme complice d'un délit en recevant un étranger qui ne serait pas entré régulièrement en France.

Il peut héberger qui il veut, dès lors que la personne à héberger se trouve en France.

Sur le détournement de procédure : est-ce que le législateur est resté en-deçà de sa compétence ? Il me semble que ce texte pourrait, du point de vue de l'hébergeant, ne pas être du niveau de la loi. Par ailleurs, le nombre de lois où le législateur emploie un mot d'usage connu sans dire ce qu'il signifie, est important ; nous en avons tous les jours. Ce n'est pas pour autant qu'il y a une incompétence négative. Est-ce que ce terme est flou et ne s'accroche à rien ? Non, il se raccroche à ce que le Conseil d'Etat appelle, lui, détournement de procédure.

Il s'agit du cas où l'on utilise une disposition dans un but autre que celui pour lequel elle a été édictée. Il y a souvent de tels cas de détournement soumis au Conseil d'Etat. Ce ne sont pas seulement des cas où le détournement est le fait de l'autorité publique. Je connais des cas où le détournement de procédure s'applique à une personne privée : il s'agit de l'abus de droit en matière fiscale. Sont ainsi inopposables à l'administration les actes dissimulant la portée véritable d'un contrat ; ce qui est visé par les particuliers c'est d'éviter le paiement de taxes ; or l'administration peut invoquer l'abus de droit si le contrat a été conclu avec une intention frauduleuse. Il existe d'ailleurs une procédure particulière pour en connaître : le comité consultatif pour la répression des abus de droit intervient.

C'est exactement cela le détournement de procédure.

Dire au Parlement qu'il n'a pas su ce qu'il disait en parlant de détournement de procédure, lui faire ce grief va trop loin, alors que l'on connaît ce qu'est ce détournement.

S'agissant des fichiers, la loi n'en parle pas ; le Gouvernement n'est qu'une source d'information explicative, pas plus.

Dans le texte qui a donné lieu à la décision du 13 août 1993, il pouvait aussi y avoir un fichier d'autant que c'était le maire qui était compétent pour délivrer les certificats. Il pouvait y avoir aussi création d'un fichier, surtout dans les

grandes communes, avec autorisation. L'Etat pouvait par ailleurs centraliser les informations et établir un fichier national. Or j'observe que cet élément n'avait pas été apparent pour nous dans la précédente décision de 1993, qui ne dit rien là-dessus.

Dans les deux cas, on applique la loi ; s'il doit y avoir un fichier, il devra respecter la législation sur l'informatique et les libertés ; il suffit d'aller devant la C.N.I.L.

On n'a pas à censurer le fichier, qui n'est pas prévu par le législateur.

Nous n'avons pas à faire le travail de la C.N.I.L.

De plus, j'ai l'impression que la censure se base sur le projet de loi initial et non pas sur le texte voté.

Madame LENOIR : Je me fonde uniquement sur la disposition qui ajoute un motif nouveau de refus de visa ; c'est un motif qui concerne l'hébergeant. Ce motif est quelque chose qui a été substitué dans la version initiale du projet de loi, puisque c'était l'hébergeant qui devait signaler le départ. Or maintenant le système est différent ; l'hébergeant a été mis hors jeu du système, sauf en quelque sorte, la disposition litigieuse.

Chacun est un hébergeant potentiel ; c'est au regard de cela qu'il faut examiner la portée de la disposition. Le détournement de procédure est utilisé ici pour définir la fraude à la loi ; c'est une notion qui s'applique en réalité même sans texte, qui a été utilisée en particulier pour lutter contre les mariages blancs.

On ouvre par ailleurs la possibilité d'enquêtes administratives sans aucune précision ni garantie sur la base de cette fraude à la loi, alors que les agents de l'O.M.I. ont déjà des pouvoirs, qui sont eux encadrés. Cette disposition, s'agissant de l'hébergeant, apparaît comme trop générale, imprécise, sans même indiquer s'il sera présent lors de l'enquête.

En réalité, on procédera à enquête sur délation du voisinage, sans aucune garantie. Contrairement à notre jurisprudence (notamment fouille des véhicules).

Sur le fichier, cela ressort des travaux parlementaires (*cf. p. 44 rapport Masson*) qu'ils vont être instaurés. Il n'y a aucun doute.

C'est nécessairement un fichier des hébergeants, puisque le but est bien de vérifier les demandes abusives. Pour la C.N.I.L., est nominative une information qui permet avec facilité de dévoiler l'identité de la personne concernée. Donc, même avec les indications du secrétariat général du Gouvernement qui sont assez étonnantes d'ailleurs, les informations en cause seront nominatives.

Le fichier de ces personnes qui exercent un droit, celui qui s'attache à la vie privée, doit être instauré par la loi elle-même. On donnerait ainsi un guide qui paraît conforme au souhait de tout le monde.

Monsieur LANCELOT : Le fichier n'est pas dans la loi et, s'il y a fichier, il est soumis à la législation sur l'informatique. Il est déraisonnable d'introduire une suspicion par rapport à l'intention du législateur.

Sur la notion de détournement de procédure, l'intention du législateur est d'éviter le système des filières d'immigration clandestine ; il y a professionnalisation, voire rémunération de l'hébergement. Il faut mener la lutte contre l'immigration là où elle existe. J'estime que quand il y a détournement de procédure, il faut pouvoir procéder à enquête.

Monsieur CABANNES : Je ne pense pas qu'il y ait incompétence du législateur ; je pense même qu'il y a trop de loi, puisque la fraude peut toujours être poursuivie : *fraus omnia corrumpit*. S'agissant de l'enquête, il y a décision motivée, et cela est suffisant.

Monsieur le Président : En page 4 de son mémoire, le secrétariat général du Gouvernement donne des informations utiles. A travers les exemples donnés, on s'aperçoit que l'on est, dans tous les cas, dans la fraude à la loi.

Je devine une sous-proposition de réserve, n'est-ce pas Monsieur le Préfet ?

Monsieur ABADIE : Il s'agit en réalité d'un simple rappel pour les fichiers, qui seront soumis à la législation sur la C.N.I.L.

Monsieur ROBERT : Trois choses se conjuguent ; il faut être de bonne foi ! Si les fichiers n'existent pas, je ne vois pas comment la disposition pourra être utile.

Si le détournement de procédure, c'est la fraude à la loi, il ne fallait pas utiliser cette expression.

Comment l'enquête va-t-elle être faite ? Rien n'est dit.

Madame LENOIR : Sur l'enquête, ouvrir la possibilité en dehors même de la suspicion d'une infraction ; cela va très loin. Sur la loi Sapin, dans la décision de janvier 1993, sur le service central de prévention de la corruption, le Conseil a censuré une disposition ambiguë, imprécise sur le champ d'investigation.

Par rapport à notre jurisprudence, c'est un affaiblissement, d'autant que sont déjà possibles les enquêtes de l'O.M.I.

Monsieur le Président : Je mets au vote sur les propositions de censure du rapporteur.

(Madame LENOIR, Messieurs DUMAS et ROBERT votent pour ; Messieurs AMELLER, LANCELOT, GUENA, CABANNES, FAURE, ABADIE votent contre).

(La séance est suspendue à 13 h 15 et reprise à 15 heures).

Monsieur le Président : Le rapporteur a la maîtrise de la manoeuvre, c'est à lui que je passe la parole.

Monsieur ROBERT : Comme je ne suis guère suivi et, prenant en compte l'ensemble de la discussion de ce matin, je vous propose un texte de réserve. Je vous le lis.

Monsieur le Président : Je retiens de ce texte le dernier considérant en bas de page. Pas de violation de la Constitution ni d'incompétence négative. Ce texte est très en retrait par rapport à la première discussion et correspond à l'état général des arguments avancés ce matin. Quant au fichier, c'est aussi ce qui a été avancé. Il n'y a pas de fichier comme le disait M. LANCELOT ce matin. S'il y en avait un, il devrait être soumis à la loi. Ce texte me paraît rappeler la discussion de ce matin. On me soumet un deuxième texte. C'est celui de M. ABADIE ? Voulez-vous que j'en donne lecture ?

(Monsieur le Président lit la variante ABADIE).

Monsieur AMELLER : Je n'avais pas du tout compris qu'il y aurait des réserves d'interprétation. C'est un rejet sans réserve que nous entendions retenir.

Monsieur ABADIE : Dans la rédaction, je souhaitais qu'il puisse être répondu aux saisissants de manière juridique. On peut le faire sans le dire ; une autre

façon revient à faire une approche plus indicatrice de ce que le législateur a voulu dire.

