

N° 490

SÉNAT

QUATRIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1984-1985

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 20 août 1985.

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 septembre 1985.

PROPOSITION DE LOI

*relative au respect de la liberté de franchir sans entraves
les frontières nationales.*

PRÉSENTÉE

Par M. Jacques THYRAUD,

Sénateur.

(Renvoyée à la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La liberté d'aller et venir n'est pas inscrite dans la Constitution. Son existence est prouvée a contrario par les textes qui la restreignent.

Elle est considérée comme une liberté fondamentale par le Conseil constitutionnel et la Cour de cassation.

Celle-ci a récemment jugé par deux arrêts du 28 novembre 1984 qu'elle n'est pas limitée au territoire national mais comporte également le droit de le quitter.

Elle a ainsi considéré que constitue une voie de fait l'application de circulaires et instructions de l'administration prescrivant le retrait ou le refus du passeport d'un débiteur du Trésor public, la possession d'un passeport conditionnant en effet l'exercice effectif du droit de quitter le territoire national en ce qui concerne l'accès à certains pays.

L'intervention de la Haute juridiction a le mérite de rappeler les engagements internationaux de la France en la matière, souscrits dans le cadre du quatrième protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et dans celui du Pacte international de New York relatif aux droits civils et politiques.

Ces conventions prévoient que la liberté de quitter le territoire national ne peut être restreinte que par l'effet d'une loi répondant à la nécessité de protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la sûreté, la santé ou la morale publique, les droits et libertés d'autrui, ou de prévenir les infractions pénales.

Malgré une évolution récente de sa jurisprudence, le Conseil d'Etat paraît être en retrait par rapport à l'interprétation de la Cour de cassation car s'il admet le recours pour « erreur manifeste », il considère ne pouvoir exercer son droit de contrôle plénier sur l'acte administratif que constitue la délivrance ou le retrait d'un passeport.

Ainsi que l'écrit M. le professeur Gavalda, commentateur des arrêts de la Cour de cassation précités : « A l'heure du monde fini et toutes choses égales, limiter le droit d'aller et venir à l'hexagone correspond à ce qu'était jusqu'à la Restauration la liberté d'aller et venir dans son département. »

Pour clarifier une situation qui appelle en cas de difficultés des solutions immédiates, il est urgent d'inscrire dans la loi des principes non équivoques à ce sujet. Il faut aussi soumettre les nécessaires exceptions à ces principes à un contrôle, non pas a posteriori car il serait trop tardif, mais a priori. Il ne peut appartenir qu'à la juridiction judiciaire, gardienne de la liberté individuelle.

PROPOSITION DE LOI

Article unique.

Chaque citoyen français a le droit de franchir librement les frontières nationales sans avoir à rendre compte du lieu où il se rend, ni de l'objet ou de la durée de son déplacement. Il peut exiger des autorités publiques la délivrance d'un passeport lui permettant l'exercice de ce droit.

L'opposition à la délivrance ou au renouvellement d'un passeport, de même que son retrait, ne peuvent se faire que dans le respect des lois et celui des conventions internationales. Le contrôle des mesures restrictives est préalable. Il appartient à la juridiction judiciaire, selon des règles de procédure qui seront précisées par décret.