Monsieur GUENA : Sur le second considérant, on cherche midi à quatorze heures. Je propose une rédaction qui a le mérite de la simplicité : « Considérant en second lieu que si les travaux parlementaires ont montré que le traitement informatique des certificats d'hébergement pourrait s'avérer nécessaire, le texte voté ne comporte cependant aucune stipulation à cet égard ».

Monsieur le Président : Votre formule méconnaît un deuxième argument : le corollaire c'est « s'il doit y en avoir un, il faudrait qu'il soit soumis aux règles en vigueur ».

Monsieur GUENA : « ... que toutefois, si un tel fichier... ».

Monsieur LANCELOT : Le 2ème paragraphe de la version Abadie modifié Guéna : « pourrait s'appliquer au contrôle », est une formule plus neutre.

Madame LENOIR : Je préfère la rédaction de M. ROBERT parce qu'elle répond aux moyens. On publie au J.O. les observations du gouvernement, et le gouvernement dit bien qu'il y aura un fichier.

Monsieur GUENA : On juge de la loi, un point c'est tout, il faut nous en tenir là.

Madame LENOIR : La loi ne suffit pas à elle-même.

Monsieur le Président : La formule acceptée par M. GUENA vous donne raison. Juridiquement, Messieurs GUENA et LANCELOT ont raison. Nous faisons de la paraphrase, si nous acceptons de dire « toutefois..... », cela pourrait être une belle manifestation d'unanimité. Monsieur le rapporteur ?

Monsieur ROBERT : Je ne suis pas hostile à cette hypothèse mais il faut répondre aux arguments des saisissants. Or ces derniers soulèvent des griefs précis.

Monsieur LANCELOT : J'ai des réserves sur le 1er paragraphe.

Madame LENOIR : Sur le 2ème considérant il y a une distinction de fond majeure. Dans un cas, c'est un pléonasme. Dans la version du rapporteur on dit qu'un fichier de cette nature doit être prévu par la loi.

Monsieur LANCELOT : C'est une injonction au législateur !

Madame LENOIR : On ne peut pas tout mélanger ! On ne fait pas une injonction. On dit ce qui est du domaine de la loi et ce qui relève du domaine du règlement ! C'est notre rôle, c'est notre vocation originale.

Monsieur le Président : Supposons qu'un fichier soit créé, dans les deux cas une juridiction sera saisie.

Monsieur le Secrétaire général : Pour la mise en forme de la formule de Monsieur le Ministre, je propose : « les moyens invoqués sont inopérants ».

Messieurs AMELLER, GUENA et LANCELOT : Parfait.

Monsieur le Président : Je consulte.

(7 conseillers votent pour et 2 votent contre).

Monsieur LANCELOT : Je me serais volontiers arrêté à la 3ème ligne. Le verbe « devoir » semble indiquer une suspicion alors que « ne pourra qu'être établie » est plus de l'ordre du constat. En outre, je supprimerais les adverbes.

Monsieur AMELLER : Je vais mettre les pieds dans le plat. Dans le projet de M. ROBERT il y a un considérant très clair. Le cas échéant, à partir de là, ajoutez les réserves mais sans dire qu'il s'agit de réserves !

Monsieur le Président : Nous en sommes maintenant au considérant de bouclage pour lequel on retient la rédaction ABADIE.

(Tous les conseillers votent à l'unanimité).

Monsieur le Président : Nous pouvons maintenant passer à l'article 3. La parole est au rapporteur.

(Monsieur ROBERT présente son rapport sur l'article 3 de la loi).

Article 8 de l'ordonnance :

a) Contrôles d'identité :

En dehors de tout contrôle d'identité, les étrangers doivent être en mesure de présenter les pièces et documents sous le couvert desquels ils sont autorisés à

circuler, à toute réquisition des officiers de police judiciaire ou agents de police judiciaire.

A la suite d'un contrôle d'identité effectué en application des articles 78-1 et 78-2 du code de procédure pénal, les étrangers peuvent être tenus de présenter les mêmes pièces.

b) Passeport :

La police et la gendarmerie peuvent retenir le passeport de l'étranger en situation irrégulière en échange de la remise d'un récépissé valant justificatif de l'identité avec mention de la date de retenue du passeport, qui détermine les modalités de restitution du document retenu ?

c) Fouilles :

Dans les 20 kilomètres de la frontière, les officiers de police judiciaire, avec l'accord du conducteur, ou à défaut sur instruction du Procureur de la République, peuvent procéder à une visite sommaire des véhicules (à l'exclusion des voitures particulières), en vue de rechercher des infractions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers (c'est-à-dire : on fouille les camions pour débusquer les clandestins).

Dans l'attente des instructions du Procureur, une immobilisation du véhicule peut intervenir pour quatre heures maximum.

La visite, dont la durée est limitée au temps strictement nécessaire, se déroule en présence du conducteur. Un procès-verbal est établi sur les lieux ; un exemplaire est destiné au conducteur, un autre au procureur de la République.

d) Empreintes digitales :

Les empreintes digitales des étrangers qui sollicitent la délivrance d'un titre de séjour (après trois mois suivant l'article 6) peuvent être relevées, mémorisées et faire l'objet d'un traitement automatisé ; il en est de même pour les irréguliers ou ceux qui font l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire.

Pour identifier l'étranger qui n'aura pas les documents requis lors d'un contrôle d'identité, ou qui n'aura pas présenté à l'autorité administrative les documents de voyage permettant de l'expulser, de le reconduire à la frontière ou qui, à défaut de ceux-ci, n'aura pas donné les renseignements permettant l'exécution des mesures, les dossiers du fichier automatisé des empreintes digitales ou du fichier informatisé des empreintes des demandeurs d'asile pourront être consultés par la police et la gendarmerie.

Quels sont les griefs avancés par les députés sur l'article 3 de la loi ?

1) Sur le nouvel article 8-1. Le retrait du passeport. De quel droit ? Toute personne se trouvant sur le territoire de la République doit circuler librement et sortir librement. L'Etat français peut-il confisquer un passeport étranger ?

2) Sur le nouvel article 8-2, visites des véhicules :

a) il faut une autorisation de l'autorité judiciaire ;

b) ici, il n'y a que des « instructions » du procureur de la République (il faut préciser les modalités de ces instructions, les cas, les circonstances, la durée...).

c) Ne faut-il pas l'intervention d'un magistrat d'un siège quand on sait la dépendance du parquet ?

d) Qu'est-ce qu'une « visite sommaire » ? Et quels véhicules seront contrôlés ?

e) Le conducteur retenu n'a aucun droit, ni d'être entendu, ni de recours.

f) Pourquoi étendre les contrôles à la Guyane ? Elle n'est pas dans l'espace Schengen.

3) Sur le nouvel article 8-3 :

1° le relevé et la mémorisation d'empreintes de tout étranger sollicitant un titre de séjour est sans précédent. Rien ne leur est reproché.

2° La possibilité donnée à des fonctionnaires du ministère de l'intérieur d'accéder aux fichiers des empreintes des demandeurs du statut de réfugié prive le droit d'asile de toute garantie.

Les sénateurs, quant à eux, font les griefs suivants :

1) Sur l'article 8-1 :

a) Confisquer un passeport, n'est-ce pas porter atteinte à la liberté d'aller et de venir qui « n'est (n° 93-325 DC) pas limitée au territoire national mais comporte le droit de le quitter ». L'étranger ne pourra quitter le territoire qu'à l'endroit où on lui restituera le passeport. L'étranger n'a donc plus le choix de l'endroit d'où partir.

b) N'est-ce pas aussi priver l'étranger d'exercer ses libertés fondamentales ?

Que dit le secrétariat général du Gouvernement, sur l'article 3 :

1° Article 8-1 nouveau : retrait du passeport :

a) Son intérêt : lors de l'interpellation d'un étranger en situation irrégulière, il faut éviter la destruction du passeport qui rend alors l'éloignement plus difficile. Ce n'est bien entendu pas une voie de fait (C.A. Paris, Préfet de Police c/Meftali, 19 janvier 1984).

b) Il ne s'agit pas d'une « confiscation » mais d'une « retenue ».

Cela se fait en Allemagne, en Angleterre, en Finlande et en Suisse.

c) Le retrait ne prive pas l'intéressé de la liberté de quitter le territoire. On lui rendra le document à l'endroit où il voudra quitter la France.

d) Quant au récépissé délivré en échange de la remise du passeport, « l'autorité administrative fera en sorte qu'il permette à l'étranger d'exercer ses droits fondamentaux ».

2° Article 8-2 nouveau : visite des véhicules :

a) Sur l'imprécision du mot « instructions ». Elles seront données au coup par coup.

b) Sur l'absence d'intervention de l'autorité judiciaire. Il ne s'agit pas d'une atteinte à la liberté individuelle (il s'agit de la visite sommaire de véhicules non-personnels).

c) Sur la situation du « conducteur ». Son véhicule est immobilisé pendant quatre heures mais le chauffeur peut se déplacer !

d) Critères selon lesquels tel ou tel véhicule doit être contrôlé ? Il n'est pas besoin de le définir.

3° Article 8-3 nouveau sur les empreintes digitales :

a) Cette mesure répond à une nécessité ;

b) aucun fichier ne pourra être mis en oeuvre sans intervention préalable d'un acte réglementaire pris après avis de la C.N.I.L. Si l'avis est défavorable, il ne pourra être passé outre que sur avis conforme du Conseil d'Etat ;

c) sur l'accès des services de police au fichier de l'O.F.P.R.A., il devra faire l'objet d'un acte réglementaire soumis à l'avis préalable de la C.N.I.L..

Quelles sont les réponses que je vous propose ?

Le fichier des empreintes digitales des demandeurs du statut de réfugié est géré par l'O.F.P.R.A.. L'accès à ce fichier prévu par le texte est une atteinte au droit d'asile car ce fichier contient des empreintes digitales de tous les étrangers ayant été admis ou non. Or, le droit d'un étranger à obtenir l'asile ne cesse pas avec le rejet de sa demande de statut de réfugié.

Ce statut n'est accordé qu'à ceux qui répondent à la Convention de Genève (les personnes invoquant des risques de persécution qui n'émanent ni des autorités publiques ni de groupes encouragés par elles sont exclues).

Or d'autres doivent être protégés et le nouvel article 51-1, alinéa 2, de la Constitution (loi constitutionnelle du 25 novembre 1993) prévoit cette

hypothèse. D'ailleurs, les juridictions administratives n'hésitent pas à annuler les mesures d'éloignement prévues contre des étrangers auxquels n'a pas été reconnue la qualité de réfugié, lorsqu'elles les exposeraient à des risques pour leur vie ou leur liberté.

Autoriser, dans ces conditions, les agents du ministère de l'intérieur et de la gendarmerie à consulter le fichier de l'O.F.P.R.A. pour identifier un étranger et permettre de l'éloigner équivaut à nier l'existence d'un droit d'asile territorial.

Monsieur le Président : J'ouvre la discussion.

Monsieur AMELLER : Les réserves proposées sont totalement inutiles.

Monsieur LANCELOT : Quels sont les droits qui sont visés dans la rédaction comme étant des droits fondamentaux des étrangers ?

Madame LENOIR : Je rappelle que dans la décision de 1993 nous avons indiqué que le législateur peut prendre à l'égard des étrangers des dispositions spécifiques ; il lui appartient toutefois de respecter les libertés et droits fondamentaux de valeur constitutionnelle reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République.

Monsieur le Président : Il ne faut pas faire de l'étranger un paria. Il faut que ses droits constitutionnels soient protégés.

Monsieur LANCELOT : Je suis d'accord, à condition que ce ne soit pas une réserve.

Monsieur GUENA : C'est en effet une question de rédaction ; il suffit de constater qu'il n'y a pas d'obstacle porté à la liberté d'aller et venir.

L'inconvénient des réserves, c'est que nous figeons la jurisprudence et lions le juge.

Monsieur ABADIE : Par la précision indiquant que la visite du véhicule est limitée à l'habitacle, on restreint la visite, il faut supprimer la référence à l'habitacle.

Par ailleurs, n'y-a-t-il pas un risque de voir des procédures annulées qui relèveraient d'autres infractions que celles relatives à l'entrée et au séjour des étrangers, mais qui auraient été constatées lors de la visite d'un véhicule ?

Monsieur le Président : Ce n'est pas le problème proposé ; il faut laisser au juge le soin de se prononcer sur les difficultés de procédure susceptibles d'apparaître.

Monsieur AMELLER : Je reviens sur la page 11, à la fin du 2ème alinéa ; je crains que cette formule soit une incitation à la fraude. Il est inutile d'interpréter la loi quand ce n'est pas nécessaire.

Monsieur le Président : Sur le problème du fichier de l'O.F.P.R.A., je tiens à indiquer que deux textes viennent au soutien de la thèse du rapporteur : il s'agit de la loi de 1952 et de l'arrêté relatif à la gestion du fichier de l'O.F.P.R.A., la première parlant notamment de l'inviolabilité des archives.

Monsieur LANCELOT : C'est un point délicat, parce que nous sommes tous attachés au statut de réfugié qui fait l'honneur de la République. Inversement, nous savons aussi, en regardant la situation de 1952 et celle d'aujourd'hui, que les demandes de droit d'asile refusées l'ont été et le sont maintenant dans des proportions différentes. En 1952, il s'agissait de personnes persécutées pour leur action en faveur de la liberté ; vingt ans plus tard, la situation n'est plus la même ; c'est une façon détournée de demander l'entrée sur le territoire national que de saisir l'O.F.P.R.A. Ce n'est pas le droit d'asile qui est en cause dans la disposition critiquée ; pourquoi celui qui a été débouté, qui a cherché à utiliser la procédure appartiendrait-il en quelque sorte à une catégorie de personnes qui échapperait au droit commun ? Pourquoi les empreintes digitales de ces personnes ne pourraient-elles pas être utilisées ?

Monsieur le Président : On constate une baisse des demandes de statut de réfugié. Dans la plupart des cas, la diminution est due essentiellement à l'évolution des régimes des pays concernés ; je pense ainsi au cas de l'Espagne. De quel droit aujourd'hui donnerait-on accès aux archives concernant ces personnes, permettant ainsi de savoir qu'elles ont appartenu à des mouvements séparatistes basques, par exemple. Il y a une nécessaire protection liée au droit d'asile ; les mots « inviolabilité » ont leur sens dans les textes sur l'OFPRA. C'est injustement exposer ces personnes en permettant l'accès au fichier détenu par celui-ci.

Madame LENOIR : Le droit d'asile est une tradition « consubstantielle » à la notion de souveraineté nationale, qui tient tant à coeur à Monsieur LANCELOT.

La loi de 1952 traduit les engagements internationaux de la France, à savoir la ratification qu'elle a faite de la Convention de Genève de 1951. Quand on a

modifié la Constitution en 1993, on a étendu encore la notion de droit d'asile ; maintenant ce n'est plus seulement la préambule de 1946, mais aussi l'article 53-1 de la Constitution qui y ont référence.

Ce n'est donc pas un hasard si le fichier de l'OFPRA est inviolable et est géré par le ministère des affaires étrangères, et non par le ministère de l'intérieur.

La CNIL, quant à elle, refuserait, si l'autorisation n'en était pas donnée par une loi, l'accès du ministère de l'intérieur à un fichier de réfugiés et même de déboutés du droit d'asile.

L'une des garanties légales du droit d'asile est bien en cause ici. Dans la décision du 13 août 1993 on a indiqué que la loi ne peut intervenir que pour rendre plus effectif le droit d'asile.

Je pense aujourd'hui à la situation des femmes algériennes qui sont déboutées du droit d'asile, simplement parce qu'elles fuient les massacres mais qui ne sont absolument pas des fraudeuses.

Monsieur le Président : Si nous ouvrons la possibilité d'accès au fichier de l'OFPRA, quand on connaît par ailleurs les procédures qui existent d'une police d'un Etat à celle d'un autre, on devine où cela va mener. Il faut donc être encore plus vigilants.

Monsieur GUENA : Je suis perplexe, car je vois qu'il s'agit en réalité de la mémorisation d'empreintes des personnes en situation irrégulière. Si nous n'ouvrons pas aux services de police le fichier de l'OFPRA, la disposition devient inopérante.

Monsieur le Président : Il ne s'agit pas de toucher à tout l'article 8-3 mais simplement de retirer les mots « et du fichier des demandeurs du statut de réfugié ».

Monsieur LANCELOT : Je ne suis pas convaincu. On ne part pas en réalité du fichier de l'OFPRA : on vérifie seulement si les empreintes de l'étranger en situation irrégulière figurent déjà dans un fichier. Cela ne joue que pour la personne en situation irrégulière et déboutée de sa demande d'asile.

En aucun cas cela ne porte atteinte au droit d'asile. Il y a un problème d'ordre public grave à résoudre. La seule justification, qui irait dans le sens du rapporteur, serait la règle « Pacta sunt servanda », en l'espèce la Convention de Genève, qui pose l'inviolabilité des fichiers.

Monsieur ABADIE : Mon vote de censure est conduit par le « label » constitutionnel qui a en quelque sorte été donné en 52 au fichier de l'OFPPRA.

Je crois qu'en fait le législateur est allé « un peu court ». Il aurait dû prévoir la médiation de l'OFPPRA et non pas donner un droit d'accès direct à la police ; or la présentation de la loi n'est pas celle-là.

(Le Président met au vote sur la censure proposée par le rapporteur).

(Messieurs DUMAS, ROBERT, ABADIE, FAURE et Madame LENOIR votent pour la censure proposée par le rapporteur et Messieurs CABANNES, LANCELOT, GUENA et AMELLER votent contre).

(La séance est suspendue à 16 h 15 et reprise à 16 h 40).

SUR LES ARTICLES 4 et 5

Monsieur ROBERT :

- Article 12 :

La carte de séjour temporaire est valable un an pour les visiteurs, les étudiants, les ouvriers et les membres de la famille. La carte de séjour temporaire peut être refusée à tout étranger dont la présence constitue une menace pour l'ordre public.

Un dernier alinéa est ajouté à cet article : « La carte de séjour temporaire peut être retirée à tout employeur, titulaire de cette carte, en infraction avec l'article L. 341-6 du code du travail. ».

- Article 15 ter ajouté :

La carte de résident est valable 10 ans et est délivrée à ceux qui sont en France, de manière ininterrompue, pendant 3 ans.

« La carte de résident peut être retirée à l'employeur ayant occupé un travailleur étranger en violation des dispositions de l'article L. 341-6 du code du travail ».

Les articles 4 et 5 qui permettent au Préfet de retirer sa carte de séjour temporaire ou de résident à un étranger qui a employé un étranger sans titre

s'ajoutent à des mesures qui existent déjà, permettant même l'éloignement de l'étranger. En effet, tout étranger condamné à une peine de prison ferme pour une telle infraction peut en l'état des textes être expulsé ou reconduit à la frontière.

Ici, la mesure préfectorale s'applique alors qu'il n'y a pas poursuite judiciaire ou condamnation.

- a) on substitue l'autorité administrative à l'autorité judiciaire ;
- b) pas de débat contradictoire ;
- c) pas de précision sur la nature et l'importance de l'infraction ;
- d) s'agit-il d'une peine strictement nécessaire et proportionnée à l'infraction ?

Les sénateurs, en ce qui concerne les articles 4 et 5 soutiennent :

- a) les cartes de séjour ou de résident pourront être retirées sur simple infraction constatée, non sur condamnation.
- b) retrait pendant combien de temps ?
- c) et si c'est un « inexpulsable » ?
- d) le code pénal prévoit des peines très graves pour le travail clandestin :
 - L'article L. 364-3 prévoit trois ans de prison et 30 000 Frs d'amende ;
 - L'article L. 364-8 prévoit une peine complémentaire :
 - . 5 ans d'interdiction d'exercice de la profession ;
 - . confiscation des objets ;
 - . 5 ans d'exclusion des marchés publics ;
 - . affichage de la décision.
 - L'article 364-9 prévoit l'interdiction du territoire français pendant 5 ans.
- e) Ainsi, même si le juge pénal relaxait ou ne condamnait qu'à une peine avec sursis sans interdiction du territoire, l'autorité administrative pourrait

prononcer une sanction plus forte ! On substitue l'autorité administrative à l'autorité judiciaire.

Le secrétariat général du Gouvernement répond que les articles 4 et 5 concernant le retrait des cartes (temporaire et de résident) aux employeurs d'irréguliers ne figuraient pas à l'origine dans le projet de loi.

a) Ces mesures n'ont pas pour objet d'empiéter sur les prérogatives de l'autorité judiciaire, mais de permettre à l'autorité administrative de ne pas attendre l'intervention du juge pénal.

b) C'est une mesure de police et non pas une sanction.

c) Les décisions de retrait seront motivées, l'intéressé aura pu se défendre et elles seront soumises au contrôle du juge administratif.

Pour ma part, en ce qui concerne les employeurs de clandestins, je considère qu'il faut lier les articles 4 et 5 et l'article 19. Nous ne voulons aucune indulgence pour les clandestins. La preuve ? Nous ne proposons pas la censure de l'article 19 qui crée de véritables perquisitions.

Si nous demandons la censure des articles 4 et 5, c'est parce qu'il y a substitution d'une peine administrative (sanction) à la peine prévue par le code du travail et prononcée par le juge judiciaire, et que le principe de nécessité des peines n'est pas respecté au regard de l'arsenal pénal préexistant ; il s'agit bien d'une sanction administrative, à laquelle il convient d'appliquer le principe de nécessité conformément à notre jurisprudence.

Monsieur ABADIE : Je vous renvoie à notre jurisprudence sur l'expulsion : je ne vois pas de différence de nature entre l'expulsion et le retrait d'une carte de séjour.

Ici la décision administrative s'impose encore davantage. En effet, la condamnation pénale tardera. En attendant, l'auteur de l'infraction va continuer ! Il s'agit d'une mesure d'efficacité.

De plus, il est faux de dire que les droits de l'intéressé ne sont pas garantis. Les décisions seront soumises au contrôle du juge administratif.

Monsieur ROBERT : Monsieur le Préfet, il y a une différence essentielle : l'expulsion est une mesure de police. Le retrait d'une carte de séjour est une

sanction administrative. Et paradoxalement, l'expulsion est mieux encadrée puisqu'une commission spéciale doit être consultée.

Monsieur ABADIE : Je ne vois pas de norme constitutionnelle qui s'applique à de telles sanctions. Je veux bien reprendre néanmoins les réserves du Gouvernement.

Monsieur FAURE : Je ne comprends pas le point de vue du professeur ROBERT.

Monsieur ROBERT : Une sanction, qu'elle soit administrative ou pénale doit être entourée de garanties constitutionnelles.

Monsieur GUENA : Franchement, ce n'est pas du droit ! On a affaire à des négriers. Cela ne viole pas les droits de l'homme que je sache !

Madame LENOIR : Si, il faut faire un peu de droit. Je vous renvoie à un article intéressant de Franck MODERNE sur les sanctions administratives. Ici, il s'agit de quelqu'un qui peut être employé des travailleurs clandestins. On est confronté à une sanction administrative qui se substitue à une sanction pénale. Il faut au minimum appliquer notre jurisprudence sur les sanctions : respect des droits de la défense -non rétroactivité- droit à une vie familiale normale etc....

Monsieur CABANNES : Je pense, en droit strict, que le cumul est juridiquement possible. Si censure il doit y avoir, c'est sur la disproportion manifeste au regard de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Pour ma part, je pense qu'il n'y a pas disproportion.

Monsieur AMELLER : La censure repose sur une appréciation purement subjective. Or je ne vois pas pourquoi, sur ce point, substituer notre appréciation à celle du législateur.

Monsieur le Président : C'est vrai, c'est un mauvais dossier. On a plutôt envie de sanctionner ces gens là.

Mais je pense que le juge devrait rester au centre du dispositif. Or, ici, il est court-circuité.

De plus, il y a de la mauvaise foi à dire que le coupable continuera son infraction. La procédure de flagrant délit, ça existe !

Par ailleurs, je pense comme Marguerite YOURCENAR que dans l'homme le plus « noir », il y a toujours quelque chose de « blanc » !

Pour ma part, je suivrai le rapporteur sur cette disposition.

Madame LENOIR : Je vous rappelle qu'au rapport de Monsieur LANCELOT sur la réglementation des télécommunications, nous avons jugé qu'une sanction pécuniaire ne pouvait se cumuler avec une sanction pénale. On peut reprendre cette décision et donner un coup d'arrêt aux sanctions administratives.

On peut certes considérer qu'il s'agit d'une « mauvaise clientèle » et admettre qu'il n'y a pas disproportion. Mais encore faut-il rappeler dans ce cas notre jurisprudence sur les sanctions.

On peut, je me résume :

- soit refuser le cumul ;
- soit l'admettre et dire qu'il y a disproportion manifeste ;
- soit dire qu'il n'y a pas disproportion manifeste mais faire les réserves habituelles.

Monsieur LANCELOT : On parle de court-circuiter le juge. Mais c'est bien là l'intérêt : permettre à l'administration d'agir vite ! Et ses décisions sont soumises au contrôle du juge administratif.

Monsieur ROBERT : Deux ans plus tard !

Monsieur le Président : Je vous propose :

- soit de voter la censure sur la disproportion manifeste ;
- soit de voter le rejet, et il faudra prendre la plume ! N'est-ce pas Monsieur le Secrétaire général ?

Monsieur ROBERT : J'y ai déjà réfléchi ! [rires].

Monsieur le Président : Qui est pour la censure ?

(Messieurs DUMAS et ROBERT et Madame LENOIR votent pour et Messieurs CABANNES, LANCELOT, AMELLER, GUENA, ABADIE et FAURE votent contre).

Monsieur le Président : Lisez donc le projet de rejet, Monsieur le rapporteur.

(Lecture du projet).

Monsieur le Président : Qui est pour ?

(Le projet est adopté à l'unanimité).

Monsieur le Président : Passons à l'article 6.

Monsieur ROBERT : L'obtention d'une carte de séjour temporaire est de plein droit. En sont exclus notamment :

- le polygame : même s'il est parent d'enfant français. Et son épouse aussi. Quid des enfants qui, de nationalité française, ont vocation à vivre en France mais auxquels on refuserait que leurs parents puissent y séjourner ? Quid de leur protection sociale si leurs parents ne travaillent pas ? Quid du droit de l'enfant de vivre avec ses deux parents et de ne pas être séparé d'eux ? Ces interrogations ne doivent pas faire oublier le précédent de 93 et la réserve concernant la polygamie : cette notion n'est applicable qu'aux étrangers vivant en France dans cet état.

- le parent qui ne subvient pas aux besoins de son enfant de moins de 16 ans. Pourquoi la simple autorité parentale ne suffit-elle pas ?

Avec la condition d'entretien effectif de l'enfant par les parents d'enfants français de nationalité étrangère, le législateur n'a pas voulu admettre qu'une simple reconnaissance de paternité, sans authentique désir d'assumer les devoirs correspondants, suffise à constituer le droit à un titre de séjour pour un parent étranger d'un enfant français.

Ce ne sera pas une référence à un niveau de revenu mais au soin que le parent prend de son enfant. Il conviendra me semble-t-il de le souligner dans la décision.

Ce qui pose difficulté c'est l'enfant de « moins de 16 ans ». Pourquoi 16 ans ? 16 ans, c'est l'âge où l'enfant peut demander la nationalité française. Donc, à ce moment, on la refuserait à ses parents ? On voit bien l'objectif qui est poursuivi par le législateur. On veut empêcher les parents d'un enfant qui choisirait d'être français après 16 ans d'obtenir de plein droit la carte.

Il y a une rupture d'égalité entre parents d'enfants mineurs français selon qu'ils le sont devenus avant 16 ans ou entre 16 et 18 ans.

Le 4ème alinéa de l'article 6 dispose que la carte de séjour temporaire est délivrée de plein droit à l'étranger, marié depuis au moins un an dont le conjoint est français, à condition que la communauté de vie n'ait pas cessé, que son entrée soit régulière.

Le respect du droit au mariage et à une vie familiale normale devrait permettre l'octroi d'un titre de séjour dès le mariage à l'étranger conjoint de français sans

obligation d'attendre un an. Néanmoins, il y a des objectifs d'intérêt public qui pourraient justifier la limitation instaurée.

Monsieur GUENA : Quelle est la conséquence de la censure proposée sur les enfants de moins de 16 ans ?

Monsieur ROBERT : Tous les enfants jusqu'à l'âge de 18 ans ouvriront le même droit.

Monsieur FAURE : Est-ce que l'on est sûr, en supprimant « de moins de 16 ans », de rester dans la limite de 18 ans ?

Monsieur AMELLER : Je ne vois pas pourquoi le législateur n'aurait pas le droit de fixer un âge différent pour les enfants. 16 ans, c'est l'âge où l'on peut être émancipé, où l'on peut tester...

Monsieur LANCELOT : Il est vrai qu'à partir de 16 ans, il y a une différence certaine entre les enfants. Fixer l'âge est une prérogative du Parlement.

Monsieur ROBERT : Je ne comprends pas cette discrimination.

Monsieur le Président : A partir du moment où il y a les conditions d'entretien, il n'y a pas de raison de distinguer entre les enfants.

Monsieur CABANNES : Nous sommes là encore dans le domaine de l'appréciation subjective ; c'est dans le pouvoir du législateur de décider de l'âge.

Monsieur ROBERT : Il y a tout de même le principe d'égalité : quelle est la différence entre les parents d'enfants de moins de 16 ans, et ceux entre 16 et 18 ans ?

Monsieur ABADIE : Je ne vois pas la différence que l'on peut faire entre un enfant de moins de 16 ans et les autres. La rupture d'égalité est sans rapport avec l'objet de la loi.

(Le Président met au vote. Messieurs DUMAS, ABADIE et ROBERT et Madame LENOIR votent pour la censure et Messieurs LANCELOT, AMELLER, GUENA, CABANNES et FAURE votent contre).

Monsieur ROBERT : L'article 7 est relatif au renouvellement de plein droit de la carte de résident sauf en cas de menace à l'ordre public. Jusqu'à présent seuls

deux cas pouvaient faire obstacle au renouvellement : l'étranger polygame et le départ pendant trois ans. C'étaient là des conditions objectives.

Je rappelle qu'en 1984, le ministre des affaires sociales, Georgina Dufoix, a proposé l'adoption d'un projet de loi offrant aux étrangers installés en France depuis 3 ans une carte de résident de 10 ans renouvelable de plein droit. Voici ces propos : « Comment penser qu'il puisse y avoir insertion réelle de personnes qui vivent, si je puis dire, avec une valise dans la tête ? ».

L'ancien ministre de de Gaulle, Jean Foyer, intervint à son tour : « nous voterons ce projet de loi car je pense qu'il apporte une réforme utile, bienfaisante et justifiée et qu'au fond, notre système crée un état d'insécurité... ». L'opposition d'alors le suivit sans discuter. Le texte fut donc adopté à l'unanimité.

Douze ans plus tard, l'Assemblée nationale a adopté le non-renouvellement de la carte de résident en cas de « menace à l'ordre public », notion des plus floues qui replace l'épée de Damoclès sur la tête des immigrés.

L' article 7 appelle de ma part les observation suivantes :

La notion de menace pour l'ordre public est une notion subjective, aléatoire et arbitraire. Si l'étranger constitue une menace, on aurait pu s'en apercevoir avant. Par cette mesure, on va déstabiliser ainsi toute une population installée sur le territoire.

Ce n'est pas la même chose d'expulser un étranger au nom de l'ordre public et de ne pas lui renouveler sa carte qui est un droit individuel.

Ce devrait être à l'autorité judiciaire à prononcer cette mesure.

Une simple menace ne devrait pas pouvoir entraîner le non-renouvellement. Que peut le juge ? Comment déceler une erreur manifeste d'appréciation sur une situation aussi floue que la simple menace ?

Je vous propose donc de supprimer : « sauf si la présence de l'étranger constitue une menace pour l'ordre public ».

Monsieur FAURE : De toute façon, l'ordre public peut être invoqué. Et alors, c'est l'expulsion.

De plus, ce qui plaide en faveur de la censure, c'est le « coup des 10 ans ». L'étranger peut être une menace au bout de 9 ans, ou de 11 ans....et ne pas l'être au bout de 10 ans !

Monsieur GUENA : C'est le moment où on renouvelle la carte, tout simplement ! C'est un rendez-vous !

Si nous enlevons cette disposition, ce sera interprété au delà de ce que nous voulons !

Monsieur LANCELOT : Le non renouvellement d'une carte de résident n'est pas assimilable à l'expulsion qui ne peut être diligentée qu'en cas de menace grave.

Les 10 ans, c'est effectivement un rendez-vous. Et la décision est soumise au contrôle du juge.

Monsieur FAURE : Je ne vois toujours pas ce qui justifie ces 10 ans. Vous parlez de rendez-vous. Mais si la menace existe avant : on n'attendra pas les 10 ans !

Madame LENOIR : Là encore c'est une disposition très importante. La réserve d'ordre public est de droit. C'est sûr.

Mais on n'est plus ici dans la maîtrise des flux migratoires ! Les gens sont là. Ils peuvent avoir des enfants, ils se sont intégrés. Et on fait peser sur eux une épée de Damoclès. On est en contradiction avec l'objet de la loi.

D'ailleurs le Gouvernement manifeste une gêne manifeste dans ses écritures. Que se passera-t-il ? Est-ce que l'étranger pourra être éloigné ? Si ce n'est pas le cas : que se passera-t-il ? On crée potentiellement des personnes qui vont tomber d'une situation régulière dans une situation irrégulière sans en tirer les conséquences.

Ou cette disposition va trop loin, ou elle ne va pas assez loin. Mieux vaut alors dire que l'expulsion peut être prononcée en cas de menace simple pour l'ordre public.

Monsieur le Président : Soyez brefs s'il vous plaît.

Monsieur GUENA : Je redis que le Conseil constitutionnel devrait ne pas censurer. Ce sera très mal interprété.

Monsieur CABANNES : La décision du non renouvellement doit être motivée. Et il y a le contrôle du juge. Ce sont les garanties habituelles et nécessaires.

Monsieur le Président : J'observe que l'article 23 donne compétence au préfet pour expulser à tout moment toute personne dont la présence comporte une menace grave pour l'ordre public. Or le juge administratif a bien défini cette notion de menace grave. La société n'est donc pas démunie de moyens ! J'entends, Monsieur Guéna, que l'opinion publique peut être émue. Mais nous ne pouvons laisser l'arbitraire s'introduire dans notre droit.

C'est donc, selon moi, une extension dangereuse des pouvoirs donnés à l'administration.

Monsieur ROBERT : Je réponds à Monsieur Guéna : la loi Pasqua qui ne passe pas pour laxiste a bien admis le renouvellement de plein droit !

Monsieur ABADIE : Je suis d'accord avec la censure. On laisse l'étranger sans statut, en méconnaissance des liens qu'il a noués sur le territoire. Moi, ça m'ennuie que quelqu'un reste sur le territoire national sans avoir de statut.

Monsieur le Président : Qui est pour la censure ?

(Messieurs DUMAS, FAURE, ABADIE, ROBERT et Madame LENOIR votent pour et Messieurs AMELLER, LANCELOT, CABANNES et GUENA votent contre).

Monsieur le Président : Bon. Nous reprenons nos travaux à 18 h 30.

(La séance est suspendue à 18 h 05 et reprise à 18 h 30).

Monsieur ROBERT :

Sur l'article 8 :

- Suppression de la section III du chapitre II (art. 18 bis).

Il n'y aura donc plus de commission du séjour des étrangers ; il s'agit aujourd'hui d'une commission de magistrats, saisie par le préfet quand il envisage de refuser la délivrance d'une carte de résident à un étranger de l'article 15 ou d'un titre de séjour à un étranger de l'article 25 (c'est-à-dire, ceux qui sont inexpulsables).

L'étranger est convoqué pour s'expliquer ; il a droit à un Conseil et à un interprète.

L'étranger qui n'a plus de titre de séjour se voit donner une autorisation provisoire pour toute la durée de la procédure.

L'avis motivé de la Commission est transmis au préfet et communiqué à l'intéressé.

Les députés font valoir les griefs suivants :

- On supprime la commission au moment où l'article 6 donne au préfet des pouvoirs importants d'appréciation de « la menace pour l'ordre public » que constitue la présence de l'étranger.

Il y a sur cette question une diminution des droits constante depuis quelques années :

▲ Jusqu'à la loi du 24 août 1993, l'avis devait être « conforme ».

▲ Il a cessé de l'être depuis, mais la consultation de la Commission restait obligatoire.

Les sénateurs font également valoir que l'on prive de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel.

La position du GISTI est là même ; il souligne ainsi que la suppression de la Commission de recours prive l'étranger de sérieuses garanties car les recours ultérieurs n'ont pas la même efficacité.

Le recours que l'étranger peut faire contre le refus de délivrance n'a pas de chance d'aboutir avant qu'il ait été contraint de quitter le territoire. Les demandes de sursis à exécution sont rarement acceptées (il faut plusieurs mois pour statuer).

Les cas dont la Commission est saisie sont les plus délicats. Ils supposent un examen attentif du dossier et il est bon qu'un débat contradictoire s'instaure.

Par ailleurs pour les ressortissants de la Communauté, la directive du 25 février 1964 impose l'existence d'une procédure consultative avant un refus

de délivrance d'un titre de séjour (c'est ce qu'a jugé le C.E. PALAZZI, 8 juillet 1991).

La solution que je propose est la reprise de notre précédente jurisprudence sur la commission ; sa suppression ne porte pas atteinte aux garanties juridictionnelles des étrangers.

Monsieur le Président : Qui demande la parole ?

Monsieur ABADIE : J'étais un peu hésitant. Il est vrai que cette commission n'a qu'un rôle consultatif.

Mais on supprime un droit. Et cette commission était le seul endroit où on pouvait entendre l'intéressé, notamment celui à qui on refuse la délivrance d'un titre de séjour qui est de plein droit sauf menace pour l'ordre public.

Ce qui m'ennuie, c'est qu'on ne peut invoquer les droits de la défense, puisqu'il ne s'agit pas d'une sanction. Comment, dans ces conditions, bâtir une censure ? Si on me trouve une rédaction, je suis preneur.

Madame LENOIR : Cette commission est composée de magistrats, certes, mais il s'agit d'une procédure administrative. Sa suppression ne prive pas l'étranger des garanties juridictionnelles de droit commun. Et les droits de la défense doivent être respectés par l'administration, ne l'oublions pas.

Monsieur le Président : Qui est pour suivre le rapporteur ?

(Le projet est adopté à l'unanimité).

Monsieur ROBERT : SUR L'ARTICLE 13 : Il s'agit de la rétention.

Après le 4ème alinéa de l'article 35 bis de l'ordonnance un 4° est ajouté. Le nouvel article est donc ainsi rédigé :

Peut être maintenu avant son départ, s'il y a nécessité, par décision écrite motivée du représentant de l'Etat pendant le temps strictement nécessaire à son départ, l'étranger :

1° qui devrait être remis à un Etat de la CEE (art. 33) ne peut quitter immédiatement le territoire français,

2° soit, expulsé, ne peut quitter le territoire français,

3° soit, reconduit à la frontière, ne peut quitter le territoire français.

4° soit, ayant fait l'objet d'une décision de maintien dans l'un des trois cas précités, n'a pas déféré à la mesure d'éloignement dans un délai de sept jours suivant le terme du précédent maintien.

Par ailleurs, le 2° de l'article a pour objet de prolonger de 24 heures à 48 heures le délai au terme auquel le juge judiciaire doit être saisi en cas de décision de maintien en rétention et de réduire de six à cinq jours le délai supplémentaire de maintien que son ordonnance peut ouvrir.

Enfin, le 6° de l'article 13 insère un alinéa qui a pour objet de permettre au procureur de la République de demander, lorsqu'il lui apparaît que l'intéressé ne dispose pas de garanties de représentation effectives, au premier président de la cour d'appel, saisi d'un appel formé par le Préfet ou le ministère public contre les ordonnances du président du tribunal de grande instance refusant la prolongation du maintien en rétention, de déclarer le recours suspensif ; c'est le premier président qui décide s'il y a lieu de donner à l'appel un effet suspensif.

L'intéressé est maintenu à la disposition de la justice jusqu'à ce que l'ordonnance soit rendue et, si elle donne un effet suspensif à l'appel, jusqu'à ce qu'il soit statué sur le fond.

Le Secrétaire général du Gouvernement explique ces modifications par le taux d'échec élevé d'exécution des mesures d'éloignement. Néanmoins, la répétition, en quelque sorte à l'infini de la rétention, heurte un certain nombre de principes et porte une atteinte excessive à la liberté individuelle -c'est une façon de tourner notre jurisprudence sur la durée de la rétention- quant à la possibilité pour le procureur de la République de demander qu'effet suspensif soit donné à l'appel, elle vide l'article 66 de la Constitution, car un magistrat du Parquet fait échec à la décision de mise en liberté prise par un magistrat du siège. C'est contraire à toutes les règles de procédure pénale actuelles.

Certes, le procureur n'a cette possibilité que si l'intéressé ne dispose pas de garanties de représentation effectives, mais n'est-ce pas précisément l'existence de ces garanties qui a conduit le juge à le remettre en liberté ? Je vous propose donc une censure.

Quand le Secrétaire général du Gouvernement dit que le parquet n'est pas une « partie » mais un arbitre, il joue sur les mots. Pour l'étranger, il a devant lui le Parquet qui s'oppose à sa situation.

Je terminerai par le rappel de la situation sur cette question en Europe.

Aux Pays-Bas : Il n'y a pas de limitation de durée, pas d'intervention du juge pour la décider ; mais l'étranger peut faire appel à tout moment. Si ne le fait pas, il doit être présenté au juge le 29^{ème} jour.

En Espagne : La rétention est ordonnée par le juge à l'issue d'un délai de 72 heures. La durée totale peut atteindre 40 jours.

En Belgique : L'autorisation judiciaire n'est pas nécessaire. La durée est limitée à 60 jours.

En Allemagne : La rétention est prononcée par l'autorisation judiciaire. La durée de 6 mois peut être prolongée jusqu'à 12 mois.

Indiscutablement, la réglementation est, dans ces pays, plus sévère. Ont-ils moins d'étrangers irréguliers ou clandestins ? Nul n'en a apporté la preuve. Tous ces pays se débattent dans les mêmes problèmes que nous.

Sont-ils moins attachés que nous aux libertés individuelles ? Disons qu'ils en ont seulement une conception, une expérience, une ancienneté et une pratique différentes.

Monsieur ABADIE : Sur le renouvellement du maintien en rétention ; comment est-il motivé par le gouvernement ?

En 4 ans, date de notre dernière décision, les choses ont changé ; les difficultés matérielles dans l'exécution des mesures d'éloignement se sont accrues.

Le délai actuellement applicable ne permet pas de procéder aux expulsions. Je pense notamment aux commandants de bord qui refusent de prendre plus de 4 personnes expulsées à bord des avions, ce qui limite nécessairement le nombre de reconduites.

Cette disposition reflète la nécessité de faire face à l'évolution de cette situation.

Un renouvellement indéfini porterait atteinte à la liberté individuelle. N'y-a-t-il pas un moyen terme ? Celui-ci m'est inspiré par les termes mêmes du texte : on

emploie au singulier le terme « une mesure d'éloignement », dans un contexte précis qui est celui de la réalisation d'une première rétention dans les conditions visées aux 1° à 3°.

On pourrait estimer que ce renouvellement est possible seulement après une première période de placement en rétention, c'est tout.

Une fois paraît tout à fait acceptable.

Ensuite on retrouve le même mécanisme, avec l'intervention du président du tribunal de grande instance.

Monsieur le Président : L'intervention du juge n'est pas immédiate puisqu'en premier lieu c'est l'autorité administrative qui décide de replacer en rétention ; ce n'est qu'après 48 heures que l'on peut avoir l'intervention du président du tribunal de grande instance.

Madame LENOIR : Depuis 1980 on a défini le régime de la rétention administrative. On a posé la nécessité de l'intervention du juge dans le plus court délai possible ; la deuxième condition relative à la durée de la rétention était d'un délai maximum de 7 jours.

Ce qui nous est proposé, c'est d'allonger la rétention administrative, sur la base d'un même arrêté.

La solution proposée par le préfet est conforme à la lettre du texte et évite la censure. Par contre, si l'on admet que le texte vise la répétition indéfinie, on ne peut pas l'accepter, par rapport à notre jurisprudence précédente.

Monsieur FAURE : Il y a entre les deux rétentions sept jours de liberté, mais il n'y a pas d'autre limite dans le temps.

Monsieur DUMAS : Le Conseil d'Etat, lorsqu'il a examiné le projet de loi a indiqué que le sens de cette disposition était de renouveler plusieurs fois le placement sans limitation quelconque. C'est un élément d'information. Je vous le donne, car il est important par rapport au sens à donner à l'article en cause.

Monsieur LANCELOT : C'est la possibilité de renouvellement indéfini qui pose problème. La réflexion du préfet est intéressante. Une réserve d'interprétation s'en tenant à la stricte lecture du texte est tentante.

Monsieur DUMAS : Je ne pense pas que le sens de l'article soit celui d'une seule remise en rétention.

(Il lit l'article 35 bis).

Monsieur AMELLER : Ici l'étranger n'a pas déferé à la mesure d'éloignement alors que rien ne l'empêche de le faire. C'est délibérément qu'il échappe à l'éloignement. C'est donc un cas très différent de ceux visés aux 1° à 3°, où la non exécution de l'éloignement n'est pas directement lié à un refus de l'étranger.

Madame LENOIR : Chacun est d'accord pour dire que l'étranger doit partir ; la question se pose de savoir si nous pouvons revenir sur les principes que nous avons définis.

Si l'on a considéré que la rétention administrative ne pouvait durer que quelques jours, on ne peut admettre aujourd'hui de remettre l'étranger en rétention sans prendre de nouvel arrêté de reconduite.

Monsieur FAURE : L'avantage de la rédaction du préfet, c'est que la censure est évitée ; mais l'inconvénient c'est que ça ne peut jouer qu'une fois ; c'est donc une réécriture du texte. Par ailleurs, il y a toujours la difficulté qui tient à l'absence de limitation dans le temps ; la deuxième rétention peut intervenir à tout moment.

Monsieur GUENA : La mesure est une mesure de bon sens et d'ordre public. L'administration doit avoir une deuxième chance.

Monsieur AMELLER : Une fois encore, c'est l'étranger qui ne défère pas, délibérément.

Madame LENOIR : Je crois qu'il faudrait éviter la censure. Néanmoins il faut rappeler que la rétention administrative peut être suivie de la rétention judiciaire de 3 mois ; par ailleurs, il y a les sanctions pénales. Sur les 27 % de non exécution d'arrêtés de reconduite à la frontière, beaucoup d'entre eux se retrouvent au pénal.

Est-ce que l'on peut admettre de remettre en rétention un étranger sans réexaminer sa situation ? Il faut que les circonstances de fait et de droit au moment où la personne va être replacée en rétention soient prises en considération.

Monsieur FAURE : La solution Abadie ne donne que 25 jours en tout. Je me contenterai aussi d'une fois.

Monsieur ROBERT : On veut nous « contourner » sur la durée.

Monsieur AMELLER : L'intention du législateur était bien d'appliquer notre jurisprudence sur le délai de rétention ; sur quelle base le Conseil constitutionnel a-t-il précédemment arrêté le délai de 7 jours ? Pourquoi ce délai et pas un autre ?

Madame LENOIR : Il faut faire un rappel sur la rétention. On a légalisé les centres de rétention en les entourant de garanties, compte tenu des abus qui existaient dans la pratique.

Le Conseil constitutionnel avait validé la rétention parce que le délai était bref et qu'il y avait le juge.

Monsieur LANCELOT : Je suis tout à fait inquiet de ce rappel sur la nécessité de suivre la précédente jurisprudence.

Une décision du Conseil constitutionnel est une décision prise dans une conjoncture particulière. Aussi, je regrette un petit peu que l'autocensure précède la censure.

Monsieur le Président : Vous ne pouvez pas faire de nous le juge de la conjoncture. Est-ce que nous ne devons pas apprécier cette question par rapport aux grands principes constitutionnels que le Conseil a déjà dégagés ?

Madame LENOIR : Est-ce que l'on ne pourrait pas, pour éviter la censure, conjuguer ce qui est au fondement du droit, à savoir que la nouvelle mesure doit tenir compte de la situation de l'étranger lors de la mise en rétention, et par ailleurs indiquer que la seconde rétention doit intervenir dans un délai raisonnable après le premier placement en rétention.

Monsieur le Secrétaire général : Pour suivre l'idée qui a été avancée, il faut une réserve d'interprétation du Conseil constitutionnel sur 2 points : dire que la disposition est ambiguë, ce qui permet de faire une interprétation sur sa lecture qui correspond à ce qu'a indiqué Monsieur ABADIE (une seule fois), et par ailleurs préciser le sens de « n'a pas déféré ».

Monsieur LANCELOT : Par ailleurs sur le procureur de la République, je n'arrive pas à comprendre la position du rapporteur.

La décision est prise par un magistrat du siège, le premier président de la cour d'appel. Seul il peut prononcer le caractère suspensif de l'appel. De plus, sa décision interviendra sans délai. C'est le siège qui décide, il est simplement actionné par le procureur.

Madame LENOIR : Je n'ai jamais vu une telle disposition concernant une mise en liberté décidée par un juge.

Par ailleurs, il y a toujours égalité entre les parties.

Quand on nous dit que le procureur est arbitre, il faut tout de même dire que l'on a toujours fait la distinction entre le siège et le parquet s'agissant de la défense de la liberté individuelle. C'est le juge du siège qui est son authentique défenseur. Le temps que le premier président se prononce, il y a un délai durant lequel la personne reste en rétention, ce qui n'est pas acceptable. De plus, la procédure n'est pas contradictoire. Alors où va-t-on ?

Monsieur CABANNES : Il faut relire le texte.

Monsieur le Président : Le juge du siège a rendu une décision ; c'est la détention arbitraire dès lors que la personne n'est pas remise en liberté immédiatement ; l'équilibre du système n'est plus respecté : c'est un texte exorbitant ! J'exagère un peu, mais c'est presque ce que l'on nous propose.

Monsieur AMELLER : Il faut relire la Constitution. L'article 66 dit que l'autorité judiciaire assure le respect du principe constitutionnel dans les conditions prévues par la loi.

Monsieur FAURE : Et oui, c'est la loi qui fixe les conditions ! Et c'est bien le cas ici.

(Monsieur CABANNES relit le texte déféré).

Monsieur FAURE : Ce n'est que pendant quelques heures très brèves que la personne va rester à disposition de la justice.

« Sans délai », ce n'est pas plusieurs jours ; mais il a été dit qu'en droit français, il n'y a jamais de décision du parquet qui puisse s'opposer à une décision du juge en matière de liberté ; c'est sans doute une difficulté, mais je relève qu'immédiatement le procureur de la République transmet le dossier au premier président qui doit se prononcer sans délai. Pour une question de principe, vous

avez raison de proposer la censure, mais pour une question de fait, on peut comprendre le législateur.

Monsieur le Président : Quel est l'avis du rapporteur ?

Monsieur ROBERT : Je garde la proposition de censure.

(Messieurs DUMAS, ABADIE, ROBERT et Madame LENOIR votent pour la proposition du rapporteur et Messieurs CABANNES, LANCELOT, AMELLER, GUENA et FAURE votent contre).

(La séance est levée à 20 h 10 et reprise à 21 h 30).

Monsieur ROBERT : SUR LES ARTICLES 17, 18 et 19.

Sur l'article 17

L'ajournement du prononcé de la peine avec rétention judiciaire voit son champ élargi, mais seuls les étrangers reconnus coupables d'infraction à la législation sur l'entrée et le séjour peuvent se voir appliquer cette disposition. Il n'y a donc pas atteinte au principe d'égalité.

Le grief tenant à la disproportion de la peine qui serait ainsi instaurée doit être écarté, puisque la rétention judiciaire n'est pas une peine.

Sur les articles 18 et 19

Les nouveaux contrôles d'identité instaurés s'inspirent directement des contrôles qui existent dans les limites des frontières de Schengen. La spécificité du département de la Guyane au regard de la question de l'immigration clandestine a pu conduire le législateur à adopter les dispositions critiquées.

L'article 19 est pour sa part très novateur ; des lieux privés à usage professionnel vont pouvoir être « visités », l'identité des personnes contrôlées sur réquisitions du procureur de la République dans le but de rechercher des infractions précises au code du travail ; les garanties procédurales qui entourent ces « visites » sont importantes, même si le juge judiciaire n'intervient pas et même si ce n'est pas une situation de flagrant délit. Je suis donc sur une proposition de rejet des griefs.

Monsieur DUMAS : Je consulte sur ces articles.

(Sur les articles 17, 18 et 19, le projet est adopté à l'unanimité).

(Lecture du projet de décision et vote global).

(Sur l'article 1er, tous les conseillers votent pour à l'exception de Monsieur ROBERT qui vote contre).

(Sur l'article 3 tous les conseillers votent pour). (Le Président prenant toutefois acte de ce que Messieurs AMELLER, CABANNES, GUENA, LANCELOT rappellent leur vote de rejet sur le fond émis sur l'article 3 en ce qu'il insère un second alinéa dans l'article 8-3 de l'ordonnance de 1945).

(Sur les articles 4 et 5, tous les conseillers votent pour à l'exception de Monsieur ROBERT qui vote contre).

(Sur l'article 6, tous les conseillers votent pour).

(Sur l'article 7, Messieurs DUMAS, LANCELOT, FAURE, ABADIE et ROBERT et Madame LENOIR votent pour et Messieurs AMELLER, GUENA et CABANNES votent contre).

(Sur l'article 8, tous les conseillers votent pour).

(Sur l'article 13-1° 13-2° tous les conseillers votent pour, sur l'article 13-6° Messieurs DUMAS, AMELLER, CABANNES, ABADIE, LANCELOT, GUENA, FAURE votent pour et Monsieur ROBERT et Madame LENOIR votent contre).

(Sur les articles 17, 18 et 19, tous les conseillers votent pour).

(Sur l'ensemble de la décision : adoptée à l'unanimité).

Monsieur le Président : Il nous reste à adopter le questionnaire. Vous savez qu'une initiative -malheureuse- de votre président, mais qui a, je le rappelle, reçu l'accord et le soutien du Président de la République tend à réunir fin septembre les Présidents des cours constitutionnelles de l'Union européenne afin de procéder à un échange de vues sur la compatibilité du droit communautaire et du droit interne. Nous avons reçu des réponses positives de tout le monde, y compris de la CJCE, à l'exception du cas très particulier de la Chambre des Lords.

Certains d'entre vous ont-ils des observations à faire ?

Madame LENOIR : Je suis également d'accord avec ce texte. Toutefois, je ne comprends pas la dernière question du 2° : « Le contrôle des actes de droit communautaire dérivé est-il exclusivement un contrôle de constitutionnalité ? »

Monsieur le Secrétaire général : Cela signifie : existe-t-il d'autres normes au regard desquelles est opéré le contrôle de ces actes, pour peu naturellement qu'un tel contrôle soit exercé ?

Madame LENOIR : Je ne connais pas de pays qui organisent un tel contrôle.

Monsieur le Secrétaire général : Je suggère d'écrire, afin que la question soit moins ambiguë : « peut-il comporter d'autres formes que le contrôle de constitutionnalité » ?

(Cette rédaction est adoptée).

Monsieur ABADIE : Au 6°, il faudrait être plus neutre. Plutôt que « permettant d'engager la responsabilité de l'Etat », je préférerais « relative à l'engagement ou non de la responsabilité de l'Etat ». En outre, il n'y a pas que le cas de contradiction entre norme de droit communautaire dérivé et norme constitutionnelle, mais aussi celui de la mauvaise ou de l'absence d'application de la norme communautaire.

Madame LENOIR : Moi, je trouve que la plupart des questions mettent un peu « la charrue avant les boeufs ». On suggère des voies de droit...

Monsieur ROBERT : C'est le propre d'un questionnaire.

Monsieur AMELLER : C'est une incitation.

Madame LENOIR : Est-il bien nécessaire de viser la responsabilité de l'Etat ? Je trouve que cela va trop loin.

Monsieur le Président : Il est bon de savoir, lorsqu'une cour estime par exemple qu'une directive est contraire à la Constitution, si une telle décision est de nature, en droit interne, à engager la responsabilité de l'Etat.

Madame LENOIR : Mais quelles sont les actions en responsabilité susceptibles d'être intentées ?

Monsieur le Secrétaire général : C'est la question ; il existe déjà des actions en cas d'absence d'intervention de l'Etat, comme l'a précisé Monsieur ABADIE.

Monsieur le Président : Bien, je suggère d'en rester là. Le Conseil adopte le questionnaire, sous réserve d'y inclure les modifications qui ont été suggérées.

Nous devons maintenant désigner un nouveau rapporteur adjoint, en remplacement de Madame Martine BELLON. Le Premier Président de la Cour des Comptes nous propose le nom de Monsieur François-Roger CAZALA. Il n'y a pas d'opposition... Il en est ainsi décidé. Monsieur le Secrétaire général, pouvez-vous nous donner des informations sur la suite de nos travaux ?

Monsieur le Secrétaire général : Nous serons saisis des requêtes électorales du 2 au 12 juin. Les premiers contentieux «sans instruction » pourront être jugés sans doute dès le mois de juillet. Cela dépendra toutefois de la disponibilité des rapporteurs-adjoints, dont je vous rappelle qu'ils ne bénéficient d'aucune décharge de service.

Les contentieux les plus importants ne pourront l'être qu'à l'automne et dépendront d'ailleurs des travaux de la CCFP.

J'ajoute qu'il ne convient pas d'exclure a priori toute saisine durant la campagne qui nécessiterait une décision du Conseil.

En ce qui concerne le contentieux constitutionnel, il est évidemment trop tôt pour faire des pronostics, mais il semble probable que soit tenue une session extraordinaire, qui conduirait le Conseil à siéger non seulement en juillet mais aussi au mois d'août.

(La séance est levée à 23 h 50).